

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0006 van 13 januari 2015
in de zaak 2010/0681/A/2/0715

In zake:



bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Ria HENS
kantoor houdende te 2930 Brasschaat, Bredabaan 161 bus 1
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij


tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**



verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 14 juli 2010 en geregulariseerd met een aangetekende brief van 27 augustus 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 20 mei 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente  van 31 augustus 2009 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het wijzigen van de bestemming inrichten hondenpension, inrichten paardenpension en kleine binnenpiste binnen de huidige structuur en buitenpiste.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend, maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 11 oktober 2011, waar de behandeling van de vordering tot vernietiging ambtshalve werd verdaagd naar de zitting van 20 december 2011. De verzoekende partij werd verzocht het aanvraagdossier te bezorgen dat aanleiding heeft gegeven tot de afgifte van het stedenbouwkundig attest van 25 augustus 2008.

De partijen zijn uitgenodigd voor de zitting van 20 december 2011, waar de vordering tot vernietiging verder werd behandeld.

Het aanvraagdossier werd aan het dossier toegevoegd.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij is schriftelijk verschenen.

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 VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 22 januari 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de [REDACTED] namens de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het wijzigen van bestemming: inrichten hondenpension, inrichten paardenpension en kleine binnenpiste binnen huidige structuur en buitenpiste”*. Zij baseren zich hiervoor op een positief stedenbouwkundig attest van 25 augustus 2008 dat, op gunstig advies van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed, de bestemmingswijziging van een landbouwbedrijf naar een honden- en paardenpension toestond.

De aanvraag heeft hoofdzakelijk de volgende regularisaties als voorwerp:

- schuur 1 ‘paardenpension’: verbouwing/inrichting voormalige veestal tot paardenstal voor circa 13 pensionpaarden;
- schuur 2 ‘hondenpension’: wijziging van de bestemming schuur tot hondenpension voor circa 12 pensionhonden en 5 eigen honden;
- aanleg buitenpiste van circa 26mx60m, bestaande uit zavel en scheldezend.

Daarnaast wordt voor schuur 3 een nieuwe bestemmingswijziging gevraagd van kleine schuur tot berging van diervoeding en machines voor de bewerking van circa 3,5 hectare grond.

De oorspronkelijke stedenbouwkundige vergunningen van 1986 en 1988 hebben betrekking op de bouw van landbouwgebouwen (stalling/machineloods/opslagruimte/sleufsilo) en een woning. De aanvragers oefenen zelf geen agrarische activiteiten meer uit.

Op 7 juli 2009 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een milieuvergunning aan de verzoekende partij voor het exploiteren van een dierenpension (hondenpension voor maximaal 16 volwassen honden en het trainen/africhten van honden + paardenpension voor maximaal 19 paarden en het trainen/africhten ervan (binnen- en buitenpiste)).

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan 'Turnhout' gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Het perceel is gelegen binnen de grenzen van het bij koninklijk besluit van 27 mei 1977 beschermd landschap 'De Brechtse Heide'.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 2 februari 2009 tot en met 4 maart 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling, brengt op 20 februari 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De brandweer van [REDACTED] brengt op 6 maart 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed, brengt op 20 augustus 2009 volgend ongunstig advies uit:

“...

De Brechtse Heide werd op 27 mei 1977 officieel als landschap beschermd omwille van de aanwezige esthetische en wetenschappelijke waarde. In december 2008 werd het landschap definitief aangeduid als ankerplaats omwille van de aanwezigheid van vele waardevolle erfgoedelementen.

...

De voorliggende aanvraag heeft betrekking op een perceel en landbouwbedrijf gelegen langs de [REDACTED] in het noorden van de ankerplaats en beschermd landschap, in een gedeelte dat in tegenstelling van de rest van het uitgestrekt gebied behoort tot een min of meer gesloten landbouwgebied door het voorkomen van houtkanten en bomenrijen (gebied Eyndhoven). De visie in het zopas opgemaakte landschapsbeheersplan gaat uit van het behoud en versterking van dit gesloten landbouwlandschap met specifieke aandacht voor het beheer en de aanplant van kleine landschapselementen die de historische perceelsstructuur benadrukken en ecologische verbindingen vormen.

Het is uitermate belangrijk voor de Brechtse Heide om de historisch gegroeide en geëvolueerde landschapstypes in stand te houden en te herstellen. Dat vormt de hoofddoelstelling van het beheer en impliceert dat landbouw als beheerder van het landschap moet behouden blijven. In het gebied Eyndhoven impliceert dit verder dat weilanden en hooilanden op een gepaste manier beheerd worden, hakhoutbeheer op een deskundige wijze wordt uitgevoerd, bomenrijen worden onderhouden en de nodige aandacht uitgaat naar het beheer ivf akker- en weidevogels en natuurverbindingen.

Na toetsing van de aanvraag aan de doelstellingen van de bescherming, de aanduiding als ankerplaats en de visie in het beheersplan is Onroerend Erfgoed van mening dat de gevraagde bestemmingswijziging niet strookt met de hierboven kort geschetste zienswijze.

Bovendien worden aan de bestaande gebouwen wijzigingen aangebracht (muren dicht gemetseld, ramen, poorten en deuren voorzien, rijpistes en buitenkennels aangelegd, nieuwe compartimenteringen aangebracht, zodat het geheel storend zal overkomen in het landschap.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 31 augustus 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert deze beslissing als volgt:

“ ...

Gelet op het gunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij – Duurzame Landbouwwontwikkeling Antwerpen van 20 februari 2009 met kenmerk 21/206/09:

Gelet op het bindend ongunstig advies van Agentschap RO Vlaanderen – RO Antwerpen onroerend erfgoed met kenmerk DA000430/09/5089.B/ET IP28985:

(...) Er werden geen bezwaarschriften ingediend.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 13 oktober 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed, handhaaft op 23 december 2009 het eerder ingenomen ongunstig standpunt. Het stelt hierbij dat een aanvraag, conform het voorziene in het stedenbouwkundig attest van 25 augustus 2008, wel overwogen kan worden.

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

Na de hoorzitting van 26 januari 2010 beslist de verwerende partij op 28 januari 2010 om de beslissing uit te stellen om aan het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed, toelichting te vragen over het gewijzigd standpunt.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed, verstrekt op 23 februari 2010 de volgende toelichting:

“ ...

Het is niet zo dat uit een gunstig advies voor een stedenbouwkundig attest automatisch een gunstig advies voor een latere stedenbouwkundige vergunning voortvloeit. Mits een gemotiveerd advies, zoals door mijn agentschap aangereikt in eerste aanleg en bevestigd in beroep, kan hiervan worden afgeweken.

Met deze brief bevestig ik dus ons advies in beroep dd. 23/12/2009.

...”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn aanvullend verslag van onbekende datum opnieuw om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij verwijst naar zijn eerste verslag waarin was opgemerkt dat meer zaken aangevraagd zijn dan vermeld in het stedenbouwkundig attest. Toen was er geen sprake van gevelwijzigingen en werd er ook geen buitenpiste in het vooruitzicht gesteld.

De verwerende partij beslist op 20 mei 2010 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

9. Verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening:

Volgens het vastgestelde gewestplan situeert de aanvraag zich in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

...

De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.

De aanvraag is gelegen in het beschermd landschap 'De Brechtse Heide' dd. 27/05/1977. Onroerend Erfgoed heeft tijdens de procedure van de stedenbouwkundige vergunning een bindend ongunstig advies afgeleverd dit in tegenstelling tot het eerder gunstig advies van Onroerend Erfgoed bij het stedenbouwkundig attest.

Na telefonisch onderhoud met Onroerend Erfgoed melden zij dat er tijdens de procedure van het stedenbouwkundige attest een heel summier dossier is afgegeven, waarbij slechts de herbestemming binnen bestaande gebouwen ging plaatsvinden. In het stedenbouwkundig attest worden volgende zaken aangevraagd:

Wijzigen van de functie van volgende gebouwen:

Schuur 1: in te richten als paardenpension + kleine binnenpiste binnen de huidige structuur + opslag voeders.

Schuur 2: in te richten als hondenpension.

Schuur 3: in te richten ifv opslag goederen en rollend materiaal.

Vanuit deze optiek werd dan ook gunstig advies gegeven dat luidt als volgt (samengevat): “Vanuit de erfgoedzorg is er geen bezwaar tegen de voorgestelde functiewijziging van de gebouwen. Omdat het interne functiewijzigingen betreft, die geen invloed hebben op het uitzicht van de bestaande gebouwen en het beschermde landschap, kan de aanvraag worden goedgekeurd.”

Bij de stedenbouwkundige aanvraag is door Onroerend Erfgoed opgemerkt dat er toch wel verregaande veranderingen werden doorgevoerd aan de gebouwen en tevens de aanvraag voor de regularisatie van een buitenpiste. Deze wijzigingen en buitenpiste konden nog niet worden opgemerkt bij de adviesvraag naar aanleiding van het stedenbouwkundige attest.

Onroerend Erfgoed redeneert dat de wijzigingen in de gevels van de gebouwen en de buitenpiste in die mate storend zijn dat de ervaring vanuit het landschap negatief zal zijn. Vandaar het blijvend ongunstig standpunt van Onroerend Erfgoed.

Artikel 5.3.1. §1 van de Vlaamse Codex stelt dat het stedenbouwkundig attest op basis van een plan aan of een overwogen project in redelijkheid de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening zal kunnen doorstaan. Het wordt afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen of, in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.1, §1, 2°, door de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Het stedenbouwkundig attest kan niet leiden tot de vrijstelling van een vergunningsaanvraag.

§2. De bevindingen van het stedenbouwkundig attest kunnen bij het beslissende onderzoek over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning niet worden gewijzigd of tegengesproken, voor zover:

1° in de periode van gelding van het stedenbouwkundig attest geen sprake is van substantiële wijzigingen aan het betrokken terrein of wijzigingen van de stedenbouwkundige voorschriften of de eventuele verkavelingsvoorschriften;

2° de verplicht in te winnen adviezen of de tijdens het eventuele openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen geen feiten of overwegingen aan het licht brengen waarmee bij de opmaak van het stedenbouwkundig attest geen rekening werd gehouden;

→ Er worden effectief meer zaken aangevraagd dan diegene vermeld tijdens het stedenbouwkundige attest. Er was toen geen sprake van gevelwijzigingen, noch werd een regularisatie aangevraagd van de piste. Dit zorgt er voor dat er ondanks het gunstig stedenbouwkundig attest toch nog een weigering kan worden afgeleverd.

3° het stedenbouwkundig attest niet is aangetast door manifeste materiële fouten.

Met betrekking tot de bindende adviezen voor beschermde landschappen dient nog het volgende te worden opgemerkt: "De bindende adviezen betreffende landschapszorg zijn niet langer van toepassing op aanvragen voor stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen. Artikel 95 van het aanpassings- en aanvullingsdecreet voegt immers een nieuw derde lid toe aan artikel 14 §3 van het Landschapsdecreet, waarin is bepaald dat adviezen over vergunningsaanvragen in de zin van het DRO worden verleend overeenkomstig de procedurebepalingen van dat decreet en dat die adviezen de gevolgen hebben als omschreven in artikel 119 en 120 van het DRO van 18 mei 1999. Concreet zal dit betekenen dat een aanvraag die volgens het advies van het bevoegde agentschap strijdig wordt bevonden met een beschikkende bepaling van een beschermingsbesluit, zal moeten worden geweigerd. Het advies zal evenwel moeten motiveren met welke bepaling de aanvraag in strijd is."

→ De motivering van Onroerend Erfgoed is voldoende onderbouwd waarvoor er dient te worden aangesloten bij het bindend ongunstig advies van Onroerend Erfgoed.

De aanvraag dient te worden geweigerd.

...

Algemene conclusie:

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de planologische bestemming maar niet met de decretale en reglementaire bepalingen, omwille van het bindend ongunstig advies van Onroerend Erfgoed.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 5.3.1 VCRO, artikel 159 van de Grondwet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel, evenals de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Uit de toelichting bij het middel kunnen twee middelonderdelen worden afgeleid.

1.1

Eerste onderdeel: Het Advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed is in strijd met artikel 5.3.1 VCRO, met het rechtszekerheidsbeginsel en met de motiveringsplicht

De verzoekende partij stelt dat haar op 25 augustus 2008 een stedenbouwkundig attest werd afgeleverd voor het wijzigen van de functie van de volgende gebouwen:

- schuur 1: voor paardenpension + kleine binnenpiste binnen de huidige structuur + opslag voeders;
- schuur 2: voor hondenpension;
- schuur 3: voor opslag goederen & rollend materiaal.

Het Agentschap Onroerend Erfgoed heeft in het kader van dit stedenbouwkundig attest een gunstig advies verleend en aangegeven geen bezwaren te hebben bij de voorgestelde functiewijzigingen.

Volgens de verzoekende partij kon het Agentschap Onroerend Erfgoed, ingevolge artikel 5.3.1 VCRO, dan ook geen tegengesteld standpunt innemen in het kader van de voorliggende vergunningsaanvraag, nu er geen feiten of overwegingen aan het licht zijn gekomen waarmee bij het stedenbouwkundig attest geen rekening werd gehouden. Artikel 5.3.1, §2, 2° VCRO stelt immers dat de bevindingen van het stedenbouwkundig attest niet kunnen worden gewijzigd of tegengesproken voor zover de verplicht in te winnen adviezen geen feiten of overwegingen aan het licht brengen waarmee bij de opmaak van het stedenbouwkundig attest geen rekening werd gehouden.

De verzoekende partij stelt in bijkomende orde nog dat, zelfs al zouden er feiten of overwegingen aan het licht gekomen zijn waarmee bij het stedenbouwkundig attest geen rekening zou zijn gehouden, dan nog zijn de wijzigingen (aan de bestaande gebouwen en de buitenpiste) alleszins niet van die aard dat ze tot een ongunstig advies kunnen leiden. De verzoekende partij illustreert haar stelling aan de hand van een reeks foto's waarin de toestand voor het stedenbouwkundige attest wordt vergeleken met de toestand na de werken. Zo gaat het volgens de verzoekende partij immers nog steeds om 'interne functiewijzigingen': de bestaande gebouwen blijven behouden, zonder het bestaande bouwvolume te wijzigen en zonder negatieve invloed op het landschap. Zij verduidelijkt dit aan de hand van een aantal foto's die moeten aantonen dat 1) geen dakconstructies en funderingen veranderen, maar wel hier en daar een binnenmuur geplaatst wordt of een raam en een deur als minimale wijziging, zonder invloed op het uitzicht van het gebouw en 2) de buitenpiste de plaats inneemt van twee voormalige sleufsilo's. De vervallen koeienstal wordt vervangen door een mooie inrichting voor paarden. Bijkomend zijn de

gebouwen omgeven door een groenscherm, zodat eventuele wijzigingen alleszins niet zichtbaar zijn vanuit het landschap.

De rechtszekerheid die door het stedenbouwkundig attest werd gecreëerd, wordt door dit ongunstig advies op een onrechtmatige wijze weggenomen, aldus de verzoekende partij.

Tot slot bevat het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed geen concrete toetsing van de aanvraag aan de doelstellingen van de bescherming van het landschap, de aanduiding als ankerplaats en de visie van het beheersplan. Er wordt slechts op algemene wijze gesteld dat de aanvraag in strijd is met artikel 14 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg. Er wordt evenmin gemotiveerd waarom het geheel storend zou overkomen in het landschap. Deze motivering volstaat volgens de verzoekende partij niet, temeer gelet op de gewijzigde houding van het Agentschap Onroerend Erfgoed.

1.2

Tweede onderdeel: De bestreden beslissing gaat er ten onrechte van uit dat het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed ongunstig is doordat er meer zaken worden aangevraagd dan in het stedenbouwkundig attest vermeld wordt

Volgens de verzoekende partij is het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed niet ongunstig omdat er meer zaken worden aangevraagd dan wat in het kader van het stedenbouwkundig attest werd aangevraagd, maar wel omdat het Agentschap Onroerend Erfgoed van oordeel is dat de aanvraag niet strookt met de doelstellingen van de bescherming van het landschap, de aanduiding als ankerplaats en de visie in het beheersplan.

De bestreden beslissing is volgens de verzoekende partij dus gesteund op verkeerde feiten, met name dat het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed ongunstig zou zijn omdat er meer zaken worden aangevraagd dan wat in het kader van het stedenbouwkundig attest werd aangevraagd.

