

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0064 van 19 februari 2013
in de zaak 2010/0122/A/2/0109

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Peter DE SMEDT en Wannes THYSSEN
kantoor houdende te 9000 Gent, Kasteellaan 141
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Paul AERTS
kantoor houdende te 9000 Gent, Coupure 5
waar woonplaats wordt gekozen

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 23 december 2009, strekt tot de vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen van 25 november 2009 waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het renoveren van een deel van de [REDACTED], voor de aanleg van parkeerplaatsen en de aanleg van een voetverbinding aan [REDACTED].

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 1 juni 2010, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wannes THYSSEN die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Inneke BOCKSTAELE die loco advocaat Paul AERTS verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. FEITEN

Op 12 oktober 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*renovatie deel [REDACTED], aanleg parkeerplaatsen en aanleg voetverbinding [REDACTED]*”.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan ‘Dendermonde’, gelegen in woongebied.

De percelen zijn 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.

De percelen zijn gelegen binnen het beschermd stad- of dorpsgezicht “Dorpskom Oudegem” en de omgeving van het beschermde monument “de pastorie met toegangspoortje, [REDACTED]” dat beschermd werd bij ministerieel besluit van 16 juli 1987.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 juli 2009 tot en met 6 augustus 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De cel archeologie van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen brengt op 6 november 2009 een gunstig advies uit.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 13 november 2009 een gunstig advies uit voor het aanleggen van de voetweg met klinkers en voor de aanleg van de parkeerplaatsen langs de westzijde van de [REDACTED] en een ongunstig advies voor het realiseren van de parking langs de zijde van de pastorietaan.

De gewestelijk erfgoedambtenaar brengt op 13 november 2009 een ongunstig advies uit dat luidt als volgt:

“ ...

AFWEGING

De aangevraagde werken omhelzen de aanleg van parkings in betonstraatstenen, binnen het beschermde dorpsgezicht, waarbij in functie van deze aanleg een gedeelte van de bestaande beboste tuinderand en de haag die als begrenzing van het dorpsgezicht en pastorietaan fungeert, zal moeten verdwijnen.

Door deze werken wordt aldus een gedeelte van de pastorietaan en van de groenzone deel uitmakende van dit dorpsgezicht omgezet naar parking en worden de historische contouren van deze tuinen en van het dorpsgezicht aangetast evenals het huidige besloten beeld van deze groenzone.

Bij deze werken wordt enkel de bestaande achterpoort tot de pastorietaan gevrijwaard, doch deze komt los te liggen van de tuin tussen parkeerplaatsen met een beperkte ingroening, maar volledig losstaand en vreemd aan de historische begrenzing van de tuin, wat op zijn minst vragen oproept.

Het aanplanten van een nieuwe haag rond de parkings, zoals voorzien op het plan zal mits het groeien van deze haag in deze beschaduwde omgeving, voor een gedeeltelijke afscheiding tussen de parkings en de bestaande groenzone zorgen, maar kan nooit een herstel inhouden van het huidige beeld van ligusterhaag met bosranden als begrenzing van het dorpsgezicht.

Het huidige beeld van gesloten parkbos met hagen zal aldus blijvend aangetast worden.

Vanuit Onroerend Erfgoed wordt de huidige vraag dan ook als een aantasting van de waardevolle groenzone en historische contouren van dit dorpsgezicht met zijn erfgoedwaarden beschouwd, waardoor de aansnijding van deze tuinen voor de aanleg van parkings niet te verantwoorden is.

Bovendien kan er in de onmiddellijke omgeving een volwaardig alternatief gevonden worden voor de inrichting van een voldoende grote parking aansluitend op de reeds ingetekende parkeerplaatsen 27 tot 33 aan de overzijde van de straat.

Op deze locatie zijn immers nog twee onbebouwde en vrij diepe percelen aanwezig, met voldoende oppervlakte om een dergelijke parking te kunnen realiseren. Deze locaties bieden dan ook een duidelijk alternatief voor het aanleggen van de gewenste parking, zonder aantasting van de bestaande erfgoedwaarden.

ADVIES

*Overwegende de boven vermelde argumenten wordt de aanvraag **ongunstig** geadviseerd.*

Het voorzien van een verbinding tussen [REDACTED] en de [REDACTED] in functie van een aangepaste parking buiten het dorpsgezicht, blijft in het kader van een hernieuwde aanvraag met alternatieve parkeerlocatie wel toelaatbaar.

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

...

De verwerende partij beslist op 25 november 2009 een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“
...

De aanvraag is gelegen binnen het beschermd stads- of dorpsgezicht “DORPSKOM OUDEGEM”, dat beschermd werd bij ministerieel besluit van 16/07/1987

Op 14/10/2009 heb ik advies gevraagd aan de Cel Monumenten en Landschappen. Deze adviesaanvraag volgt uit art. 11 § 2 van het decreet van 3 maart 1976 inzake de bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, gewijzigd bij decreet van 22 februari 1995.

Dit advies werd uitgebracht op 13/11/2009 en ontvangen op 16/11/2009.

Het bindend advies is ongunstig.

...

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

Door het realiseren van een sociaal woonproject op het dorpsplein verdwijnen de parkeergelegenheden. Om dit probleem op te vangen worden er 33 parkeerplaatsen aangelegd in grijze waterdoorlatende betonstraatstenen en een parkeerstrook in grijze betonstraatstenen. Een 7-tal parkeerplaatsen worden ingericht op een braakliggend terrein aan de westzijde van de straat en de andere langs de oude pastorie. Omdat de weg te smal is worden er stukken van de pastorietuin ingenomen. Er dienen ook bomen en een ligusterhaag gerooid te worden.

De weg wordt ook heraangelegd in KWS tussen twee weggoten.

Verder wordt er een voetwegverbinding aangelegd met klinkers tussen het dorpsplein en de parkeerplaatsen.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Gezien de werken gesitueerd zijn binnen het beschermde dorpsgezicht de dorpskom van Oudegem' en de omgeving van het beschermd monument de pastorie met toegangspoortje, [REDACTED] 7 te Oudegem, beschermd bij M.B. dd. 13/7/1987;

Overwegende dat de cel Onroerend Erfgoed op 13/11/2009 een ongunstig advies heeft uitgebracht over het ontwerp;

Overwegende dat het agentschap voor natuur en Bos op 13/11/2009 een ongunstig advies heeft uitgebracht voor de realisatie van de parking langs de zijde van de pastorietuin;

Algemene conclusie

Vanuit stedenbouwkundig oogpunt zijn er aldus bezwaren tegen de inwilliging van de aanvraag gelet op de voornoemde uitgebrachte adviezen waarvan kopies in bijlage.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd, zo blijkt uit de stukken van het dossier, aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 25 november 2009.

Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, met een aangetekende brief van 23 december 2009, is dus tijdig.

B. De aanduiding van de verwerende partij

De Raad heeft inquisitoriale bevoegdheid en duidt als dusdanig zelf de verwerende partij aan.

De verzoekende partij heeft voldoende duidelijk het voorwerp van haar vordering aangeduid met name de beslissing van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen van 25 november 2009 waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het renoveren van een deel van de [REDACTED], voor de aanleg van parkeerplaatsen en de aanleg van een voetverbinding [REDACTED].

De verwerende partij is aldus de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen.

C. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

Als aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning beschikt de verzoekende partij over het rechtens vereiste belang om het beroep tot vernietiging in te leiden.

Zij legt ook een rechtsgeldige beslissing om in rechte te treden neer.

D. Schending van artikel 4.8.16, §3, tweede lid, 5° VCRO

Standpunt van de partijen

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het verzoekschrift aangezien de verzoekende partij nalaat duidelijk te omschrijven welke regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur naar haar oordeel geacht worden te zijn geschonden.

In een ter zitting neergelegde pleitnota wijst de raadsman van de verzoekende partij er op dat uit een globale lezing van het verzoekschrift voldoende duidelijk blijkt van welke (wets)bepalingen de verzoekende partij de schending aanvoert, met name dat zij zich niet kan vinden in het ongunstige advies van de gewestelijke erfgoedambtenaar.

Beoordeling door de Raad

1.

De registratie van een inkomend verzoekschrift conform artikel 4.8.17, §1 VCRO door de griffier van de Raad, ongeacht of deze registratie geschiedt na regularisatie conform artikel 4.8.17, §2 VCRO, moet in essentie worden aangemerkt als het resultaat van de beoordeling van de formele volledigheid van het betrokken verzoekschrift. De registratie van een verzoekschrift kan dan ook geenszins, ook niet gedeeltelijk, worden beschouwd als een uitspraak betreffende de ontvankelijkheid van het verzoekschrift.

De registratie van een verzoekschrift verhindert daarom niet dat het beroep tot vernietiging in voorkomend geval alsnog onontvankelijk wordt verklaard indien vastgesteld moet worden dat de in het verzoekschrift vervatte *grievens* inhoudelijk niet kunnen beschouwd worden als een omschrijving van de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur, met inbegrip van de wijze waarop deze regelgeving, voorschriften of beginselen naar het oordeel van de verzoekende partijen geschonden worden.

2.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift het volgende aanvoert:

“ ...

- *In het centrum van Oudegem is een reële parkeerdruk aanwezig. Het beheer van het openbaar domein is een bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen. De voorliggende aanvraag heeft als doel de parkeerdruk te verminderen en de leefkwaliteit van de onmiddellijke omgeving te verhogen. Het college is uitgegaan van een optimalisatie van het aantal parkeerplaatsen. De parkeerdruk verslecht door het aandringen van Onroerend Erfgoed om het dorpsplein van Oudegem niet te bouwen en het aantal parkeerplaatsen terug te dringen. In de omgeving zijn er geen alternatieven in de publieke eigendom voor handen zijn.*
- *Het parkachtig karakter van de pastorietaan is het resultaat van het achterstallig beheer en de slechte conditie van de pastorietaan.*
De te behouden bomen krijgen een gecultiveerd beheer. De bomen en beplantingen worden ingezet om de structuur van de onmiddellijke omgeving te ondersteunen.
Het college is van mening dat het opnemen van praktische maatregelen geen deel dient uit maken van de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning maar van een uitvoeringsdossier.
- *Het beschermde landschap is gevoelig aangetast door een uitbreiding van het parochiaal centrum. Door de aanleg van een geïntegreerde parking worden de ruimtelijke en natuurlijke kenmerken van het beschermd landschap niet geschaad.*
Het voorgestelde project verhoogt de beeldkwaliteit en de belevingswaarde van de onmiddellijke omgeving. Het voorliggende dossier is het resultaat van een eis van de cel onroerend erfgoed om de parkeerplaatsen op het kerkplein van Oudegem te reduceren.
- *Het college vindt de suggestie om de parkeerplaatsen te realiseren op de twee onbebouwde en vrij diepe percelen zonder voorwerp en arbitrair.*
Het is namelijk niet reëel om de parkeerdruk af te wimpelen op gronden die niet in eigendom zijn van de stad in de directe omgeving en bovendien werden reeds vergunningen afgeleverd op die terreinen.

...”

3.

De Raad is van oordeel dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift louter haar eigen visie naast deze van de verwerende partij stelt en dus in wezen opportuïteitskritiek levert. Het feit dat de verzoekende partij een andere mening is toegedaan omtrent de inrichting en de afwerking van de parkings binnen het beschermde dorpsgezicht, toont aan dat de verzoekende partij met haar beroep kennelijk enkel aanstuurt op een herbeoordeling van de Raad over de opportuïteit van het afleveren van de door haar nagestreefde stedenbouwkundige vergunning. Gelet op artikel 4.8.1, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en artikel 4.8.3, §1, eerste lid VCRO komt het evenwel niet toe aan de Raad om als administratief rechtscollege een dergelijke uitspraak te doen.

De Raad heeft immers, als administratief rechtscollege, enkel een vernietigingsbevoegdheid, waarbij hij in eerste instantie een legaliteitstoets zal uitvoeren en zich niet in de plaats mag stellen van de verwerende partij om tot een beoordeling van de aanvraag over te gaan. Ook de aan de Raad toegekende opportuïteitstoets van de kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de toetsing, door de overheid, aan de goede ruimtelijke ordening, verleent aan de Raad niet de bevoegdheid om zelf een vergunning toe te kennen of om aan een overheid een injunctie te geven een positieve beslissing te nemen.

Buiten het feit dat uit het verzoekschrift enkel kan worden afgeleid dat de verzoekende partij opportunitetskritiek uit op de bestreden beslissing en in haar laatste paragraaf ook op het ongunstig advies van de gewestelijk erfgoedambtenaar kan de Raad uit het verzoekschrift niet opmaken welke regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur de verzoekende partij geschonden acht. Evenmin kan de Raad bij lezing van het verzoekschrift nagaan op welke wijze deze regelgeving geschonden zou zijn terwijl het aan de verzoekende partij is om dit aan te geven in haar verzoekschrift.

4.

Ter openbare terechtzitting van 1 juni 2010 legt de raadsman van de verzoekende partij een pleitnota neer wat, gelet op de decreetswijziging van 16 juli 2010, toen nog mogelijk was.

Met deze neergelegde pleitnota kan alleen maar rekening gehouden worden voor zover deze nota, ter ondersteuning van het pleidooi ter openbare terechtzitting, niets anders bevat dan hetgeen de verzoekende partij ter zitting uiteenzet, en niet voor zover deze nota een aanvulling is van het inleidend verzoekschrift of nieuwe elementen of replieken toevoegt.

Met deze pleitnota zal geen rekening gehouden worden voor zover in deze nota een schending wordt aangevoerd van artikel 4.3.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening juncto artikel 11, §4, 1-3 van het decreet van 3 maart 1976 ter bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten. Evenmin kan ingegaan worden op de vraag om het bouwaanvraagdossier voor te leggen aan de Expertencommissie voor een mogelijke heroverweging van het advies van de afdeling Onroerend Erfgoed.

Zowel de omschrijving van de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur, met inbegrip van de wijze waarop deze regelgeving, voorschriften of beginselen naar het oordeel van de verzoekende partij geschonden worden, als de vraag om het dossier over te maken aan de Expertencommissie hadden reeds in het inleidend verzoekschrift kunnen geformuleerd worden. Een pleitnota kan niet aangewend worden om nieuwe elementen, argumenten of middelen te ontwikkelen en alzo een gebrek in het inleidend verzoekschrift te verhelpen. Enkel het inleidend verzoekschrift, al dan niet na regularisatie conform artikel 4.8.17, §2 VCRO, kan aangemerkt worden als principieel uitgangspunt voor de beoordeling van de ontvankelijkheid en de gegrondheid van een beroep en dus ook van de middelen waarop dit beroep steunt.

De in de pleitnota ontwikkelende argumenten moet aanzien worden als een duidelijke uitbreiding van het verzoekschrift, wat in het licht van het hierboven gestelde niet kan aanvaard worden.

De exceptie wordt ingewilligd.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is onontvankelijk.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175,00 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 19 februari 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Katrien VISSERS

Hilde LIEVENS