

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0313 van 11 juni 2013
in de zaak 2010/0723/SA/3/0657

In zake: de **stad OOSTENDE**, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Michel MAUS
kantoor houdende te 8310 Brugge, Baron Ruzettelaan 5 bus 3
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij:*

de bvba [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Frank VANDEN BERGHE
kantoor houdende te 8500 Kortrijk, President Kennedylaan 4A
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 5 augustus 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 1 juli 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Oostende van 1 maart 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij de stedenbouwkundige vergunning verleend voor de bouw van een meergezinswoning met ondergrondse autostandplaatsen na sloop van de bestaande bebouwing.

De bestreden beslissing heeft betrekking op percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De Raad heeft met het arrest van 20 juni 2012 met nummer S/2012/0133 de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft wel het originele administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend. De tussenkomende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

2.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 28 november 2012, waar de behandeling van de vordering tot vernietiging ambtshalve is verdaagd naar de openbare terechtzitting van 16 januari 2013.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle VERHELLE die loco advocaat Michel MAUS verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Frank VANDEN BERGHE die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

De kamervoorzitter stelt vast dat er hangende de procedure aangepaste plannen zijn ingediend en stelt de zaak in dezelfde staat in voortzetting om de partijen toe te laten de ontbrekende plannen te bezorgen.

3.

De partijen zijn uitgenodigd voor de openbare terechtzitting van 16 januari 2013, waar de behandeling van de vordering tot vernietiging op verzoek van de partijen is verdaagd naar de openbare terechtzitting van 29 januari 2013.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij is schriftelijk verschenen.

De verwerende en tussenkomende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, zijn niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

4.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 29 januari 2013, waar de vordering tot vernietiging is behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle VERHELLE, die loco advocaat Michel MAUS verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Frank VANDEN BERGHE, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

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

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

III. TUSSENKOMST

De bvba [REDACTED] verzoekt met een aangetekende brief van 24 september 2010 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 25 januari 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de verzoekende partij tot tussenkomst beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

IV. FEITEN

Op 13 november 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de bouw van een meergezinswoning met ondergrondse autostandplaatsen na de sloop van de bestaande bebouwing”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 26 januari 1977 vastgesteld gewestplan ‘Oostende-Middelkust’, gelegen in woongebied. De percelen zijn eveneens gelegen binnen de grenzen van het op 21 oktober 2004 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg nr. 126B.01, ‘Stadscentrum – deelplan 1’, meer bijzonder in een zone voor wonen – horeca en /of handel. Gegeven de ligging binnen de contouren van een bijzonder plan van aanleg is de aanvraag vrijgesteld van het voorafgaand en eensluidend advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De percelen zijn niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 4 december 2009 tot en met 4 januari 2010, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De brandweer brengt op 2 december 2009 een ongunstig advies uit. De ondergrondse parkeergarage (niveau -2) bezit slechts één binnentraphuis en een traparm mag maximaal 17 ononderbroken treden tellen.

Belgacom brengt op 2 december 2009 een gunstig advies uit.

De dienst Beheer, Ontwerp en Inrichting van de verzoekende partij brengt op 14 december 2009 een ongunstig advies. Hierin worden opmerkingen op het rioleringsplan geformuleerd.

De adviescommissie Actieplan Bouwkundig Erfgoed brengt, na verschillende overlegmomenten met de tussenkomende partij en na aanpassing van de plannen, op 16 december 2009 een gunstig advies uit, met de volgende motivering:

“ ...

- *De baseline die bij erfgoed wordt gehanteerd is ‘behoud door ontwikkeling’. Indien een erfgoedpand toch wordt vervangen, moet dit gebeuren door de realisatie van een nieuwbouw met een hoge architecturale kwaliteit.*
- *De commissie oordeelt dat er voldoende argumentatie aanwezig is om het voorliggend project een kans te geven en wenst mee te stappen in de vraag van de bouwheer om bij nieuwbouw de gevel van het pand [REDACTED] te herbouwen, op voorwaarde dat er rekening wordt gehouden met de juiste raamverhouding, het behoud van de bestaande verdiepingshoogte en de juiste verhouding tussen de open en gesloten gedeelten. De doorsnede van het bestaand gebouw moet gerespecteerd worden.*
- *Wat het gedeelte van het project kant [REDACTED] betreft gaat de commissie akkoord met de nieuwbouw met garagekelder waarbij er aandacht is voor de hoogte van het gelijkvloers en het creëren van een hoekaccent. Het voorgestelde woonprogramma overschrijdt de ruimtelijke draagkracht niet.*
- *Er dient bij de herbouw vooral te worden gewerkt op de architecturale kwaliteiten van de gevel van het pand [REDACTED].*
- *De commissie meent dat een sterke eigentijdse interpretatie van een herenhuis moet worden neergezet. Hierbij worden twee referenties meegegeven:*
 - *Herenhuis aan de [REDACTED] in Gent van [REDACTED]*
 - *Gebouw aan de [REDACTED] in Gent van [REDACTED]*
- *Het idee van het herenhuis is bepalend.*
- *De commissie wijst er op dat de differentiatie van de panden, het behoud van de percelering en een evenwichtige compositie moeten worden nagestreefd.*
- *Op heden is een aangepast voorstel voorgelegd.*

”
...

Het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij weigert op 1 maart 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij en overweegt hierbij het volgende:

“ ...

Overwegende dat het pand, [REDACTED], opgenomen werd in de Lijst van Bouwkundig Erfgoed in Oostende met Lokaal Beland, door de gemeenteraad aangenomen in zijn zitting van 27/11/2009, gebaseerd op de Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed, die in opdracht van het Agentschap RO West-Vlaanderen- Onroerend Erfgoed opgemaakt werd;
Overwegende dat het pand volgens de voormelde lijst de locuswaarde hoog heeft meegekregen;
Overwegende dat het gemeenteraadsbesluit van 27/11/2009 bepaalt dat, indien de locuswaarde hoog is, het pand, mits aanpassingen, behouden moet blijven;
Gelet op de ongunstige adviezen van de Brandweer en de dienst Beheer, Ontwerp en Inrichting;

”
...

De tussenkomende partij licht in haar aanvullende nota van 14/01/2013 toe dat op 18/01/2010 door de architect een aangepast plan werd ingediend bij de verzoekende partij om te voldoen aan de opmerkingen van de brandweer. Zij verwijst naar stuk 9 van haar stukkenbundel dat een afschrift van de brief van 18/01/2010 van de architect aan de verzoekende partij betreft.

De tussenkomende partij stelt vervolgens dat dit aangepast plan geen datumstempel van de verzoekende partij kreeg en dat, gezien de stad in de beroepsprocedure betwist dat zij dit plan ontvangen zou hebben, zij nogmaals hetzelfde aangepast plan heeft opgestuurd. Zodoende komt het dat de verwerende partij enerzijds over het oorspronkelijk BA02-plan beschikt, en anderzijds over 2 aangepaste BA02-plannen, waarvan één door haar zelf blijkt te zijn afgestempeld op 1/07/2010, samen met BA01 en BA03.

De verzoekende partij betwist deze twee bijkomende plannen BA02 te hebben ontvangen en stelt dat dit niet bewezen wordt aangezien er geen stempels van de verzoekende partij op vermeld staan. Ook de verzending en ontvangst van de brief van de architect van 18/01/2010 wordt volgens de verzoekende partij niet bewezen. De verzoekende partij houdt vol dat de aangepaste plannen pas na het indienen van het beroep aan de verwerende partij werden bezorgd.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 31 maart 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 3 juni 2010 stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij voor om het advies van het Agentschap Ruimte en Erfgoed af te wachten:

“ ...

Het af te breken herenhuis () is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed. Het project werd meermaals herwerkt volgens de bemerkingen van de Adviescommissie A.be. Uiteindelijk werd dan ook een gunstig advies verkregen van de adviescommissie.

Toch heeft het college van burgemeester en schepenen beslist om de aanvraag te weigeren aangezien het pand volgens de Lijst van het Bouwkundig Erfgoed in Oostende met Lokaal Belang de locuswaarde hoog heeft meegekregen, wat volgens het gemeenteraadsbesluit van 27/11/2009 impliceert dat het pand, mits aanpassingen, behouden moet blijven. Zoals ook aangehaald in het beroepsschrift is het gemeenteraadsbesluit van 27/11/2009 een beleidskader. Er is dus geen absoluut sloopverbod van kracht voor het herenhuis. Gezien uiteindelijk een gunstig advies van de adviescommissie A.be bekomen werd en rekening houdende met het feit dat er een architecturaal kwalitatief project wordt voorzien, kan herbouw na sloop niet zomaar uitgesloten worden.

Volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen is het advies van Onroerend Erfgoed vereist vermits een pand, dat opgenomen is op de inventaris van het bouwkundig erfgoed, gesloopt wordt. In eerste aanleg werd echter geen advies gevraagd. In het kader van de beroepsprocedure werd alsnog een advies opgevraagd. Dit advies werd nog niet ontvangen. Het is aangewezen om dit advies af te wachten.

De opmerkingen, die aangehaald werden in het ongunstig advies van de brandweer en de dienst beheer, ontwerp en inrichting, kunnen makkelijk aangepast worden. Volgens het beroepsschrift werden er trouwens reeds aangepaste plannen ingediend bij de gemeente op 18 januari 2010. Deze plannen zitten echter niet in het dossier.

Het voorziene aantal bouwlagen en de bouwdiepte zijn aanvaardbaar op deze hoeklocatie en zijn volledig in overeenstemming met de voorschriften van het BPA. Vermits de aanvraag paalt aan het OLV-College zijn er ook geen problemen inzake inijk. Dankzij de vele aanpassingen is de architecturale kwaliteit van het project sterk toegenomen. Er wordt ook een interessante eigentijdse interpretatie van het bestaande

herenhuis voorzien. Ook de tweedeling tussen beide panden is positief. Zo wordt vermeden dat er een schaalbreuk ontstaat.

Toch kan men zich de vraag stellen of de aanvraag geen overschrijding van de draagkracht tot gevolg zal hebben. Het betreft een omgeving die onderhevig is aan een grote parkeerdruk. De aanvraag voorziet slechts 28 parkeerplaatsen. Dit is vrij weinig voor 30 appartementen die bovendien bijna allen voorzien zijn van 2 slaapkamers. De parkeerproblematiek kan verder besproken worden tijdens de hoorzitting.

Bijgevolg stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de deputatie voor om het **advies van onroerend erfgoed af te wachten**.

...

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed West-Vlaanderen brengt op 23 juni 2010 een ongunstig advies uit:

“ ...

Overwegende:

- Dat de woning is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, die een grondige oplijsting geeft van het waardevolle erfgoed van de stad;
- Dat de woning in de Actieraad Bouwkundig erfgoed, die op basis van de Inventaris een beknopte lijst van panden heeft opgesteld waarvoor gestreefd wordt naar behoud, als locuswaarde ‘hoog’ heeft gekregen;
- Dat het huis een representatief voorbeeld is van een imposant herenhuis in neoclassicistische stijl, gebouwd in de eerste helft van de 19^{de} eeuw;
- Dat de erfgoedwaarden van de woning sinds de opname in de inventaris niet zijn aangetast;

Adviseren wij om dit pand te verbouwen en niet te slopen.

...”

Naar aanleiding van het ongunstig advies van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed West-Vlaanderen brengt de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar op 28 juni 2010 een bijkomende nota uit. Zij stelt hierin het volgende:

“ ...

Op 23 juni hebben wij het advies van Onroerend Erfgoed ontvangen. Dit advies is ongunstig en luidt als volgt:

...

Hiertegenover staat echter het gunstig advies van de adviescommissie A.be. Bovendien kan opgemerkt worden dat het project in samenspraak met de adviescommissie A.be meermaals herwerkt werd, waardoor er een architecturaal kwalitatief project wordt voorzien ter vervanging. Het nieuwe project verwijst ook naar het bestaande herenhuis en voorziet in een interessante en eigentijdse interpretatie van het bestaande herenhuis.

Verder blijven de opmerkingen van het oorspronkelijk verslag van toepassing. Men kan zich nog steeds de vraag stellen of de aanvraag geen overschrijding van de draagkracht tot gevolg zal hebben. Het betreft een omgeving die onderhevig is aan een grote parkeerdruk. De aanvraag voorziet slechts 28 parkeerplaatsen. Dit is vrij weinig voor 30 appartementen die bovendien bijna allen voorzien zijn van 2 slaapkamers.

De deputatie gelieve kennis te nemen en te beslissen.

...”

Na de hoorzitting van 8 juni 2010 beslist de verwerende partij op 1 juli 2010 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen volgens ingediend plan en overweegt hierbij het volgende:

“ ...

Op 23 juni 2010 werd het advies van Onroerend Erfgoed ontvangen. Dit advies is ongunstig en luidt als volgt:

...

Hiertegenover staat echter het gunstig advies van de adviescommissie A.be. Bovendien kan opgemerkt worden dat het project in samenspraak met de adviescommissie A.be meermaals herwerkt werd, waardoor er een architecturaal kwalitatief project wordt voorzien ter vervanging. Het nieuwe project verwijst ook naar het bestaande herenhuis en voorziet in een interessante en eigentijdse interpretatie van het bestaande herenhuis.

In de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen wordt als bijkomende weigeringsgrond aangehaald dat de adviezen van de brandweer en van de dienst beheer, ontwerp en inrichting ongunstig zijn. Het betreft hier echter bijkomstige opmerkingen die makkelijk aangepast kunnen worden. Volgens het beroepsschrift werden er trouwens reeds aangepaste plannen ingediend bij het schepencollege op 18 januari 2010. Hierbij zijn volgende zaken aangepast:

- Op de trap van 0 naar +1 voorzag het bouwplan een trap met 19 treden zonder tussenbordes. Op vraag van de brandweer werd er een tussenbordes voorzien.*
- In de kelder werd op vraag van de brandweer een tweede trap voorzien tot op -2 i.p.v. slechts één trap.*
- Op vraag van de dienst beheer, ontwerp en inrichting werden twee aansluitingen op de riolering voorzien i.p.v. slechts één aansluiting.*

Deze aangepaste plannen werden door beroeper alsnog aan de deputatie bezorgd.

...

Overwegende dat de aanvraag voorziet in het bouwen van een appartementsgebouw met 30 appartementen en 28 parkeerplaatsen na afbraak van de bestaande bebouwing; dat het project voorziet in het afbreken van een herenhuis (■■■■■) opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed; dat het project meermaals werd herwerkt volgens de bemerkingen van de Adviescommissie A.be; dat uiteindelijk een gunstig advies werd verleend door voormelde adviescommissie; dat inmiddels afdeling onroerend erfgoed ongunstig heeft geformuleerd; dat deze motivatie niet opgaat tegenover het gunstig advies van de adviescommissie A.be; dat bij het schepencollege aangepaste plannen werden bezorgd teneinde tegemoet te komen aan het ongunstig advies van de brandweer en de dienst beheer, ontwerp en inrichting; dat de aanvraag afwijkt van de voorschriften van het BPA; dat de afwijkingen aanvaardbaar zijn en vallen binnen de toepassingsmogelijkheden van artikel 4.4.1. Codex; dat ingevolge de vele aanpassingen die het dossier heeft doorlopen, de architecturale kwaliteit van het project is toegenomen;

dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening;

...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De Raad heeft met het arrest van 20 juni 2012 met nummer S/2012/0133 vastgesteld dat het beroep tijdig werd ingesteld. Er zijn geen redenen om anders te oordelen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De Raad heeft met het arrest van 20 juni 2012 met nummer S/2012/0133 vastgesteld dat de verzoekende partij beschikt over het rechtens vereist belang in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO. Er zijn geen redenen om anders te oordelen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

“ ...

- *Het geciteerde Gemeenteraadsbesluit van 27/11/2009, in het bijzonder het artikel 1 daarvan, alsook de “Lijst van het bouwkundig erfgoed in Oostende met lokaal belang” waaraan artikel 1, §2 van genoemd Gemeenteraadsbesluit verbindend kracht geeft;*
 - *Artikel 12/2 van het Decreet van 3/03/1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten (hierna “Monumentendecreet”), artikel 1, 1°, g) van het Besluit van de Vlaamse Regering van 5/06/2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen (hierna “Adviesbesluit”), en artikel 3, 8°, b) van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14/04/2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (hierna “Vrijstellingsbesluit”);*
 - *artikel 4.3.1., §§1 en 2 VCRO;*
 - *& artikel 4.3.4. Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening;*
 - *in samenhang met de artikelen 2 en 3 Formele Motiveringswet en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur*
- ...”

De verzoekende partij duidt in dit middel op verschillende elementen die zouden aantonen dat de afbraak van het herenhuis in de ■■■ niet vergund kan worden. Zij wijst hiertoe op het gemeenteraadsbesluit van 27 november 2009 dat aan het pand een locuswaarde ‘hoog’ geeft en waardoor, ook al zou het betrokken besluit slechts een beleidsrichtlijn zijn, het verkieslijk wordt geacht dat de in de lijst opgenomen panden behouden blijven. Vervolgens wijst zij op het ongunstig advies van de afdeling Onroerend Erfgoed West-Vlaanderen waarbij een afweging wordt gemaakt tussen de erfgoedwaarden van het pand en de merites van de aanvraag. Bijkomend stelt de verzoekende partij dat ingevolge de artikelen 4.3.1 en 1.1.4 VCRO de verwerende partij de aanvraag moet beoordelen in het licht van de esthetische en culturele aspecten. Op grond van deze toetsing zou blijken dat de afbraak van het pand voor belangrijke negatieve gevolgen zorgt die een weigering van de stedenbouwkundige vergunning noodzakelijk maken.

Tot slot is de verzoekende partij van oordeel dat ook op grond van artikel 4.3.4 VCRO de vergunning eerder dient geweigerd te worden, gezien het artikel een facultatieve weigeringsgrond bevat en de verwerende partij hierdoor een opportuniteitstoets dient door te voeren op grond van een evenwichtige afweging van de betrokken belangen. Volgens de verzoekende partij is in de bestreden beslissing geen dergelijke afweging in het licht van bovenstaande argumenten gebeurd, waardoor deze onafdoende gemotiveerd en kennelijk onredelijk is. Zij stelt inzake de betrokken motivering uit de bestreden beslissing het volgende:

“ ...

Alvast is dergelijke afweging in het licht van de verschillende argumenten die kunnen worden ingebracht voor een weigering van de beoogde stedenbouwkundige vergunning allerminst afdoende uitgewerkt en is zij deswege kennelijk onredelijk. De opmerking dat tegenover een ongunstig advies ook een gunstig advies kan worden gesignaleerd, maakt alvast geen inhoudelijke afweging uit. Voorts bevat de geciteerde passage eigenlijk enkel het standpunt van verwerende partij dat het project van BVBA DUCA architecturaal kwalitatief is en dat daarin accenten worden gelegd die verwijzen naar het bestaande, te slopen pand (herenhuis).

De loutere verwijzing naar de architecturale kwaliteit van het voorgenomen project maakt op zich evident geen afweging uit op basis waarvan de erfgoedwaarde van het herenhuis in redelijk als ondergeschikt aan het nieuwbouwproject kan worden verklaard. De hiertoe vereiste afweging veronderstelt minstens dat in de bestreden beslissing in concreto zou worden uiteengezet met welke belangen van ter zake nieuwbouwproject rekening werd gehouden om aan de erfgoedwaarde slechts een subsidiaire betekenis te geven en hoe het nieuwbouwproject concreet tegemoet komt aan het verlies aan (lokale) erfgoedwaarde en de daaraan inherente aantasting van de in art. 1.1.4. als te waarborgen aangemerkte "ruimtelijke kwaliteit".

...”

De verzoekende partij wijst nog op de schending van de formele motiveringsplicht in hoofde van de verwerende partij gezien uit de motivering niet blijkt waarom het ene advies werd gevolgd en met het andere advies, daarenboven ongunstig, geen rekening wordt gehouden.

Daarnaast is de verzoekende partij van oordeel dat de verwerende partij niet aangeeft waarom de ongunstige adviezen van de brandweer en de dienst beheer, ontwerp en inrichting van de stad Oostende slecht betrekking hebben op bijkomstige elementen. Ook stelt de verzoekende partij zich de vraag waarom de voorwaarde van de Adviescommissie A.be. dat het project in zo licht mogelijke materialen dient te worden uitgevoerd niet als vergunningsvoorwaarde is opgenomen en al evenmin wordt behandeld. Het feit dat de verwerende partij ervan uitgaat dat de Adviescommissie A.be. een onvoorwaardelijk gunstig advies zou gegeven hebben, samen met de omstandigheid dat de verwerende partij tevens de beweringen van de tussenkomende partij inzake het naderhand bezorgen van bijkomende plannen zonder meer aanneemt, wijst volgens de verzoekende partij tot slot nog op een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

2.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend en lijkt de gegrondheid van het tweede middel van de verzoekende partij dan ook niet te betwisten.

3.

De tussenkomende partij antwoordt als volgt:

“ ...

Het tweede middel vormt opnieuw een heel lang uitgesponnen redenering waarbij het niet steeds even duidelijk is welke pointe de verzoekende partij precies probeert te maken.

De verzoekende partij roept alvast de volgende rechtsgronden in die zouden geschonden zijn:

- het gemeenteraadsbesluit van 27 november 2009;*
- artikel 12/2 Monumentendecreet (de onroerenderfgoedtoets), het ‘adviesbesluit’ en het ‘kleinewerkenbesluit’;*
- artikel 4.1.1, § 1 en 2 Codex RO (de goede ruimtelijke ordening);*
- artikel 4.3.4 Codex RO (doelstellingen of zorgplichten uit andere beleidsvelden);*
- dit alles in samenhang met de formele motiveringsplicht.*

De tussenkomende partij kan hierna op eenvoudige wijze aan tonen dat geen van deze rechtsgronden is geschonden.

1) Schending van het gemeenteraadsbesluit van 27 november 2009

De tussenkomende partij kan in dit verband verwijzen naar wat hoger werd gezegd onder het eerste middel, punt 1, namelijk dat het bedoelde gemeenteraadsbesluit geen verordenende kracht heeft, mar slechts een intern gemeentelijke beleidskader is. Daar waar het gemeenteraadsbesluit geen rechtsnorm is, kon de deputatie het gemeenteraadsbesluit ook niet schenden.

2) Schending van artikel 12/2 Monumentendecreet (de onroerenderfgoedtoets), het ‘adviesbesluit’ en het ‘kleinewerkenbesluit’

Artikel 12/2 van het Monumentendecreet luidt als volgt.

...

De tweede paragraaf van artikel 12/2 bepaalt zeer uitdrukkelijk dat de onroerenderfgoedtoets slechts in werking treedt voor aanvragen die worden ingediend nadat het noodzakelijke uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering hiervoor in werking is getreden.

Op het ogenblik van het indienen van de aanvraag van de tussenkomende partij was er nog geen uitvoeringsbesluit, op vandaag trouwens nog steeds niet. Aangezien artikel 12/2 Monumentendecreet nog niet van kracht was op het ogenblik van de bestreden beslissing, kan de deputatie deze rechtsregel onmogelijk hebben geschonden.

De verzoekende partij doet in voetnoot 4 op pagina 17 van het verzoekschrift verwoede pogingen om aan te tonen dat desondanks de onroerenderfgoedtoets via een omweg toch reeds van toepassing zou zijn. De verzoekende partij verwijst hiervoor naar allerlei beleidsdocumenten en beleidsverklaringen. Het spreekt voor zich dat dit deze instrumenten geen enkele rechtskracht hebben en dat zij zeker niet kunnen worden tegengeworpen ten aanzien van de deputatie of van de tussenkomende partij, tegen een duidelijke decreettekst in. Enkel een besluit van de Vlaamse regering kon de onroerenderfgoedtoets in werking doen treden, geen enkel ander instrument of verklaring.

Volledigheidshalve merkt de tussenkomende partij op dat de door de verzoekende partij in voetnoot 4 gesuggereerde "omweg", met name een vermeend verplicht advies van Onroerend Erfgoed, ook geen steek houdt. Hoger heeft de tussenkomende partij bij de weerlegging van het eerste middel onder punt 3 i.v.m. artikel 4.3.3 reeds aangetoond dat ten tijde van de bestreden beslissing er helemaal geen verplicht advies van Onroerend Erfgoed was voor de

sloop van gebouwen op de inventaris van bouwkundig erfgoed. Artikel 1, 1°, g) van het Besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 'tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen' voorzag enkel in een verplicht advies voor gebouwen die onderworpen waren aan de onroerenderfgoedtoets. Zolang de onroerenderfgoedtoets niet van kracht was, was bijgevolg geen enkel gebouw uit de inventaris onderworpen aan een verplicht advies van Onroerend Erfgoed. Zoals hoger gezegd werd de link met de onroerenderfgoedtoets geschrapt bij besluit van de Vlaamse regering van 2 juli 2010, maar deze wijziging geldt uiteraard niet voor de alhier bestreden beslissing, die dateert van 1 juli 2010.

De tussenkomende partij ziet niet in hoe het kleinwerkenbesluit zou kunnen geschonden, nu de sloop en de herbouw wel degelijk werden vergund. De vergunning maakt precies het voorwerp uit van het voorliggende verzoekschrift.

3) Artikel 4.3.1, §§ 1 en 2 Codex RO (de goede ruimtelijke ordening)

De tussenkomende partij zal dit aspect behandelen bij de bespreking van de motiveringsplicht (punt 5).

4) Artikel 4.3.4 Codex RO (doelstellingen of zorgplichten uit anderebeleidsvelden)

Artikel 4.3.4 Codex RO luidt als volgt:

...

De voorwaarden van artikel 4.3.4 Codex RO zijn op geen enkele manier vervuld.

- Vooreerst was er in het voorliggende dossier helemaal geen "verplicht" in te winnen advies. Het advies van de commissie A.be is geen verplicht advies in de zin artikel 4.7.16, § 1 Codex RO en ten tijde van de bestreden beslissing was de adviesverplichting van Onroerend Erfgoed nog niet van kracht (zie hoger bij het eerste middel ivm artikel 4.3.3 Codex RO).*
- Bovendien is er geen sprake van enige "wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepaling" die een doelstelling of voorzorg vanuit onroerend erfgoed verplichtend oplegt. Immers, het gemeenteraadsbesluit van 27 november 2009 is slechts een beleidsdocument zonder juridische waarde (zie hoger bij het eerste middel) en de inventaris van het bouwkundig erfgoed verkrijgt slechts een juridische waarde na de inwerkingtreding van de onroerenderfgoedtoets (zie hoger).*

5) De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en de motiveringsplicht.

Nu is aangetoond dat het te slopen pand niet onderworpen was aan enige specifieke beperking vanuit het beleidsdomein onroerend erfgoed, kon de deputatie zich beperken

tot een toets van de aanvraag aan de gewone beoordelingsregels van de goede ruimtelijke ordening, zoals bepaald in artikel 4.3.1, § 1 en 2 Codex RO.

De beslissing van de deputatie is goed gemotiveerd, zowel wat de afbraak van de bestaande woningen betreft, als wat de nieuwbouw betreft.

Wat de **afbraak** betreft, maakt de deputatie de volgende overwegingen.

- De deputatie geeft zich er rekenschap van dat een van de drie te slopen panden is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, maar de deputatie stelt hierbij onmiddellijk vast dat het pand **niet als "waardevol" is aangeduid volgens het BPA** (in tegenstelling tot andere panden in hetzelfde BPA) (zie pagina 7, tweede alinea bestreden beslissing). De deputatie heeft aldus vastgesteld dat de erfgoedwaarde enkel is beschreven in een niet bindend document, maar dat het vigerende BPA toch het juridische instrument bij uitstek om de goede ruimtelijke ordening op gedetailleerde wijze vast te leggen - het pand niet heeft weerhouden als "waardevol".
- Vervolgens kadert de deputatie de aanvraag in het **overlegproces met de adviescommissie A.be**. Deze adviescommissie is samengesteld met een aantal extern deskundigen en vormt het koninginnenstuk van het gemeentelijke beleid. De adviescommissie wordt geacht de afwegingen in verband met de erfgoedwaarden met de grootste deskundigheid te kunnen inschatten. De deputatie citeert de algemene conclusie van de adviescommissie. De deputatie sluit zich duidelijk aan bij het standpunt van de adviescommissie, zoals blijkt op p. 8, waar de deputatie het gunstige advies van de adviescommissie tegenover het advies van Onroerend Erfgoed plaatst. De deputatie heeft aldus impliciet maar zeker zich de overwegingen van de adviescommissie eigen gemaakt. In de conclusie stelt de adviescommissie dat de baseline van het door de gerneenteraad goedgekeurde Actieplan Bouwkundig Erfgoed (A.be) "behoud door ontwikkeling" luidt, wat betekent dat "ontwikkeling" niet uitgesloten is. Het vervangen, van een erfgoedpand is dus mogelijk, mits de nieuwbouw een hoge architecturale kwaliteit heeft. De adviescommissie komt tot het besluit dat de nieuwbouw een sterke eigentijdse interpretatie is van het af te breken herenhuis, waarbij rekening wordt gehouden met de typerende kenmerken ervan: juiste raamverhouding, behoud van de bestaande verdiepingshoogte, de juiste verhouding van open en gesloten gedeelten en de doorsnede van het bestaande gebouw".
- Door te verwijzen naar het uitgebreide overleg tussen de commissie en de tussenkomende partij, sluit de deputatie zich impliciet maar zeker aan bij de overwegingen die er bij de commissie toe hebben geleid om de afbraak toe te laten. Deze argumenten staan in de beraadslaging van de commissie na het overleg op 20 januari 2009, waarbij de commissie in de afweging rekening heeft gehouden met de vaststelling dat de tussenkomende partij een investering heeft gedaan op een tijdstip dat de commissie nog niet was opgestart. De commissie heeft hierbij uitdrukkelijk een afweging gemaakt tussen de culturele, de economische en de esthetische gevolgen van het project, zoals voorzien in het toenmalige artikel 4 DRO (artikel 1.1.4 Codex RO) (**stuk 4**).

De deputatie maakt uitdrukkelijk melding van het feit dat de eerste aanvraag werd ingediend in december 2006 - dit is een half jaar voor het eerste gemeenteraadsbesluit van 24 mei 2007 -, en door uitdrukkelijk te verwijzen naar het feit dat de aanvraag meermaals werd voorgelegd aan de commissie en

meermaals werd herwerkt rekening houdende met de opmerkingen van de commissie, en door te verwijzen naar het gunstige advies van de commissie, waarbij de algemene conclusie wordt geciteerd, maakt de deputatie zich het standpunt van de commissie eigen omtrent de relevantie van de chronologie van de investering en de aanvraag, de latere beleidsvisie van de gemeente en het overleg dat om die reden tot stand is gekomen tussen de adviescommissie en de tussenkomende partij.

- De deputatie uit haar verwondering omtrent de weigering door het college van burgemeester en schepenen, tegen het advies van haar eigen adviescommissie in, zonder enige motivering bovendien.
- De deputatie stelt dat de sloop niet zomaar kan worden uitgesloten, gezien het gemeenteraadsbesluit niet verordenend is, gezien het uiteindelijke gunstige advies van de adviescommissie A.be en gezien het feit dat er een architecturaal kwalitatief project wordt voorzien.
- Op pagina 7-8 weegt de deputatie het gunstige advies van de commissie A.be of tegen het ongunstige advies van Onroerend Erfgoed. De deputatie houdt in dit verband rekening met het uitgebreide overleg bij de totstandkoming van de definitieve aanvraag, wat geleid heeft tot architecturale kwaliteit: "Bovendien kan opgemerkt worden dat het project in samenspraak met de adviescommissie A. be meermaals herwerkt werd, waardoor er een architecturaal kwalitatief project wordt voorzien ter vervanging. Het nieuwe project verwijst ook naar het bestaande herenhuis en voorziet in een interessante en eigentijdse interpretatie van het bestaande herenhuis."

De deputatie motiveert ook zeer duidelijk waarom zij van oordeel is dat de vervangende **nieuwbouw** een meerwaarde betekent voor de goede plaatselijke ordening.

- Op pagina 6 van het besluit, onder het hoofdstuk "Beschrijving van de aanvraag" toont de deputatie dat ze de aanvraag zeer grondig heeft bestudeerd en geïnterpreteerd. De deputatie neemt hierbij oog voor de kwaliteiten van het project in het licht van het concept van een modeme interpretatie van een herenhuis, dat in de plaats komt van het bestaande, of te breken herenhuis, bijv. "het project wordt vormgegeven door het **creëren van twee verschillende entiteiten**. Beide entiteiten onderscheiden zich van elkaar door o.a. het gabariet en het materiaalgebruik" (...) "Het neoclassicistisch herenhuis (■■■■) wordt afgebroken en herbouwd tot een **eigentijdse interpretatie van een herenhuis**. Er wordt een sokkel voorzien van zwarte baksteen en daarboven lichtgrijze baksteen. Er wordt gewerkt met hogere bouwlagen **verwijzend naar het bestaande herenhuis**. Ook het feit dat de bouwlagen horizontaal van elkaar afgeboord worden, de eerder symmetrische raamverdeling en de betonnen uitkraging **verwijzen naar het bestaande of te breken herenhuis**." (...)
- Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening op pagina 9 herhaalt de deputatie het bovenstaande, en zij voegt daar nog aan toe dat de langwerpige ramen tot op de vloer positief zijn voor de gevel van het gebouw en dat de tweedeling tussen de beide panden positief is omdat zo wordt vermeden dat er een schaalbreuk ontstaat.

Nog in verband met de motiveringsplicht meent de verzoekende partij op p. 23-24 van het verzoekschrift dat de deputatie geen rekening heeft gehouden met het feit dat het

advies van de commissie slechts voorwaardelijk gunstig was, omdat de commissie had opgelegd te werken met zo licht mogelijke materialen. De verzoekende partij verliest hierbij uit het oog dat het advies was gegeven op basis van een plan met donkerbruine bakstenen, en dat de materialen op grond van het advies van de commissie werden gewijzigd in lichtgrijze bakstenen. De deputatie heeft een plan met lichtgrijze bakstenen vergund, in overeenstemming met de voorwaarde van de commissie.

...

Beoordeling door de Raad

1.

De Raad merkt op dat de verzoekende partij in haar vierde middel de schending inroept van de formele motiveringsplicht zoals uitgedrukt in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Uit de toelichting het middel blijkt evenwel dat de verzoekende partij de motieven van de bestreden beslissing wel degelijk kent, doch deze bekritiseert op feitelijke en juridische juistheid en onredelijke beoordeling door een onafdoende, onredelijke en onzorgvuldige motivering.

De verzoekende partij heeft dus blijkbaar geen schade ondervonden van enige schending van een formele motiveringsplicht, zodat dit middel, voor zover het gesteund is op de schending van de formele motiveringsplicht, niet dienstig kan worden ingeroepen. De Raad verstaat de ingeroepen schending van de motiveringsplicht als een schending van de materiële motiveringsplicht aangezien het noopt tot een onderzoek naar de deugdelijkheid van de motieven van de bestreden beslissing.

2.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat de bestreden beslissing moet gedragen worden door rechtens aanvaardbare motieven die steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten. Deze motieven kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het administratief dossier.

Bovendien vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de feitingaring slechts na een zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt. Tot slot moet die overheid de gegevens die in rechte en feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen.

In die zin mag de Raad zich in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht zijn beoordeling van de feiten niet in de plaats stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. De Raad is wel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenend bestuur de haar terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot haar beslissing is kunnen komen.

3.

Met betrekking tot de voorziene sloop van het herenhuis te [REDACTED] stelt de verwerende partij in de bestreden beslissing dat het pand opgenomen is in de Inventaris Bouwkundig Erfgoed en dat het pand in het toepasselijke BPA niet als waardevol wordt aangeduid. Vervolgens verwijst de verwerende partij naar de opeenvolgende voorstellen voorgelegd aan de adviescommissie A.be. en het uiteindelijke gunstig advies dat deze laatste zou uitgebracht hebben. Bijkomend stelt de verwerende partij in de bestreden beslissing dat er, ondanks de weigering van het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij, geen absoluut sloopverbod geldt voor

het herenhuis aangezien het gemeenteraadsbesluit van 27 november 2009 betreffende de Lijst van het Bouwkundig Erfgoed in Oostende met Lokaal Belang slechts een beleidskader zou vormen.

Tot slot haalt de bestreden beslissing het ongunstig advies van Onroerend Erfgoed inzake de sloop aan en stelt hierbij enkel het volgende:

“ ...

Hiertegenover staat echter het gunstig advies van de adviescommissie A.be. Bovendien kan opgemerkt worden dat het project in samenspraak met de adviescommissie A.be meermaals herwerkt werd, waardoor er een architecturaal kwalitatief project wordt voorzien ter vervanging. Het nieuwe project verwijst ook naar het bestaande herenhuis en voorziet in een interessante en eigentijdse interpretatie van het bestaande herenhuis.

...”

4.

De Raad stelt vast dat deze motieven niets zeggen over de mogelijkheid van het behoud van het pand, meer bepaald in het licht van de karakteristieke en representatieve neoclassicistische stijl van het herenhuis uit de 19^{de} eeuw. Uit de door de verwerende partij gegeven motieven kan niet worden afgeleid of de gevraagde sloop en bouw van een meergezinswoning met ondergrondse parkeerplaatsen, in het licht van de bestaande oorspronkelijke toestand van het pand, meer verantwoord lijkt of een meerwaarde zou inhouden tegenover de verbouwing van het pand.

De Raad kan enkel vaststellen dat de verwerende partij zich aansluit bij de motivering terzake van de adviescommissie A.be dat gericht is op de architecturale kwaliteiten, met verwijzing naar het bestaande herenhuis, van de nieuwbouw. Hierbij ontbreken echter eigen inhoudelijke overwegingen over de opportuniteit van het behoud van het herenhuis of waarom de sloop wordt verkozen. Het tegenover elkaar stellen van het gunstig advies tegenover het ongunstig advies kan geen afdoende motivering uitmaken. De omstandigheid dat de verwerende partij het gunstig advies inhoudelijk herneemt en het zich daardoor eigen maakt, doet hieraan geen afbreuk.

In plaats van een eigen beoordeling te voeren inzake de erfgoedwaarde van het pand en de voor- en nadelen van een eventuele verbouwing of sloop, beperkt de verwerende partij er zich inderdaad toe feitelijke gegevens aan te brengen die naar haar oordeel de aanvraag kunnen inwilligen; met name de niet-aanduiding als waardevol in het BPA, het ontbreken van een absoluut sloopverbod gelet op het beleidskader voortvloeiende uit het gemeenteraadsbesluit van 27 november 2009, het meermaals herwerkt zijn van het project, en het gunstig advies van de commissie A.be. dat het ongunstig advies van Onroerend Erfgoed zou ontkrachten.

Bovendien wordt door de verwerende partij het negatieve advies van de afdeling Onroerend Erfgoed in het geheel niet ontmoet of weerlegd wat betreft de erfgoedwaarde, de locuswaarde ‘hoog’, de onaangetaste neoclassicistische karakteristieken en tenslotte de aanbeveling het pand te verbouwen.

5.

Terecht werpt de verzoekende partij dan ook op dat deze motivering niet afdoende en kennelijk onredelijk is, en geen concrete afweging maakt ten aanzien van de erfgoedwaarde van het herenhuis op grond waarvan besloten kan worden tot de sloop van het pand.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van bvba [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 1 juli 2010, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een meergezinswoning met ondergrondse autostandplaatsen na sloop van de bestaande bebouwing op de percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.

4. 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 terechtzitting op 11 juni 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER, voorzitter van de derde kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Katrien VISSERS

Filip VAN ACKER