Met haar toelichtende nota bezorgt de verzoekende partij op vraag van de Raad nog het aanvraagdossier dat aanleiding heeft gegeven tot de afgifte van het stedenbouwkundig attest.

2.

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.3, 4.3.4, 4.7.16 en 4.7.22 VCRO, en het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Zij vraagt ook de toepassing van artikel 159 van de Grondwet om het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed buiten toepassing te laten.

2.1

Eerste onderdeel: Het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed is niet bindend want het aangevraagde is niet in strijd met direct werkende normen

Volgens de verzoekende partij is het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed niet bindend, waardoor de verwerende partij niet kon volstaan met een loutere verwijzing naar dit advies om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De verzoekende partij stelt dat uit het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed van 20 augustus 2009 niet blijkt dat de aanvraag in strijd zou zijn met bepalingen (direct werkende normen) vervat in het Koninklijk besluit van 27 mei 1977, waarbij de “Brechtse Heide”, waarin het

perceel van de verzoekende partij gelegen is, als landschap werd beschermd (hierna het KB van 27 mei 1977).

Artikel 2 van het KB van 27 mei 1977 verbiedt volgens de verzoekende partij alleen het herbouwen en verbouwen van bestaande constructies waarbij een vermeerdering van het bouwvolume optreedt, terwijl de voorliggende aanvraag geen vermeerdering van het bouwvolume beoogt.

De verzoekende partij stelt overigens dat in het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed wordt verwezen naar het feit dat het landschap definitief werd aangeduid als ankerplaats, terwijl artikel 25 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg bepaalt dat zolang ankerplaatsen niet zijn opgenomen in de ruimtelijke uitvoeringsplannen of de plannen van aanleg, zij geen beoordelingsgrond kunnen vormen voor, onder meer, stedenbouwkundige vergunningen.

Het landschapsbeheersplan waarnaar in het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed verwezen wordt, vormt volgens de verzoekende partij slechts een praktische leidraad en betreft ook geen direct werkende norm. De verzoekende partij stelt dat de aanvraag geen enkele afbreuk doet aan de visie van het landschapsbeheersplan.

De verzoekende partij stelt dat indien uit het in te winnen advies niet kan blijken waarom de aanvraag onwenselijk zou zijn binnen een ander beleidsveld dan ruimtelijke ordening, de aanvraag overeenkomstig artikel 4.3.4 VCRO niet kan geweigerd worden op basis van dit in te winnen advies.

2.2

Tweede onderdeel: Het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed is onwettig, nu het niet afdoende en concreet gemotiveerd is

Volgens de verzoekende partij is het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed onwettig, nu het niet afdoende en concreet gemotiveerd is. De motivering van het advies volstaat niet om het ongunstig advies te dragen, te meer gelet op het gunstig advies dat het Agentschap Onroerend Erfgoed voordien heeft uitgebracht in het kader van het stedenbouwkundig attest.

Zo beperkt het advies zich tot algemene en vage stijlformules zonder in concreto te motiveren waarom de gevraagde bestemmingswijziging niet zou stroken met de zienswijze van de bescherming van het landschap, de aanduiding als ankerplaats en de visie in het beheersplan. Er wordt evenmin gemotiveerd waarom het geheel storend zou overkomen in het landschap. De interne inrichtingswijziging en het plaatsen van een deur en een raam in een bestaande gevel van een bestaand gebouw, genereert op zich geen negatieve invloed op het bestaande landschap. Integendeel brengen deze wijzigingen een ordelijker en mooier uitzicht teweeg, aldus de verzoekende partij. Bovendien merkt de verzoekende partij op dat er zich in de omgeving meerdere paardenstallen met buitenpistes en hondenhotels bevinden.

De gewijzigde houding van het Agentschap Onroerend Erfgoed is bijgevolg onrechtmatig, onzorgvuldig, onredelijk, onevenredig en arbitrair. Het onwettig advies dient volgens de verzoekende partij dan ook buiten toepassing te worden gelaten overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet.

Beoordeling door de Raad

1.

Tweede middel, eerste onderdeel

1.1

In dit middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed niet bindend is, doordat het aangevraagde niet in strijd is met bepalingen van direct werkende normen.

