

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.684 van 23 juni 2025
in de zaak A. 241.611/VII-42.464**

In zake : XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michiel Deweirdt
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Molenaarsstraat 111/1A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

Tussenkommende partij:

de LEIDEND AMBTENAAR VAN HET AGENTSCHAP
ONROEREND ERFGOED
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 1 april 2024, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2324-0489 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 22 februari 2024 in de zaak 2223-RvVb-0413-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
4 juni 2024.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De leidend ambtenaar van het Agentschap Onroerend Erfgoed heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 20 augustus 2024. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur – afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft op 11 oktober 2024 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 juni 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kevin Poelman, die *loco* advocaat Michiel Deweirdt verschijnt voor verzoekster en advocaat Angelique Van de Meirssche, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Verzoekster vraagt een omgevingsvergunning voor de regularisatie van de plaatsing van een zonnewering/luifel aan een gebouw dat als monument is beschermd. Het college van burgemeester en schepenen van Gent weigert de vergunning.

3.2. Verzoekster tekent bestuurlijk beroep aan tegen de weigeringsbeslissing. De Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (hierna: VCOE) brengt een ongunstig advies uit dat door de Vlaamse minister bevoegd voor onroerend erfgoed bindend wordt verklaard. Met een besluit van 15 december 2022 verklaart de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het beroep ongegrond en weigert zij de omgevingsvergunning.

3.3. Het bestreden arrest verwerpt het beroep dat verzoekster heeft ingesteld tot nietigverklaring van het deputatiebesluit van 15 december 2022.

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster voert de schending aan van artikel 7.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is’ (hierna: vrijstellingsbesluit), gelezen in samenhang met artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse rechtscolleges’ (hierna: DBRC).

Zij komt op tegen de beoordeling van het bestreden arrest dat “de vrijstelling van omgevingsvergunning voor tijdelijke handelingen alleen betrekking heeft op vergunde tijdelijke handelingen”.

Met dit standpunt voegt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) volgens verzoekster een voorwaarde toe aan artikel 7.1 van het vrijstellingsbesluit, zodat hij een foute en onwettige toepassing van het vrijstellingsbesluit maakt.

Beoordeling

5. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

In het middel wordt niet uiteengezet op welke wijze het bestreden arrest een schending zou inhouden van artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

6. Het bestreden arrest beoordeelt als volgt het annulatiemiddel waarin verzoekster liet gelden dat de luifel die het voorwerp is van de aanvraag tot regularisatie, in 2020 tijdelijk weggenomen werd om de restauratiewerken aan de gevel mogelijk te maken, en vervolgens werd teruggeplaatst, en dat dergelijke tijdelijke handelingen op grond van artikel 7.1 van het vrijstellingsbesluit niet aan vergunningsplicht zijn onderworpen:

“De in artikel 7.1, eerste lid van het Vrijstellingsbesluit bepaalde vrijstelling van de vergunningsplicht geldt voor “tijdelijke handelingen die nodig zijn om vergunde handelingen, meldingsplichtige handelingen waarvan akte is

genomen of van vergunning vrijgestelde handelingen uit te voeren”. De van vergunning vrijgestelde stedenbouwkundige handelingen staan dus in functie van handelingen die vergund zijn, van meldingsplichtige handelingen die het voorwerp van een akteneming uitmaken of van handelingen die van vergunning vrijgesteld zijn.

Met haar eigen semantische invulling van het begrip ‘tijdelijke handelingen’ stelt [verzoekster] dat de luifel ‘tijdelijk’ verwijderd werd ten behoeve van de restauratiewerken aan de voorgevel in 2020 door de stad Gent en na afloop van de werken teruggeplaatst werd. Wat ze volledig in het ongewisse laat, is of de ‘tijdelijk’ verwijderde luifel wel vergund was. Een luifel die niet vergund is, kan na verwijdering niet zonder vergunning worden teruggeplaatst. [...]

Waar [verzoekster] niet aantoont dat er sprake is van een vergunde luifel, kan ze de verwijdering daarvan niet als een ‘tijdelijke’ handeling voorstellen om dan te stellen dat de ‘terugplaatsing’ geen nieuwe vergunning vereist.

[...]

De verwerende partij is in de bestreden beslissing terecht van de vergunningsplicht van de aangevraagde, te regulariseren luifel kunnen uitgaan.”

Het bestreden arrest oordeelt aldus dat een vrijstelling van de vergunningsplicht voor tijdelijke handelingen (hier : het wegnemen en terugplaatsen van de luifel) om vergunde handelingen, meldingsplichtige handelingen of van vergunning vrijgestelde handelingen (hier : de renovatie van de gevel) uit te voeren, niet ertoe kan strekken om niet-tijdelijke handelingen (hier : de oorspronkelijke plaatsing van de luifel) vrij te stellen van de vergunningsplicht.

Anders dan verzoekster aanvoert, heeft de RvVb niet geoordeeld dat de vrijstelling van omgevingsvergunning voor tijdelijke handelingen alleen betrekking heeft op “vergunde tijdelijke handelingen”.

Het middel berust op een verkeerde lezing van het bestreden arrest, en kan niet tot cassatie leiden.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7. Verzoekster voert de schending aan van de artikelen 6.1.1/1, 6.4.3 en 6.4.6 van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’ (hierna: onroerenderfgoeddecreet), en van “het ministerieel besluit van 7 oktober 1993 tot definitieve bescherming van Woningen en het Sint-Veerleplein en omgeving (*BS* 5 januari 1994)”, in samenhang met artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC.

8. In het eerste onderdeel van het middel voert verzoekster aan dat de RvVb onterecht oordeelt dat artikel 6.1.1/1 van het onroerenderfgoeddecreet zich niet richt tot de vergunningverlenende overheid. Ook de vergunningverlenende overheid dient volgens verzoekster een beschermingsbesluit en de voorschriften zo toe te passen en te interpreteren dat het geen beperkingen oplegt die werken of handelingen absoluut verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhindert. Dit betekent volgens verzoekster niet dat de wettigheid van een beschermingsbesluit in twijfel moet worden getrokken, maar dat beschermingsvoorschriften worden toegepast en geïnterpreteerd conform artikel 6.1.1/1 van het onroerenderfgoeddecreet.

Verder merkt verzoekster op dat de bescherming er gekomen is na het bijzonder plan van aanleg ‘Binnenstad - deel Patershol’, en dat het beschermingsbesluit daar uitdrukkelijk naar verwijst. Zowel het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent als de verwerende partij stellen vast dat de aanvraag niet *a priori* strijdig is met de voorschriften van dat plan, zodat het absoluut verbieden van luifels in de stad volgens verzoekster strijdig is met artikel 6.1.1/1 van het onroerenderfgoeddecreet, aangezien het plan geen beperkingen oplegt voor het aanbrengen van luifels. Het latere beschermingsbesluit zou hier ook

niets aan veranderen. Verzoekster besluit dat de bescherming niet tot gevolg kan hebben dat werken of handelingen die overeenstemmen met het bijzonder plan van aanleg, absoluut verboden worden.

9. In het tweede onderdeel van het middel werpt verzoekster op dat de RvVb het passiefbehoudsbeginsel van artikel 6.4.3 van het erfgoeddecreet foutief en onjuist toepast door geen rekening te houden met de referentietoestand van het monument op datum van bescherming. Zij wijst erop dat uit de gezamenlijke lezing van de artikelen 6.4.6, tweede lid, en 6.4.4, § 2, van het onroerenderfgoeddecreet volgt dat de VCOE in haar advies de werken aan het monument ook aan het passiefbehoudsbeginsel moet toetsen.

Volgens verzoekster blijkt uit haar fotodossier, uit “de website van Onroerend Erfgoed” en uit een advies van de Koninklijke Commissie Monumenten en Landschappen dat er geen twijfel kan zijn dat het pand op de datum van de bescherming reeds beschikte over een luifel. Er kan dan ook volgens haar geen sprake zijn van een ernstige aantasting ten opzichte van de referentietoestand, zodat het passiefbehoudsbeginsel niet kan worden geschonden. Het feit dat de luifel van 1993 niet identiek is aan de luifel van vandaag, is volgens verzoekster niet relevant : de vraag is of er een aantasting is van de erfgoedwaarde in vergelijking met de situatie van 1993. Daarbij merkt verzoekster op dat de huidige luifel zelfs authentieker is dan deze van 1993, aangezien de huidige luifel beschikt over ijzeren scharnieren. Wanneer de RvVb stelt dat het aan de aanvrager is om aan te tonen dat de luifel ‘vergelijkbaar’ is met de luifel waarvan de regularisatie wordt nagestreefd, geeft hij volgens verzoekster een onjuiste invulling aan de referentietoestand. Het is immers juist aan de vergunningverlenende overheid om de referentietoestand te beoordelen, niet aan de aanvrager.

Verzoekster zet verder uiteen dat de adviezen van het agentschap Onroerend Erfgoed en van de VCOE geen concrete en omstandige beschrijving bevatten van de structurele en visuele componenten die de eigenheid van het pand en de omgeving bepalen en die de historische waarde vormen op basis waarvan het

pand als monument werd beschermd, terwijl -mede in het licht van de argumentatie in het beroepschrift van verzoekster- evenmin duidelijk en afdoende wordt uiteengezet in welke mate (de respectievelijke onderdelen van) de aanvraag afbreuk doet aan deze met de bescherming van het pand als monument verband houdende redenen. Mocht er sprake zijn van schade aan de wezenlijke kenmerken van de bescherming, stelt verzoekster de vraag of het pand wel kon beschermd worden.

De interpretatie van het bestreden arrest dat het passiefbehoudbeginsel ruimer is dan een verbod op een ernstige aantasting van, of onomkeerbare schade aan, het beschermd goed, maakt volgens verzoekster elke wijziging aan een beschermd goed onmogelijk, zeker wanneer de referentietoestand niet als criterium meegenomen wordt bij de beoordeling van een schending van de erfgoedwaarden. Het passiefbehoudbeginsel zou immers geen ontsieringen of beschadigingen verbieden die al aanwezig waren op het moment van de bescherming.

Beoordeling

10. In het middel wordt niet uiteengezet op welke wijze het bestreden arrest een schending zou inhouden van artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC. In zoverre verzoekster aanvoert dat de adviezen van het agentschap Onroerend Erfgoed en de VCOE geen voldoende duidelijke en afdoende uiteenzettingen bevatten over bepaalde aspecten, wordt de kritiek niet gericht tegen het bestreden arrest maar tegen de vermelde adviezen.

Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

11. Naar luid van artikel 14, § 2, RvS-wet neemt de Raad van State kennis van de cassatieberoepen tegen beslissingen van administratieve rechtscolleges wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen.

Met het als geschonden opgegeven “ministerieel besluit van 7 oktober 1993 tot definitieve bescherming van Woningen en het Sint-Veerleplein en omgeving (BS 5 januari 1994)” viseert verzoekster een besluit tot bescherming van een monument op grond van het destijds geldend decreet van 3 maart 1976 ‘tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten’. Het gaat hier om een individuele akte zonder verordenende of algemeen verbindende kracht, die als zodanig geen “wet” is in de zin van voormeld artikel 14, § 2. In zoverre de schending van die akte wordt aangevoerd, is het middel niet ontvankelijk.

Eerste onderdeel

12. Het bestreden arrest bevat volgende motieven:

[Verzoekster] merkt [...] op dat een absoluut verbod op luifels strijdig is met artikel 6.1.1/1 van het Onroerenderfgoeddecreet. Het BPA legt geen beperkingen op en het latere beschermingsbesluit kan dan ook niet tot gevolg hebben dat volgens het BPA toelaatbare werken of handelingen verboden worden.

Het is niet duidelijk wat [verzoekster] met die beschouwingen wil bereiken. Artikel 6.1.1/1 van het Onroerenderfgoeddecreet drukt de voorrang uit van de ruimtelijke bestemmingsplannen op beschermingsbesluiten. Besluiten tot bescherming van onroerend erfgoed mogen handelingen die met de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen overeenstemmen niet absoluut verbieden of onmogelijk maken, evenmin de realisatie van die plannen verhinderen. Die bepaling richt zich tot de overheden die voor de vaststelling van beschermingsbesluiten bevoegd zijn, niet tot de overheden die bevoegd zijn om over de afgifte van omgevingsvergunningen te beslissen. Het beschermingsbesluit behoort tot het beoordelingskader van de vergunningsaanvraag van [verzoekster]. In zoverre [verzoekster] twijfels zou willen opperen over de wettigheid van het beschermingsbesluit als individuele bestuurlijke rechtshandeling, is haar kritiek ontoelaatbaar.”

13. Artikel 6.1.1/1 van het onroerenderfgoeddecreet, dat deel uitmaakt van de Afdeling 1 “Beschermingsprocedure” van Hoofdstuk 6 van dat decreet, luidt:

“De beschermingsvoorschriften kunnen geen beperkingen opleggen die werken of handelingen absoluut verbieden of onmogelijk maken die

overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen.”

In de parlementaire voorbereiding werd aangaande deze bepaling uiteengezet:

“Beschermingsbesluiten worden door de Raad van State [...] beschouwd als individuele besluiten en zijn bijgevolg ondergeschikt aan besluiten met een algemeen verordenend karakter (zoals een ruimtelijk uitvoeringsplan). Dit brengt met zich mee dat nieuwe beschermingen zich moeten inpassen in de bestaande ruimtelijke plannen en de realisatie ervan niet absoluut onmogelijk kunnen maken. Het decreet tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten vermeldt dit principe niet uitdrukkelijk, maar in de praktijk en door de Raad van State wordt aangenomen dat voorgaande beschouwingen ook gelden voor beschermingen van stads- en dorpsgezichten en monumenten. In het advies van de SARO van 26 februari 2014 over de ontwerpbesluiten inzake onroerend erfgoed merkt de SARO op dat de verhouding tussen bescherming en ruimtelijke ordening beter op het niveau van het Onroerenderfgoeddecreet geregeld wordt en dus niet op het niveau van het uitvoeringsbesluit. De SARO verwijst hiervoor eveneens naar het voormelde artikel 12 van het Landschapsdecreet. Het voorgestelde artikel 6.1.1/1 van het Onroerenderfgoeddecreet komt tegemoet aan deze suggestie van de SARO” (Parl.St. *Vl.Parl.* 2013-14, 2371/3, 33)

De beoordeling dat artikel 6.1.1/1 van het onroerenderfgoeddecreet zich richt tot de overheden die voor de vaststelling van beschermingsbesluiten bevoegd zijn, en niet tot de overheden die bevoegd zijn om over de afgifte van omgevingsvergunningen te beslissen, is naar recht verantwoord. In zoverre verzoekster uitgaat van een andere rechtsopvatting, is haar kritiek ongegrond.

In zoverre verzoekster aanvoert dat het bestreden arrest oordeelt dat de plaatsing van luifels ingevolge de bescherming van het pand als monument “absoluut verboden” is, mist haar kritiek feitelijke grondslag. Uit het bestreden arrest blijkt dat de omgevingsvergunning voor de regularisatie van de luifel werd geweigerd op grond van het bindend advies van de VCOE die na een concrete beoordeling van de plaatselijke situatie besloot dat “bezwaarlijk gesteld [kan]

worden dat de luifel een meerwaarde vormt voor de erfgoedkwaliteiten van deze beschermde omgeving”.

Tweede onderdeel

14. In het bestreden arrest overweegt de RvVb:

“[Verzoekster] voert aan dat de referentietoestand de toestand is zoals deze bestond op het tijdstip van de bescherming, dat het pand ten tijde van de bescherming al over een luifel beschikte en dat ze als eigenaar niet verplicht is om in vergelijking daarmee het pand in een betere staat te brengen. De foto die ze als bewijs van die “referentietoestand” (op pagina 19 van het verzoekschrift) aanwendt, toont nochtans niet aan dat er in 1993 een luifel aanwezig was die vergelijkbaar is met de luifel waarvan ze actueel de regularisatie nastreeft. [Verzoekster] weerlegt het motief in de bestreden beslissing niet dat de in 1993 aanwezige luifel ten behoeve van de dan op die locatie gevestigde viswinkel “geen vergelijk [heeft] met hetgeen hier gevraagd wordt”. Voorts verbiedt het passiefbehoudsbeginsel dat een beschermd goed ontsierd, beschadigd of vernield wordt, of dat de erfgoedwaarde ervan op enigerlei wijze aangetast wordt. Dat verbod is dus ruimer dan een verbod op een “ernstige aantasting” van of “onomkeerbare schade” aan het beschermd goed.”

15. Artikel 6.4.3 van het onroerenderfgoeddecreet, dat het passiefbehoudsbeginsel uitdrukt, luidt:

“Het is verboden beschermde goederen te ontsieren, te beschadigen, te vernielen of andere handelingen te stellen die de erfgoedwaarde ervan aantasten.”

De beoordeling van het bestreden arrest dat het verbod dat in deze bepaling wordt uiteengezet, ruimer is dan een verbod op een “ernstige aantasting” van, of “onomkeerbare schade” aan het beschermd goed, is naar recht verantwoord. De kritiek van verzoekster die uitgaat van een andere rechtsopvatting, is ongegrond.

De kritiek dat het bestreden arrest heeft geoordeeld dat voor de vraag of de erfgoedwaarde wordt aangetast in de zin van deze bepaling, geen vergelijking moet worden gemaakt met de referentietoestand ten tijde van het beschermingsbesluit, mist feitelijke grondslag.

16. In zoverre verzoekster de RvVb verwijt te hebben geoordeeld dat het aan de aanvrager is om aan te tonen dat de in 1993 aanwezige luifel vergelijkbaar is met de luifel waarvan de regularisatie wordt nagestreefd, mist haar kritiek eveneens feitelijke grondslag. De RvVb overweegt in dat verband enkel dat verzoekster met de door haar voorgelegde gegevens niet erin slaagt het motief van de deputatiebeslissing te weerleggen dat de in 1993 aanwezige luifel geen vergelijk heeft met hetgeen nu gevraagd wordt.

17. Als cassatierechter treedt de Raad van State niet in de beoordeling van de zaak zelf (artikel 14, § 2, RvS-wet). In zoverre verzoekster de Raad van State in het tweede middelonderdeel uitnodigt om opnieuw na te gaan of de vergunningverlenende overheid correct heeft beoordeeld of de aanvraag ertoe strekt de erfgoedwaarde van het beschermd goed aan te tasten in vergelijking met de referentietoestand ten tijde van het beschermingsbesluit, is het onderdeel niet ontvankelijk.

Conclusie

18. In zoverre het ontvankelijk is, is het tweede middel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkommst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig juni tweeduizend vijftwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams