

**RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.**

**A R R E S T**

**nr. 133.267 van 29 juni 2004  
in de zaak A. 145.554/VII-32.141.**

In zake :       het GEMEENTEBESTUUR VAN KORTENAKEN,  
                  dat woonplaats kiest bij  
                  Advocaten E. VAN DER MUSSELE en Y. VANDEN BOSCH,  
                  kantoor houdende te ANTWERPEN,  
                  Justitiestraat 18 A

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse  
regering,  
dat woonplaats kiest bij  
Advocaat J. BERGÉ,  
kantoor houdende te LEUVEN,  
Vaartstraat 64.

-----  
---

**DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,**

Gezien het verzoekschrift dat het GEMEENTEBESTUUR VAN KORTENAKEN op 16 december 2003 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van "1° het besluit van 18-7-2003 van de Vlaamse Regering (kaderend in het VEN) houdende definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling, van het Leugenbos-Bruulbos - Weterbeek, de Hoegaardse valleien, de Velpevallei, de Zuurbemde, het Heibos-Schrabaardbos, het Wissebos, de Getevallei te Geetbets, het Vinne en het Klein en Groot Begijnenbos", en van "2° het verplicht voorafgaand MINA advies van de MINA-Raad van 19-3-2003 over dezelfde gebieden en over dezelfde bezwaren";

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-auditeur  
S. DE TAEYE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 11 mei 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 mei 2004;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat E. VAN DER MUSSELE, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat A. BEELEN die, loco Advocaat J. BERGÉ verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Bij beslissing van 19 juli 2002 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van afbakeningsplan van de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van het Langenbos - Bruulbos - Weterbeek, de Hoegaardse valleien, de Velpevallei, de Zuurbemde, het Heibos-Schrabaardebos, het Wissebos, de Getevallei te Geetbets, Het Vinne en het Klein en Groot Begijnbos voorlopig vast.

Het plan heeft betrekking op de gemeenten Bekkevoort, Bierbeek, Boutersem, Geetbets, Glabbeek, Herk-de-Stad, Hoegaarden, Kortenaken, Linter, Lubbeek, Tienen en Zoutleeuw.

1.2. Gedurende het openbaar onderzoek, dat loopt van 23 september 2002 tot 21 november 2002, worden bij de gemeentediensten van de verzoekende partij zes verschillende bezwaarschriften ingediend.

Van dit openbaar onderzoek wordt "namens de gemeenteraad" van de verzoekende partij op 22 november 2002 een proces-verbaal opgesteld.

De bezwaarschriften worden op 25 november 2002 door de verzoekende partij aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Mina-raad) overgemaakt.

1.3. Op 25 november 2002 geeft de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening aan de verzoekende partij een advies over de afbakening van de VEN-gebieden in Kortenaken.

1.4. Op 26 november 2002 geeft de gemeenteraad van de verzoekende partij een "advies aan de Vlaamse Gemeenschap inzake de afbakening van vengebieden op het grondgebied van Kortenaken". De gemeenteraad besluit daarin bij eenparigheid het volgende :

"De gemeenteraad neemt kennis en schaaft zich achter het advies van de gecoro inzake de afbakening van de VEN gebieden op grondgebied Kortenaken.

De gemeenteraad betreurt bovendien de desinformatie terzake door het Vlaamse gewest. Die informatie was erg karig.

Het valt trouwens op dat bij de afbakening van de VEN gebieden de terreinen die de Vlaamse gemeenschap in eigen bezit heeft, buiten de inkleuring is gelaten. Dat terwijl de VEN gebieden bijzondere beperkingen opleggen aan de exploitatie van de gronden, waardoor het inkomen van burgers sterk aangetast worden (sic).

De rechten en plichten van belanghebbenden in -en aangrenzend aan-VEN gebieden zijn nog erg onduidelijk. Hierbij stelt zich de vraag naar wie de exploitatieverliezen zal compenseren.

Tot slot wenst de gemeenteraad te beklemtonen dat een verdere inkleuring van andere terreinen als VEN gebied onaanvaardbaar is".