1.2

Artikel 4.7.16, §1 VCRO luidt als volgt:

“De Vlaamse Regering wijst de instanties aan die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

Deze adviezen hebben de gevolgen als omschreven in artikel 4.3.3 en artikel 4.3.4. In voorkomend geval sorteren zij ook de gevolgen als bepaald in artikel 4.4.6, eerste lid, van deze codex of in artikel 11, §4, vierde lid, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten.

De adviezen worden uitgebracht binnen een vervaltermijn van dertig dagen, ingaand de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag. Indien deze termijn wordt overschreden, kan aan de adviesvereiste voorbij worden gegaan.”

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

“De instanties die overeenkomstig artikel 4.7.16, §1, respectievelijk 4.7.26, §4, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, om advies worden verzocht, zijn:

1° het agentschap van het Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed dat belast is met de uitvoering van het beleid inzake onroerend erfgoed voor volgende aanvragen:

(...)

c. aanvragen met betrekking tot percelen die gelegen zijn in voorlopig of definitief beschermde landschappen en in erfgoedlandschappen.”

De verzoekende partij betwist niet dat het voorwerp van de aanvraag gelegen is binnen het beschermd landschap “de Brechtse Heide”. Uit het voorgaande volgt dat het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed van 20 augustus 2009 de gevolgen heeft zoals omschreven in de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO.

Meer bepaald heeft dit advies de gevolgen zoals omschreven in artikel 4.3.3 VCRO, aangezien het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg (hierna het Landschapsdecreet genoemd), alsook de beschermingsbesluiten die in uitvoering van dit decreet worden genomen, kunnen worden gekwalificeerd als “**direct werkende normen**” in de zin van deze bepaling.

Dit blijkt immers uit artikel 12 van het Landschapsdecreet dat luidt als volgt:

“ ...

Het besluit tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap is bindend. Er mag alleen van worden afgeweken in de door dit decreet bepaalde gevallen en vormen.

De besluiten tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap hebben een individueel karakter en fungeren als aanvulling en verfijning op de sectoriële wetgevingen. Zij mogen geen erfdienstbaarheden vaststellen die in absolute zin werken of handelingen verbieden die met de geldende plannen van aanleg overeenstemmen, noch de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften kunnen verhinderen.

... ”,

en uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunnings- en handhavingsbeleid (*Parl. St., VI. P.*, 2008-2009, stuk 2011, nr. 1, 129, nr. 412) alwaar het Landschapsdecreet uitdrukkelijk als voorbeeld van direct werkende norm werd vermeld.

1.3

Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij in casu gebonden is door de inhoud en de strekking van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed en zij er dus niet kan van afwijken. Gelet op de gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, volstaat in beginsel een verwijzing naar het ongunstig bindend advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed om de vergunningsaanvraag te weigeren.

Het bindend advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed waarnaar in de bestreden beslissing wordt verwezen, moet echter wel zelf zorgvuldig en afdoende gemotiveerd zijn, opdat de bestreden beslissing, die steunt op dit bindend advies, de wettigheidstoets doorstaat. De Raad verwijst hiervoor naar zijn hierna volgende beoordeling van het eerste middel, eerste onderdeel en het tweede middel, tweede onderdeel.

2.

Eerste middel, eerste onderdeel en tweede middel, tweede onderdeel

2.1

De verzoekende partij stelt in deze middelonderdelen dat het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed onwettig is, nu het in strijd met artikel 5.3.1 VCRO een standpunt inneemt dat tegengesteld is aan het standpunt dat het in het kader van het stedenbouwkundig attest had ingenomen.

Bovendien zou niet concreet gemotiveerd zijn waarom het aangevraagde niet strookt met de bescherming van het landschap en een negatieve invloed heeft op dit landschap.

2.2

Op 21 november 2007 heeft de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Brecht een aanvraag ingediend voor het bekomen van een stedenbouwkundig attest voor een bestemmingswijziging van bestaande gebouwen. In de aanvraag werd het volgende gevraagd:

“Bestaande functies gebouwen:

- woning

- schuur met koestal voor +/- 150 stuks vleesvee
- schuur voor opslag voeder en rollend materieel
- schuur voor opslag rollend materieel

Wijzigen naar:

- woning: zelfde zonder uitbreiding
- schuur 1: voor paardenpension + kleine binnenpiste binnen de huidige structuur + opslag voeder
- schuur 2: voor hondenpension
- Schuur 3: voor opslag goederen en rollend materieel"

Op vraag van de gemeente [REDACTED] wordt door de verzoekende partij de volgende bijkomende informatie verstrekt:

"...
Wij achten de gebouwen en terreinen bouwfysisch geschikt voor het nieuwe gebruik, mits aanpassingen van de oude koestallen naar moderne paardenboxen.
 ..."

Uit het aanvraagdossier blijkt dat de verzoekende partij slechts een summiere schets van een grondplan heeft gevoegd, zonder plan of schets van de gevelwijzigingen aan de bestaande gebouwen.

Naar aanleiding van deze aanvraag heeft het Agentschap Onroerend Erfgoed op 28 januari 2008 het volgende gunstig advies uitgebracht:

"...
Vanuit de erfgoedzorg is er geen bezwaar tegen de voorgestelde functiewijziging van de gebouwen, gelegen [REDACTED], kadastraal gekend als [REDACTED]

Omdat het interne functiewijzigingen betreft, die geen invloed hebben op het uitzicht van de bestaande gebouwen en het beschermde landschap, kan de aanvraag worden goedgekeurd.
 ..."

Op 22 januari 2009 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] de aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "het wijzigen van bestemming: inrichten hondenpension, inrichten paardenpension en kleine binnenpiste binnen huidige structuur en buitenpiste" die geleid heeft tot de bestreden beslissing.

De aanvraag heeft de volgende regularisaties als voorwerp:

- schuur 1 'paardenpension': verbouwing/inrichting voormalige veestal tot paardenstal voor circa 13 pensionpaarden;
- schuur 2 'hondenpension': wijziging van de bestemming schuur tot hondenpension voor circa 12 pensionhonden en 5 eigen honden;
- schuur 3: wijziging van de bestemming schuur tot berging van diervoeding en machines voor de bewerking van circa 3,5 hectare grond;
- aanleg buitenpiste van circa 26mx60m, bestaande uit zavel en scheldezand.

Naar aanleiding van deze aanvraag heeft het Agentschap Onroerend Erfgoed op 20 augustus 2009 het volgende ongunstig advies uitgebracht:

“
...

Na toetsing van de aanvraag aan de doelstellingen van de bescherming, de aanduiding als ankerplaats en de visie in het beheersplan is Onroerend Erfgoed van mening dat de gevraagde bestemmingswijziging niet strookt met de hierboven kort geschetste zienswijze.

Bovendien worden aan de bestaande gebouwen wijzigingen aangebracht (muren dicht gemetseld, ramen, poorten en deuren voorzien) rijpistes en buitenkennels aangelegd, nieuwe compartimenteringen aangebracht, zodat het geheel storend zal overkomen in het landschap. Het decreet betreffende de landschapszorg (artikel 14) bepaalt immers dat het landschap op geen enkele wijze mag ontsierd worden.

...”

2.3

Zoals hoger gesteld kan de verwerende partij, gelet op haar gebonden bevoegdheid, in beginsel volstaan met de verwijzing naar het negatief bindend advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed om de vergunningsaanvraag te weigeren. Voorwaarde is wel dat het advies waarnaar de verwerende partij in de bestreden beslissing verwijst, zelf zorgvuldig is, zowel naar inhoud als met betrekking tot de wijze van totstandkoming. Dit houdt onder meer in dat het advies zelf afdoende gemotiveerd moet zijn. Nu in het advies van 20 augustus 2009 bovendien wordt afgeweken van een door het Agentschap Onroerend Erfgoed vorig ingenomen standpunt, dient het advies des te zorgvuldiger te worden gemotiveerd.

De Raad kan zich in het kader van de hem opgedragen legaliteitstoets niet in de plaats stellen van het Agentschap Onroerend Erfgoed. Hij is enkel bevoegd om na te gaan of het Agentschap in het kader van de adviesverplichting de toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het deze correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot het verleende advies is kunnen komen.

2.4

Uit het voorgaande en uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partij, naast hetgeen zij in het kader van het stedenbouwkundig attest had gevraagd (met name bestemmingswijzigingen van de bestaande gebouwen), in de voorliggende aanvraag ook gevelwijzigingen aan de bestaande gebouwen en de aanleg van een buitenpiste vraagt. De bestemmingswijzigingen die in het kader van het stedenbouwkundig attest werden gevraagd blijven dezelfde als in het kader van de voorliggende vergunningsaanvraag.

Los van de vraag of het Agentschap Onroerend Erfgoed, gelet op zijn gunstig advies van 28 januari 2008 voor de gevraagde bestemmingen, nu een ongunstig advies kan verlenen voor dezelfde bestemmingswijzigingen, zonder te motiveren waarom deze bestemmingswijzigingen plots niet meer stroken met de door haar geschetste zienswijze, stelt de Raad met de verzoekende partij vast dat het advies van 20 augustus 2009 van het Agentschap Onroerend Erfgoed kennelijk onzorgvuldig en niet afdoende gemotiveerd is.

Uit het advies van 20 augustus 2009 van het Agentschap Onroerend Erfgoed kan immers niet worden afgeleid waarom de vergunningsaanvraag een negatieve invloed zou kunnen hebben op de kenmerken van het landschap, waarvoor het werd beschermd. Een loutere beschrijving van de aangevraagde werken, en hieruit afleiden dat de werken in hun geheel “storend [zullen] overkomen in het landschap”, is een algemene stijlformule, die niet volstaat als afdoende en concrete motivering om een negatief advies te dragen. Het advies van 20 augustus 2009 van het

Agentschap Onroerend Erfgoed schendt hierdoor de motiveringsplicht evenals de zorgvuldigheidsplicht.

De Raad stelt tevens vast dat in de bestreden beslissing evenmin wordt tegemoetgekomen aan dit motiveringsgebrek. De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing zelfs uitdrukkelijk dat *“de motivering van Onroerend Erfgoed voldoende onderbouwd [is] waardoor er dient te worden aangesloten bij het bindend ongunstig advies van Onroerend Erfgoed”*.

De Raad dient dan ook vast te stellen dat het advies van 20 augustus 2009 van het Agentschap Onroerend Erfgoed onwettig is en dat bijgevolg de bestreden beslissing eveneens onwettig is, nu ze gesteund is op dit onwettig bindend advies.

2.5

De middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

VI. INJUNCTIE

Overeenkomstig artikel 4.8.3, derde lid, 3° VCRO kan de Raad, naast het bevel om een nieuwe beslissing te nemen binnen een door de Raad te bepalen termijn, de procedurele handelingen omschrijven die voorafgaand aan de herstelbeslissing moeten worden gesteld.

Nu de Raad heeft geoordeeld dat het bindend advies van 20 augustus 2009 van het Agentschap Onroerend Erfgoed onwettig is, dient de verwerende partij, alvorens de herstelbeslissing te nemen, een nieuw advies te vragen aan het Agentschap Onroerend Erfgoed.

Gelet op het feit dat de verzoekende partij als beroepsindiener in haar aanvankelijk administratief beroepsschrift gevraagd heeft gehoord te worden, dient de verwerende partij naar aanleiding van haar herstelbeslissing het nieuwe advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed voorafgaandelijk aan de nieuwe hoorzitting aan de verzoekende partij te bezorgen, zo mogelijk samen met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zodra de verzoekende partij daarvan inzage vraagt.

Gelet op de bijkomende te stellen procedurehandeling acht de Raad het aangewezen dat aan de verwerende partij een langere termijn dan gebruikelijk wordt toegekend om een nieuwe beslissing te nemen. Een termijn van vijf maanden lijkt hiertoe in alle redelijkheid voldoende garanties te bieden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt ontvankelijk en gegrond verklaard.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 20 mei 2010, waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het wijzigingen van de functie van landbouwbedrijf naar honden- en paardenpension en van de inrichting van een binnen- en buitenpiste op het perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED]
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vijf maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidig arrest.
4. De Raad beveelt de verwerende partij om, alvorens een nieuwe beslissing te nemen, een nieuw advies te vragen aan het Agentschap Onroerend Erfgoed en verder rekening te houden met de overwegingen zoals gesteld onder het onderdeel 'VI. Injunctie' van dit arrest.
5. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 13 januari 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS