

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.221 van 29 april 2014
in de zaak A. 211.566/X-15.666.**

In zake : 1. de STAD LEUVEN
 2. de NV VASTNED RETAIL BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bert Beelen
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Justus Lipsiusstraat 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 4 februari 2014, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand van 7 november 2013 houdende vaststelling van een ontwerp van lijst van als stadsgezicht te beschermen Bondgenotenlaan te Leuven.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 maart 2014.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Beelen, die *loco* advocaat Bert Beelen verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De ongeveer 1 kilometer lange Bondgenotenlaan is één van de belangrijkste winkelstraten in de Leuvense binnenstad. Tal van panden langs deze laan zijn opgetrokken in “wederopbouwarchitectuur”, daterend van na de teisteringen door Wereldoorlog I.

4. De tweede verzoekende partij stelt eigenaar te zijn van de gebouwen gelegen Bondgenotenlaan 73 tot en met 79, die zij verhuurt aan winkelexploitanten.

5. Op 7 november 2013 neemt de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de vordering

6. Overeenkomstig de op de ingestelde vordering toepasselijke versie van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Het aangevoerde nadeel

7.1. In het verzoekschrift wordt in hoofde van de eerste verzoekende partij het volgende aangevoerd:

“Eerste verzoekende partij heeft een eigen erfgoedbeleid en -visie, die weergegeven wordt in de bestuursnota 2013-2018 [...]:

‘Van 17e-18e-eeuwse woonhuizen over kerken, kloosters, abdijen, bossen en colleges tot brouwerijen en wederopbouwplannen: het Leuvense erfgoed is heel divers en het resultaat van een stad die altijd in evolutie was. Ook vandaag zet Leuven steevast in op stadsvernieuwing en -ontwikkeling. Het is van belang dat het Leuvense erfgoed, dat het stadskarakter bepaalt, deel uitmaakt van deze toekomstplannen, door het duurzaam te behouden en maximaal te integreren in de dynamische ruimtelijke ontwikkeling.’

Deze doelstellingen worden in de beleidsnota uitgewerkt in vijf actieplannen:

1. De stad zal een wettelijk kader scheppen om haar waardevol onroerend erfgoed beter te behouden voor de toekomst.

2. De stad besteedt bijzondere aandacht aan het beheer van het eigen waardevol patrimonium.

3. De stad speelt een actieve rol bij het beheer van het onroerend erfgoed waarvan de stad zelf geen eigenaar is.

4. De stad wil de bewoners bewust maken van haar erfgoedrijkdom en een draagvlak uitbouwen voor het duurzaam behoud en beheer ervan.

5. De stad zal naast het bouwkundig erfgoed ook het archeologisch en landschappelijk erfgoed een plaats geven in haar werking.

Het uitwerken van de actieplannen die hierboven worden vermeld, wordt door opname van de volledige Bondgenotenlaan op de lijst van voor bescherming vatbare stadsgezichten zo goed als onmogelijk gemaakt voor deze laan, die het hart van het commerciële centrum van de stad vormt en maar liefst 25,8 % van het kernwinkelgebied beslaat.

Het doel van de stedenbouwkundige verordening erfgoed is de belangrijkste niet-beschermd erfgoedpanden in Leuven te vrijwaren van sloop enerzijds en anderzijds het beheer ervan te omvatten in bouwvoorschriften. Op deze manier biedt de stedenbouwkundige verordening erfgoed rechtszekerheid voor eigenaars en een duidelijke houvast voor hoe er met erfgoedpanden in Leuven dient omgegaan te worden. De algemene bouwverordening Leuven vangt daarnaast zeer goed op hoe er moet omgegaan worden met niet-waardevolle panden, al dan niet binnen een waardevolle context.

Op een gelijkaardige manier werkt de stad momenteel aan een stedenbouwkundige verordening erfgoed waarbij voorschriften worden opgelegd aan specifiek geselecteerde gebouwen. Wederopbouwarchitectuur is één van de themaclusters die in de verordening aan bod komt. Logischerwijze zal de Bondgenotenlaan hierin vertegenwoordigd worden, naast andere belangrijke wederopbouwzones zoals de vesten.

Het plan van aanpak voor de opmaak van deze verordening werd inmiddels goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen [...].

De opmaak van het gedeelte van deze verordening dat betrekking heeft op de Bondgenotenlaan wordt onmogelijk gemaakt door de bestreden beslissing aangezien eerste verzoekende partij zich zal dienen te schikken naar de beheersdoelstellingen en toekomstvisie van onroerend erfgoed, die evenwel slechts zeer summier zijn uitgewerkt in de bestreden beslissing.

Eerste verzoekende partij zal daardoor de definitieve beslissing omtrent de bescherming als stadsgezicht van de Bondgenotenlaan dienen af te wachten, waardoor de opmaak van de stedenbouwkundige verordening erfgoed, die een van de belangrijkste actieplannen is in de bestuursnota 2013-2018, sterke vertraging dreigt op te lopen.

Dit vormt een ernstig nadeel voor eerste verzoekende partij, dat moeilijk te herstellen is aangezien een vertraging van 12 tot 18 maanden in de uitvoering van het erfgoedbeleid niet zomaar kan hersteld worden door een nietigverklaring van de bestreden beslissing.

Eerste verzoekende partij verwijst naar de uiteenzetting van haar belang onder onderdeel II.B. hierboven, waarin reeds uitvoerig werd toegelicht dat de bestreden beslissing voor haar tevens de volgende moeilijk te herstellen ernstige nadelen tot gevolg heeft:

- De bescherming als stadsgezicht van de volledige hoofdstraat maakt het eerste verzoekende partij onmogelijk een globale en evenwichtige afweging te maken in haar vergunningverlening en druist in tegen de ontvoogding van de stad op het vlak van ruimtelijke ordening.

- Gezien er geen gegronde beheersvisie bestaat en de afbakening van het stadsgezicht en de invloedzone van het bindend advies van onroerend erfgoed onduidelijk zijn, zorgt de bescherming als stadsgezicht

van de Bondgenotenlaan voor grote rechtsonzekerheid, zowel voor eerste verzoekende partij als voor de eigenaars/handelaars. Het wordt voor eerste verzoekende partij onmogelijk om een coherent stedenbouwkundig- en erfgoedbeleid te voeren voor de Bondgenotenlaan.

- Gezien het de stad door de bindende advisering van Onroerend Erfgoed onmogelijk wordt gemaakt om alle belangen af te wegen, wordt gevreesd dat de bescherming als stadsgezicht leegstand zal bewerkstelligen, zowel van de winkelpanden als van de bovenliggende verdiepingen. Dit gaat in tegen het beleid van eerste verzoekende partij om leegstand tegen te gaan.

- De bescherming van de Bondgenotenlaan als stadsgezicht stelt de doelstellingen van Leuven Klimaatneutraal voor alle gebouwen (ook de niet-waardevolle) binnen de bescherming (o.a. door de gedeeltelijke vrijstelling van EPB-eisen) in vraag.

Tot slot werd bij de toelichting van het derde middel, waarnaar wordt verwezen, reeds uitvoerig aangetoond dat er door de bestreden beslissing grote rechtsonzekerheid wordt gecreëerd omtrent de toepassing van de lokale regelgeving van de stad Leuven, o.m. wat betreft de toepassing van de volgende regelgeving:

- artikel 2.3.1.3. van de algemene bouwverordening
- artikel 5.2.1. van de algemene bouwverordening
- hoofdstuk 2.6. van het gecoördineerd politiereglement

De problemen met de toepassing van deze regelgeving doen zich onmiddellijk voor en kunnen 12 tot 18 maanden aanhouden, afhankelijk van de termijn tot de definitieve beslissing over de bescherming van de Bondgenotenlaan als stadsgezicht. Dit is een ernstig nadeel dat niet volledig kan hersteld worden door de nietigverklaring van de bestreden beslissing.”

7.2. In het verzoekschrift wordt in hoofde van de tweede verzoekende partij het volgende aangevoerd:

“Door de opname op het ontwerp van lijst wordt tweede verzoekende partij met onmiddellijke ingang geconfronteerd met de lasten en erfdienstbaarheden die dit met zich meebrengt, o.a. doordat hierdoor bij onderhoudswerkzaamheden en verbouwingen moet voldaan worden aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 1993 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten.

Dit brengt voor tweede verzoekende partij een aanzienlijke administratieve en financiële last met zich mee.

Zoals bij de toelichting van het tweede middel, waarnaar wordt verwezen, reeds werd uiteengezet zorgt de bestreden beslissing voor grote onzekerheid over verbouwingen die tweede verzoekende partij zou willen uitvoeren aan de volumes, de zij- en achtergevels van haar gebouwen.

Zoals bij de uiteenzetting van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van eerste verzoekende partij hierboven reeds uitvoerig werd uiteengezet, waarnaar wordt verwezen, zorgt de opname op de lijst van voor bescherming vatbare stadsgezichten ook voor grote rechtsonzekerheid

in hoofde van tweede verzoekende partij over de toepassing van de lokale regelgeving, waarvan eerste verzoekende partij zelfs niet meer weet hoe deze nog moet toegepast worden.

Deze nadelen kunnen niet zomaar verholpen worden door een nietigverklaring van de bestreden beslissing.”

Beoordeling

8. Luidens de op de ingestelde vordering toepasselijke versie van artikel 17, § 3, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bevat de vordering tot schorsing een uiteenzetting van de middelen en de feiten die volgens de indiener ervan het bevelen van de schorsing rechtvaardigen. Ten tijde van het instellen van de vordering bepaalde in dit verband artikel 8, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’, dat het enig verzoekschrift “een uiteenzetting [bevat] van de feiten die van aard zijn aan te tonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte de verzoekende partij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, waarbij alle stukken worden gevoegd die het risico op dergelijk nadeel aantonen”.

Uit deze bepalingen volgt dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift duidelijk en concreet moest aangeven waarin precies het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is gelegen dat zij ingevolge de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit ondergaat of dreigt te ondergaan. De verzoekende partij mag zich daarbij niet beperken tot vaagheden en algemeenheden, maar dient integendeel zeer concrete en precieze gegevens aan te brengen waaruit blijkt dat zij persoonlijk een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ondergaat of dreigt te ondergaan.

Het moet voor de Raad van State immers mogelijk zijn met voldoende precisie in te schatten of er al dan niet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel voorhanden is, en het moet voor de verwerende partij mogelijk zijn zich tegen de door de verzoekende partij aangevoerde feiten en argumenten te verdedigen.

De verzoekende partij moet gegevens aanvoeren die enerzijds wijzen op de ernst van het nadeel dat zij ondergaat of kan ondergaan, hetgeen betekent dat zij aanduidingen zal moeten geven omtrent de aard en de omvang van het te verwachten nadeel, en anderzijds wijzen op de moeilijke herstelbaarheid van het nadeel.

Bij het beoordelen van deze schorsingsvoorwaarde kan in beginsel alleen rekening worden gehouden met wat ter zake in het verzoekschrift is aangevoerd en met de bij dat verzoekschrift gevoegde stukken.

9. Het bestreden besluit heeft slechts een zeer tijdelijke uitwerking gelet op het artikel 5, § 7, van het decreet van 3 maart 1976 ‘tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten’. Die uitwerking is beperkt tot twaalf maanden vanaf de kennisgeving van het besluit; een termijn die slechts éénmaal met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd. Het besluit vervalt overeenkomstig artikel 7 van het voornoemde decreet, van rechtswege indien vóór de einddatum van de voorlopige bescherming geen besluit tot definitieve bescherming is genomen.

10. De voorlopige bescherming, zoals het bestreden besluit er één is, is maar een eerste stap in de beschermingsprocedure. Zij luidt een fase in waarin de adviezen van diverse instanties worden ingewonnen, waarin de betrokken eigenaars, erfpachthouders, opstalhouders en vruchtgebruikers hun opmerkingen en bezwaren kunnen doen gelden, waarin ook een openbaar onderzoek wordt gevoerd en waarin door de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen een met redenen omkleed advies wordt uitgebracht. In dit licht is de omzetting van de voorlopige bescherming in een definitieve bescherming geen automatisme of vanzelfsprekendheid.

11. De voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is een schorsingsvoorwaarde die afzonderlijk onderzocht moet worden. De onwettigheden die tegen het bestreden besluit worden aangevoerd kunnen op zich

geen reden zijn om het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel te aanvaarden.

12. Aangezien het nadeel persoonlijk moet zijn kan de eerste verzoekende partij zich niet beroepen op nadelen die derden, namelijk de “eigenaars/handelaars” van de Bondgenotenlaan, zouden ondergaan.

De eerste verzoekende partij maakt verder niet concreet aannemelijk dat het bestreden besluit het voor haar onmogelijk maakt om inzake erfgoed over te gaan tot de opstelling van “actieplannen” of van een verordening waarvan de voorschriften ook zullen worden opgelegd aan specifiek geselecteerde gebouwen in de Bondgenotenlaan.

De eerste verzoekende partij maakt evenmin concreet aannemelijk dat de verplichting om in haar vergunningbeleid gedurende twaalf of achttien maanden rekening te moeten houden met het bestreden besluit een ernstig nadeel in haren hoofde uitmaakt. De hypothesen dat het bestreden besluit leegstand zou bewerkstelligen en de doelstellingen van “Leuven Klimaatneutraal 2030” “in vraag” zou stellen, zijn onvoldoende gestaafd om als ernstig nadeel in aanmerking te worden genomen.

13. Er dient te worden vastgesteld dat de tweede verzoekende partij slechts algemeen geformuleerde en niet geconcretiseerde nadelen aanvoert. Anders dan deze partij dit blijkbaar ziet, houdt de loutere omstandigheid dat bepaalde verplichtingen en verbodsbepalingen worden opgelegd met betrekking tot het beheer van een onroerend goed op zichzelf niet het bestaan van een ernstig nadeel in.

14. Het blijkt niet dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen aan één van de verzoekende partijen.

15. Hieruit volgt dat niet voldaan is aan één van de opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te kunnen bevelen. Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig april 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust