

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.049 van 17 januari 2017
in de zaken A. 211.565/X-15.665 (I)
A. 216.867/X-16.336 (II).**

In zake : de BVBA IMMO LOVANIENSIS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Frank Vanden berghe
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 15
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Steve Ronse
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B

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 beroepen

1. Het beroep, ingesteld op 3 februari 2014, strekt tot de nietigverklaring 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 de als stadsgezicht te beschermen Bondgenotenlaan te Leuven (zaak *sub I*).

 Het beroep, ingesteld op 3 september 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid

en Onroerend Erfgoed van 4 juni 2015 tot bescherming als stadsgezicht van de Bongenotenlaan in Leuven (zaak *sub II*).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 227.222 van 29 april 2014 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen in de zaak *sub I*.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend in de zaak *sub I*.

In beide zaken heeft de verwerende partij een memorie van antwoord ingediend en heeft de verzoekende partij een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld in beide zaken.

De verzoekende partij heeft in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 oktober 2016.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht in beide zaken.

Advocaten Steve Ronse en Frank Vanden Berghe, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 verzoekende partij is eigenaar van het handelshuis gelegen aan de Bondgenotenlaan 111, kadastraal bekend sectie B, nr. 131/w.

5. Op 9 september 2010 verleent de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning tot het verbouwen en uitbreiden van het voormelde handelspand met studentenkamers.

Tegen deze vergunningsbeslissing wordt door de gewestelijke erfgoedambtenaar en twee bewoners van de Bondgenotenlaan op respectievelijk 7 en 2 december 2010 een beroep tot schorsing en nietigverklaring ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb).

Op vordering van de laatstgenoemde bewoners legt de rechtbank van eerste aanleg te Leuven, zetelend in kort geding, op 12 januari 2012 aan de verzoekende partij onder verbeurte van een dwangsom verbod op om de vergunning uit te voeren in afwachting van de uitspraak van de RvVb.

6. Op 12 december 2012 wordt door het agentschap Onroerend Erfgoed een motiveringsnota opgesteld met betrekking tot de bescherming van “Wederopbouwarchitectuur in Leuven - deeldossier Bondgenotenlaan”.

7. Op 7 november 2013 neemt de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand het in de zaak *sub I* bestreden besluit tot voorlopige bescherming als stadsgezicht van de Bondgenotenlaan te Leuven.

8. Bij arrest nr. S/2014/0025 van 11 februari 2014 beveelt de RvVb de schorsing van de tenuitvoerlegging van de op 9 september 2010 door de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant aan de verzoekende partij verleende stedenbouwkundige vergunning.

9. Tijdens het openbaar onderzoek betreffende de beschermingsprocedure dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

Dit bezwaarschrift wordt samengevat en besproken in het verslag van 23 oktober 2014 van het agentschap Onroerend Erfgoed.

10. Op 6 november 2014 brengt de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (hierna: KCML) een gunstig advies uit.

11. Op 5 december 2014 wordt bij ministerieel besluit de termijn van de voorlopige bescherming verlengd.

12. Op vordering van de gewestelijke erfgoedambtenaar vernietigt de RvVb bij arrest nr. A/2014/0890 van 23 december 2014 de door de deputatie op 9 september 2010 aan de verzoekende partij verleende stedenbouwkundige vergunning.

Op 2 april 2015 spreekt de deputatie zich, na het inwinnen van een advies bij het agentschap Onroerend Erfgoed, opnieuw uit over de

stedenbouwkundige aanvraag van de verzoekende partij en weigert de vergunning.

Deze weigeringsbeslissing wordt door de verzoekende partij aangevochten bij de RvVb. Deze zaak, gekend onder het rolnummer RvVb/1415/0592/A/0576, is nog hangende.

13. Bij het in de zaak *sub II* bestreden besluit van 4 juni 2015 wordt de Bondgenotenlaan in Leuven definitief beschermd als stadsgezicht.

IV. Samenhang

14. De zaken A. 211.565/X-15.665 en A. 216.867/X-16.336 worden wegens samenhang gevoegd.

V. Beoordeling van de middelen in de zaak sub II

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

15. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet), alsook van het materiële motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het onpartijdigheidsbeginsel en het *fairplay*beginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Vooreerst licht de verzoekende partij in het algemeen toe dat in de bestreden beslissing niet wordt ingegaan op haar verzoek om bij de definitieve bescherming rekening te houden met de stedenbouwkundige vergunning van 9 september 2010. Ze stelt dat “niet geantwoord wordt op het bezwaar [...] om te

bevestigen dat de aanpassingen in de voorgevel verenigbaar zijn met het stadsgezicht”. Evenmin wordt gemotiveerd waarom dit niet het geval zou zijn. Het bestreden besluit neemt ter zake eenvoudigweg het standpunt van het agentschap Onroerend Erfgoed over, terwijl de verzoekende partij met deze administratie verwickeld is in een geschil. In dergelijk geval geldt het beginsel *nemo iudex in causa sua* en mag de verzoekende partij verwachten dat de bestreden beslissing op dit punt “extra” wordt gemotiveerd.

Meer concreet stelt de verzoekende partij in een *eerste middelonderdeel* dat, hoewel zij in haar bezwaarschrift om verduidelijking vroeg, niet geëxpliciteerd wordt waarom de achtergevels niet uit het stadsgezicht worden geschrapt. Er wordt wel gesteld dat het straatbeeld primeert en dat dit het uitgangspunt zal zijn voor het toekomstig beheer, maar het blijft wel zo dat ganse volumes, met inbegrip van achtergevels, in het stadsgezicht opgenomen blijven zonder duidelijke verantwoording. De verzoekende partij verwijst naar de uiteenzetting bij het vierde middel.

In een *tweede middelonderdeel* doet de verzoekende partij gelden dat de bestreden beslissing “de zaak ten onrechte voor[stelt] alsof er geen stedenbouwkundige vergunning bestond op het ogenblik dat zij het bezwaar van verzoekende partij heeft gewogen en dat zij daarom hiermee geen rekening diende te houden”. Het feit dat de vergunning op het ogenblik van de voorlopige bescherming niet uitvoerbaar was, gelet op de kortgedingbeschikking van 12 januari 2012, staat niet gelijk met de afwezigheid van een vergunning. Op het ogenblik van de voorlopige bescherming was de verzoekende partij wel degelijk nog formeel houder van een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd door de deputatie op 9 september 2010. Ook het feit dat de stedenbouwkundige vergunning intussen door de RvVb vernietigd werd en de deputatie de vergunning nu geweigerd heeft, wijzigt hier niets aan, nu ook ten aanzien van deze weigeringsbeslissing een beroep werd ingediend bij de RvVb. De verwerende partij diende zich in de beschermingsprocedure minstens rekenschap te geven van het feit dat de verzoekende partij een vergunning poogt te bekomen en de verzoekende partij mag als bezwaarindiener verwachten dat de

verenigbaarheid van de stedenbouwkundige aanvraag met het stadsgezicht wordt uitgeklaard. De verzoekende partij meent voorts dat de deputatie zich na de vernietiging van de vergunning door de RvVb op basis van het rechtzekerheidsbeginsel en het *fairplay*beginsel opnieuw diende te plaatsen op het moment dat zij haar fout heeft begaan en dus geen rekening mocht houden met het beschermde stadsgezicht.

In een *derde middelonderdeel* voert de verzoekende partij aan dat het antwoord op het bezwaar de situatie voorstelt alsof de RvVb inhoudelijk zou geoordeeld hebben dat het voorgenomen project de erfgoedwaarde niet respecteert, terwijl de RvVb helemaal geen dergelijke uitspraak heeft gedaan.

In een *vierde middelonderdeel* stelt de verzoekende partij dat het agentschap Onroerend Erfgoed bij de weerlegging van haar bezwaar aangaande het stadsgezicht alle erfgoedwaarden die ter plaatse in het geding zijn, heeft betrokken (dus niet enkel deze van de gevel, maar ook van het achterliggend appartementsgebouw Lepelstraat 43 en de tussenruimte/tuin), terwijl het in de procedure enkel gaat om het straatbeeld, en de achterliggende tussenruimte en het achterliggend appartementsgebouw uitdrukkelijk nooit in het stadsgezicht waren opgenomen. Het antwoord op dit bezwaar, dat “de hangende beroepsprocedure bij de RvVb en de voorlopige uitspraken daaromtrent, [...] erop [wijzen] dat Onroerend Erfgoed gevolgd wordt in haar standpunt, namelijk dat het voorgenomen project de erfgoedwaarden niet respecteert” is onterecht.

16. In de memorie van wederantwoord betwist de verzoekende partij dat zij “zaken bevestigt wenst te zien teneinde zich in andere procedures op bepaalde uitspraken te kunnen beroepen”, zoals de verwerende partij in haar memorie van antwoord poneert. De verzoekende partij stelt dat de adviezen van het agentschap Onroerend Erfgoed in het kader van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning “in de praktijk werken als bindende adviezen”. Zo meent ze dat de deputatie in haar laatste weigeringsbeslissing “van oordeel [was] dat het aangevraagde vergunbaar was maar achtte zij zich in de onmogelijkheid om te vergunnen omwille van het tussengekomen stadsgezicht en

het advies dat het agentschap Onroerend Erfgoed daaromtrent uitbracht”. Het is omdat het beschermd stadsgezicht zo verregaand doorwerkt dat de verzoekende partij aandringt op duidelijkheid en rechtszekerheid.

Er wordt nog steeds niet geëxpliciteerd waarom de achtergevels niet uit het stadsgezicht worden geschrapt. De verzoekende partij weet niet waaraan zij toe is. Hoewel het agentschap Onroerend Erfgoed bij de behandeling van de bezwaren aangegeven had dat enkel de bebouwing wordt beschermd om de algemene bouwverordening van de stad Leuven voor het kernwinkelgebied niet te doorkruisen, lijkt uitbreiding op de begane grond thans ook onmogelijk.

In de procedure tot bescherming had men wel degelijk rekening moeten houden met de stedenbouwkundige vergunning. Het ogenblik van de vaststelling van het stadsgezicht vormt volgens de verzoekende partij de gelegenheid om eventuele tegenstrijdigheden tussen de vergunning en de bescherming uit te klaren. De bescherming heeft het verkrijgen van een vergunning voor de verzoekende partij zwaar bemoeilijkt, zeker omdat de verwerende partij geen duidelijkheid schept over wat mogelijk is. Het probleem is dat het beschermingsbesluit onduidelijkheid creëert.

17. In de laatste memorie volhardt de verzoekende partij in haar standpunt dat niet wordt verduidelijkt waarom de achtergevels mee in de bescherming worden opgenomen. Als de achtergevels tot het stadsgezicht behoren, kunnen er geen ingrepen plaatsvinden zonder verplichte adviesaanvraag aan het agentschap Onroerend Erfgoed. Het is volgens de verzoekende partij niet zo dat enkel wanneer volledige percelen zouden zijn opgenomen in de afbakening van het stadsgezicht, de bescherming conflicterend zou zijn met de algemene bouwverordening van de stad Leuven. Ook wanneer er opname gebeurt “tot en met de achtergevel” is dit het geval.

De verzoekende partij verduidelijkt verder dat het doel van de verwijzing naar de vergunning in haar bezwaar erin bestond dat het definitieve beschermingsbesluit een afweging zou maken tussen enerzijds de eerdere

vergunningbeslissing en anderzijds het gewenste stadsgezicht, ook al was deze vergunning ondertussen aangevochten. Deze afweging is niet gebeurd. De verzoekende partij blijft van oordeel dat wanneer een stadsgezicht interfereert in een lopend vergunningentraject waarbij effectief vergunningen zijn verleend, de zorgvuldigheidsplicht vereist dat zij omtrent de verenigbaarheid van een aanvraag met een voorliggende bescherming standpunt inneemt, zeker als daaromtrent expliciet bezwaren worden geuit. De overheid kan er in dit opzicht niet mee volstaan “enkel een procedureel overzicht te geven van de lotgevallen van de vergunning”.

Ten slotte herhaalt de verzoekende partij dat de RvVb in zijn arrest geen toetsing heeft gedaan van de waarden die later in het stadsgezicht zijn opgenomen. De RvVb heeft in zijn arrest net uitdrukkelijk gesteld dat hij zich ter zake niet in de plaats kon stellen van de vergunningverlenende overheid.

Beoordeling

18. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht opgelegd door de motiveringswet is erin gelegen dat de betrokken bestuurde in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven kan vinden op grond waarvan de beslissing is genomen. De beslissing moet duidelijk de fundamentele redenen doen kennen die haar verantwoorden of minstens toelaten na te gaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij deze feiten correct heeft beoordeeld, of zij de geformuleerde bezwaren heeft onderzocht en, of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, zodat de betrokkene met kennis van zaken kan uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. De gegeven motivering moet draagkrachtig zijn en de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te schragen.

Omwille van de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de overheid beschikt bij het nemen van een beslissing over de bescherming van een stadsgezicht, moet, overeenkomstig de motiveringswet, in een besluit tot

definitieve bescherming van een stadsgezicht worden uiteengezet om welke redenen van artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele aard, de bescherming als stadsgezicht *in concreto* van algemeen belang is.

Als annulatierechter is de Raad van State belast met een wettigheidstoezicht; het komt hem daarbij niet toe het feitenonderzoek in de behandelde zaak over te doen en in de plaats van het bestuur te appreciëren of een goed wel beschermenswaardig is. De Raad van State mag in het kader van het voormelde toezicht echter wel nagaan of de administratieve overheid rechtmatig tot haar voorstelling van de feiten is kunnen komen.

Eerste onderdeel

19. In het verslag van 23 oktober 2014 van het agentschap Onroerend Erfgoed wordt het verzoek om de achtergevel uit de bescherming te houden, als volgt besproken en weerlegd:

“Bezwaarindiener verzoekt dat zou worden geëxpliciteerd dat de achtergevel van het pand niet tot het stadsgezicht behoort zodat effectief de geplande werken en vergunde gelijkvloerse uitbreiding kan worden gerealiseerd.

ANTWOORD:

In een beschermd stadsgezicht primeert het straatbeeld. Dat beeld wordt bepaald door gevels en daken, oftewel volumes, zichtbaar van op het openbaar domein. Dat was het uitgangspunt bij de opmaak van het dossier en zal ook het uitgangspunt zijn voor toekomstig beheer.

Onroerend Erfgoed wenst te wijzen op het feit dat op diverse plaatsen in het bezwaarschrift verkeerdelijk gewag gemaakt wordt van een ‘vergunde’ toestand, terwijl de stedenbouwkundige vergunning waarnaar gerefereerd wordt geen feit is [...]. Hiermee wordt bewust een andere juridische toestand gesuggereerd dan de bestaande.”

20. De verplichting om een openbaar onderzoek te houden en het recht van de betrokkenen om bezwaren in te dienen, brengt voor de overheid de verplichting mee om de regelmatigheid en de gegrondheid van de aangevoerde bezwaren te onderzoeken, niet om deze noodzakelijkerwijze in te willigen.

Uit het hiervoor weergegeven citaat blijkt dat het bezwaar van de verzoekende partij beantwoord werd. Er wordt verduidelijkt dat het straatbeeld primeert in het beschermd stadsgezicht en er wordt opgesomd welke elementen dit straatbeeld bepalen. Uit de weerlegging blijkt hoe de achtergevel zich binnen de bescherming verhoudt. Het loutere feit dat de verzoekende partij liever had gezien dat de achtergevel uit de bescherming werd gehouden, doet niet besluiten dat het bezwaar niet afdoende beantwoord werd.

Voor het overige kan worden verwezen naar de bespreking van het vierde middel.

21. Het eerste onderdeel van het middel wordt verworpen.

Tweede onderdeel

22. Uit het verslag van 23 oktober 2014 blijkt dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, wel degelijk standpunt werd ingenomen omtrent de stedenbouwkundige vergunning van 9 september 2010:

“Bezwaarindiener haalt aan dat het beschermingsbesluit en de bijgevoegde nota werden opgesteld zonder de recente stedenbouwkundige vergunning in consideratie te nemen. Op 23 april 2010 verleende de Stad Leuven een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen en uitbreiden van een handelspand met studentenkamers. Deze vergunning werd later door de Deputatie van de Provincie Vlaams-Brabant op 9 september 2010 bevestigd. Cliënte wenst deze vergunning ten uitvoer te leggen.

ANTWOORD:

Het antwoord op deze opmerking wordt door bezwaarindiener zelf gegeven in voetnoot 1 van het bezwaarschrift: ‘Tegen de vergunning loopt nog een procedure schorsing en vernietiging bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De schorsingszaak werd op 24 mei 2011 gepleit maar tot op heden is geen arrest tussengekomen. In afwachting van deze uitspraak legde de voorzitter van de rechtbank van Leuven, op vraag van twee bewoners uit het achterliggend appartementsgebouw Lepelstraat 43, verbod op om de werken uit te voeren. Tegen deze kortgedingbeschikking loopt momenteel nog de beroepsprocedure bij het Hof van Beroep te Brussel. Het is dus buiten haar wil om dat cliënte de vergunning nog niet heeft kunnen ten uitvoer leggen’.

Onroerend Erfgoed voegt daaraan toe dat het beroep, ingesteld bij de provincie Vlaams-Brabant, uitging van het agentschap, gezien het pand als

beschermenswaardig werd beoordeeld. Even later volgde een beroepsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eveneens ingesteld door het agentschap Onroerend Erfgoed. Op 11 februari 2014 werd een schorsing uitgesproken door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Op 30 mei 2014 meldde de griffie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de voorzitter van de 2de kamer wegens onvoorziene omstandigheden de zaak verdaagde naar een later tijdstip en dat naar alle waarschijnlijkheid de zaak ten laatste in de loop van september op de zitting zal komen.

Voor zover gekend bij Onroerend Erfgoed volgde nog geen definitieve uitspraak in deze zaak.”

23. Het bezwaar werd afdoende beantwoord en het antwoord stemt overeen met de feiten zoals ze zich voordeden ten tijde van het opstellen van het verslag. Terecht heeft het agentschap Onroerend Erfgoed rekening gehouden met het feit dat de vergunning op het ogenblik van het opstellen van het verslag niet uitvoerbaar was en met de door de RvVb bij arrest nr. S/2014/0025 van 11 februari 2014 uitgesproken schorsing van de tenuitvoerlegging.

De stedenbouwkundige vergunning van 9 september 2010 werd uiteindelijk door de RvVb retroactief vernietigd bij arrest nr. A/2014/0890 van 23 december 2014, zodat de verzoekende partij thans geen middel meer kan putten uit deze vergunning.

Verder houdt de verzoekende partij ten onrechte voor dat de verenigbaarheid van haar stedenbouwkundig project met het stadsgezicht in het kader van de beschermingsprocedure diende te worden uitgeklaard. Dergelijke beoordeling komt enkel toe aan de vergunningverlenende overheid, in het kader van de behandeling van een concrete aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.

24. Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

Derde en vierde onderdeel

25. Het derde en het vierde middelonderdeel hebben betrekking op de volgende weerlegging van het bezwaar van de verzoekende partij:

“Bezwaarindieners meent dat er geen redelijke twijfel kan bestaan dat het vergunde project de erfgoedwaarden van de bescherming respecteert,

ANTWOORD:

De hangende beroepsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de voorlopige uitspraken daaromtrent, wijzen erop dat Onroerend Erfgoed gevolgd wordt in haar standpunt, namelijk dat het voorgenomen project de erfgoedwaarden niet respecteert.”

Het antwoord op het voormelde bezwaar is niet van aard de wettigheid van het bestreden besluit aan te tasten, nu, zoals reeds gesteld, de vraag of het door de verzoekende partij voorgenomen stedenbouwkundig project de erfgoedwaarden respecteert, niet in het kader van het bestreden besluit diende te worden beantwoord.

26. Het derde en vierde middelonderdeel worden verworpen.

27. Het eerste middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

28. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van het materiële motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel *iuncto* “artikel 3.1.3” van de algemene bouwverordening van de stad Leuven.

In een eerste middelonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat de beheersdoelstelling zoals ze gold ten tijde van de voorlopige bescherming, namelijk van het “optimaal” behoud, bij de definitieve bescherming zonder enige motivering of verduidelijking werd gewijzigd naar “maximaal” behoud. Nochtans had de verzoekende partij samen met andere belanghebbenden tijdens het openbaar onderzoek haar bezorgdheid uitgesproken over het feit dat dergelijke beheersdoelstellingen in de praktijk zouden leiden tot de onmogelijkheid om bepaalde noodzakelijke werken uit te voeren. Hoewel de bestreden beslissing deze bezorgdheid heeft onderkend, werd de beheersdoelstelling in het definitief

beschermingsbesluit op onbegrijpelijke wijze gewijzigd naar “maximaal” behoud. Dit is in strijd met wat elders in het bestreden besluit bij de behandeling van de bezwaren werd uiteengezet. Het bestreden besluit is in dit opzicht tegenstrijdig gemotiveerd volgens de verzoekende partij.

In een *tweede middelonderdeel* voert de verzoekende partij aan dat het vereiste van “maximaal behoud” tot gevolg heeft dat “op de keper beschouwd” elke aanpassing van de voorgevel in feite onmogelijk wordt. Door de combinatie van, enerzijds, een gedetailleerde beschrijving van het exterieur van de panden met erfgoedwaarde in het dossier en, anderzijds, de ondubbelzinnige beheersdoelstelling inzake het maximaal behoud, dreigt elke wijziging aan deze kenmerken aanzien te worden als een inbreuk op het beschermingsbesluit. De verzoekende partij meent nooit op een toelating tot gevelwijziging te kunnen rekenen. Ze stelt dit alvast te hebben ervaren in haar dossier en verwijst naar het negatief advies dat het agentschap Onroerend Erfgoed uitbracht naar aanleiding van de nieuwe vergunningsbeslissing van de deputatie na de vernietiging door de RvVb. Ook uit de reactie van het agentschap Onroerend Erfgoed op andere bezwaren leidt de verzoekende partij af dat voorgevels *de facto* worden bevroren”. Voorts merkt de verzoekende partij op dat het agentschap Onroerend Erfgoed zijn adviesbevoegdheid “extensief” opvat, men houdt zich immers ook bezig met de inwendige structuur als die “van buitenaf” zichtbaar is. De verzoekende partij is van oordeel dat “dermate strenge beheersdoelstellingen” ofwel leiden tot de “complete bevroering” van de voorgevels ofwel tot situaties van willekeur en rechtsonzekerheid omdat bij sommige panden wel voorgevelaanpassingen worden toegestaan, doch waarbij achteraf dan het risico bestaat dat toch nog, bijvoorbeeld bij arrest van de RvVb, een strijdigheid met het stadsgezicht wordt vastgesteld als “rechtstreeks werkende norm” in de zin van artikel 4.3.3 VCRO. Minstens bestaat er met het beschermingsbesluit in zijn huidige versie ruimte voor ernstige discussie en dus rechtsonzekerheid. Het bestreden besluit is niet ingegaan op de uitdrukkelijke vraag tot verduidelijking in het bezwaar. Dit maakt het probleem “des te prangender”.

In een *derde middelonderdeel* voert de verzoekende partij aan dat het beschermingsbesluit een ernstige rem zet op de algemene bouwverordening van de stad Leuven. Deze bouwverordening duidt de Bondgenotenlaan aan als kernwinkelgebied. Eigenaars van panden in dit gebied mogen volgens dezelfde verordening bepaalde gelijkvloerse uitbreidingen doen en in functie daarvan ook beperkte aanpassingen aan de voorgevels doorvoeren. Tot aan de bescherming mocht de verzoekende partij aannemen dat zij een vergunning kon verkrijgen, mits de ramen niet werden verbreed. Ingevolge de bescherming volstaat het nu niet meer om de raambreedte te eerbiedigen. Het beschermingsbesluit is “buitenproportioneel bezwarend” voor eigenaars van commerciële panden die onder meer “nood hebben aan verlaging van interne vloeren en uitdieping van ramen om de commerciële vloeroppervlakte te benutten en door te trekken in te tuin”. Het bestreden besluit moet zich als individueel besluit kunnen inpassen in de normen die andere administratieve overheden tot stand hebben gebracht met kracht van wet, zoals bijvoorbeeld een stedenbouwkundige verordening. De verzoekende partij acht de bevrozing van de nodige stedenbouwkundige vergunning onredelijk. De mogelijkheden van de algemene bouwverordening van de stad Leuven blijven op die manier dode letter. Zo heeft de verzoekende partij al mogen ondervinden dat er geen vergunning mogelijk is voor de uitbreiding in de tuin. Volgens de verzoekende partij houdt het bestreden besluit enkel rekening met de erfgoedwaarden, en dit ten koste van de economische belangen. Ze verduidelijkt dat om een “normaal functionerend handelspand” te hebben er een rechtstreekse toegang moet zijn die uitgaat op de straat en de ramen bijgevolg moeten kunnen worden uitgediept tot een deur. Een zijdelingse toegang vermindert de omzet met ongeveer 50% en een trede vermindert de omzet met ongeveer 10%. Panden met zijdelingse ingangen of traptreden zijn veel moeilijker verhuurbaar en tegen beduidend slechtere voorwaarden.

29. In de memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij op dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord niet antwoordt op het *eerste middelonderdeel*. De verwerende partij verwijst ter zake enkel naar enkele overlegmomenten, waarbij het onderscheid tussen panden met erfgoedwaarde en

panden zonder erfgoedwaarde werd naar voren gebracht. De verzoekende partij stelt zich de vraag of de verwerende partij haar bevoegdheid niet te buiten is gegaan door bijkomend een onderscheid te maken tussen panden met erfgoedwaarde (waaronder onder meer de onroerende goederen opgenomen in een vastgestelde inventaris) en deze zonder erfgoedwaarde. Artikel 4.1.8 van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’ stelt dat de opname van een onroerend goed in een vastgestelde inventaris op zich geen weigeringsgrond vormt voor een vergunning. Via het beschermingsbesluit als stadsgezicht wordt thans evenwel de toets die de vergunningverlenende instantie bij een concrete aanvraag zou moeten maken reeds door de verwerende partij gemaakt: het maximaal behoud van ieder individueel pand met erfgoedwaarde is er de leidraad. Dit gaat volgens de verzoekende partij verder dan hetgeen een bescherming als stadsgezicht inhoudt.

Met betrekking tot het *tweede middelonderdeel* herneemt de verzoekende partij haar kritiek omtrent de aangevoerde onmogelijkheid om nog gevelaanpassingen rechtszeker te vergunnen. Ze verwijst naar het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed waarin het uitdiepen van de ramen en de daarmee samenhangende verlaging van de vloer wordt afgewezen en stelt dat het niet duidelijk is in welk opzicht deze werken het stadsgezicht zouden havenen. Ze wijst op enkele andere winkels in de Bondgenotenlaan, nrs. 40 en 54, die ook tot aan de stoep verlaagde ramen hebben.

30. Betreffende het *eerste middelonderdeel* herhaalt de verzoekende partij in haar laatste memorie dat nergens verduidelijkt wordt wat het verschil is tussen “maximaal” behoud en “optimaal” behoud en waarom deze beheersdoelstelling in die zin werd gewijzigd. Dit betreft nochtans een punt dat dient uitgeklaard te worden, anders zal de discussie in het vergunningsdossier van de verzoekende partij aanhouden. Dat is ook de reden waarom de verzoekende partij in haar bezwaar uitdrukkelijk wou dat standpunt zou worden ingenomen over haar project, wat niet is gebeurd.

Aangaande het *tweede middelonderdeel* verduidelijkt de verzoekende partij dat de “kern van het wettigheidsbezwaar [...] is dat het bestreden besluit omwille van zijn individueel karakter, omwille van zijn gedetailleerd karakter en omwille van zijn beheersdoelstelling van maximaal behoud geen discretionaire toets openlaat aan het vergunningverlenend orgaan”.

Beoordeling

Eerste onderdeel

31. De verzoekende partij meent dat het bestreden besluit tegenstrijdig gemotiveerd is aangezien bij de weerlegging van de bezwaren en adviezen gesteld wordt dat “[n]iet het maximale, wel het optimale behoud van gevelwanden en volumes [...] voorop [staat]”, terwijl in het definitieve beschermingsbesluit in de specifieke beheersdoelstellingen voor gebouwen met erfgoedwaarden gesteld wordt dat “[e]r wordt gestreefd naar maximaal behoud van het exterieur van de waardevolle panden : volume (gevels en bedaking), schaal, materialen en architectuur”.

32. In de motiveringsnota is ter zake de volgende verduidelijking terug te vinden:

“2. Specifieke beheersdoelstellingen:

In samenspraak met de stad Leuven werd een aanvullende erfgoedwaardering voor de panden aan de Bondgenotenlaan opgemaakt. Daarin onderscheiden zich 2 groepen van gebouwen : panden met erfgoedwaarde en panden zonder erfgoedwaarde. De groep van de gebouwen met erfgoedwaarde bevat (voorlopig) beschermde monumenten, panden opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed, panden opgenomen in de wetenschappelijke inventaris van het bouwkundig erfgoed en panden die de erfgoedwaarde van de Bondgenotenlaan ondersteunen. Binnen de groep van panden zonder erfgoedwaarde bevinden zich zowel panden die neutraal zijn binnen het straatbeeld als panden die als storend ervaren worden. Voor beide groepen werden specifieke beheersdoelstellingen uitgewerkt.”

Vervolgens wordt de motiveringsnota aangepast en wordt voor de panden met erfgoedwaarde, waaronder het pand van de verzoekende partij, als

specifieke beheersdoelstellingen gesteld dat er gestreefd wordt naar maximaal behoud van het exterieur van de waardevolle panden.

33. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat deze precisering het gevolg is van het openbaar onderzoek en de adviezen aldaar uitgebracht door de stad Leuven. Aan een beschermingsbesluit gaat een brede raadpleging vooraf. De verwerende partij is er toe gehouden de ingediende adviezen, opmerkingen en bezwaren te onderzoeken én bij haar beoordeling te betrekken. Van enige tegenstrijdige motivering is dan ook geen sprake. Het is duidelijk welke beheersdoelstelling op het pand van de verzoekende partij van toepassing is.

Verder komt het niet onredelijk voor dat de verwerende partij bij het bepalen van de specifieke beheersdoelstellingen voor het stadsgezicht een onderscheid maakt tussen panden met een erfgoedwaarde, waaronder onder meer gebouwen opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed, en panden zonder erfgoedwaarde. De verwerende partij overschrijdt haar bevoegdheid niet door een in een inventaris opgenomen goed op te nemen in een bescherming als stadsgezicht en in het kader daarvan voor dit pand eigen beheersdoelstellingen te bepalen.

34. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

Tweede onderdeel

35. De specifieke beheersdoelstelling, zoals onder meer van toepassing op het pand van de verzoekende partij, luidt als volgt:

“Er wordt gestreefd naar maximaal behoud van het exterieur van de waardevolle panden: volume (gevels en bedaking), schaal, materialen en architectuur. Daarbij gaat bijzondere aandacht naar het straatbeeld en die elementen die mee het wezenlijke aspect van de Bondgenotenlaan bepalen: percellering (behoud van perceelsindeling of -breedte), oorspronkelijke gevelordonnantie, gevelritmiek en gabarit, gevelafwerking en geveldetailering, oorspronkelijke materialen, (winkel)puien, schrijnwerk, kroonlijsten, dakvensters en dakkapellen...”

36. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat door de doelstelling die vereist dat “wordt gestreefd naar maximaal behoud van het exterieur van de waardevolle panden”, iedere wijziging onmogelijk wordt. Evenmin is deze doelstelling dermate verregaand dat het bestreden besluit “geen discretionaire toets openlaat aan het vergunningverlenend orgaan”, zoals de verzoekende partij in haar laatste memorie aanvoert.

37. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

Het loutere feit dat een eigenaar op basis van het bestreden beschermingsbesluit niet met 100% zekerheid kan stellen of een bepaalde aanvraag tot wijziging van een voorgevel van een gebouw binnen een stadsgezicht al dan niet strijdig bevonden zal worden met dit beschermingsbesluit toont op zich niet aan dat het rechtszekerheidsbeginsel zou geschonden zijn.

De geciteerde beheersdoelstelling geeft op duidelijke wijze de in acht te nemen aspecten weer.

38. De kritiek die de verzoekende partij in dit middelonderdeel uit op het advies dat het agentschap Onroerend Erfgoed heeft uitgebracht in het kader van de vergunningsprocedure naar aanleiding van haar stedenbouwkundige aanvraag, heeft geen uitstaans met het bestreden beschermingsbesluit en is niet van aard de wettigheid van dit besluit aan te tasten.

39. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

Derde onderdeel

40. De in het derde middelonderdeel vervatte kritiek heeft de verzoekende partij ook reeds geuit in haar tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift.

In het verslag van 23 oktober 2014 antwoordt het agentschap Onroerend Erfgoed als volgt op het bezwaar van de verzoekende partij:

“Bezwaarindiener verzoekt om een beperking [...] van de voorgestelde beschermingsmaatregel, rekening houdend met de bestaande ruimtelijke planning en de beleidsvisie (kernwinkelgebied) van de stad Leuven.

ANTWOORD:

De bescherming houdt rekening met de bestaande ruimtelijke planning en met de beleidsvisie van de stad Leuven. Immers, in tegenstelling tot hetgeen gebruikelijk is bij beschermingen, wordt voor de bescherming van de Bondgenotenlaan niet het volledige perceel – dus bebouwing én open ruimte – beschermd maar enkel de bebouwing. Dit om de stedelijke verordening voor het kernwinkelgebied niet te doorkruisen, in het bijzonder de bepaling die uitbreiding op de begane grond over het gehele perceel mogelijk maakt voor handelsfunctie. Als de volledige percelen waren opgenomen in de afbakening van het stadsgezicht, kon de bescherming conflicterend zijn met de stedelijke verordening. Daarom werd in de beheersdoelstellingen volgende passage opgenomen: ‘Omwille van het door de stad Leuven afgebakende ‘kernwinkelgebied’ dat in de belangrijkste handelsstraten bebouwing voor commerciële doeleinden toestaat van één (gelijkvloerse) bouwlaag over het volledige perceel, werd geopteerd om niet het volledige perceel, maar enkel de bebouwing op te nemen in de afbakening van het stadsgezicht’.”

Verder wordt in datzelfde verslag het volgende gesteld:

“De stelling dat de bescherming van de Bondgenotenlaan de ontwikkeling van een eigen ruimtelijke ordeningsbeleid op lokaal niveau doorkruist, is onterecht. Het stadsbestuur van Leuven vaardigde een stedelijke verordening uit voor het kernwinkelgebied, die een versoepeling van de stedenbouwkundige voorschriften in commerciële zones inhoudt. Dit om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken en te stimuleren. Het beschermingsvoorstel houdt rekening met de bepalingen van deze stedelijke verordening. De voorschriften werden meegenomen in de afweging die voorafging aan de afbakening van het stadsgezicht en in de opmaak van de beheersdoelstellingen. Zo werd de bescherming (en daaruit volgend dus ook de adviesverlening) beperkt tot enkel de bestaande bebouwing (in plaats van het volledige perceel, zoals gebruikelijk). Hierdoor blijft de mogelijkheid bestaan om handelsgelijkvloerse ruimten uit te breiden over

de volledige oppervlakte van het perceel zonder verplichte adviesvraag aan Onroerend Erfgoed.”

41. De argumenten die de verzoekende partij in het middelonderdeel ontwikkelt, zijn niet van aard aan te tonen dat de in het vorige randnummer geciteerde antwoorden haar kritiek niet afdoende zouden weerleggen.

De algemene beweringen in verband met de economische nadelen die het bestreden beschermingsbesluit zou meebrengen, zijn hoe dan ook niet van aard om concreet aan te tonen dat dit besluit “buitenproportioneel bezwarend” zou zijn.

42. Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

43. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

44. Een derde middel wordt afgeleid uit de schending van het begrip stadsgezicht zoals bepaald in artikel 2, 3°, eerste gedachtenstreepje, van het toentertijd geldende decreet van 3 maart 1976 ‘tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten’ (hierna: het monumentendecreet), “doordat het stadsgezicht wordt opgevat als een optelsom van individuele gevels die worden behandeld als individueel monument, terwijl voor een stadsgezicht kenmerkend is dat het geheel primeert op de delen”.

In de toelichting verduidelijkt de verzoekende partij onder meer dat ze “geen bezwaar [heeft] tegen een bescherming van de Bondgenotenlaan als stadsgezicht mits gevelwijzigingen waarvoor vergunning wordt gevraagd dan ook worden afgewogen tegen de erfgoedwaarden van de Bondgenotenlaan in het algemeen en niet aan de erfgoedwaarden/erfgoedkenmerken zoals ze in iedere

individuele gevel naar voor komen”. Volgens de verzoekende partij zijn de vooropgestelde werken wel verenigbaar met de algemene beheersdoelstelling van de bescherming, minstens blijkt uit het beschermingsbesluit niet dat ze strijdig zouden zijn met de erfgoedwaarden. Beperkte gevelaanpassingen moeten volgens de verzoekende partij dan ook kunnen binnen deze doelstellingen. Ze meent dat de aanpassingen aan het pand geen reële impact hebben op de historische, architectuurhistorische en sociaal-culturele waarde achter de bescherming. Ook al is er op het niveau van het individuele pand een bepaalde wijziging merkbaar, in het kader van het geheel zal dit amper gemerkt worden. De verzoekende partij voert aan dat het besluit niet enkel wil waken over het algemene straatbeeld, maar over het uitzicht van elke waardevolle gevel op zich beschouwd. De praktijk toont dit volgens haar ook aan. De impact van de gevelaanpassingen dient echter beschouwd te worden op het niveau van de Bondgenotenlaan in het algemeen en niet op niveau van het individuele pand dat tot het stadsgezicht behoort. Indien men de individuele gevels dermate verregaand wenst te beschermen, dienden de panden individueel te worden beschermd als monument.

45. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij nog dat een bescherming als stadsgezicht “beslist geen dergelijke individualisering van concrete panden met of zonder erfgoedwaarden [kan] doorvoeren”. Het is aan de vergunningverlenende instantie om te beslissen of “in de eerste plaats de belangenafweging met de Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed doorweegt aan de zijde van de erfgoedwaarde [...] en vervolgens de toets met het stadsgezicht te maken”. Met het bestreden beschermingsbesluit wordt deze toets reeds voor de vergunningverlenende instantie gemaakt. Op die manier wordt volgens de verzoekende partij op verkapte wijze een collectieve bescherming als monument afgekondigd, buiten de eigenlijke procedures om en zonder de geëigende rechtsbescherming. De verzoekende partij meent dat het bestreden besluit de panden onterecht behandelt alsof het individuele monumenten zijn.

46. In de laatste memorie volhardt de verzoekende partij in haar stelling dat het stadsgezicht de uitwerking heeft van een monumentenbescherming op individueel niveau.

Beoordeling

47. Artikel 2.3, eerste gedachtenstreepje van het toentertijd geldende monumentendecreet bepaalde wat volgt:

“Dit decreet verstaat onder:

[...]

3. stads- of dorpsgezicht :

- Een groepering van één of meer monumenten en/of onroerende goederen met omgevende bestanddelen, zoals onder meer beplantingen, omheiningen, waterlopen, bruggen, wegen, straten en pleinen, die vanwege haar artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde van algemeen belang is.
[...].”

48. Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd:

“Art. 2. Het algemeen belang dat de bescherming verantwoordt, wordt door het gezamenlijk voorkomen en de onderlinge samenhang van de volgende intrinsieke waarden gemotiveerd:

Historische waarde:

De Bondgenotenlaan is de oudste en belangrijkste getuige van de oostelijke stadsuitbreiding, door stadsarchitect H.J. Laenen (1801-1849) ontworpen als hoofdstraat en verbindingsas tussen het station en het historische stadscentrum, aangelegd en bebouwd tussen 1843 en 1875, en tijdens de brandstichting van 25 en 26 augustus 1914 door de Duitse bezetter nagenoeg volledig in de as gelegd als vergelding tegen vermeende ‘franc-tireurs’. Als illustratie van het 19de-eeuwse stedenbouwkundige denken en onlosmakelijk verbonden met de Leuvense en de Belgische politieke geschiedenis, bezit de Bondgenotenlaan als dusdanig een belangrijke historische en documentaire waarde.

Historische, in casu architectuurhistorische waarde [...]:

Goed bewaard en voor de periode van de wederopbouw representatief en architecturaal kwalitatief ensemble, gevormd door schaarse relictten van de 19de-eeuwse neoclassicistische basisbebouwing, gecombineerd met gehelen van voornamelijk tussen 1918 en 1926 opgetrokken wederopbouwpanen in eclectische ‘wederopbouwstijl’, waarbij voornamelijk teruggegrepen wordt naar vormvoorbeelden uit de regionale bouwtraditie, al of niet in een geïnterpreteerde vorm of met inbreng van eigentijdse elementen. De homogeen ogende opeenvolging van onderling

geïndividualiseerde gevels met al dan niet kenmerkende, variërende topconstructies, nadrukkelijk uitgewerkte registers of verticale geledingen, rijke geveldetaileringen en contrasterend traditiegetrouw materiaalgebruik, maakt van de brede en lange, met gekandelaarde beuken afgezoomde Bondgenotenlaan, een architecturaal kwalitatief en prestigieus ensemble met statige handelspanden en voorname burger- en herenhuizen.

Sociaal-culturele waarde:

Immateriële waarde van de herinnering, verbeeld door materiële getuigen – de gespaarde 19de-eeuwse basisbebouwing naast wederopbouwpanen met de zogenaamde ‘wederopbouwsteen’ – die herinneren aan vernieling en groots opgezette wederopbouw, ontsproten uit nationalisme en patriottisme en verwijzend naar een rijk verleden met de bedoeling de stad als een feniks te doen herrijzen uit haar as.”

49. Uit wat voorafgaat blijkt dat de bescherming op het niveau van de Bondgenotenlaan wel degelijk gebeurt als “groepering” van onroerende goederen. Het feit dat hierdoor beperkingen worden opgelegd aan het exterieur van waardevolle panden binnen dit stadsgezicht, brengt niet met zich dat er *in casu* sprake zou zijn van een afzonderlijke bescherming van ieder pand als “monument”. Immers, zoals ook uitdrukkelijk gesteld bij de specifieke beheersdoelstellingen gaat bij dit streefdoel “bijzondere aandacht naar het straatbeeld en die elementen die mee het wezenlijk aspect van de Bondgenotenlaan bepalen” (randnr. 35).

50. In de mate dat de verzoekende partij in dit middel uiteenzet waarom de ingrepen die zij aan het pand wenst door te voeren wel degelijk in te passen zijn binnen het voorliggend beschermingsbesluit, dient nogmaals te worden opgemerkt dat de verzoekende partij hiermee kritiek geeft op de wijze waarop haar stedenbouwkundige aanvraag beoordeeld werd, en deze kritiek niet van aard is een onwettigheid van het bestreden beschermingsbesluit aan te tonen.

51. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

52. De verzoekende partij leidt een vierde middel af uit de schending van artikel 2, 3°, eerste gedachtenstreepje, van het monumentendecreet *iuncto* artikel 2 en 3 van de motiveringswet en het materiële motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In een *eerste onderdeel* van het middel voert de verzoekende partij in essentie aan dat ook de achtergevel van het pand in de bescherming wordt opgenomen, hoewel deze geen enkele van de in artikel 2.3, eerste gedachtenstreepje, van het monumentendecreet opgesomde beschermenswaardige elementen bevat, minstens worden deze elementen niet in het besluit aangegeven. Het bestreden besluit motiveert niet of niet afdoende waarom ganse volumes moeten worden beschermd, met inbegrip van achtergevels en uitbouwen die aan de straatzijde niet zichtbaar zijn en die geen enkele erfgoedwaarde hebben. Uit de motivatienota kan worden afgeleid dat het opnemen van de “volumes” in het stadsgezicht kennelijk verband houdt met het feit dat in de wederopbouw werd teruggegrepen naar de bouw van diephuizen. Wat er typisch of waardevol is aan deze “diephuizen” en waarin deze zouden verschillen van gewone rijhuizen en waarom het ganse volume dan wordt beschermd ook al is er vanaf het publiek domein enkel een façade te zien, blijft onduidelijk.

In een *tweede onderdeel* van het middel stelt de verzoekende partij dat het besluit “minstens onnauwkeurig, niet afdoende en zelfs tegenstrijdig is gemotiveerd”, doordat de gelijkvloerse uitbreiding van de panden wordt gehypothekeerd door de opname van het volume en de achtergevel, terwijl het besluit bij de opgegeven afbakening zelf stelt dat het bebouwing voor commerciële doeleinden van één gelijkvloerse bouwlaag over het volledige perceel mogelijk wil houden.

53. In de memorie van wederantwoord vult de verzoekende partij betreffende het *eerste onderdeel* nog aan dat het feit dat ook de achtergevels wederopgebouwd zijn of achtergevels zijn van gespaarde 19de eeuwse basisbebouwing, niet volstaat om ze in bescherming te nemen als stadsgezicht. Ze stelt daarbij dat, als de waarde van de achtergevels en volumes zo groot is als de verwerende partij nu wil doen aannemen, men zou verwachten dat de panden dan in bescherming worden genomen als monument. Uiteraard is dit niet gebeurd omdat de achtergevels onvoldoende waarde hebben en niet substantieel bijdragen aan het stadsgezicht.

54. In de laatste memorie herhaalt de verzoekende partij betreffende het *eerste onderdeel* dat de achtergevels niet zichtbaar zijn vanaf de Bondgenotenlaan en dat nergens wordt aangegeven dat zij erfgoedwaarde hebben in een groter geheel. Bovendien gaat het niet om enkele achtergevels: alle achtergevels worden opgenomen zonder dat beweerd wordt dat deze waardevolle elementen zouden bevatten die een opname verantwoorden. De verzoekende partij meent dat dergelijke opname niet zonder risico is, mede gelet op de beheersdoelstelling van maximaal behoud, waardoor er weinig beleidsvrijheid overblijft voor de vergunningverlenende overheid.

De overweging dat de achtergevels mee in de bescherming worden opgenomen omdat in sommige gevallen ingrepen aan de achtergevel toch onrechtstreeks effect kunnen hebben op de voorgevel, acht de verzoekende partij “een te verre gaande reden” om “systematisch en volledig” de niet-zichtbare achtergevels in een stadsgezicht op te nemen. Ongewenste effecten op de voorgevel kan men volgens de verzoekende partij tegenhouden met “voorgevelbescherming” alleen, daarvoor heeft men geen bescherming van de inwendige structuur of de achtergevel nodig. Een en ander wijst er enkel op dat hier op verkapte wijze een monumentenbescherming wordt nagestreefd, aldus de verzoekende partij.

Met betrekking tot het *tweede onderdeel* wijst de verzoekende partij nogmaals op het gevaar voor “immobilisme” door de bescherming van het

stadsgezicht, terwijl dergelijke bescherming reeds voldoende kan geboden worden met de regelgeving inzake ruimtelijke ordening. De stelling dat wijzigingen kunnen worden aangebracht in de achtergevel kan niet gegarandeerd worden door toedoen van het bestreden besluit. De verzoekende partij is de mening toegedaan dat de rechtszekerheid *in casu* gebiedt dat de achtergevels ondubbelzinnig uit het stadsgezicht worden uitgesloten.

Beoordeling

Eerste onderdeel

55. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partij er foutief van uitgaat dat elk onderdeel van een stadsgezicht een “beeldbepalend karakter” moet hebben en als dusdanig visueel zichtbaar moet zijn.

Een stadsgezicht wordt beschermd omdat het als geheel een waarde van algemeen belang heeft. Binnen een stadsgezicht kunnen andere onroerende goederen vallen die op zich geen bijzondere waarde hebben maar die, omdat zij deel uitmaken van een geheel dat een waarde van algemeen belang heeft, opgenomen worden in een besluit tot bescherming als stadsgezicht. In het beschermingsbesluit moet niet afzonderlijk voor elk perceel en onroerend goed dat valt binnen een stadsgezicht, gemotiveerd worden om welke reden van algemeen belang het wordt beschermd. Het volstaat dat de betrokken percelen en goederen deel uitmaken van een geheel waarvoor wordt gemotiveerd omwille van welke waarden de bescherming van algemeen belang is. Bij de bespreking van het derde middel is gebleken dat de verzoekende partij er niet in slaagt aan te tonen dat het besluit in dit opzicht onvoldoende gemotiveerd zou zijn.

56. In antwoord op een gelijkaardig bezwaar van de stad Leuven stelt het verslag van 23 oktober 2014 het volgende:

“Naar aanleiding van een concreet dossier stelt de stad dat de bescherming duidelijk verder gaat dan de gevels en het dak, zichtbaar van op het domein.

ANTWOORD : In een beschermd stadsgezicht primeert het straatbeeld, met name het zicht van op het openbaar domein. Dat was het uitgangspunt bij de opmaak van de beheersdoelstellingen en zal ook het uitgangspunt zijn voor toekomstig beheer. Niet het maximale, wel het optimale behoud van gevelwanden en volumes staat daarbij voorop. Ingrepen die een impact hebben op het wezenlijk aspect of de beeldwaarde van de Bondgenotenlaan, moeten daarom afgewogen worden aan de erfgoedwaarden en de erfgoedelementen die in het dossier zijn opgenomen. De beheersdoelstellingen focussen op het buitenaspect van de panden aan de Bondgenotenlaan. Maar een huis is meer dan een gevel alleen. Een gevel toont een achterliggende, van op de straat onzichtbare structuur, soms zelfs de planindeling. Daarom worden in beschermde stads- of dorpsgezichten ook structurele ingrepen met effect op de gevel afgewogen bij advisering. Dit om te vermijden dat een bescherming als stads- of dorpsgezicht herleid wordt tot ‘façadisme’.”

In de algemene beheersdoelstellingen wordt verduidelijkt dat “[d]e bescherming van de Bondgenotenlaan als stadsgezicht [...] het behoud van de ruimtelijke structuur [beoogt]; het algemene straatbeeld, het stratenpatroon, de perceelsindeling, de typologie van rijwoningen, ...”.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij poneert, neemt het bestreden besluit dus wel degelijk standpunt in omtrent de bepalende elementen bij de omvang van de bescherming en de reden waarom het “volume”, met de achtergevel, beschermd wordt. De erkende erfgoedwaarden hebben betrekking op deze volumes.

Een afzonderlijke motivering omtrent de achtergevels was in de gegeven omstandigheden niet vereist.

57. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

58. De verzoekende partij gaat in dit middelonderdeel uit van de verkeerde veronderstelling dat datgene wat in de bescherming van een stadsgezicht wordt opgenomen, niet meer gewijzigd zou kunnen worden om

reden dat anders afbreuk zou worden gedaan aan de erfgoedwaarden. Ook binnen een stads- of dorpsgezicht zijn wijzigingen mogelijk.

Bij de vraag of een ingreep binnen een stads- of dorpsgezicht toelaatbaar is, zal dienen onderzocht te worden of deze een impact zal hebben op het wezenlijk aspect of beeldwaarde van de Bondgenotenlaan, waarbij de afweging zal gebeuren aan de erfgoedwaarden en de erfgoedelementen die in het dossier zijn opgenomen. Dit onderzoek hangt derhalve af van het soort en de plaats van ingreep. Zoals reeds gesteld, kunnen binnen een stadsgezicht immers percelen en andere onroerende goederen vallen die op zich geen bijzondere waarde hebben maar die, omdat zij deel uitmaken van een geheel dat een waarde van algemeen belang heeft, opgenomen worden in een besluit tot bescherming als stadsgezicht.

Het feit dat, enerzijds, aangenomen wordt dat wijzigingen kunnen aangebracht worden in de achtergevel en, anderzijds, de achtergevels mee in de bescherming als stadsgezicht worden opgenomen, houdt derhalve geen tegenstrijdigheid of negatie van de erfgoedwaarde in.

59. Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

60. Het vierde middel is, in al zijn onderdelen, ongegrond.

61. Het beroep in de zaak *sub II* wordt verworpen.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep in de zaak sub I

62. Ten gevolge van het definitieve beschermingsbesluit, bestreden in de zaak *sub II*, kan het voorlopige beschermingsbesluit, bestreden in de zaak *sub I*, geen rechtsgevolgen meer sorteren zodat de verzoekende partij geen actueel belang meer heeft bij het beroep tot nietigverklaring ervan.

63. Het beroep in de zaak *sub I* is onontvankelijk.

BESLISSING

- 1. De zaken A. 211.565/X-15.665 en A.216.867/X-16.336 worden gevoegd.**
- 2. De Raad van State verwierpt de beroepen.**
- 3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en de beroepen tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 575 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 1400 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien januari 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust