

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0518 van 28 januari 2016
in de zaak 1112/0107/A/6/0082

In zake: het **AGENTSCHAP ONROEREND ERFGOED**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Veerle TOLLENAERE
kantoor houdende te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**


verwerende partij

*Tussenkomen
de partij :*



I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 30 september 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 11 augustus 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen de partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente  van 5 april 2011 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen de partij de stedenbouwkundige vergunning verleend volgens ingediend plan voor het verbouwen van het woongedeelte van een hoeve.

Het betreft een perceel gelegen te  en met kadastrale omschrijving .

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomen de partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 26 maart 2012, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld en de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 13 november 2015 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep vervolgens toegewezen aan de zesde kamer.

Bij tussenarrest van 16 november 2015 heeft de voorzitter van de zesde kamer beslist om de debatten te heropenen teneinde de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen.

De partijen werden opgeroepen om opnieuw te verschijnen op de openbare terechtzitting van 3 december 2015.

Kamervoorzitter Karin DE ROO heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Klaas DE PAUW, die *loco* advocaat Veerle TOLLENAERE verschijnt voor de verzoekende partij, en de heer [REDACTED], tussenkomende partij, zijn gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

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. TUSSENKOMST

[REDACTED] vraagt met een op 17 november 2011 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft vastgesteld, met een beschikking van 14 december 2011, dat er grond is om het verzoek in te willigen en dat de tussenkomende partij aangemerkt kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO voor wat betreft de behandeling van de vordering tot vernietiging.

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

IV. FEITEN

Op 8 februari 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het verbouwen van het woongedeelte van een hoeve”*.

Het perceel is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied volgens van het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’,

Het perceel is niet gelegen binnen 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 wel gelegen binnen het beschermd landschap “Vallei van de Molenbeek – fase 1”, beschermd bij ministerieel besluit van 5 november 2004.

Het perceel ligt in de nabijheid van de ■■■■■, waarbij de vallei van de ■■■■■ opgenomen is in het VEN-gebied “De vallei van de Molenbeek” (code 225).

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 24 februari 2011 tot en met 25 maart 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 10 maart 2011 een gunstig advies uit, met als motivering:

“ ...

Gezien de bestaande toestand en de lokale ruimtelijke situatie en indien de normen van de wetgeving m.b.t. de zonevrije woningen en gebouwen worden gerespecteerd, veroorzaken de werken in principe geen schade aan de externe landbouwstructuren en de agrarische dynamiek: onder die voorwaarden is de aanvraag aanvaardbaar

...”

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 18 maart 2011 een ongunstig advies uit, met als motivering:

“ ...

Ongunstig voor de verbouwing zolang er geen bijkomende informatie wordt verstrekt over de waterzuivering en de locatie ervan. Het lozen van afvalwater zal een negatief effect hebben over de waterkwaliteit en dus onrechtstreeks op de fauna en flora langs en in de Molenbeek.

...”

De gewestelijke erfgoedambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen (thans het Agentschap Onroerend Erfgoed, zijnde de verzoekende partij) brengt op 22 maart 2011 een ongunstig advies uit, dat als volgt luidt:

“ ...

ONDERZOEK

Het landschap werd beschermd wegens natuurwetenschappelijke, historische en esthetische waarde.

Volgende direct werkende normen zijn van toepassing op voorliggende aanvraag:

Artikel 12 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, zoals later gewijzigd, stelt: 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.

Artikel 14 §1 en §2 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, zoals later gewijzigd, stelt: De Vlaamse Regering kan algemene beschermingsvoorschriften vaststellen. De eigenaars, erfpachthouders, opstalhouders en vruchtgebruikers van een voorlopig of definitief beschermd landschap zijn verplicht door de nodige instandhoudings- en onderhoudswerken, het in goede staat te houden, het niet te ontsieren, te beschadigen of te vernielen.

Niemand, met inbegrip van de gebruikers en personen die dieren onder hun hoede hebben, mag het voorlopig of definitief beschermde landschap ontsieren, beschadigen of vernielen.

Artikel 3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften, advies- en toestemmingsprocedure, instelling van een register en vaststelling van een herkenningsteken voor beschermde landschappen, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 4 april 2003 en 23 juni 2006, bevat de volgende precisering: Van de algemene en specifieke beschermingsvoorschriften kan worden afgeweken mits een gunstig advies wordt uitgebracht of een toestemming wordt verleend overeenkomstig artikel 14, § 3 en 4 van het decreet.

Naast hoger vermelde direct werkende normen zijn volgende elementen eveneens van belang: de woning heeft in haar huidige toestand haar oorspronkelijk uitzicht behouden. In het begin van de 20ste eeuw werden aan het interieur verfraaiingswerken uitgevoerd die een belangrijke meerwaarde geven aan het gebouw.

AFWEGING

*De aangevraagde werken of handelingen hebben **wel** impact op de waarden en kenmerken van het beschermde landschap: de boerderij is een beeldbepalend element binnen het beschermde landschap. Om de intrinsieke waarde van het landschap in stand te houden is het bewaren of het herstellen van het bouwkundig erfgoed in het gebied noodzakelijk. Door de verbouwing wordt het uitzicht van de hoeve, voornamelijk de achtergevel die duidelijk waarneembaar is vanuit het landschap, ingrijpend gewijzigd. Er worden nieuwe ramen en deurvensters voorzien waardoor de erfgoedwaarde en de authenticiteit van de hoeve aangetast worden. Het verwijderen van de belangrijke tegelbekleding van de zitruimtes en het wijzigen van de indeling zijn niet verenigbaar met een goede erfgoedzorg.*

ADVIES

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

*Overeenkomstig artikel 4.3.3. uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is de voorliggende aanvraag **strijdig** met de hierboven aangehaalde direct werkende normen uit het beleidsveld Onroerend Erfgoed.*

...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 5 april 2011 een ongunstig advies met als motivering:

“ ...

Ligging volgens de plannen van aanleg + bijhorende voorschriften

De aanvraag is volgens het gewestplan AALST – NINOVE – GERAARDSBERGEN – ZOTTEGEM (KB 30/05/1978) gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

...

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is niet in overeenstemming met het geldende plan, zoals hoger omschreven.

Afwijkings- en uitzonderingsbepalingen

Om die reden wordt de aanvraag onderworpen aan art. 4.4.13 van de Vlaamse Codex op de Ruimtelijke Ordening.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Gelet op de ligging van de aanvraag in landschappelijk waardevol agrarisch gebied volgens het gewestplan;

Overwegende dat de aanvraag het verbouwen van een bestaande vierkantshoeve behelst, waarbij het bestaande volume van het woongedeelte intern wordt gerenoveerd, geïsoleerd en vernieuwd waarbij het gabariet van het volume ongewijzigd blijft, de gevel wordt bezet met een cementering en het dak wordt vernieuwd zonder volumewijziging,

Overwegende dat door de aanvraag aan het type bebouwing geen afbreuk wordt gedaan; Overwegende dat het totale volume van de woning ná de geplande werken minder bedraagt dan het bestaande volume; dat dit komt doordat er wordt geopteerd voor een isolerend metselwerk aan de binnenzijde van de woning, dat er aldus geen sprake zal zijn van een volumevermeerdering met meer dan 100 % van het oorspronkelijke volume van de woning;

Overwegende dat de hoeve die zal worden verbouwd wordt geacht hoofdzakelijk vergund te zijn;

Overwegende dat uit het aanvraagdossier en het fotomateriaal kan worden afgeleid dat de hoeve zich niet in een verkrotte toestand bevindt;

Overwegende dat het aantal woongelegenheden in de woning ongewijzigd blijft;

Overwegende dat de bestemming van het gebouwencomplex door de bouwwerken niet gewijzigd zal worden;

Overwegende dat het volledige eigendom niet in een ruimtelijk kwetsbaar gebied gelegen is;

Overwegende dat uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de aanvraag in overeenstemming is met art. 4.4.14 van de Vlaamse Codex op de Ruimtelijke Ordening inzake zonevreemde gebouwen;

Gelet op de resultaten van het openbaar onderzoek;

Gelet op het akkoord van de links aanpalende eigenaar;

gelet op het advies van het Departement Landbouw en Visserij dat werd uitgebracht op 10 maart 2011 en gunstig is,

gelet op het feit dat de aanvraag zich bevindt in de nabijheid van VEN-gebied (de vallei van de Molenbeek – code 225) werd advies gevraagd aan het Agentschap voor Natuur en Bos, overwegende dat dit advies ongunstig is gelet op het ontbreken van gegevens over de afvoer van afvalwater, overwegende dat in het advies wordt gesteld dat het afvoeren van afvalwater een negatief effect zal hebben over de waterkwaliteit en dus onrechtstreeks op de fauna en de flora langs en in de Molenbeek,

Gelet op het feit dat het eigendom zich bevindt binnen een beschermd landschap "Vallei van de Molenbeek – fase 1" werd advies gevraagd aan het Agentschap R-O Vlaanderen - Cel Onroerend Erfgoed, gelet op het feit dat dit advies ongunstig is, zodat overeenkomstig art. 4.3.3 uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de aanvraag strijdig is met de hierboven aangehaalde direct werkende normen uit het beleidsveld Onroerend Erfgoed,

Is de aanvraag niet voor vergunning vatbaar.

Algemene conclusie

De stedenbouwkundige aanvraag wordt geweigerd (formulier II).

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar diende geen advies uit te brengen.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert, op grond van het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, op 5 april 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 29 april 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 29 juni 2011 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren met als motivering:

"...

2.4.2 De juridische aspecten

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

De aanvraag is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De betreffende vierkantshoeve op het perceel betreft een zonevreemde constructie.

Voorliggende aanvraag beoogt het verbouwen van een bestaande woning binnen een vierkantshoeve waarbij de ruimten binnenin de woning intern aangepast en gewijzigd worden.

In verband met de basisrechten voor zonevreemde constructies bepaalt Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening:

Art. 4.4.10. §1. "Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of,

in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging. ..."

Art. 4.4.11. "Bij de afgifte van een vergunning op grond van deze afdeling geldt de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, vermeld in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, onverkort. Deze toetsing gaat in het bijzonder na of het architecturaal karakter van de verbouwde, herbouwde, uitgebreide of herstelde constructies behouden blijft."

Het gebouwencomplex is niet verkrot maar degelijk onderhouden en het ontwerp heeft respect voor het architecturaal karakter van de site.

Wat betreft het verbouwen van de woning bepaalt voormelde Codex:

Voor het verbouwen van bestaande zonevrije woningen

Art. 4.4.12. In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevrije woning, op voorwaarde dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

In casu blijft de enige wooneenheid bestaan.

Aan de voorwaarden van verbouwen voor zonevrije woningen zoals gesteld in de codex, is voldaan.

Artikel 4.3.3. van de codex bepaalt dat, indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, de vergunning ofwel moet worden geweigerd, ofwel in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen moeten worden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Hierbij wordt onder 'direct werkende normen' het volgende verstaan: supranationale, wettelijke, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.

Het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft bevindt zich in een beschermd landschap.

Het agentschap Ruimte & Erfgoed Oost-Vlaanderen heeft in haar advies van 22 maart 2011 (zie rubriek 1.3) geoordeeld dat de aanvraag in strijd is met direct werkende normen uit het beleidsveld Onroerend Erfgoed, zodat niet kan voorbijgegaan worden aan dit advies.

Aangezien het gevraagde gelegen is in een beschermd landschap, is de expertencommissie niet bevoegd voor het verlenen van bijkomend advies (deze mogelijkheid geldt enkel voor beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten)

2.4.3 De goede ruimtelijke ordening

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

...

Na de hoorzitting van 21 juni 2011 deelt de verzoekende partij per email van 30 juni 2011 een aangepast rioleringsplan mee aan de verwerende partij.

Op 11 augustus 2011 beslist de verwerende partij om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen volgens ingediend plan. Zij overweegt hierbij:

“ ...

2.4.2 De juridische aspecten

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

De aanvraag is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De betreffende vierkantshoeve op het perceel betreft een zonevreemde constructie.

Voorliggende aanvraag beoogt het verbouwen van een bestaande woning binnen een vierkantshoeve waarbij de ruimten binnenin de woning intern aangepast en gewijzigd worden.

In verband met de basisrechten voor zonevreemde constructies bepaalt Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening:

Art. 4.4.10. §1. "Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging. ..."

Art. 4.4.11. "Bij de afgifte van een vergunning op grond van deze afdeling geldt de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, vermeld in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, onverkort. Deze toetsing gaat in het bijzonder na of het architecturaal karakter van de verbouwde, herbouwde, uitgebreide of herstelde constructies behouden blijft."

Het gebouwencomplex is niet verkrot maar degelijk onderhouden en het ontwerp heeft respect voor het architecturaal karakter van de site.

Wat betreft het verbouwen van de woning bepaalt voormelde Codex:

Voor het verbouwen van bestaande zonevreemde woningen

Art. 4.4.12. In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woonegelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

In casu blijft de enige woonelegenheden bestaan.

Aan de voorwaarden van verbouwen voor zonevreemde woningen zoals gesteld in de codex, is voldaan.

Artikel 4.3.3. van de codex bepaalt dat, indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds

uit het aanvraagdossier blijkt, de vergunning ofwel moet worden geweigerd, ofwel in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen moeten worden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Hierbij wordt onder 'direct werkende normen' het volgende verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.

Er is hier geen sprake van een direct werkende norm zoals bedoeld in artikel 4.3.3., temeer de expertencommissie in deze niet bevoegd blijkt te zijn.

2.4.3 De goede ruimtelijke ordening

Het gevraagde draagt bij tot de instandhouding en verbetering van het gebouw zonder dit al te ingrijpend te wijzigen. De uitbreiding gebeurt achteraan, de nieuwe functie laat de erfgoedwaarde ongeschonden, meer nog, de landschapswaarde wordt, gelet op de bijzondere zorg die aan de voorkant wordt besteed, versterkt. Kortom met voorliggend voorstel is men er in geslaagd het gebouw aan te passen aan de hedendaagse comfortnormen en bovendien door het behoud van het gebouw, het landschap zelf mee te beschermen.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste onderdeel van het enig middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in: artikel 4.3.3 VCRO, de artikelen 12 en 14 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg (hierna 'het landschapsdecreet'), artikel 3, §1 en artikel 6, 2° en 6° van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften, advies- en toestemmingsprocedure, instelling van een register en vaststelling van een herkenningsteken voor beschermde landschappen (hierna 'het besluit van 3 juni 1997').

Op grond van voormelde artikelen poneert de verzoekende partij dat de aanvraag moet geweigerd worden wanneer het advies van Onroerend Erfgoed stelt dat de aanvraag strijdig is met een verbodsbepaling uit het besluit van 3 juni 1997 inzake landschapszorg of wanneer er een onverenigbaarheid optreedt van de handelingen met de doelstellingen van de bescherming als landschap. Individuele beschermingsbesluiten zouden ook onder het begrip direct werkende normen vallen.

De verzoekende partij wijst er op dat het bewaren en/of herstellen van het bouwkundig erfgoed een doelstelling is van de bescherming als landschap om zo de instandhouding en de intrinsieke waarde van het landschap te verzekeren. In verband met de voorliggende aanvraag stelt de verzoekende partij hieromtrent het volgende:

“ ...

In casu wordt de historische waarde van het beschermde landschap ‘De vallei van Molenbeek – fase 1’ ondermeer bepaald door de nog bestaande historische hoeves. De eigenaar is dus op basis van voormeld artikel 14, § 1 en 2 Landschapsdecreet verplicht al het nodige te doen om het beschermd landschap in goede staat te houden, het niet te ontsieren, te beschadigen of te vernielen. Door in de achtergevel van de hoeve de bestaande ramen te vervangen door opendraaiende ramen tot op het vloerniveau wordt het authentieke uitzicht van de hoeve grondig gewijzigd waardoor ook de historische waarde van het beschermde landschap, bepaald door de nog bestaande hoeves, op een ongeoorloofde wijze wordt aangetast.

...”

Volgens de verzoekende partij vormde het door haar overeenkomstig artikel 14, §3, eerste lid van het landschapsdecreet verplicht uit te brengen advies een legaliteitsbelemmering om de vergunning te verlenen, en dit om volgende redenen:

“ ...

In het advies wordt immers vastgesteld dat er strijdigheid is met direct werkende normen uit het beleidsveld Onroerend Erfgoed, nl. artikel 12, 14 §1 en §2 van het Landschapsdecreet en artikel 3, eerste lid van het besluit van 3 juni 1997. De boerderij is immers een beeldbepalend element binnen het beschermde landschap en door de aangevraagde werken zou het uitzicht van de hoeve, vooral de achtergevel, ingrijpend gewijzigd worden.

Indien uit een verplicht in te winnen advies, zoals in casu dat van het Agentschap Onroerend Erfgoed, blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving (artikel 4.3.3. VCRO).

...”

De verwerende partij zou in de bestreden beslissing echter zonder verduidelijking stellen dat er geen sprake is van een direct werkende norm zoals bedoeld in artikel 4.3.3 VCRO. Dit is volgens de verzoekende partij niet correct. Uit de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handavingsbeleid zou blijken dat onder direct werkende normen ook individuele beschermingsbesluiten worden begrepen. Voorts stelt de verzoekende partij dat het kan gaan om normen “*die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is*”. Als voorbeelden haalt zij de natuurtoets, de watertoets en verbodsbepalingen die voorkomen in een besluit tot rangschikking als landschap aan.

Het advies van de verzoekende partij zou gemotiveerd de strijdigheid met de direct werkende bepalingen uit het beleidsveld Onroerend Erfgoed, meer bepaald de landschapsbescherming, vastgesteld hebben, zodat de vergunning niet kon worden verleend.

De verzoekende partij is de mening toegedaan dat uit de bestreden beslissing op geen enkele manier blijkt waarom de verwerende partij meent dat de door de gewestelijk erfgoedambtenaar aangehaalde normen niet direct werkend zouden zijn. Het feit dat de expertencommissie niet bevoegd zou zijn, kan volgens haar helemaal niet aantonen dat er geen sprake is van direct werkende normen, aangezien deze commissie absoluut geen enkele bevoegdheid heeft inzake landschappen.

De verzoekende partij wijst er bijkomend op dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] de stedenbouwkundige vergunning heeft geweigerd omwille van het ongunstig advies van de verzoekende partij en ook de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag van 29 juni 2011 geoordeeld heeft dat niet kan worden voorbijgegaan aan het kwetsieuze advies. De verwerende partij was dus verplicht rekening te houden met het advies van de verzoekende partij omdat het onroerend goed waarop de aanvraag betrekking heeft binnen een beschermd landschap ligt en het advies negatief was, zodat de vergunning niet kon worden verleend, aldus de verzoekende partij.

2.

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota dat niet wordt aangetoond dat er door de verwerende partij een kennelijk onjuiste of onzorgvuldige beoordeling werd gemaakt van de toepassingsvoorwaarden van het artikel 4.3.3 VCRO, noch dat de bestreden beslissing onvoldoende gemotiveerd is.

3.

De tussenkomende partij benadrukt in eerste instantie in haar schriftelijke uiteenzetting dat overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO de vergunningverlenende overheid gebonden is aan een advies, indien uit dat advies blijkt dat er een schending is van direct werkende normen. Zij stelt hieromtrent het volgende:

“ ...

Het is de tekst van het advies die met andere woorden bepalend is voor de eindbeslissing van de vergunningverlenende overheid. Het advies moet, om als basis voor een weigering met toepassing van artikel 4.3.3. VCRO te kunnen dienen, met andere woorden melding maken van (1) de bepalingen met (2) directe werking die geschonden zouden zijn (het is belangrijk te motiveren waarom een bepaling aanzien wordt als een bepaling met directe werking, dan wel als zorgplicht of doelstelling) en (3) de redenen waarom deze bepalingen geschonden zouden zijn.

...”

De tussenkomende partij merkt op dat het eerste onderdeel van het advies van de verzoekende partij een loutere opsomming betreft van verschillende artikelen. In het tweede onderdeel van het advies wordt volgens de tussenkomende partij slechts een algemene beschouwing gegeven omtrent de erfgoedwaarde van het pand en de vermeende aantasting van het landschap door de beperkte wijzigingen aan de hoeve. Er zou met andere woorden op geen enkele wijze aangetoond worden dat er effectief een schending is van de in het eerste deel van het advies geciteerde artikelen.

De tussenkomende partij beweert bijgevolg dat dit advies niet volstaat om als basis te dienen voor een weigering in de zin van artikel 4.3.3 VCRO omdat het advies niet voldoet aan de vereisten die door voormeld artikel gesteld worden. Er kan dus geen sprake zijn van een schending van artikel 4.3.3 VCRO en er kan de verwerende partij niet verweten worden aan dit advies voorbijgegaan te zijn.

Vervolgens tracht de tussenkomende partij aan te tonen dat artikel 12 en 14 van het landschapsdecreet, artikel 3 van het besluit van 3 juni 1997 en artikel 6 van het besluit van 3 juni 1997 geen direct werkende normen zijn.

Met betrekking tot artikel 12 van het landschapsdecreet, stelt de tussenkomende partij dat het louter citeren van het artikel niet volstaat om te besluiten dat de verzoekende partij een bindend advies heeft uitgebracht. Verder voert zij aan dat artikel 12 hoogstens verwijst naar “een ‘reglementaire of beschikkende bepaling’ die in bepaalde gevallen als direct werkende norm aanzien zou kunnen worden, zijnde het beschermingsbesluit op zich”. Evenwel merkt de tussenkomende partij op dat het beschermingsbesluit op zich in het advies niet als direct werkend wordt aangeduid, noch wordt de schending ervan expliciet weergegeven.

In dat verband benadrukt de tussenkomende partij dat het beschermingsbesluit niet wordt geschonden. Zij overweegt hieromtrent het volgende:

“ ...

De bescherming van het landschap vormt op geen enkele wijze een individuele bescherming van de gebouwen die in het landschap gelegen zijn.

42. In het advies wordt aangevoerd dat de ‘erfgoedwaarde’ van de bestaande constructies in het landschap bewaard moeten blijven om het landschap te vrijwaren, en dat daardoor de aangevraagde werken niet uitgevoerd zouden kunnen worden. Uit deze afweging blijkt zeer duidelijk dat de beoordeling die door verzoekende partij gemaakt werd ook inhoudelijk manifest onjuist is. Immers, de hoeve van tussenkomende partij is op zich niet beschermd als monument, en werd zelfs niet opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed. De bestaande hoeve aan de [REDACTED] (eveneens in hetzelfde landschap gelegen) werd wel in deze inventaris opgenomen. Het pand van tussenkomende partij heeft met andere woorden geen historische erfgoedwaarde. De argumentatie van verzoekende partij uit het advies dat aan de Deputatie werd overgemaakt is inhoudelijk dan ook onjuist.

...”

Met betrekking tot artikel 14 van het landschapsdecreet stelt de tussenkomende partij dat “de schending van de 4 in het advies aangehaalde paragrafen op geen enkele wijze onderbouwd wordt, wat op zich volstaat om de argumentatie van verzoekster af te wijzen”. Tevens zou geen enkele bepaling uit artikel 14 directe werking hebben voor het domein van de ruimtelijke ordening. Artikel 14, §2 zou een voorbeeld zijn van een zorgplicht zoals bedoeld in artikel 4.3.4 VCRO.

Ook artikel 3 van het besluit van 3 juni 1997 zou geen directe werking hebben en het advies zou op geen enkele wijze vermelden hoe deze bepaling geschonden is.

Nog volgens de tussenkomende partij heeft artikel 6 van het besluit van 3 juni 1997 geen directe werking en werd dit artikel niet opgenomen in het advies van de verzoekende partij. Zij leidt hieruit het volgende af:

“ ...

Bij gebreke aan vermelding van deze bepaling in het advies (laat staan dat gemotiveerd zou zijn waarom deze bepaling geschonden zou zijn) kan bezwaarlijk aan verwerende partij verweten worden dat zij de vergunning niet weigerde op basis van de schending van deze bepaling. Het kwam aan verzoekende partij toe een zorgvuldig advies op te maken, met duidelijke vermelding van de bepalingen met directe werking, en de concrete

schending ervan. De argumentatie van verzoekende partij tracht tegemoet te komen aan het eigen onzorgvuldig advies, wat uiteraard vandaag niet meer kan.

...

Ondergeschikt beweert de tussenkomende partij dat de vergunde werken het uitzicht van de hoeve niet drastisch zullen wijzigen. Tot slot overweegt de tussenkomende partij:

“ ...

Nu de deputatie op voldoende wijze heeft aangetoond dat de vergunning verleend kon worden zonder de waarden van het landschap in gevaar te brengen, heeft zij:

- Geen afwijking toegestaan van de algemene of specifieke beschermingsvoorschriften;*
- Geoordeeld dat het uitwendig aspect van het beschermd landschap niet op derwijze wordt gewijzigd.*

...”

De tussenkomende partij roept daarnaast een exceptie van onwettigheid in. De tussenkomende partij meent dat het advies nergens een afdoende motivering omvat die aantoonde dat de verbouwing de verschillende waarden van het beschermd landschap zou aantasten. Alleen al om die reden zou het advies onwettig zijn en dient het overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten. De verzoekende partij zou zich dan ook niet kunnen beroepen op haar onwettige advies om de onwettigheid van het bestreden besluit op te werpen.

4.

De verzoekende partij merkt in haar wederantwoordnota op dat de tussenkomende partij niet betwist dat het verleende ongunstig advies een verplicht in te winnen advies is en evenmin dat, indien uit het advies blijkt dat de aanvraag in strijd is met direct werkende normen uit de sectorale wetgeving, de vergunningverlenende overheid over een gebonden bevoegdheid beschikt en zij verplicht is de vergunning te weigeren.

Vervolgens benadrukt de verzoekende partij dat moet worden vertrokken van het bestreden besluit. Zonder enige motivering oordeelt de verwerende partij dat er *in casu* geen sprake is van direct werkende normen. Waar het voor de verzoekende partij in geen geval blijkt waarom de verwerende partij dit standpunt inneemt, is dit bovendien een foutief motief, zo stelt de verzoekende partij.

Overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO lag er een ongunstig advies voor wegens strijdigheid met direct werkende normen uit het beleidsveld onroerend erfgoed en was de verwerende partij dus gehouden de vergunning te weigeren wegens een legaliteitsbelemmering. De verwerende partij kon als administratie geen toepassing maken van artikel 159 van de Grondwet, beweert de verzoekende partij.

De verzoekende partij betoogt dat indien de verwerende partij niet akkoord gaat met de inhoud van het advies en meent het niet te moeten volgen, dit duidelijk en afdoende uit de bestreden beslissing moet blijken. Zij stelt hieromtrent het volgende:

“ ...

Aangezien dan een ongunstig advies niet wordt gevolgd – dat normalerwijze een verplicht weigeren van de vergunning inhoudt – geldt er een extra strenge motiveringsverplichting.

Dergelijke motivering ontbreekt volledig, aangezien enkel wordt gesteld dat de expertencommissie niet bevoegd blijkt te zijn – wat een absoluut niet pertinent en niet relevant motief is. Het is niet omdat de expertencommissie niet bevoegd is dat er (al dan niet) sprake is van direct werkende normen.

De bestreden beslissing bevat dus helemaal geen motieven over de vraag of er nu direct werkende normen zijn geschonden of niet en evenmin motieven over het advies van onroerend erfgoed en waarom het niet wordt gevolgd.
...

Met betrekking tot artikel 12 van het landschapsdecreet wijst de verzoekende partij er nogmaals op dat een direct werkende norm een norm is die op zichzelf volledig toepasbaar is, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is. De verzoekende partij haalt rechtsleer aan waaruit zou blijken dat verbodsbepalingen die voorkomen in een besluit tot rangschikking als landschap, vallen onder het begrip direct werkende norm. Voormeld artikel is naar het oordeel van de verzoekende partij op zichzelf volledig toepasbaar zonder dat verdere reglementering met het oog op verdere precisering of vervollediging noodzakelijk is. Volgens de verzoekende partij blijkt uit het onderdeel ‘afweging’ uit haar advies de schending van artikel 12.

“ ...

Meer bepaald stelt het ongunstig advies dat de boerderij een beeldbepalend element is binnen het beschermde landschap. Hieruit blijkt derhalve op welke wijze van het beschermde landschap wordt afgeweken en waarom artikel 12 decreet van 16 april 1996 wordt geschonden.

Het begrip “landschap” wordt trouwens als volgt gedefinieerd in artikel 3, 1° van het decreet van 16 april 1996:

“een begrensde grondoppervlakte met een geringe dichtheid van bebouwing en een onderlinge samenhang waarvan de verschijningsvorm en de samenhang het resultaat zijn van natuurlijke processen en van maatschappelijke ontwikkelingen.”

Een beschermd landschap veronderstelt dus de bescherming van de omgeving met alle constitutionele bestanddelen ervan, ook de gebouwen in hun oorspronkelijke staat. Het is hierbij irrelevant of dit onroerend goed een beschermd monument betreft of is opgenomen op de inventaris van het bouwkundig erfgoed.

Het is de onderlinge samenhang die telt, waarvan de verschijningsvorm en de samenhang het resultaat zijn van natuurlijke processen en van maatschappelijke ontwikkelingen. Bij de historische waarde wordt in het beschermingsbesluit van 5 november 2004 van het landschap “De vallei van de Molenbeek – fase 1” trouwens benadrukt dat “Enkele grote hoeven zijn nog gaaf bewaard, samen met huiskavel en omhaagde boomgaard. De hoeves, watermolens en dries- structuren zijn relictten van historische nederzettingen.”

Wanneer de hoeve, als beeldbepalend element van het landschap, door de vergunde wijzigingen haar authenticiteit en erfgoedwaarde verliest of ziet verminderen, wordt het beschermde landschap aangetast. Dit betekent dus een afwijking van een het beschermingsbesluit van 5 november 2004 en een inbreuk op artikel 12 van het decreet van 16 april 1996.

Conform artikel 12 van het decreet van 16 april 1996 kan een afwijking van een beschermingsbesluit alleen worden toegestaan in de door de decreet bepaalde gevallen en vormen. In casu ligt dergelijke afwijking niet voor.

...”

Volgens de verzoekende partij tracht de tussenkomende partij elke inhoud aan artikel 14 van het landschapsdecreet en artikel 3 van het besluit van 3 juni 1997 te ontnemen, door elke paragraaf en zin van elk artikel apart te nemen en een opsplitsing te maken tussen de decretale bepaling en het uitvoeringsbesluit.

Zoals in het beschermingsbesluit van 5 november 2004 aangegeven, maakt het perceel en de daarop bevindende hoeve van de tussenkomende partij deel uit van het beschermde landschap. Wanneer de hoeve door de vergunde wijzigingen haar uitzicht ingrijpend gewijzigd ziet, wordt het beschermde landschap niet in goede staat behouden maar ontsierd, beschadigd of vernield. Paragraaf 2 van artikel 14 van het decreet van 16 april 1996 legt nadrukkelijk de verplichting op om het landschap in goede staat te houden, niet te ontsieren, te beschadigen of te vernielen.

Uit de “afweging” in het advies van 22 maart 2011 blijkt duidelijk waarom het landschap door de aangevraagde vergunning zal worden ontsierd/beschadigd/vernield. Paragraaf 2 van artikel 14 van het decreet van 16 april 1996 kan geenszins aangezien worden als “een voorbeeld bij uitstek” van de “zorgplicht”, zoals de tussenkomende partij lijkt voor te houden. In het landschapsdecreet zouden enkel de artikelen 26, 28 en 29 een zorgplicht inhouden.

Het verbod om te ontsieren, beschadiging en vernielen en de verplichting om het landschap in goede staat te houden, wordt door sommigen als een algemeen beschadigingsverbod omschreven en is dus een direct werkende norm die op zichzelf toepasbaar is.

De verzoekende partij stelt met betrekking tot artikel 6 van het besluit van 3 juni 1997, dat het geen enkele rol speelt of de wijziging van het uitwendig aspect al dan niet beperkt is. Evenmin zou het van belang zijn of het beeldbepalend karakter van de hoeve wordt gerespecteerd. Toch beweert de verzoekende partij dat de werken die de tussenkomende partij wenst uit te voeren, geen beperkte verbouwing uitmaken. Het uitwendige aspect van de hoeve wordt zelfs op een zodanige manier gewijzigd dat voormeld artikel 6 wordt geschonden. Bovendien is het niet omdat dit niet uitdrukkelijk uit het advies van 22 maart 2011 zou blijken, dat dergelijke schending niet kan worden aangevoerd en tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden, meent de verzoekende partij.

De verzoekende partij benadrukt dat het landschap beschermd werd omwille van zijn natuurwetenschappelijke, historische en esthetische waarde. Door het wijzigen van het uitwendig aspect van de hoeve zou een aantasting van de esthetische waarde van het landschap aangetoond worden. Artikel 6, 2° en 6° van het besluit van 3 juni 1997 zou dan ook geschonden zijn.

De verzoekende partij besluit als volgt:

“ ...

Aangezien het advies afdoende is gemotiveerd en aangeeft welke direct werkende normen waarom zijn geschonden, heeft de deputatie dit volledig ten onrechte naast zich neergelegd en vervolgens – zonder motivering – beslist over dit legaliteitsprobleem te kunnen heenstappen.

”
...

Beoordeling door de Raad

1.

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 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°de entiteit van het agentschap Ruimte en Erfgoed, die met de zorg voor het onroerend erfgoed belast is, voor volgende aanvragen :

(...)

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

De partijen zijn het er over eens dat het voorwerp van de aanvraag gelegen is binnen het beschermd landschap “Vallei van de Molenbeek – fase 1”. Uit het voorgaande volgt dat het advies van de verzoekende partij van 22 maart 2011 de gevolgen heeft zoals omschreven in de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO.

Nu het advies de strijdigheid met direct werkende normen inroept, heeft dit advies volgens de verzoekende partij de gevolgen zoals omschreven in artikel 4.3.3 VCRO:

“Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder “direct werkende normen” verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.”

Uit deze bepaling volgt “dat een vergunning principieel wordt geweigerd als uit de ingewonnen adviezen of uit het aanvraagdossier blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere sectoren dan de ruimtelijke ordening” en dat “[e]en principiële weigering [...] in gemotiveerde gevallen echter [kan] worden vermeden indien in de vergunning voorwaarden kunnen worden opgenomen die strekken tot een adequate afstemming van het aangevraagde op de sectorale vereisten” (Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 129).

2.

In beginsel heeft een advies waarin gewezen wordt op een strijdigheid met directe werkende normen tot gevolg dat de verwerende partij een gebonden bevoegdheid heeft en overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO de vergunning dient te weigeren of aan voorwaarden onderwerpen teneinde

de naleving van sectorale regelgeving te verzekeren. Voorwaarde is wel dat het advies 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. Het advies dient dus onder meer de direct werkende normen aan te duiden die van toepassing zijn en de strijdigheid van de aanvraag met deze normen afdoende te motiveren.

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.

3.

Artikel 12 van het landschapsdecreet stelt dat het besluit tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap bindend is. De verwijzing in artikel 12 van het landschapsdecreet naar het beschermingsbesluit houdt in dat moet worden onderzocht welke bindende voorschriften het individuele beschermingsbesluit bevat. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanneemt, is artikel 12 van het landschapsdecreet op zichzelf niet noodzakelijk een direct werkende norm. Het heeft (enkel) directe werkende kracht in de mate dat het advies verwijst naar een bepaling van het beschermingsbesluit die voldoende precies is om directe werking te hebben.

Het ministerieel besluit van 5 november 2004 tot definitieve bescherming als landschap van de “Vallei van de Molenbeek – fase 1” bevat een aantal specifieke beschermingsvoorschriften, maar deze blijken geen betrekking te hebben op de bestaande gebouwen in het beschermde landschap. Verder verklaart dit ministerieel beschermingsbesluit dat de algemene beschermingsvoorschriften van het besluit 3 juni 1997 van toepassing zijn.

4.

Artikel 14, §1 en §2 van het landschapsdecreet luiden als volgt:

“§1. De Vlaamse regering kan algemene beschermingsvoorschriften vaststellen.

§2. De eigenaars, erfpachthouders, opstalhouders en vruchtgebruikers van een voorlopig of definitief beschermd landschap zijn verplicht door de nodige instandhoudings- en onderhoudswerken, het in goede staat te houden, het niet te ontsieren, te beschadigen of te vernielen.

*Niemand, met inbegrip van gebruikers en personen die dieren onder hun hoede hebben, mag het voorlopig of definitief beschermd landschap ontsieren, beschadigen of vernielen.
...*

Artikel 14, §1 van het landschapsdecreet bevat de rechtsgrond voor de Vlaamse regering om de algemene beschermingsvoorschriften vast te stellen, wat gebeurd is met de goedkeuring van het besluit van 3 juni 1997.

Artikel 6 van het besluit van 3 juni 1997 bevat de algemene beschermingsvoorschriften betreffende gebouwen en constructies in een beschermd landschap. Meer bepaald bevatten artikel 6, 2° en 6° van het besluit 3 juni 1997 verbodsbepalingen om bestaande gebouwen te verbouwen “derwijze dat het uitwendig aspect ervan wordt gewijzigd” en om “wegen en paden” te verharderen, “onverminderd de toepassing van artikel 3”, met andere woorden onverminderd de

mogelijkheid om van deze verbodsbepaling af te wijken mits een gunstig advies of een toestemming die verleend wordt overeenkomstig artikel 14, §3 en 4 van het landschapsdecreet.

Met de tussenkomende partij stelt de Raad vast dat artikel 6, 2° en 6° van het besluit 3 juni 1997, waarvan verzoekende partij thans de schending aanvoert, niet in het advies van 22 maart 2011 is vermeld, terwijl dit artikel het algemene beschermingsvoorschrift bevat dat *in casu* van toepassing is bij de gevraagde verbouwingswerken aan een bestaand gebouw in een beschermd landschap.

Het advies van 22 maart 2011 is dan ook onvoldoende nauwkeurig met betrekking tot het aanduiden van de relevante beschermingsvoorschriften, gezien de aanvraag betrekking heeft op een verbouwing van een bestaand gebouw, terwijl in het advies geen enkele melding wordt gemaakt van artikel 6 van het besluit van 3 juni 1997, dat de beschermingsvoorschriften bevat betreffende gebouwen en constructies in een beschermd landschap.

Ondanks het gebrek aan nauwkeurigheid in het advies met betrekking tot het vermelden van de toepasbare voorschriften, stelt de Raad vast dat uit het advies wel afdoende blijkt dat de gewestelijke erfgoedambtenaar een strijdigheid met artikel 14, §2 van het landschapsdecreet weerhoudt.

Artikel 14, §2 van het landschapsdecreet omvat de bepaling dat een beschermd landschap niet mag worden ontsierd, beschadigd of vernield, wat omschreven wordt als een passiefbehoudsbeginsel. Deze bepaling voldoet aan de omschrijving in artikel 4.3.3, tweede lid VCRO dat het een norm is *“die op zichzelf volstaat om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is”* en is dus als een direct werkende norm uit het beleidsveld onroerend erfgoed te beschouwen. Deze bepaling heeft evenwel een zeer algemene strekking en kan op tal van handelingen betrekking hebben, zodat een strijdigheid met deze bepaling slechts aanvaard kan worden indien deze aan de hand van concrete gegevens aannemelijk wordt gemaakt, rekening houdend met de impact van de aanvraag op de natuurwetenschappelijke, historische, esthetische of sociaal-culturele waarde op basis waarvan het landschap beschermd werd.

De Raad stelt vast dat uit het advies van de gewestelijk erfgoedambtenaar afdoende blijkt om welke redenen de vergunningsaanvraag een negatieve invloed zou kunnen hebben op de kenmerken van het landschap, rekening houdend met de waarden op basis waarvan het landschap beschermd werd. Wat de historische waarde van het landschap betreft, vermeldt het beschermingsbesluit van 5 november 2014 dat *“[e]nkele grote hoeven [...] nog gaaf bewaard [zijn], samen met huiskavel en omhaagde boomgaard. De hoeves, watermolens en dries-structuren zijn relictten van historische nederzettingen”*. De hoeve die het voorwerp uitmaakt van de aanvraag, blijkt dus bij te dragen aan de historische waarde van het landschap. Het gegeven dat de hoeve niet beschermd is als monument en niet is opgenomen op de inventaris van het bouwkundig erfgoed, doet aan deze vaststelling niets af.

De vermeldingen in het advies van de gewestelijk erfgoedambtenaar dat *“door de verbouwing [...] het uitzicht van de hoeve, voornamelijk de achtergevel die duidelijk waarneembaar is vanuit het landschap, ingrijpend gewijzigd [wordt]”* en *“nieuwe ramen en deurvensters [worden] voorzien waardoor de erfgoedwaarde en de authenticiteit van de hoeve aangetast worden”* volstaan als afdoende en concrete motivering om aan te tonen op welke wijze het landschap “ontsierd” of “beschadigd” wordt door de aanvraag.

De exceptie van onwettigheid van het advies die wordt opgeworpen door de tussenkomende partij wordt dan ook verworpen.

5.

Volgens de bewoordingen van artikel 4.3.3 VCRO moet, indien blijkt uit het verplicht in te winnen advies dat het aangevraagde strijdig is met een direct werkende norm, hetzij de vergunning worden geweigerd, hetzij in de vergunning voorwaarden worden opgenomen die de naleving van de sectorale regelgeving waarborgen.

De verwerende partij beslist als orgaan van actief bestuur in het kader van haar opportuniteitsbeoordeling of zij al dan niet voorwaarden wil opnemen waardoor kan tegemoet gekomen worden aan de bezwaren van de erfgoedambtenaar, zodat het aangevraagde alsnog in overeenstemming kan gebracht worden met de sectorale regelgeving.

De verwerende partij overweegt echter in de bestreden beslissing: *“Er is hier geen sprake van een direct werkende norm zoals bedoeld in artikel 4.3.3., temeer de expertencommissie in deze niet bevoegd blijkt te zijn”*.

De Raad merkt op dat de verwerende partij zelfs niet verwijst naar het advies van de verzoekende partij. Het feit dat de expertencommissie in dit dossier niet bevoegd is, is volledig irrelevant. De expertencommissie is, zoals de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar terecht opmerkte in zijn verslag, niet bevoegd voor het verlenen van bijkomend advies nu het een beschermd landschap betreft en geen beschermd monument, stads- of dorpsgezicht, zodat deze motivering tevens foutief is.

De verwerende partij heeft met haar bestreden beslissing artikel 4.3.3 VCRO, en de formele en materiële motiveringsplicht geschonden.

6.

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

Het tweede onderdeel van het middel wordt niet onderzocht aangezien dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

7.

Op de zitting van 3 december 2015 geeft de tussenkomende partij aan dat zij ondertussen in overleg met het Agentschap Onroerend Erfgoed een ontwerp van beheersplan heeft opgesteld, waarin de verbouwingen worden geïntegreerd die vergund zijn met de bestreden beslissing. Dit beheersplan zou evenwel nog niet door het Agentschap Onroerend Erfgoed zijn goedgekeurd in de zin van artikel 8.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013.

Een ontwerp van beheersplan volstaat niet als een bewijs van een gewijzigde visie van de verzoekende partij. Het staat de verwerende partij echter vrij om bij het nemen van een nieuwe beslissing over het administratief beroep van de tussenkomende partij een nieuw of aanvullend advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed te vragen.

VII. KOSTEN

In zoverre de verwerende partij in haar antwoordnota de Raad kennelijk zonder meer verzoekt om *‘in bijkomende orde en in voorkomend geval’* de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, ziet de Raad niet in hoe het Vlaamse Gewest in de voorliggende aangelegenheid, gelet op artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO, kan aangemerkt worden als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 11 augustus 2011, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan voor het verbouwen van het woongedeelte van een hoeve op een 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 tussenkomende partij en dit binnen een vervalt termijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidig arrest.
4. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 28 januari 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zesde kamer, samengesteld uit:

Karin DE ROO, voorzitter van de zesde kamer,

met bijstand van

Sofie VAN NOTEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Sofie VAN NOTEN

Karin DE ROO