

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 184.758 van 26 juni 2008
in de zaak A. 145.372/VII-37.103.**

In zake : 1. Charles de JONGHE d'ARDOYE (overleden),
 rechtsgeding hervat door :
 François de JONGHE d'ARDOYE,
 2. François de JONGHE d'ARDOYE,
 die woonplaats kiest bij
 advocaten T. VANDENPUT en P. DE MAEYER,
 kantoor houdende te BRUSSEL,
 Tedescolaan 7

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Stockhouderskasteel,
Gerard Davidstraat 46, bus 1.

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

Gezien het verzoekschrift dat Charles en François de JONGHE d'ARDOYE op 16 december 2003 hebben 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 het Manhovebos, het Bos ter Rijst, het Lombergveld, de Vallei van de Zuunbeek en zijlopen, de Grote Zenne-Berendries-Maasdalbos, het Lembeekbos, het Hallerbos en omgeving, de Bossen en beekvalleien te Beersel en Sint-Genesius-Rode, de Zennebeemden Beersel-Ruisbroek, de Vallei van de Laarbeek en de Molenbeek en Keyerberg-Hunsel;

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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 19 maart 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 30 april 2008; gelet op het feit dat deze terechtzitting werd uitgesteld tot 29 mei 2008 en dat zulks met op 23 april 2008 aangetekend verzonden brieven aan de partijen ter kennis werd gebracht;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. DE LANGE die, loco advocaten T. VANDENPUT en P. DE MAEYER verschijnt voor verzoeker, en van advocaat N. DE CLERCQ die, loco advocaat B. STAELENS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend 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 natuurbehouddecreet 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 natuurbeleid (hierna : maatregelenbesluit). Voorts wordt voor elk gebied dat behoort tot het VEN een natuurrichtplan opgesteld, dat specifieke maatregelen inzake natuurbehoud 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 natuurbehouddecreet, voor dat gebied "een specifiek beleid inzake het natuurbehoud" te voeren. De overheid kan in die gebieden eigendomsbeperkingen opleggen die niet gelden in andere gebieden.

Het natuurbehouddecreet bepaalt dat de Vlaamse regering binnen vijf jaar na de inwerkingtreding ervan een effectief te realiseren oppervlakte van 125.000 ha afbakent (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 het Manhovebos, het Bos ter Rijst, het

Lombergveld, de Vallei van de Zuunbeek en zijlopen, de Grote Zenne-Berendries-Maasdalbos, het Lembeekbos, het Hallerbos en omgeving, de Bossen en beekvallei- en te Beersel en Sint-Genesius-Rode, de Zennebeemden Beersel-Ruisbroek, de Vallei van de Laarbeek en de Molenbeek en Keyerberg-Hunsel". Naar aanleiding van deze voorlopige vaststelling wordt een openbaar onderzoek georganiseerd. Dit wordt aangekondigd in het Belgisch Staatsblad van 12 september 2002.

De verzoekende partijen zijn (waren) vruchtgebruiker en naakte eigenaar van de kadastrale percelen HALLE, afdeling 1, Sectie C, nrs. 2b, 2/02/a, 57c, 57k, 57h, 53d, 55b, 54 en 54/02; PEPINGEN, afdeling 1, Sectie C, nrs. 181, 180, 161, 160/02/a, 160a, 159, 158, 156b, 162 (deel), 147, 148, 149, 150, 152/99a, 170c (deel) en 170/02/a (deel); SINT-PIETERS-LEEUEW, afdeling 4, Sectie B, nrs. 81a, 80, 79, 78b, 78c, 77, 76a, 75a, 64a, 62b, 62c en 53g. Deze percelen zijn opgenomen in het hierboven vermelde ontwerp van afbakeningsplan (kaart met gebiedscode 507).

1.3. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek dienden de verzoekende partijen op 20 november 2002 een bezwaar in. Daarin wordt onder meer het volgende aangevoerd :

- bepaalde percelen zijn reeds jarenlang in landbouwgebruik middels mondelinge pachtovereenkomsten en hebben nooit de functie van natuurgebied gehad; ze hebben ook een economische functie; de verzoekende partijen zijn van oordeel dat deze percelen als "Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk" (IVON) zouden moeten worden aangeduid;
- andere percelen maken het voorwerp uit van een goedgekeurd bosbeheerplan zodat de ecologische functie reeds afdoende is beschermd; omwille van houtkap hebben ze ook een economische functie;
- de bospercelen zijn tevens verweven met de percelen die het domein van het kasteel van Budingen vormen en die een belangrijke cultuurhistorische en socio-culturele erfgoedwaarde hebben; cultuurhistorische landschappen kunnen niet opgenomen worden in het VEN omdat de "hoofdfunctie natuur" er de instandhouding en versterking van de erfgoedwaarde verhindert; de betrokken percelen moeten als IVON ingedeeld worden;
- op alle percelen wordt gedurende het jaar gejaagd; de beperking van de jacht kan tot overpopulatie van bepaalde diersoorten leiden; de indeling in het VEN-gebied kan niet tot een positieve impuls voor de natuur leiden;
- het is discriminatoir dat bepaalde gronden van de overheid, zoals het nabijgelegen park van het domein van Gaasbeek, niet in het VEN werden opgenomen.

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 afbakeningsplan 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 geëvalueerd worden. Het door de verzoekende partijen ingediende bezwaar wordt door de Mina-raad als volgt samengevat :

"Bezwaar tegen de opname van het domein rond het kasteel van Budingen te Halle. De bezwaarindiener stelt dat betrokken bospercelen geenszins een eenheid vormen maar gekenmerkt worden door een amalgaam van drie volledig van elkaar onderscheiden zones. Ten eerste een groep bospercelen met populieren waar rekening moet gehouden worden met de economische en jachtfunctie. Ten tweede een groep landbouwpercelen met pachtovereenkomst waar de natuurfunctie geenszins primordiaal is en die als huiskavel kunnen gedefinieerd worden. Hiervoor wordt afbakening als IVON voorgesteld. Ten derde een groep percelen gelegen in een groter kasteelpark, waarvoor een gepaste bescherming en beheer met een maximale verweving van functies dient gerealiseerd te worden".

De Mina-raad beoordeelt dit bezwaar als volgt :

"De Raad stelt vast dat het kasteel en domein - met bestemming parkgebied - niet opgenomen zijn in de VEN-afbakening. De Raad adviseert geen bijkomende wijzigingen".

1.5. Op 18 juli 2003 stelt de Vlaamse regering het afbakeningsplan voor "de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van het Manhovebos, het Bos ter Rijst, het Lomberveld, de Vallei van de Zuunbeek en zijlopen, de Grote Zenne-Berendries-Maasdalbos, het Lembeekbos, het Hallerbos en omgeving, de Bossen en beekvalleien te Beersel en Sint-Genesius-Rode, de Zennebeemden Beersel-Ruisbroek, de Vallei van de Laarbeek en de Molenbeek en Keyerberg-Hunsel" definitief vast.

Dit is de bestreden beslissing.

In de motivering van dit besluit wordt over het door de verzoekende partijen ingediende bezwaar, onder vermelding van code 549, in aanvulling op het advies van de Mina-raad nog het volgende gesteld :

"De Vlaamse regering merkt bijkomend op dat het gebied, als zeer waardevol aangegeven op de Biologische Waarderingskaart, hoge natuurwaarden kent en als dusdanig belangrijk is voor de samenhang en het functioneren van het VEN".

Het besluit wordt bij wijze van uittreksel in het Belgisch Staatsblad van 17 oktober 2003 bekendgemaakt.

2. De rechtspleging

2.1. In de memorie van wederantwoord wordt het overlijden van eerste verzoeker meegedeeld en wordt het overlijdensattest bijgevoegd. Eerste verzoeker was vruchtgebruiker van de betrokken percelen, tweede verzoeker naakte eigenaar. Ingevolge het overlijden van eerste verzoeker is tweede verzoeker volle eigenaar geworden. Hij vraagt dan ook de hervatting van het geding in de mate dat het werd aangevat door eerste verzoeker. Door het overlijden van de vruchtgebruiker is het vruchtgebruik tenietgegaan en is tweede verzoeker volle eigenaar geworden. Hij kan bijgevolg het geding in eigen naam en in zijn hoedanigheid van eigenaar voortzetten.

2.2. (Tweede) verzoeker heeft slechts belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing in de mate dat deze beslissing percelen bevat waarop hij een zakelijk recht heeft. Het wordt ook niet betwist dat deze percelen afsplitsbaar zijn van het volledige besluit.

3. Ten gronde

3.1. Het tweede middel wordt :

"(...) afgeleid uit de schending van artikel 21, § 8 van het decreet van 21 oktober 1997, uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het algemeen motiveringsbeginsel en uit machtsoverschrijding; doordat uit het advies van de Minaraad van 19 maart 2003 blijkt dat het bezwaarschrift van verzoekende partijen niet (op een deugdelijke wijze) werd behandeld en, bij wege van gevolgtrekking, de daarop gestemde beslissing met dezelfde onvolkomenheid behept is;

terwijl artikel 21, § 8 van het decreet van 21 oktober 1997 aan de Minaraad oplegt alle bezwaren en opmerkingen te coördineren en binnen de zestig dagen na het einde van het openbaar onderzoek een gemotiveerd advies terzake uit te brengen bij de Vlaamse Regering;

en terwijl de beginselen van behoorlijk bestuur gebieden dat een administratieve overheid die in het kader van een openbaar onderzoek de bezwaren moet coördineren en adviseren deze taak aldus ter harte dient te nemen dat een afzonderlijke behandeling van elk bezwaarschrift mogelijk wordt en de redenen waarom met de bezwaren geen rekening zou kunnen worden gehouden duidelijk dienen teruggevonden te worden in het advies dat als gemotiveerd dient beschouwd te worden en aan het Vlaamse Gewest dient overgemaakt te worden;

zodat uit de vaststelling dat de Minaraad geenszins de bezwaarschriften van verzoekende partijen heeft behandeld, doch enkel de bezwaren heeft opgesomd en vervolgens heeft geadviseerd tot behoud van de percelen binnen de

VEN-afbakeningen, kan worden afgeleid dat de Minaraad tekort gekomen is aan de in artikel 21 §8 vermelde verplichting een gemotiveerd advies uit te brengen, hetwelk de bestreden beslissing eveneens met voormelde onwettigheid vitieert, zodat de in het middel vermelde bepaling manifest werd geschonden".

3.2. De verwerende partij stelt daartegenover dat de Mina-raad zich naar behoren heeft gekweten van de taak, die hem door artikel 21, § 8, van het natuurbehouddecreet werd opgelegd, zodat deze bepaling niet werd geschonden, dat de bezwaren van verzoeker voldoende werden weerlegd, zowel door de algemene beschouwingen van het advies van de Mina-raad als door de motivering die de verwerende partij in de bestreden beslissing heeft gegeven, dat uit de samenlezing van deze overwegingen volgt dat afdoende werd gemotiveerd waarom de verwerende partij de betrokken percelen in het VEN heeft opgenomen, dat uit de motivering van de beslissing de determinerende motieven - die zij in haar memorie citeert - kunnen worden afgeleid op basis waarvan de bestreden beslissing, en meer bepaald het verwerpen van de bezwaren van verzoeker, genomen werd, en dat, om te voldoen aan de materiële motiveringsplicht, het niet vereist is dat het bestuur elk bezwaar weerlegt.

3.3. In zijn memorie van wederantwoord merkt verzoeker onder meer op dat de Mina-raad tekort is geschoten in zijn motiveringsplicht, nu hij louter enkele algemene beschouwingen aanhaalde, terwijl hij de plicht heeft om op basis van duidelijke en concrete feiten aan te geven hoe en waarom hij tot het door hem geformuleerde advies is gekomen. Naast de zogenaamde algemene motivering waarop de verwerende partij zich blijkt te beroepen, diende zij immers nog in een zekere bijzondere motivering te voorzien.

3.4. Hoewel artikel 21, § 9, van het natuurbehouddecreet niet voorschrijft dat de beslissing tot definitieve vaststelling van de afbakeningsplannen gemotiveerd moet zijn, spreekt het voor zich dat het bestaan van een openbaar onderzoek met een bezwaarprocedure (artikel 21, §§ 5 tot en met 8 van het natuurbehouddecreet) per definitie impliceert dat de ingediende bezwaren beoordeeld en geëvalueerd moeten worden, zoniet zou de bedoeling van de decreetgever volledig uitgehold worden. Vandaar dat artikel 21, § 8, van het natuurbehouddecreet voorschrijft dat de Mina-raad over de ingediende bezwaren een gemotiveerd advies uitbrengt.

De Raad van State moet dus nagaan of uit de bestreden beslissing en/of het advies van de Mina-raad een voldoende duidelijk antwoord op de bezwaren van verzoeker afgeleid kan worden. Te dezen is dit niet het geval. Het gebiedsspecifiek advies van de Mina-raad bevat in ieder geval geen duidelijk antwoord op de door verzoeker ingediende bezwaren, die voldoende concreet en gedetailleerd waren. Het decretaal vereiste gemotiveerd advies over de door verzoeker geformuleerde bezwaren is niet precies en duidelijk als het slechts kan worden begrepen door het samenbrengen, in een procedure voor de Raad van State, van hetgeen omtrent de ingediende bezwaren specifiek wordt gezegd en de algemene beschouwingen, zonder dat te dezen in het specifieke gedeelte naar die algemene motivering wordt verwezen. De verduidelijkingen die de verwerende partij in haar processtukken voor de Raad van State aanbrengt kunnen in het huidige geval dit gebrek niet verhelpen. De verwerende partij weerlegt overigens de in het derde onderdeel geformuleerde kritiek niet op een overtuigende wijze en de in het besluit voorkomende motieven bevatten geen concreet en duidelijk antwoord op het bezwaar.

Het tweede middel is gegrond,

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

Artikel 1.

Vernietigd wordt 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 het Manhovebos, het Bos ter Rijst, het Lombergveld, de Vallei van de Zuunbeek en zijlopen, de Grote Zenne-Berendries-Maasdalbos, het Lembeekbos, het Hallerbos en omgeving, de Bossen en beekvalleien te Beersel en Sint-Genesius-Rode, de Zennebeemden Beersel-Ruisbroek, de Vallei van de Laarbeek en de Molenbeek en Keyerberg-Hunsel, voor wat betreft de kadastrale percelen HALLE, afdeling 1, Sectie C, nrs. 2b, 2/02/a, 57c, 57k, 57h, 53d, 55b, 54 en 54/02; PEPINGEN, afdeling 1, Sectie C, nrs. 181, 180, 161, 160/02/a, 160a, 159, 158, 156b, 162 (deel), 147, 148, 149, 150, 152/99a, 170c (deel) en 170/02/a (deel); SINT-PIETERS-LEEUEW, afdeling 4, Sectie B, nrs. 81a, 80, 79, 78b, 78c, 77, 76a, 75a, 64a, 62b, 62c en 53g.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 4.

De kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

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

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.