

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 257.276 van 12 september 2023
in de zaak A. 235.045/X-18.034**

In zake : 1. Johan VEULEMANS
 2. de BV CONSULTING VEULEMANS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dany Socquet
 kantoor houdend te 3080 Tervuren
 Merenstraat 28
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Cooreman
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586, bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het verzoekschrift, ingediend op 19 november 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed van 22 september 2021 ‘tot vaststelling van de inventaris bouwkundig erfgoed in de provincie Vlaams-Brabant’, in zoverre het betrekking heeft op de burgerwoning “villa Excelsior” aan de Groenstraat 4 te Heverlee.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

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

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 april 2023.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Joeri Leten, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman 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

3.1. De verzoekende partijen zijn eigenaar en vruchtgebruiker van de half vrijstaande burgerwoning aan de Groenstraat 4 te 3001 Heverlee (hierna: de villa Excelsior).

3.2. Ter verduidelijking is hierna een in het administratief dossier van het bestreden besluit opgenomen foto van de villa Excelsior afgebeeld.



4. Van 2 maart 2020 tot 18 juni 2020 wordt een openbaar onderzoek gehouden over de eventuele opname van onder meer de villa Excelsior in de inventaris van het bouwkundig erfgoed in de provincie Vlaams-Brabant.

De verzoekende partijen dienen een bezwaarschrift in.

5. Op 12 november 2020 geeft de Vlaamse Commissie voor Onroerend Erfgoed advies.

6.1. Met het bestreden besluit stelt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed de inventaris van het bouwkundig erfgoed in de provincie Vlaamse-Brabant vast. Onder meer de villa Excelsior wordt er in opgenomen (hierna: de bestreden opname).

6.2. De bijlagen bij het laatstgenoemde besluit bevatten een fiche over de villa Excelsior waarin het volgende wordt gesteld:

“Villa Excelsior werd in 1923 opgetrokken langs de Groenstraat in opdracht van Pieter-Alphonse Dierickx-Cleremans, ondernemer te Leuven. [...] Deze burgerwoning in een eclectische interbellumstijl, wordt gekenmerkt door een dynamisch gevel- en dakenspel, expliciet verwijzend naar de Belle Epoque.

De half vrijstaande burgerwoning telt twee en een halve bouwlaag op souterrain, één brede travee langs de straatzijde en vier traveeën langs de zijgevel onder een leien gecombineerd zadeldak. De zwarte leien daken

werden voorzien van opvallende, hoge loden pinakels, onder andere ter bekroning van de puntgevels. De voordeur van de woning bevindt zich in de zijgevel, te bereiken via een statig hek in de ommuring van de naastgelegen tuin. Het ijzeren hek met twee vleugels is gevat tussen twee bepleisterde en witgeschilderde bakstenen pijlers met hardstenen vaasbekroning. Naast de voordeur vermeldt een gevelplaat de naam ‘Villa Excelsior’.

De lichtrode bakstenen gevels op hardstenen plint worden verlevendigd door witte bakstenen muurbanden en siermotieven geïnspireerd op metselaarstekens. Onder de kroonlijst bevinden zich sierlijke bakstenen lijsten en overhoekse muizentanden sieren de tweede en derde bouwlaag. In de voor- en zijgevel tellen twee puntgevels, samen met de lijstgevel afgelijnd door een doorlopende sobere houten kroonlijst ondersteund door consoles.

De straatgevel heeft op de lage begane grond een rechthoekig venster in een hardstenen omlijsting. De nadruk ligt op de bel-etage met een tweezijdige bakstenen erker met witstenen basement. Deze erker draagt de houten balustrade van de balkonleuning van het brede, rechthoekige zoldervenster, opgenomen tussen overhoekse pilasters als verderzetting van de onderliggende erker. De geveltop wordt geopend door een oculus.

Een onregelmatige, speelse opbouw kenmerkt de zijgevel, met de voordeur onder een luifel in de meest rechtse travee, die op de begane grond is geopend door een segmentboogvormige voordeur en op de verdieping door een smal rondboogvenster. De linkse, brede travee wordt benadrukt door een puntgevel en door een tweezijdige erker die over de twee eerste verdiepingen doorloopt en de bakstenen balustrade draagt van het balkon op de tweede verdieping. In de erker wordt een venster van het souterrain gecombineerd met een deurvenster van de bel-etage. Het rechthoekige deurvenster op de bovenverdieping heeft een blind rondboogveld. Een klein halfrond venster werkt de geveltop op.

In de tussenliggende travee situeert zich een klein rechthoekig keldervenster, een smal, hoog segmentboogvenster op de bel-etage, en een klein rechthoekig zoldervenster in bakstenen omlijsting onder de kroonlijst. Het beeldbepalende origineel schrijnwerk bleef bewaard. De witgeschilderde houten ramen (vooral guillotineramen) worden gekenmerkt door een fijne, rastervormige roedeverdeling in de bovenlichten. De voordeur is eerder eenvoudig met twee panelen onderaan en vensters met roeden bovenaan.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. Het enige middel is genomen uit de schending van de artikelen 2.1, 26°, 4.1.1, 3°, 4.1.2 en 4.1.3 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, van de artikelen 4.1.1, 4.1.2 en 4.1.5 van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014, van het ministerieel besluit van 17 juli 2015 ‘tot vaststelling van de

inventarismethodologie voor de inventaris van bouwkundig erfgoed' (hierna: het ministerieel besluit van 17 juli 2015), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' en van het evenredigheids-, redelijkheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, "evenals van het gelijkheidsbeginsel zoals tevens bepaald in de artikelen 10 en 11 van de Gec. Grondwet".

7.2. De verzoekende partijen lichten toe dat uit de bijlage bij het ministerieel besluit van 17 juli 2015 volgt dat voor de opname in de inventaris van het bouwkundig erfgoed minstens de selectiecriteria zeldzaamheid, herkenbaarheid, representativiteit, ensemblewaarde en contextwaarde dienen te worden onderzocht. Welnu, in het voorstel tot opname van de villa Excelsior in de inventaris werd nergens gemotiveerd waarom het pand aan deze selectiecriteria zou voldoen en aldus erfgoedwaarde zou hebben. In hun tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift hebben de verzoekende partijen opgeworpen dat het weliswaar kan zijn dat dit pand enige geschiedenis heeft, alsook dat de voordeur twee panelen onderaan heeft en vensters met roeden bovenaan, doch dat daaruit niet kan worden afgeleid dat dit pand erfgoedwaarde zou hebben. In de fiche waarnaar de verwerende partij in haar antwoord op dit bezwaarschrift verwijst is volgens de verzoekende partijen gewoon een beschrijving van het pand gegeven. Zij menen dat de verwerende partij op grond van deze beschrijving geenszins mocht concluderen tot de bestreden opname.

De verzoekende partijen stellen voorts vast dat in de fiche over de villa Excelsior wordt gesteld dat de woning een eclectische interbellumstijl heeft en wordt gekenmerkt door een dynamisch gevel- en dakenspel, expliciet verwijzend naar de Belle Epoque. In het verzoekschrift wordt dienaangaande het volgende aangevoerd:

"Hiermee wordt aldus enkel gesteld dat de woning werd opgericht in een stijl die verwijst naar een periode van het einde van de 19^{de} eeuw tot de eerste wereldoorlog. Hoezo is dit een reden om het pand op te nemen op een inventaris bouwkundig erfgoed?

Eclecticisme is volgens van Dale 'het streven om uit denkvormen, werkwijzen, stijlen of motieven datgene te kiezen wat het beste lijkt'. Interbellum is periode tussen de Eerste en de Tweede Wereldoorlog.

Iedere woning met een stijl die voorkomt en dateert uit bedoelde periode komt aldus in aanmerking tot opname in de inventaris?”.

De verzoekende partijen vervolgen dat in het bestreden besluit geen van de criteria uit het ministerieel besluit van 17 juli 2015 verder wordt omschreven en toegelicht. De rechtsonderhorige kan niet begrijpen op welke motieven de bestreden opname steunt.

Volgens de verzoekende partijen is de bestreden beslissing bovendien strijdig met het gelijkheidsbeginsel, daar andere panden die dateren uit dezelfde periode en ongetwijfeld evenzeer een bouwstijl hebben waar ‘eclectische’ elementen kunnen in worden teruggevonden, niet worden opgenomen in de inventaris. Bovendien is er in deze sprake van een manifeste schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. De verzoekende partijen hebben immers zakelijke rechten verworven op de villa Excelsior met een notariële akte van 19 oktober 2005 waarin wordt vermeld dat “de verkoper verklaart dat [dit pand] niet opgenomen is in een ontwerplijst van voor bescherming in aanmerking komende goederen en niet geklasseerd werd als monument, stads- of dorpsgezicht”. Ten tijde van de aankoop van het pand was nergens sprake van welke historische of bouwkundige beperking of bescherming dan ook. Het verzoekschrift vervolgt:

“Ook nadien vermochten verzoekers van het rechtmatig vertrouwen uitgaan dat hun pand niet zou worden getroffen door een opname in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, ook al dateert de betrokken regelgeving van 2013.

Feit is bovendien dat het pand ongewijzigd is gebleven gedurende de voorbije 15 jaar waar er in het straatbeeld nieuwe meergezinswoningen en appartementen zijn bijgekomen.”

Tot slot voeren de verzoekende partijen aan dat de lasten die op het onroerend goed worden gelegd ingevolge de bestreden opname niet in een redelijke verhouding staan tot het voordeel dat de overheid hieruit meent te kunnen halen. Het renoveren van het pand met behoud van de vermeende erfgoedwaarde houdt een onevenredig zware financiële last in. Immers, een nieuwbouw ter plaatse zal thans volkomen uitgesloten zijn. In 2021 is aan de verzoekende partijen een slopingsvergunning geweigerd, precies gelet op de op dat ogenblik zelfs nog lopende vaststellingsprocedure voor de opname van het goed op de inventaris van

het onroerend erfgoed. Een renovatie van het gebouw lijkt onbegonnen werk en dientengevolge ook financieel geen haalbaar project. De villa Excelsior heeft zijn tijd gehad en is daadwerkelijk volledig afgeleefd. Zo zijn er scheuren in de buitenmuren en lekt de dakgoot die volledig moet vervangen worden. Bovendien kunnen de nieuwe hedendaagse woonnormen hier absoluut niet meer worden gehaald. In de vensters zit enkel glas en er zijn geen spouwen en evenmin enige isolatie van de buitenmuren. Het meest ergerlijke nog, zijn de gemeenschappelijke binnenmuren met de burens. Deze zijn niet geïsoleerd en de burens hoor je zelfs op bepaalde plaatsen als ze gewoon praten of telefoneren. Ooit tolereerde men dat, maar deze tijd is al lang vervlogen. Het pand vereist aldus een onredelijke investering om het aan te passen aan de normen van het hedendaagse wooncomfort. Hierbij stelt zich bovendien de vraag of de fundering van de woning zulke verbouwingswerkzaamheden zal kunnen verdragen.

8. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen het volgende:

“[...] door verweerster [is] niet [...] geantwoord op het argument dat verzoekers er [...] rechtmatig mochten op vertrouwen dat er geen [...] klassering zou gebeuren op het ogenblik van aankoop van het pand in 2005. De overheid heeft ruim 15 jaar gewacht alvorens een aanvang te nemen met een inventarisatieprocedure. Uiteraard werd het rechtmatig gewekte vertrouwen geschonden”.

9. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen dat het feit dat in de bijlage bij het ministerieel besluit van 17 juli 2015 wordt gesteld dat “de inventaris van het bouwkundig erfgoed nooit volledig of afgerond is, maar [...] continu in evolutie is en [...] geactualiseerd en aangevuld wordt” niets zegt over het concrete dossier en over de vraag naar de plotse noodzaak tot het opnemen van de villa Excelsior in de inventaris.

Beoordeling

10. De beoordeling van opportuiniteitskritiek behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State, die een wettigheidsrechter is. In de uitoefening van zijn wettigheidscontrole mag de Raad van State zich niet in de

plaats stellen van de overheid, die met betrekking tot de opname in een erfgoedinventaris beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid. De Raad van State is als rechter van de wettigheid wel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de overheid is uitgegaan van werkelijk bestaande en relevante feitelijke gegevens die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld, of zij die correct en met een zorgvuldige afweging heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

11. Over het afwegingskader dat gehanteerd wordt om een onroerend goed te waarderen wordt in de bijlage bij het ministerieel besluit van 17 juli 2015 het volgende gesteld:

“De inventaris van bouwkundig erfgoed bevat een selectie van het gebouwde patrimonium in Vlaanderen. De term ‘bouwkundig erfgoed’ wordt gehanteerd in de meest ruime zin van het woord [...]. Naast de grote, monumentale gebouwen gaat er ook aandacht naar de meer bescheiden architectuur zoals woonhuizen [...]

Om een gedegen afweging te maken of een onroerend goed kan worden opgenomen in de inventaris, wordt rekening gehouden met de erfgoedwaarden en de selectiecriteria.

Die waarden en criteria worden niet afzonderlijk beschouwd. De totale beoordeling vormt het uitgangspunt voor de evaluatie. [...]

a. De erfgoedwaarden

[...]

Architecturale waarde: Een onroerend goed heeft architecturale waarde als het getuigt van een fase of aspect van de (landschaps)architectuur of de bouwkunst in het verleden. Het kan gaan om typologie, stijl, oeuvre of materiaalgebruik.

[...]

Historische waarde: Een onroerend goed heeft historische waarde als het getuigt van een (maatschappelijke) ontwikkeling, gebeurtenis, figuur, instelling of landgebruik uit het verleden van de mens [...]

b. De selectiecriteria

De selectiecriteria worden bijkomend gebruikt om te wegen of een onroerend goed al dan niet wordt opgenomen in de inventaris. Een onroerend goed kan geselecteerd worden voor opname als het aan verschillende criteria tegemoetkomt, maar het kan ook in aanmerking komen voor opname als het in hoge mate aan slechts één criterium tegemoetkomt.

[...]

Herkenbaarheid geeft aan in hoeverre het onroerend goed een goed herkenbare uitdrukking is van zijn oorspronkelijke functie, uitzicht of vormgeving, of van een belangrijke fase in de latere ontwikkeling daarvan.

Representativiteit geeft aan in hoeverre het onroerend goed typerend is voor een geografische of historische context of een welbepaalde typologie of een bepaald oeuvre.

[...].”

12.1. In de fiche van de villa Excelsior wordt in detail ingegaan op de architecturale kwaliteiten van deze burgerwoning. Daarbij wordt onder meer gewezen op het “gecombineerd zadeldak”, de “opvallende, hoge loden pinakels [...] ter bekroning van de puntgevels”, het “statig hek in de ommuring”, het “ijzeren hek met twee vleugels [dat] gevat [is] tussen twee bepleisterde en witgeschilderde bakstenen pijlers met hardstenen vaasbekroning”, de verlevendiging van de lichtrode bakstenen gevels “door witte bakstenen muurbanden en siermotieven geïnspireerd op metselaarstekens”, de “sierlijke bakstenen lijsten en overhoekse muizentanden”, de “houten kroonlijst ondersteund door consoles”, de benadrukking van “de bel-etage met een tweezijdige bakstenen erker”, de door de erker gedragen “houten balustrade [...] tussen overhoekse pilasters” en de “speelse opbouw” die de zijgevel kenmerkt met segmentboogvormige voordeur en een rondboogvenster. Uit deze stijlkenmerken wordt geconcludeerd dat de villa Excelsior getuigt van “een eclectische interbellumstijl [die] gekenmerkt [wordt] door een dynamisch gevel- en dakenspel, expliciet verwijzend naar de Belle Epoque”.

Niet zonder overtuigingskracht wijst de verwerende partij er op dat bezwaarlijk kan worden volgehouden dat uit de fiche van de villa Excelsior niet zou blijken dat te dezen voldaan is aan de selectiecriteria “herkenbaarheid” en “representativiteit” uit de bijlage bij het ministerieel besluit van 17 juli 2015. Anders dan de verzoekende partijen blijkbaar menen, veronderstelt het in de bijlage bij het ministerieel besluit van 17 juli 2015 geschetste beoordelingskader niet dat elk van de vijf vermelde selectiecriteria wordt getoetst. Uit dit beoordelingskader blijkt immers dat een opname in de inventaris afdoende verantwoord kan worden wanneer er – zoals te dezen – aan twee selectiecriteria is voldaan.

Het blijkt niet dat de verwerende partij geen correcte toepassing zou hebben gemaakt van het meergenoemde beoordelingskader.

12.2. De verzoekende partijen maken evenmin aannemelijk dat hetgeen in het vorige randnummer is aangehaald geen afdoende motivering zou zijn voor de bestreden opname.

13. In zoverre een schending wordt aangevoerd van het gelijkheidsbeginsel is het middel gebrekkig geadstrueerd. De verzoekende partijen beperken zich immers tot summiere algemene beschouwingen en laten na concrete en precieze gegevens aan te voeren waaruit zou kunnen blijken dat in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk zouden zijn behandeld.

14. Voorts valt niet in te zien hoe de verwerende partij de verwachting zou hebben gewekt dat de villa Excelsior niet zou worden opgenomen in de in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 bedoelde erfgoedlijst doordat – zoals de verzoekende partijen stellen – er in 2005, met name in de notariële akte, geen sprake was van een opname in een (ontwerp)lijst van monumenten of stads- of dorpsgezichten.

15.1. Of een overheidsbeslissing naar redelijkheid verantwoord is, hangt af van de beleids- en beoordelingsruimte waarover de overheid beschikt. Appreciatievrijheid houdt de mogelijkheid in van verschillende zienswijzen die elk niet onredelijk zijn. Alleen wanneer de overheid de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat, is het redelijkheidsbeginsel geschonden.

15.2. Wat het evenredigheids- en het redelijkheidsbeginsel betreffen, hernemen de verzoekende partijen de kritiek die zij reeds in hun tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift hebben geuit.

Het bestreden besluit weerlegde de laatstgenoemde kritiek als volgt :

“De bezwaarindiener geeft aan dat er plannen zijn om het pand te slopen en te vervangen door nieuwbouw.

Voor het slopen van de villa en een nieuwbouwproject dient een omgevingsvergunningstraject opgestart te worden. Het is de

verantwoordelijkheid van de lokale overheid om werken aan niet-beschermd en louter vastgesteld bouwkundig erfgoed te beoordelen en de aanwezige erfgoedwaarden in rekenschap te brengen. Bezwaarindiener dient contact op te nemen met de bevoegde dienst bij de Stad Leuven om de aanpassingsmogelijkheden voor voorliggend vastgesteld bouwkundig goed te bespreken. Volledigheidshalve dient benadrukt te worden dat de opname in een vastgestelde inventaris op zich geen weigeringsgrond vormt voor eender welke vergunning of machtiging.

[...]

De bezwaarindiener haalt de beperkingen voor renovatie van een vaststelling aan als argument tegen de vaststelling van het pand. Hij haalt aan dat de nodige aanpassingen naar hedendaagse woonnormen na vaststelling een onredelijke investering worden. Bezwaarindiener gaat hier niet in op feitelijkheden die voorlagen in openbaar onderzoek. Het bezwaarschrift toont [...] niet aan dat het goed niet langer voldoende goed bewaard zou zijn voor opname in een vastgestelde inventaris. De in het bezwaar aangehaalde gebreken zijn niet van die aard dat deze de aangeduide erfgoedkenmerken en -elementen teniet zouden doen. Het feit dat het gebouw niet langer voldoet aan hedendaagse verwachtingen en normeringen vormt op generlei wijze een motivatie om het geïnventariseerd onroerend goed niet langer op te nemen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed.”

Opnieuw moet worden vastgesteld dat het middel niet deugdelijk geadstrueerd is. De verzoekende partijen laten de hiervoor aangehaalde weerlegging immers onbesproken.

Zoals ook in deze weerlegging bevestigd wordt, heeft een opname in de inventaris van het bouwkundig erfgoed veel minder vergaande gevolgen dan een bescherming als monument.

Wat de bouwfysische toestand van de villa Excelsior betreft, moet ten andere worden vastgesteld dat de verzoekende partijen in hun tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift erkennen dat “[a]lles [...] nog net aanvaardbaar [is]”.

De verzoekende partijen maken niet concreet aannemelijk dat het evenredigheids- of het redelijkheidsbeginsel geschonden zou zijn.

16. De conclusie is dat de verzoekende partijen er niet van overtuigen dat de verwerende partij met de bestreden opname de grenzen van de redelijkheid te buiten zou zijn gegaan of de aangevoerde rechtsregels anderszins zou hebben geschonden.

17. Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De teveel betaalde bijdrage van 20 euro wordt terugbetaald aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf september tweeduizend drieëntwintig, 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