Een afschrift van dit advies wordt verzonden aan "de Vlaamse Minister voor het Leefmilieu, mevr. Vera Dua en aan de betrokken administratie".

1.5. Op 13 december 2002 beslist de Vlaamse regering haar goedkeuring te verlenen aan het gemotiveerd verzoek van de Mina-raad om de termijn waarbinnen deze raad advies dient te verlenen over de ontwerpen van afbakeningsplannen van Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling die vastgesteld werden door de Vlaamse regering op 19 juli 2002, te verlengen met zestig dagen.

1.6. Op 16 december 2002 richt de toenmalig bevoegd Vlaams minister een schrijven aan de burgemeester van de verzoekende partij luidende :

"Wij hebben het advies van de gemeente m.b.t. het VEN in goede orde ontvangen. Ik kan u melden dat de bezwaarschriften door de Mina-raad worden behandeld waarna de Vlaamse regering een definitieve beslissing zal nemen omtrent dit dossier".

1.7. Op 19 maart 2003 brengt de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen een advies uit over de bezwaarschriften die zijn ingediend n.a.v. het

openbaar onderzoek inzake het ontwerp van afbakeningsplan van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) 1<sup>ste</sup> fase .

Dit advies is de tweede bestreden beslissing.

1.8. Op 18 juli 2003 stelt de Vlaamse regering het afbakeningsplan van de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van het Langenbos - Bruulbos - Weterbeek, de Hoegaardse valleien, de Velpevallei, de Zuurbemde, het Heibos-Schrabaardebos, het Wissebos, de Getevallei te Geetbets, Het Vinne en het Klein en Groot Begijnbos definitief vast. Het vaststellingsbesluit wordt gepubliceerd in het Belgisch staatsblad van 18 juli 2003.

Dit vaststellingsbesluit is de eerste bestreden beslissing;

2. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de nietigverklaring van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

2.1. Overwegende, wat de tweede voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij doet gelden wat volgt :

"Er is evident MTHEN gelet op art. 25 en 26bis van het decreet natuurbescherming van 21-10-1997.

- Toepassing van het bestreden besluit na publicatie ervan houdt talrijke gebruiksbepalingen in voor eigenaars en bewoners van de gemeente :

Art. 25 : Verbod gebruik meststoffen, wijziging vegetatie, wijziging reliëf, verlaging grondwater en ontwatering, wijziging structuur waterlopen,

Art. 26 : verbod toestemming en vergunning voor activiteiten die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken;

Afhankelijk van de al dan niet nietigheid en ongeldigheid van de bestreden beslissingen zal de gemeente onterecht of terecht de beperkingen ten aanzien van de in art. 25 en 26 Decreet beschreven bepalingen moeten handhaven en al dan niet vergunning of toestemming verlenen, mogelijk al dan niet optreden tegen inbreuken;

- Dergelijke onzekerheid voor de gemeentelijke overheid en de burgers die dagelijks allerlei vergunningen en toestemmingen en adviezen terzake aanvragen en inwinnen mag tengevolge het uitblijven van een definitieve beslissing inzake nietigheid de vergunning en adviesverlening niet hinderen;

Een schorsing van het op eerste gezicht nietige besluit en Mina advies zal voorlopig zekerheid scheppen en de gemeente voorlopig toelaten het noodzakelijke advies en vergunningswerk normaal te verrichten;

Zonder schorsing van het op eerste gezicht nietige uitvoeringsbesluit, verder de VEN bepalingen toepassen om later eventueel te vernemen dat wordt vernietigd en ten onrechte en onvermijdelijk de decretale beperkingen zijn opgelegd aan advies en vergunningsaanvragers, is een risico voor de gemeente;

Dit risico zal geheel ten laste van de Gemeente vallen met alle mogelijk(e) vorderingen en eisen tot schadevergoeding tot gevolg; (het betreft advies toestemming en vergunningen van activiteiten die specifiek en onvermijdelijk aan de gemeenteoverheid zijn toegewezen, inzake bouwvergunningen, verkavelingsvergunningen, milieuvergunningen, sport en cultuurmanifestaties, aanvraag terrassen aan restaurants en café's, vis- en jachtrecht, enz ...)

- Burgers aanvragers en Besturen zullen mogelijk hun percelen van de hand doen bij weigering van bepaalde vergunningen, of precies panden aankopen in het vooruitzicht van een bepaald gebruik enz ... in toepassing van het in feite precaire VEN statuut van de weerhouden en afgebakende percelen;

Met bijkomend de ontreddering die zich zal manifesteren, na een eventuele vernietiging zonder voorafgaande schorsing, bij burgers en bestuur moet men toegeven dat het hiervoor beschreven nadeel voor de Gemeente ernstig is en moeilijk te herstellen";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar nota met betrekking tot het door de verzoekende partij aangevoerde moeilijk te herstellen ernstig nadeel het volgende repliceert :

"De verzoekende partij poneert in het verzoekschrift dat er een evident MTHEN voorhanden is gelet op de artikelen 25 en 26bis van het decreet van 21 oktober 1997.

Zij verduidelijkt dit op een wijze die als volgt kan worden samengevat :

1. Er bestaat actueel onzekerheid omdat zij, afhankelijk van de inhoud van het tussen te komen arrest, beslissingen en maatregelen genomen voorafgaandelijk aan het arrest - op basis van het definitief vastgesteld afbakeningsplan - al dan niet zal moeten herzien. Enkel een schorsing zou haar de nodige zekerheid kunnen verschaffen om haar advies en vergunningswerk normaal te verrichten.
2. Indien de bestreden beslissing zou worden vernietigd zal er zich ontreddering manifesteren en worden de intussen genomen maatregelen en beslissingen onrechtmatig wat volgens haar tot gevolg heeft dat zij met allerlei vorderingen en eisen tot schadevergoeding zal worden bestookt.

Weerlegging :

1. De ingeroepen nadelen vloeien niet voort uit de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Het behoort tot de vaststaande rechtspraak van uw Raad dat het MTHEN waarop de verzoekende partij zich beroept rechtstreeks moet voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, waarmee het bestaan van een nauw oorzakelijk verband tussen beide wordt bedoeld (Zie bv. T. DE WAELE. Het 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel' in het administratief kortgeding inzake leefmilieu en onroerend goed : een overzicht met rechtspraak en commentaar, CDPK, 1997, 255, punt 3.8.2).

Aan die voorwaarde is in casu geenszins voldaan.

De nadelen die de verzoekende partij inroept kunnen namelijk niet rechtstreeks uit de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing voortvloeien vermits ze zich pas kunnen (te onderscheiden van 'zullen', cf. infra) manifesteren na de tussenkomst van en dan nog afhankelijk van de inhoud

van het arrest waarbij Uw Raad zich zou uitspreken over het annulatieberoep gericht tegen het besluit tot definitieve vaststelling van het afbakeningsplan.

De visie dat er actueel al onzekerheid zou zijn is trouwens volstrekt onjuist. Met de bestreden beslissing van 18 juli 2003, zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 17 oktober 2003, werd immers juist en op tegenstelbare wijze een uitvoerbare administratieve beslissing genomen - meer bepaald werd het definitief afbakeningsplan vastgesteld - waarnaar de verzoekende partij verplicht is te handelen, met inachtneming van de voorschriften van art. 25 en art. 26 van het decreet van 21 oktober 1997.

2. Ondergeschikt, de ingeroepen nadelen zijn niet ernstig en moeilijk herstelbaar, minstens wordt niet aangetoond dat ze dat wel zijn.

Zelfs in de mate het kwestieuze afbakeningsplan door Uw Raad zou worden vernietigd, geeft dit immers geen gerechtvaardigde aanleiding tot het instellen van vorderingen en eisen tot schadevergoeding tegen de verzoekende partij, vermits niet zij, maar de verwerende partij dan een onwettigheid heeft begaan. Financiële schade is volgens de vaststaande rechtspraak van Uw Raad trouwens in principe herstelbaar.

Dat er na eventuele vernietiging (en dit ingevolge de artikelen 25 en 26bis van het decreet) complete 'ontredde' zou optreden wordt in het verzoekschrift niet op gemotiveerde en duidelijke wijze toegelicht, laat staan aangetoond.

Voor wat betreft het gebruik van de gronden die tot het definitieve afbakeningsplan behoren heeft het definitieve afbakeningsplan trouwens weliswaar een impact, maar deze treft de eigenaars van de betrokken gebiedjes en dus niet meteen voor de verzoekende partij als overheid (zie art. 25 § 3). De verzoekende partij kan op die basis dan ook niet meteen een persoonlijk MTHEN aanbrengen want in het verzoekschrift worden geen persoonlijke eigendommen vermeld, laat staan bewezen.

De vernietiging zou bovendien tot gevolg hebben dat de bepalingen (beperkingen) m.b.t. het gebruik van de gronden (art. 25 § 3) niet meer toepasselijk zijn, zodat niet kan worden ingezien hoe dit ontredde zou veroorzaken, en in ieder geval niet voor de verzoekende partij als bestuurlijke overheid, nu zij omtrent dit gebruik op basis van art. 25 § 3 van het decreet geen beslissingen heeft te nemen.

Voor wat betreft het vergunningsbeleid bepaalt art. 26bis van het decreet enkel dat de verzoekende partij voor de betrokken gebiedjes in principe geen vergunning mag verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken (art. 26bis).

Het afbakeningsplan beïnvloedt m.a.w. slechts een erg beperkte categorie van vergunningsplichtige activiteiten zodat er een bestuurlijke ontredde ten gevolge van een eventuele vernietiging bezwaarlijk sprake kan zijn.

Bovendien creëert het afbakeningsplan terzake een principieel verbod. De situatie dat ingevolge de vernietiging activiteiten die precies door het afbakeningsplan vergunbaar werden dat plots niet meer zouden zijn, kan zich dus niet voordoen.

Bij vernietiging kan dit verbod voor de betrokken gebieden hoogstens vervallen zodat er voor voormelde activiteiten in principe wel terug vergunning(en) kunnen worden afgeleverd. Dit betekent echter ook nog niet meteen dat er dan wel een vergunning moet worden afgeleverd voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur kan veroorzaken. De vraag zal zich immers stellen of zulks verenigbaar zal zijn met het standstill-beginsel in het milieurecht.

Er is dan ook geen geldig MTHEN, minstens wordt geen geldig MTHEN aangetoond door de verzoekende partij";

2.3.1. Overwegende dat de mogelijke nadelen die volgens de verzoekende partij "de eigenaars en bewoners van de gemeente" door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit zouden ondergaan, zoals de gebruiksbeperkingen, de "onzekerheid" voor de burgers, het van de hand doen of aankopen van percelen respectievelijk bij weigering van bepaalde vergunningen of "in het vooruitzicht van een bepaald gebruik enz. ..." geen persoonlijk moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van de verzoekende partij uitmaken;

2.3.2. Overwegende dat niet kan worden ingezien hoe de verzoekende partij thans zou gehinderd worden "het noodzakelijk advies- en vergunningswerk normaal te verrichten"; dat zij immers bij het verstrekken van haar adviezen en het afleveren van vergunningen ertoe gehouden is het bestreden besluit van 18 juli 2003 alsook de door haar aangehaalde bepalingen van het decreet Natuurbehoud toe te passen; dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat de verplichte toepassing van een door haar bestreden besluit en dat uitgaat van de verwerende partij, na vernietiging, in haren hoofde tot een veroordeling in schadevergoeding of enige andere veroordeling zou kunnen leiden;

2.4. Overwegende dat niet is aangetoond dat is voldaan aan de tweede schorsingsvoorwaarde; dat die vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen zonder dat de door de verwerende partij en door de auditeur opgeworpen excepties van onontvankelijkheid moeten worden onderzocht,

## **B E S L U I T :**

### **Artikel 1.**

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

**Artikel 2.**

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig juni tweeduizend en vier, door :

|       |               |                  |
|-------|---------------|------------------|
| Mevr. | M.-R. BRACKE, | kamervoorzitter, |
| Mevr. | A. WIJNANTS,  | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**A. WIJNANTS.**

**M.-R. BRACKE.**