

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 183.807 van 5 juni 2008
in de zaak A. 145.376/VII-37.070.**

In zake : Ludo HOFMANS,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. BERGÉ,
kantoor houdende te LEUVEN,
Naamsestraat 165.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Ludo HOFMANS op 16 december 2003 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2003 houdende definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van de Kempense kleiputten, de Vallei van de Molenbeek en Tappelbeek, de Kindernouw-Visbeekvallei, de Schijnvallei, het Zoerselbos, het Grooten Houtbos, de Vallei van de Hollebeemdenbeek en het Bos van Ranst;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van verzoeker;

Gelet op de beschikking van 19 maart 2008 waarbij de terechtzitting initieel werd bepaald op 30 april 2008 en gelet op het feit dat de zaak op 23 april 2008 werd uitgesteld tot de terechtzitting van 15 mei 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. DE PRETER die, loco advocaat D. LINDEMANS verschijnt voor verzoeker, en van advocaat J. BERGÉ, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur G. DE BLEECKERE;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De gegevens van de zaak

1.1. Hoofdstuk V van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna : natuurbehouddecreet) heeft betrekking op het gebiedsgericht beleid. Het decreet regelt daartoe onder meer de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk (hierna : VEN).

Artikel 17, § 1, van het natuurbehouddecreet omschrijft het VEN als :

"een samenhangend en georganiseerd geheel, van gebieden van de open ruimte waarin een specifiek beleid inzake het natuurbehoud, gebaseerd op de kenmerken en elementen van het natuurlijk milieu, de onderlinge samenhang tussen de gebieden van de open ruimte en de aanwezige en potentiële natuurwaarden wordt gevoerd".

Luidens artikel 17, § 2, van het natuurbehouddecreet, omvat het VEN de volgende onderdelen :

"1/ Grote Eenheden Natuur (GEN) : dit zijn gebieden die hetzij natuurelementen over een oppervlakte van minstens de helft van het gebied bevatten hetzij gebieden waarin een specifiek natuurelement met hoge natuurkwaliteit aanwezig is;

2/ Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO) : dit zijn gebieden die één of meer van de volgende kenmerken vertonen :

a) aanwezigheid van natuurelementen, verspreid over de oppervlakte van het gebied, waarvan de gezamenlijke oppervlakte echter kleiner kan zijn dan de helft van het gebied;

b) aanwezigheid van belangrijke fauna- of floraelementen waarvan het voortbestaan moet worden ondersteund door de maatregelen inzake het grondgebruik;

c) terreinen al dan niet door kunstmatige ingrepen tot stand gekomen, met belangrijke mogelijkheden voor natuurontwikkeling".

De opname van een gebied in het VEN heeft onder meer tot gevolg dat overeenkomstig artikel 25, § 3, van het natuurbeschouddcreet voor dat gebied een aantal voorschriften en verbodsbepalingen gelden, onder andere inzake het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen, vegetatiewijzigingen, enzovoort. De overheid kan voor die gebieden maatregelen nemen om de natuur en het natuurlijk milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen. In GEN gelden die maatregelen "bij voorrang ten opzichte van de andere functies in het gebied", in GENO gelden zij "rekening houdend met de overige functies in het gebied" (artikel 25, §1). Die maatregelen zijn opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 21 november 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeschoudd (hierna : maatregelenbesluit). Voorts wordt voor elk gebied dat behoort tot het VEN een natuurrichtplan opgesteld, dat specifieke maatregelen inzake natuurbeschoudd kan bevatten (artikelen 48 en 50). De onroerende goederen gelegen in het VEN zijn in principe onderworpen aan een recht van voorkoop door het Vlaamse Gewest (artikel 37). De opname van een gebied in het VEN maakt het dus mogelijk om, zoals bepaald in artikel 17, §1, eerste lid, van het natuurbeschouddcreet, voor dat gebied "een specifiek beleid inzake het natuurbeschoudd" te voeren. De overheid kan in die gebieden eigendomsbeperkingen opleggen die niet gelden in andere gebieden.

Het natuurbeschouddcreet bepaalt dat de Vlaamse regering binnen vijf jaar na de inwerkingtreding ervan een effectief te realiseren oppervlakte van 125.000 ha afbakt (artikel 17, § 1, tweede lid).

1.2. Op 19 juli 2002 beslist de Vlaamse regering tot de voorlopige vaststelling van de ontwerpen van de afbakeningsplannen VEN - eerste fase.

De beslissing omvat onder meer de voorlopige vaststelling van "het ontwerp van afbakeningsplan van de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van de Kempense kleiputten, de Vallei van de Molenbeek en Tappelbeek, de Kindernouw-Visbeekvallei, de Schijnvallei, het Zoerselbos, het Grooten Houtbos, de Vallei van de Hollebeemdenbeek en het Bos van Ranst". Naar aanleiding van deze voorlopige vaststelling wordt een openbaar onderzoek georganiseerd. Dit wordt aangekondigd in het Belgisch Staatsblad van 12 september 2002. Verzoeker pacht een aantal percelen gelegen te Zandhoven. Die zijn opgenomen in het hierboven vermelde ontwerp van afbakeningsplan.

1.3. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek dient verzoeker een bezwaar in. In dat bezwaarschrift wordt het volgende aangevoerd :

"Ik ga niet akkoord met het plan. De landbouwgebieden mogen niet in het plan worden opgenomen. Eerst landbouwgebied afbakenen, daarna natuurgebied".

1.4. Op 19 maart 2003 brengt de Mina-raad advies uit over de bezwaarschriften die zijn ingediend naar aanleiding van het openbaar onderzoek inzake het ontwerp van afbakeningsplan van het VEN - eerste fase. Dit advies omvat enerzijds een algemeen advies over de bezwaren inzake de voorbereidende fase, het openbaar onderzoek, de gevolgen van de afbakening en de maatregelen, en anderzijds een gebiedsspecifiek advies waarbij ook per afbakeningsplan de bezwaren worden geëvalueerd.

De Mina-raad geeft het volgende advies :

"NIET GEBIEDSSPECIFIEKE BEZWAARSCHRIFTEN. Het bezwaar bevat onvoldoende informatie voor het lokaliseren van de betreffende percelen en/of onvoldoende informatie voor de verdere gebiedsspecifieke beoordeling van het bezwaar. De Raad behandelt deze bezwaarschriften niet verder in het gebiedsspecifiek advies.

In de bestreden beslissing wordt over landbouwpercelen de volgende motivering gegeven :

"Aannemen dat wanneer het landbouwperceel in een voorlopig vastgesteld GEN of GENO ligt, alle percelen die ontheffing hebben bekomen voor de nultbemesting, moeten worden geschrapt (uitgezonderd kleine enclaves) omdat het onderzoek van de verificatiecommissie zou hebben aangetoond dat er geen natuurwaarde is op deze percelen, is strijdig met het decreet. Aannemen dat wanneer meer dan 50 % van het voorlopig vastgesteld GEN of een aanzienlijk deel van het voorlopig vastgesteld GENO in landbouwgebruik is, het volledige gebied moet worden geschrapt omdat het dan niet VEN-waardig zou zijn volgens het decreet (cfr. art. 17, § 2), is eveneens strijdig met het decreet.

Beide veronderstellingen of voorgestelde criteria gaan immers uit van de natuurwaarde per perceel, terwijl krachtens artikel 17, § 2, van het decreet aan de criteria voor afbakening moet voldaan worden op het niveau van het GEN of GENO. Daarbij is het voor GEN voldoende dat het natuurelementen over de helft van het gebied omvat. Het is voor GEN ook voldoende als er een specifiek natuurelement met grote natuurkwaliteit aanwezig is. (...) Het voorgaande, toont meteen ook aan dat de stelling dat een gebied krachtens art. 17, § 2 niet VEN-waardig is indien meer dan 50 % van het GEN of een aanzienlijk deel van het GENO in landbouwgebruik is, niet verzoenbaar is met de bepalingen van art. 17, § 2 van het decreet".

1.5 Op 18 juli 2003 stelt de Vlaamse regering het afbakeningsplan voor "de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van

de Kempense kleiputten, de Vallei van de Molenbeek en Tappelbeek, de Kindernouw-Visbeekvallei, de Schijnvallei, het Zoerselbos, het Grooten Houtbos, de Vallei van de Hollebeemdenbeek en het Bos van Ranst" vast .

Deze beslissing wordt bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad van 17 oktober 2003 bekendgemaakt.

2. De ontvankelijkheid

2.1. De verwerende partij doet ter terechtzitting afstand van de door haar opgeworpen exceptie.

2.2. Verzoeker heeft slechts belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing in de mate dat deze beslissing percelen bevat waarop hij een pachtrecht heeft.

3. Ten gronde

3.1.1. In een eerste middel wordt de schending ingeroepen van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), en van artikel 3 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

"Doordat de bestreden beslissing, zo zij te beschouwen is als een rechtshandeling met een individuele strekking, niet formeel gemotiveerd werd, behoudens voor wat betreft de weerlegging van de bezwaren (en in dat geval zelfs niet afdoende);

En doordat, de bestreden beslissing, zo zij te beschouwen is als een reglementaire handeling, niet onderworpen werd aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State(;

Terwijl, de bestreden beslissing ofwel een reglementair besluit is, ofwel een eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking, en dus ofwel moest worden onderworpen aan het advies van de afdeling wetgeving van uw Raad, ofwel formeel diende te worden gemotiveerd".

3.1.2. Blijkens zijn memorie van wederantwoord handhaaft verzoeker het onderdeel inzake de schending van artikel 3 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, slechts voor zover de Raad van oordeel zou zijn dat de bestreden beslissing geen individuele rechtshandeling is.

3.1.3. Aangezien de bestreden beslissing geen rechtsregels bevat, kan zij niet worden gekwalificeerd als een reglementaire akte. Bijgevolg was zij niet onderworpen aan de adviesplicht van de Raad van State.

Voor de toepassing van de motiveringswet wordt onder het begrip bestuurshandeling verstaan: "de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursden of voor een ander bestuur" (artikel 1). De door deze wet opgelegde formele motiveringsplicht geldt bijgevolg alleen voor rechtshandelingen met individuele strekking, dit wil zeggen rechtshandelingen die in een concreet geval een rechtsregel toepassen op een bepaalde persoon of een bepaalde zaak. Het besluit tot definitieve vaststelling van het afbakeningsplan als VEN-gebied kan niet worden beschouwd als de toepassing in een concreet geval van een rechtsregel op een bepaalde persoon of een bepaalde zaak. De wet van 29 juli 1991 is terzake dan ook niet van toepassing. Dit neemt niet weg dat het bestreden besluit moet zijn gedragen door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn. Dit zal worden onderzocht bij de beoordeling van het tweede middel.

Het middel is niet gegrond.

3.2.1. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 21 van het natuurbeschouddecreet en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel,

"Doordat, eerste onderdeel, de verzoekende partij in het kader van het georganiseerde openbaar onderzoek een bezwaarschrift heeft ingediend, zonder dat blijkt dat dit bezwaarschrift door de overheid werd beoordeeld.

Terwijl, de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren met zich meebrengt dat de overheid ertoe gehouden is op het bezwaarschrift te antwoorden.

En doordat, tweede onderdeel, verzoekende partij in het kader van het georganiseerde openbaar onderzoek een bezwaarschrift (heeft) ingediend waarin geprotesteerd werd tegen de opname van landbouwgrond in het VEN.

Terwijl, de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren met zich meebrengt dat de overheid ertoe gehouden is op het bezwaarschrift te antwoorden met concrete, pertinente en ter zake doende en correcte argumenten, die aan de bezwaarindiener toelaten te begrijpen waarom het bezwaarschrift om redenen van natuurbeschoudd werd verworpen en zodoende waarom de bewuste beslissing genomen wordt, en zover het bezwaarschrift al beantwoord werd, niet begrepen kan worden waarom de bewuste grond niet geschrapt werd".

3.2.2. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker het volgende :

"Het antwoord van de verwerende partij bevestigt wat de verzoekende partij reeds vermoedde. Het bezwaarschrift dat hij indiende werd door de MINA Raad niet onderzocht. Dit bezwaarschrift is bij de bespreking van de bezwaarschriften volledig buiten beschouwing gelaten.

Hierdoor is artikel 21 van het Natuurbehoudsdecreet, en het daarin vervatte recht om een bezwaarschrift in te dienen, op een flagrante wijze geschonden. Het bezwaarschrift van de verzoekende partij werd volledig genegeerd.

Het doet er verder weinig toe of er redenen waren om dit bezwaarschrift te verwerpen. Het totale gebrek aan beantwoording van het bezwaarschrift van de verzoekende partij maakt meteen dat het middel gegrond is".

3.2.3.1. Het natuurbehouddecreet voorziet in een openbaar onderzoek met de mogelijkheid tot het indienen van individuele bezwaarschriften. Dit impliceert dat deze bezwaarschriften moeten worden onderzocht en tevens een antwoord moeten krijgen, eventueel op algemene wijze, maar dan wel op zo'n wijze dat de burger in staat is te begrijpen waarom zijn bezwaar wordt verworpen. Hier anders over oordelen zou impliceren dat de bedoeling van de decreetgever compleet wordt uitgehold.

3.2.3.2. Volgens verzoeker bevat de bestreden beslissing geen antwoord op de vraag waarom de door hem gepachte percelen in aanmerking kwamen voor opname in het GEN.

Artikel 17, § 2 van het natuurbehouddecreet bevat de criteria die gelden als richtsnoer voor de opname in een GEN : luidens artikel 17, § 2, eerste lid, van het natuurbehouddecreet omvat een GEN gebieden die ofwel natuurelementen over een oppervlakte van minstens de helft van het gebied, ofwel een specifiek natuurelement met hoge natuurkwaliteit bevatten. Luidens artikel 17, § 2, tweede lid van het natuurbehouddecreet omvatten de GEN gebieden met een duidelijke samenhang en een voldoende aaneengesloten oppervlakte. Niet alleen de natuurelementen zijn dus van belang, maar tevens de samenhang en de voldoende aaneengesloten oppervlakte. In artikel 20, eerste lid, 1/, van het natuurbehouddecreet wordt bepaald dat onder meer de groengebieden in aanmerking komen om als GEN te worden aangeduid. In artikel 21 van het natuurbehouddecreet is de procedure voor de vaststelling van de GEN- en GENO-afbakeningen vastgelegd. In de aanhef van de motivering van de bestreden beslissing wordt verwezen naar de artikelen 17, 20 en 21 van het natuurbehouddecreet. Door deze verwijzing wordt in rechte gemotiveerd waarop de beslissing is gesteund. Wanneer aan de voorwaarden van de artikelen 17 en 20 van het natuurbehouddecreet is voldaan, kunnen de GEN-

gebieden overeenkomstig de procedure van artikel 21 van het natuurbehouddecreet worden afgebakend. Dit wordt zowel in het advies van de Mina-raad als in de motivering van de bestreden beslissing beklemtoond. Verzoeker vertrekt van een ander uitgangspunt, met name dat per perceel zou moeten worden nagegaan of aan de voorwaarden tot opname in de GEN-afbakening is voldaan, terwijl uit artikel 17, § 2 van het natuurbehouddecreet volgt dat het voor de opname van percelen in een GEN volstaat dat deze gelegen zijn hetzij in gebieden die over een oppervlakte van minstens de helft natuurelementen bevatten, of in gebieden waarin een specifiek natuurelement met hoge natuurkwaliteit aanwezig is. Luidens het tweede lid van artikel 17, § 2 van het natuurbehouddecreet dient een GEN ook een duidelijke samenhang en een voldoende aaneengesloten oppervlakte te hebben. De VEN-waardigheid van afzonderlijke percelen wordt beoordeeld op het niveau van het GEN-gebied, zodat de eventuele geringe natuurwaarde van de door verzoeker gepachte percelen op zich niet relevant is voor de beoordeling of deze al dan niet kunnen worden opgenomen. Aldus kon verzoeker in het bestreden besluit wel degelijk een antwoord vinden op zijn bezwaar, dat overigens niet werd onderbouwd noch toegelicht en dat geen steun vindt in enige wetkrachtige norm. Uit het advies van de Mina-raad kan worden afgeleid dat deze de bezwaren die onvoldoende informatie over de gebiedsspecifieke situatie bevatten niet verder heeft behandeld in het gebiedsspecifiek advies.

Noch artikel 21 van het natuurbehouddecreet, noch het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel zijn geschonden.

3.2.3.3. In de mate dat in het tweede onderdeel wordt aangevoerd dat op het ingediende bezwaar geen enkel antwoord werd gegeven, blijkt impliciet maar zeker uit de motivering omtrent landbouwpercelen in de bestreden beslissing dat de door verzoeker in het bezwaar verkondigde stelling indruist tegen de bepalingen van het natuurbehouddecreet. Aldus is wel degelijk een antwoord gegeven op zijn bezwaar.

Het middel is ongegrond,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijf juni tweeduizend en acht, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
	D. DECOCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. DECOCK.

L. HELLIN.