

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 196.532 van 30 september 2009
in de zaak A. 140.670/X-11.546.**

In zake: Maurits EMMERECHTS (overleden),
Rechtsgeding hervat door :
1. Ludwig EMMERECHTS,
2. Ivan EMMERECHTS,
3. Maria MARIVOET,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Martin Denys,
kantoor houdend te 1560 HOEILAART,
de Quirinilaan 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens,
kantoor houdend te 8000 BRUGGE
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

Het beroep, ingesteld op 21 augustus 2003 strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 13 juni 2003 van de Vlaamse minister van
Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken houdende
rangschikking als landschap van “het gehucht Amelgem en omgeving, gelegen te
Meise (Brussegem), Kaarlijkstraat, Amelgemstraat, Heirbaan, kadastraal gekend,
o.a. gelegen te Meise, 2^{de} Afdeling, Sectie H, perceelnummers 149 f en 152 w”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur A. Van Mingeroet heeft op 23 maart 2007 een verslag neergelegd.

De X^e kamer heeft op 19 april 2007 het verslag neergelegd.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

Met een beschikking van 18 juni 2009 is de datum van de terechtzitting vastgesteld op 11 september 2009.

Staatsraad P. Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat M. Denys, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat N. De Clercq, die loco advocaat B. Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur A. 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

1. Met het arrest nr. 24.938 van 28 februari 1985 vernietigt de Raad van State het koninklijk besluit van 13 januari 1978 houdende rangschikking als landschap van het kasteeldomein van Ossel en omgeving en het gehucht Amelgem en omgeving gelegen op het grondgebied van Merchtem (Brussegem).

2. Met het arrest nr. 57.161 van 21 december 1995 vernietigt de Raad van State vervolgens het ministerieel besluit van 19 december 1994 houdende bescherming van de hoeve Groot Amelgem en de hoeve Klein Amelgem aan de Amelgemstraat 5 en 7 te Brussegem als monumenten en het gehucht Amelgem en omgeving als dorpsgezicht.

3. Met het arrest nr. 81.382 van 28 juni 1999 beveelt de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van het ministerieel besluit van 17 maart 1998 houdende bescherming als monument, van het voormelde hoevecomplex aan de Amelgemstraat 5, en de hoeve Klein Amelgem aan de Amelgemstraat 7 te Brussegem, en als dorpsgezicht, van het gehucht Amelgem en de omgeving van de hoeven Groot en Klein Amelgem, te Meise (Brussegem), Kaarliksstraat, Amelgemstraat, Heirbaan, te Merchtem (Brussegem), Poverstraat, Romeinsebaan, en te Wemmel.

Met het arrest nr. 88.984 van 14 juli 2000 vernietigt de Raad van State het ministerieel besluit van 17 februari 1997 en van 17 maart 1998 in zoverre zij het gehucht Amelgem en de omgeving van de hoeven Groot en Klein Amelgem te Meise, Merchtem en Wemmel als dorpsgezicht resp. voorlopig en definitief beschermen.

4. In een motiveringsnota van 25 maart 2002 stelt het bestuur Monumenten en Landschappen voor om het gehucht Amelgem en omgeving als landschap te beschermen omwille van de historische en esthetische waarde.

De situering van het gehucht Amelgem en omgeving is als volgt omschreven:

“Het voorgestelde landschap is gelegen te noord-westen van Brussel. Het is te situeren tussen de dorpskern van Meise en de ‘Nationale Plantentuin’ (ten noord-oosten - oosten), de dorpskernen van Wemmel (ten zuiden), Ossel en Brussegem (ten westen) en tenslotte Oppen (ten noorden)”.

Wat betreft de “juridische toestand” wordt daarin het volgende gesteld:

“Op het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse heeft het voorgestelde landschap volgende bestemmingen :

- C landschappelijk waardevol agrarisch gebied
- C bosgebied
- C parkgebied (smalle strook langsheen de westelijke en zuidelijke grens van het landschap)
- C natuurgebied (smalle strook langsheen de Molenbeek)”.

De voormelde waarden worden er als volgt omschreven:

“10. Evaluatie

Het algemeen belang dat de bescherming verantwoordt, wordt door het gezamenlijk voorkomen en de onderlinge samenhang van de volgende intrinsieke waarden gemotiveerd :

Historische waarde:

De afbakening omvat niet alleen reeds beschermde hoeven Klein Amelgem, Groot Amelgem en de kapel van Onze-Lieve-Vrouw-Geboorte met de daarrond gelegen huizen die grotendeels teruggaan tot de oude bebouwing van het gehucht, maar komt ook overeen met het historische abdijdomein zoals het wordt beschreven in 1554: in hei totaal 147 ha begrensd door de Heerbaan in het noorden en de Molenbeek in het zuiden, en dat nog steeds een visueel geheel en een aaneengesloten landbouwareaal vormt met ongeveer dezelfde oppervlakte, begrenzing (Klein Cabbeek, Cabbeek, Lindeveld, etc.) en elementen (akkers, weiden, hooibeemden, bos).

Groot Amelgem vormt nog steeds de zetel van een landbouwbedrijf hetgeen bijdraagt tot de authenticiteit van de site.

Esthetische waarde:

Het gebied heeft een nog grotendeels ongerept landelijk karakter, met contrasten tussen de open kouters en de diep ingesneden colluviale dalen en met vergezichten vanaf de Heerbaan. Het vormt bovendien een ongerepte visuele eenheid, die bijdraagt tot de intrinsieke waarde en de authenticiteit van de betrokken monumenten.

De combinatie van deze waarden maken van ‘het gehucht Amelgem en omgeving’ een landschap dat van belang is op Vlaams niveau”.

De volgende beheersdoelstellingen worden daarin voorgesteld:

“11. Doelstellingen van het, toekomstige beheer, die de optimale verwezenlijking van de waarden die aanleiding hebben gegeven tot de bescherming, omschrijven.

Het toekomstig beheer moet erop gericht zijn het landschap als structureel geheel te bewaren met respect voor zijn historische en esthetische waarde. Het behoud van de landbouwkundige context is hierbij belangrijk.

Om de instandhouding van deze waarden blijvend te verzekeren kunnen volgende beheersdoelstellingen worden opgenomen :

- C het bewaren van het open landschap of hiervan het herstel nastreven
- C omwille van de kwetsbaarheid van het gebied de recreatie in het gebied beperken tot passieve recreatie

Volgende handelingen zijn niet wenselijk :
voor het behoud van de historische waarde

- C het wijzigen van de geomorfologie van terrein, de aard en de structuur van de grond, het uitzicht of het reliëf van het terrein
- C het verharderen van de bestaande wegen evenals het aanleggen van nieuwe wegen en paden
- C het oprichten van constructies
- C het ontwateren of draineren van het terrein
- C het lozen van vloeistoffen of gassen die schadelijk zijn voor fauna en flora
- C het gebruik van chemische verdelgingsmiddelen
- C het omzetten van akkerland naar grasland of bos, het omzetten van de moerassige gronden naar eender welk ander bodemgebruik
- C het vellen of beschadigen van bomen en het beschadigen van de struiken en de kruidlaag

voor het behoud van de esthetische waarde

- C het aanbrengen van afsluitingen
- C het oprichten en verbouwen van gebouwen en het plaatsen van constructies en verplaatsbare inrichtingen
- C het achterlaten, opslaan of verwerken van schroot, afval en vuilnis

- C het aanbrengen en voeren van reclame
- C het plaatsen of vervangen van leidingen
- C het wijzigen van de aard en de structuur van de grond en het uitzicht of het reliëf van het terrein
- C het aanleggen, verbreden, opbreken of afsluiten van wegen en paden
- C het verharden van wegen en paden.
- C het verstoren van de rust en de stilte
- C het leggen van gifaas en klemmen

Met het oog op de bescherming zijn van toepassing :

De beschikkingen van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1997, houdende algemene beschermingsvoorschriften, advies- en toestemmingsprocedure, instelling van een register en vaststelling van een herkenningsteken voor beschermde landschappen (Belgisch staatsblad 7 oktober 1997)”.

5. Met het besluit van 29 maart 2002 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands beleid wordt de voorlopige bescherming als landschap van “het gehucht Amelgem en omgeving vastgesteld wegens zijn historische en esthetische waarde.

6. De verzoeker is eigenaar van een aantal percelen die in het door het beschermingsbesluit geviseerde landschap vallen. Die percelen zijn volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Een afschrift van het voorlopig beschermingsbesluit wordt bij aangetekende brief van 14 juni 2002 verstuurd naar de betrokken eigenaars en besturen.

Het voorlopig beschermingsbesluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 31 mei 2002.

7. De verzoeker dient geen bezwaarschrift in tijdens het openbaar onderzoek.

8. De ingediende bezwaarschriften en adviezen worden uiteengezet en besproken in het verslag van het bestuur Monumenten en Landschappen. Daarin wordt o.m. het volgende uiteengezet:

“(…)

Tenslotte wenst R.O.H.M. - Vlaams-Brabant - Monumenten en Landschappen te moeten opmerken dat de doelstellingen van wetgeving op de ruimtelijke ordening en de wetgeving op het behoud van monumenten en landschappen analoog zijn. Door het opleggen van een aantal concrete, specifieke en doelgerichte verbodsbepalingen kan de wetgeving op het behoud van monumenten en landschappen een meer reële en op de plaatselijke toestand

gerichte bescherming bieden dan het gewestplan, waarbij enkel algemene doelstellingen en bepalingen worden voorgesteld.

De bestemming van landbouwgebied wordt door deze bescherming niet onmogelijk gemaakt. Het mag en kan nooit de bedoeling zijn van deze bescherming om de bestaande landbouwbedrijven te beperken in hun productiemogelijkheden, tenzij deze in tegenstrijd zouden zijn met de doelstellingen van de bescherming als landschap.

Terloops dient vermeld dat binnen de afbakening van het voorgestelde landschap slechts twee actieve beroepslandbouwbedrijven voorkomen. De bedrijfsgebouwen nl. Groot-Amelgen en Klein-Amelgem zijn beschermd als monument bij ministerieel besluit dd. 17 februari 1997.

1.2. Het artikel 6, 2/ van het 'Besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften, advies- en toestemmingsprocedure, instelling van een register en vaststelling van een herkenningsteken voor beschermde landschappen' verbied(t) inderdaad 'het verbouwen of heropbouwen van bestaande gebouwen of constructies, derwijze dat het uitwendig aspect ervan wordt gewijzigd'.

Van deze algemene beschermingsvoorschriften kan worden afgeweken mits een gunstig advies of een toestemming overeenkomstig artikel 14 § 3 en 4 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, gewijzigd bij decreet van 8 december 2000, van 21 december 2001 en van 19 juli 2002.

Tot slot toch een verwijzing naar het artikel 12 van voornoemd decreet : 'De besluiten tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap hebben een individueel karakter en fungeren als aanvulling en verfijning op de sectoriële wetgevingen. Zij mogen geen erfdienstbaarheden vaststellen die in absolute zin werken of handelingen verbieden die met de geldende plannen van aanleg overeenstemmen, noch de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften kunnen verhinderen.

(...)

3.3. De omzetting van akkerland naar grasland wordt bij de doelstelling van het toekomstig beheer (...) als niet wenselijk omschreven.

Het stelselmatig omzetten van akkerland naar grasland doet afbreuk aan het landelijk karakter van het voorlopig beschermde landschap. Het verschil in grondgebruik (diversiteit) als akker, weide, beemd, bos, e.a. dat het landschap maakt ... en de contrasten tussen beboste en open percelen

Bovendien bevinden de akkers of kouters zich op de hoger gelegen percelen. De wei-, hooi- en graaslanden bevinden zich bijna uitsluitend in de vallei van de Ammervonnebeek en de Molenbeek. Het stelselmatig omzetten van akkerland naar andere gebruiksvormen zou dit beeld schaden en minder uitgesproken maken.

(...)

Tenslotte moet ook gezegd dat de landbouw een belangrijke hand heeft gehad in het bewaren van deze open omgeving rond de hoeven Groot- en Klein Amelgem. Het verloren gaan van de landelijke omgeving in de onmiddellijke rand rond Brussel is het gevolg van een niet te stuiten maatschappelijke evolutie waarin industriële en economische ontwikkelingen een steeds belangrijker plaats innemen. Landbouwers zullen mede dank zij deze bescherming hun bedrijfsvoering kunnen voortzetten zoals ze dat tot op heden hebben gedaan en krijgen bovendien de zekerheid dat hun eigendommen steeds de bestemming als landbouwgebied zullen blijven behouden; dit is immers één van de uitgangspunten van de bescherming als landschap".

9. Op 6 februari 2003 brengt de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Vlaamse Gewest haar advies uit waarin de voormelde waarden en beheersdoelstellingen worden overgenomen.

10. Op 13 juni 2003 beslist de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken om “het gehucht Amelgem en omgeving” als landschap te beschermen omwille van de voormelde waarden en met de voormelde beheersdoelstellingen.

Dit is het bestreden besluit dat aan de verzoeker wordt betekend met een aangetekende brief van 4 juli 2003.

Dat besluit wordt aan de verzoeker met een aangetekende brief van 10 juli 2003 nogmaals betekend omdat “er mogelijk een administratieve vergissing gebeurd is bij het kopiëren van het definitieve beschermingsbesluit, u toegezonden op 04 juli 2003”.

Het bestreden besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 februari 2004.

IV. Hervatting van het geding

Uit het register der overlijdensakten van de gemeente Meise blijkt dat de verzoeker is overleden op 17 augustus 2007.

Met een verzoekschrift van 27 augustus 2008 verklaren Ludwig Emmerechts, Ivan Emmerechts en Maria Marivoet het geding te hervatten.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

11.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de motiveringsplicht, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet) en artikel 5 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg (hierna: het landschapsdecreet).

De verzoeker betoogt in een eerste onderdeel dat “in het bestreden besluit het algemeen belang niet wordt aangetoond, wat hij afleidt uit haar vaststelling dat het bestreden besluit “geen motieven aanbrengt waarom de percelen van beroeper moeten beschermd worden en de andere kant van de straat, niettegenstaande de gelijkaardige situatie, niet”, “‘Klein Cabbeek’, die als grens

wordt aangeduid, middendoor wordt gesneden”, “het de bedoeling is om het gehucht Amelgem met 2 hoeves en het landbouwareaal te beschermen” en “dit evengoed zonder het insluiten van de percelen van beroeper kan bereikt worden”, “voldoende bescherming geboden wordt door de bestemming volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, aangezien de percelen gelegen zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied” en het bestreden besluit “hetzelfde doel” nastreeft zodat het “bijgevolg niet noodzakelijk (is) om te komen tot een aaneengesloten geklasseerd landschap”, het bestreden besluit “geen uitdrukkelijke motivering bevat wat betreft de noodzaak van de bescherming” en “percelen van beroeper noch esthetisch, noch historisch enig belang (kunnen) vertegenwoordigen”, en in een tweede onderdeel dat “het bestreden besluit op geen enkel ogenblik aantoon hoe de bescherming het louter belang overstijgt”.

11.2. Gelet op het bepaalde in artikel 6 van de motiveringswet wordt het middel in zoverre het de schending van de motiveringswet inroept, geacht te zijn afgeleid uit de schending van artikel 9 van het landschapsdecreet dat aan de bevoegde overheid wanneer zij besluit tot definitieve bescherming van een landschap, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de motiveringswet.

11.3. Wanneer de overheid een landschap van algemeen belang beschermt, moet zij, om te voldoen aan voormeld artikel 9 van het landschapsdecreet, in het besluit zelf de juridische en feitelijke overwegingen vermelden waarop het is gesteund. Het is voldoende, maar wel noodzakelijk dat het besluit opgeeft om welke natuurwetenschappelijke, historische, esthetische of sociaal-culturele waarde het bestuur van oordeel is dat het beschermde landschap van algemeen belang is.

Aan de opgelegde motiveringsplicht is slechts voldaan wanneer het besluit tot bescherming als landschap duidelijk de redenen opgeeft die tot bescherming aanleiding geven, derwijze dat het de beroeper mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen, en dat de Raad van State de hem opgedragen wettigheidscontrole kan uitoefenen.

Krachtens de materiële motiveringsplicht moet elke administratieve beslissing berusten op rechtens aanvaardbare motieven met een voldoende feitelijke grondslag. De motieven moeten in beginsel steunen op feiten die met de werkelijkheid overeenstemmen. Als annulatierechter is de Raad van State belast met een wettigheidstoezicht. Het komt de Raad van State niet toe het feitenonderzoek in de behandelde zaak over te doen en in plaats van het bestuur te

appreciëren of een goed wel beschermingswaard is. De Raad vermag wel na te gaan of de administratieve overheid rechtmatig tot haar voorstelling van de feiten is kunnen komen. Hij kan dus nagaan of de feiten die de overheid als uitgangspunt heeft genomen, vaststaan in het licht van de bewijselementen die beschikbaar waren.

11.4. In tegenstelling tot wat de verzoeker laat veronderstellen, is de bestreden akte zelf formeel gemotiveerd. In artikel 2 van het bestreden besluit wordt het algemeen belang dat de bescherming verantwoordt, uitdrukkelijk gemotiveerd door een beschrijving van de historische en esthetische waarde van het landschap. Het bestreden besluit geeft hiermee meteen te kennen dat de waarde(n) van het landschap het lokaal belang overstijgt(-en)

Te dezen vinden de hiervoor aangehaalde motieven voor de historische en esthetische waarde van het gehucht Amelgem en omgeving steun in de motiveringsnota van het bestuur monumenten en landschappen, die zelf gebaseerd is op een aantal historische gegevens, bestaande evaluaties en een beschrijving van het landschap, en in de hiervoor deels aangehaalde bespreking van de verstrekte adviezen en ingediende bezwaren. De verzoeker toont niet aan dat deze concrete gegevens onjuist of onvolledig zouden zijn.

11.5. Het eerste middel is ongegrond.

In zoverre de verzoeker in de laatste memorie argumenteert dat “niet in concreto werd ingegaan in het beschermingsbesluit” op “het bezwaar (dat) net betwist dat de betrokken percelen een esthetisch of historisch belang zouden hebben”, daargelaten de vaststelling dat de verzoeker geen bezwaarschrift heeft ingediend, voert hij op onontvankelijke wijze een nieuw middel aan.

B. Tweede middel

12.1. In een tweede middel roept de verzoeker de schending in van het zorgvuldigheids-, redelijkheids-, rechtszekerheids- en noodzakelijkheidsbeginsel in.

De verzoeker betoogt dat het bestreden besluit “de situatie van de percelen van beroeper nodeloos verzwaar(t)” omdat “er reeds voldoende bescherming geboden wordt door de bestemming volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, aangezien de percelen gelegen zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied” en de doelstellingen van het bestreden besluit “evengoed gerealiseerd kunnen worden door (...) het gewestplan”. Voorts stelt hij dat de verwerende partij “heeft nagelaten om de belangen af te wegen in relatie tot het beoogde resultaat”.

12.2. Hiervoor werd reeds aangestipt dat de Raad van State als annulatierechter belast is met een wettigheidstoezicht en het hem niet toekomt om in de plaats van het bestuur, dat hiervoor van de decreetgever een zeer ruime discretionaire bevoegdheid heeft gekregen, te appreciëren of een goed wel beschermingswaard is al dan niet met inachtneming van de bestemming van de betrokken gronden volgens het geldende gewestplan.

Bovendien blijkt uit de hiervoor aangehaalde bespreking van de bezwaren dat het bestuur de bestreden bescherming voorstaat omdat het “een meer reële en op de plaatselijke toestand gerichte bescherming (kan) bieden dan het gewestplan, waarbij enkel algemene doelstellingen en bepalingen worden voorgesteld”.

12.3. Het middel is bijgevolg ongegrond.

In zoverre de verzoeker in de laatste memorie de Raad van State verzoekt te toetsen aan artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM, voert zij op onontvankelijke wijze een nieuw middel aan.

C. Derde middel

13.1 De verzoeker roept in het derde middel de schending in van artikel 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), de artikelen 10, 11 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) en artikel 12, tweede lid van het landschapsdecreet.

De verzoeker betoogt dat het bestreden besluit een aantal handelingen opsomt (het oprichten van constructies, het aanbrengen van afsluitingen, het oprichten en verbouwen van gebouwen en het plaatsen van constructies en verplaatsbare inrichtingen, het plaatsen of vervangen van leidingen) die voor het behoud van de historische en esthetische waarde, “niet wenselijk” worden geacht. Hij voert aan dat deze eigendomsbeperkingen die hij als een absoluut bouwverbod bestempelt, in strijd zijn met het gewestplan dat zijn percelen tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied bestemt.

13.2. Artikel 12 van het landschapsdecreet, zoals het van toepassing was ten tijde van het bestreden besluit, bepaalde wat volgt :

“Het besluit tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap is bindend. Er mag alleen van worden afgeweken in de door dit decreet bepaalde gevallen en vormen.

De besluiten tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap hebben een individueel karakter en fungeren als aanvulling en verfijning op de sectoriële wetgevingen. Zij mogen geen erfdienstbaarheden vaststellen die in absolute zin werken of handelingen verbieden die met de geldende plannen van aanleg overeenstemmen, noch de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften kunnen verhinderen”.

Inzake de wetsgeschiedenis van deze bepaling - waarvan de definitieve tekst het gevolg is van een amendement (Parl. St. VI. Parl. B.Z.1995, nr. 69-3, 7) - stelt de toelichting bij het wetsvoorstel dat het voornoemd decreet van 16 april 1996 is geworden, wat volgt :

“De besluiten tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap hebben een individueel karakter en mogen geen erfdienstbaarheden opleggen of voorschriften vaststellen die in absolute zin handelingen of werken verbieden die met de geldende plannen van aanleg overeenstemmen, noch de verwezenlijking van die plannen kunnen verhinderen”.

Voorts is in deze toelichting inzake de hiërarchie der rechtsnormen gesteld wat volgt (Parl. St. VI. Parl. B.Z. 1995, nr. 69-1, 5) :

“De beschermingsbesluiten mogen geen erfdienstbaarheden opleggen of voorschriften vaststellen die in absolute zin handelingen of werken verbieden die met de geldende plannen van aanleg overeenstemmen, of die de verwezenlijking van die plannen kunnen verhinderen.”

Verder inzake deze hiërarchie der rechtsnormen geeft de indiener van het voorstel van decreet in de bevoegde commissie de volgende verduidelijking (Parl. St. VI. Parl. B.Z. 1995, nr. 69-4, 4) :

“Alhoewel sommige bepalingen van een beschermingsbesluit een meer algemene draagwijdte vertonen, zijn de belangrijkste bepalingen in feite gericht tot individuele burgers. ‘Het individuele rechtskarakter blijft met andere woorden de dominante hoofdtrek van de beschermingsbesluiten’.

Deze besluiten zijn derhalve juridisch-hiërarchisch ondergeschikt aan de plannen van aanleg, die een algemeen verordenend karakter hebben. De eigendomsbeperkingen die door een beschermingsbesluit worden opgelegd, kunnen de realisatie van de door het gewestplan vastgestelde bestemming niet onmogelijk maken. Deze stelling vindt men volgens de indiener van het voorstel in de constante rechtspraak van de Raad van State.

Beschermingsvoorschriften kunnen echter wel nadere voorwaarden opleggen zonder dat de eigenlijke realisatie van de ruimtelijke bestemming wordt verhinderd. De vaststelling van de bestemming impliceert niet de integrale

uitvoering van wat door deze bestemming principieel wordt mogelijk gemaakt, aldus de indiener van het voorstel van decreet”.

Bij de bespreking in de bevoegde commissie van het amendement dat leidde tot het artikel 12, stelde de bevoegde minister inzonderheid dat “(...) de beschermingsvoorschriften niet strijdig mogen zijn met de algemene bestemming van het gewestplan” (Parl. St. VI. Parl. B.Z. 1995, nr. 69-4, 22).

In het eerder ontwerp van decreet -dat daarna overgenomen werd in voornoemd voorstel van decreet- stelde de toenmalige minister dat een individueel beschermingsbesluit van een landschap een reglementair besluit niet kan “vernietigen” (Parl. St. VI. Parl. 1994-95, nr. 731-3, 13).

Tot slot blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het decreet van 13 februari 2004 houdende maatregelen tot behoud van erfgoedlandschappen is geworden, dat de aanpassing door voornoemd decreet van 13 februari 2004 van artikel 12 van het landschapsdecreet een actualisering is ten gevolge van de wetgeving ruimtelijke ordening en het natuurdecreet (Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1804-1, 8 en nr. 1804-5, 9). Bij de bespreking van deze wijzigingsbepaling, werd de oorspronkelijke bedoeling en draagwijdte van artikel 12 niet in vraag gesteld.

Gelet op de ratio legis van artikel 12, tweede lid van het landschapsdecreet, heeft het in deze bepaling gestelde verbod dat besluiten tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap geen erfdienstbaarheden mogen vaststellen die in absolute zin werken of handelingen verbieden die met de geldende plannen van aanleg overeenstemmen, noch de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften kunnen verhinderen, een algemene draagwijdte. Immers uit de wetsgeschiedenis van deze bepaling blijkt duidelijk dat het niet de bedoeling van de decreetgever was om door middel van individuele besluiten die beschermingsbesluiten zijn, afwijkingen toe te staan die de realisatie van de door het gewestplan vastgestelde bestemming onmogelijk maken.

13.3. Voor de percelen van de verzoeker gelden de stedenbouwkundige voorschriften van de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit, die respectievelijk bepalen wat volgt:

“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheden voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel

karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 m en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden”.

en

“De landschappelijk waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gevaar brengen”.

13.4. Om wettig te zijn moet een beschermingsbesluit, zoals iedere individuele overheidsbeslissing, kunnen worden ingepast in de bestaande wetten en in de bestaande, regelmatig vastgestelde hogere rechtsnormen, zijnde niet alleen de normen die de tot beschermen bevoegde overheid zelf heeft vastgesteld, doch ook de verordenende bepalingen die andere administratieve overheden tot stand hebben gebracht, zoals met name de voorschriften van definitief vastgestelde plannen van aanleg.

Uit wat voorafgaat volgt niet dat de bescherming van een landschap ipso facto in strijd is met de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat in een dergelijk gebied geen bescherming als landschap mogelijk is.

Van een onwettigheid van het beschermingsbesluit wegens schending van de voormelde bestemmingsvoorschriften kan slechts sprake zijn wanneer bepaalde voorschriften van het beschermingsbesluit de verwezenlijking ervan verhinderen

De verzoeker houdt niet voor en toont dus niet aan dat de in artikel 3 van het bestreden besluit aangehaalde beschikkingen van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften, advies- en toestemmingsprocedure, instelling van een register en vaststelling van een herkenningsteken voor beschermde landschappen, de verwezenlijking van de voormelde gewestplanbestemming zouden verhinderen.

Het bestreden besluit stelt met het oog op de instandhouding van de historische en esthetische waarden van het beschermde landschap, enerzijds, dat

een aantal beheersdoelstellingen kunnen worden opgenomen, meer bepaald het bewaren van het open landschap of hiervan het herstel nastreven en de recreatie in het gebied omwille van de kwetsbaarheid ervan beperken tot passieve recreatie, en anderzijds, dat de opgesomde handelingen “niet wenselijk” zijn. De verzoeker houdt evenmin voor en toont derhalve niet aan dat de faculteit om de voormelde beheersdoelstellingen op te nemen en/of de voor het behoud van de historische en esthetische waarde van het landschap niet wenselijk geachte handelingen, meer bepaald het wijzigen van de geomorfologie van terrein, de aard en de structuur van de grond, het uitzicht of het reliëf van het terrein, het verharden van de bestaande wegen evenals het aanleggen van nieuwe wegen en paden, het ontwateren of draineren van het terrein, het lozen van vloeistoffen of gassen die schadelijk zijn voor fauna en flora, het gebruik van chemische verdelgingsmiddelen, het omzetten van akkerland naar grasland of bos, het omzetten van de moerassige gronden naar eender welk ander bodemgebruik, het vellen of beschadigen van bomen en het beschadigen van de struik- en de kruidlaag, het achterlaten, opslaan of verwerken van schroot, afval en vuilnis, het aanbrengen en voeren van reclame, het wijzigen van de aard en de structuur van de grond en het uitzicht of het reliëf van het terrein, het aanleggen, verbreden, opbreken of afsluiten van wegen en paden, het verharden van wegen en paden, het verstoren van de rust en de stilte, het leggen van gifaas en klemmen, de verwezenlijking van de voormelde gewestplanbestemming zouden verhinderen.

Het feit dat de percelen van de verzoeker de voormelde gewestplanbestemming hebben gekregen, heeft niet voor gevolg dat hij op deze percelen hoe dan ook de door hem beoogde handelingen, meer bepaald het oprichten van constructies, het aanbrengen van afsluitingen, het oprichten en verbouwen van gebouwen en het plaatsen van constructies en verplaatsbare inrichtingen en/of het plaatsen of vervangen van leidingen, kan stellen. De verzoeker gaat in zijn argumentatie algeheel voorbij aan het feit dat krachtens het gewestplan enkel met de agrarische bestemming overeenstemmende handelingen en werken mogelijk zijn die de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen. De verzoeker toont niet aan dat het niet wenselijk achten van deze handelingen voor het behoud van de historische en esthetische waarden van dat landschap door het bestreden besluit, de verwezenlijking van de gewestplanbestemming zou verhinderen.

Anders dan de verzoeker wil doen aannemen moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit niet strijdig is met de voormelde gewestplanbestemming.

Het middel is ongegrond.

D. Vierde middel

14.1. In een vierde middel roept de verzoeker de schending in van artikel 9 van het landschapsdecreet, het besluit van de Vlaamse regering van 10 juni 2003 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek, “de afvalwetgeving en alle andere wetgeving van terreinen, die door de bestreden beslissing worden aangehaald”.

De verzoeker argumenteert dat het bestreden besluit “niet alleen had mogen worden genomen door de Vlaamse minister bevoegd voor monumenten en landschappen”, verbodsbepalingen inhoudt omtrent bebouwing, afval, reclame, plaatsen van leidingen, wijzigen van reliëf, wegenis, recreatie en gebruik van verdelgingsmiddelen “terwijl (...) het moeilijk aan te nemen is dat één lid van de regering de bevoegdheid kan hebben om hieraan wijzigingen en aanvullingen aan te brengen”, “de verbodsbepalingen (...) die het oprichten van gebouwen of constructies betreffen (...) raakvlakken vertonen met aan de Vlaamse ministers van openbare werken en ruimtelijke ordening toegewezen bevoegdheden” en dat “de verbodsbepalingen met betrekking tot het uitzicht van het terrein, tot het ontwateren of draineren van het terrein, direct verband houden met de bevoegdheid van leefmilieu en waterbeleid, landinrichting en natuurbeschoud, landbouwbeleid”.

14.2. Het middel mist feitelijke grondslag nu uit de bespreking van het derde middel is gebleken dat het bestreden besluit geen “absolute verbodsbepalingen” bevat waar het de opgesomde handelingen als “niet wenselijk” aanstipt. Bijgevolg moet worden aangenomen dat het bestreden besluit niet werd genomen met bevoegdheidsoverschrijding.

14.3. Het middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

15.1. Het vijfde middel wordt afgeleid uit de schending van het gelijkheidsbeginsel.

De verzoeker voert dat zijn percelen “net nog in het beschermde gebied” liggen “terwijl de percelen aan de overkant van de weg zich in een volledig gelijkaardige situatie bevinden (...) en de bestreden beslissing geen enkele reden aangeeft voor de verschillende behandeling van de percelen van de beroeper met deze van de personen aan de overkant van de straat”.

15.2. Het gelijkheidsbeginsel kan slechts geschonden zijn indien in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk werden behandeld zonder dat er voor deze ongelijke behandeling een objectieve verantwoording bestaat. Het behoort aan de verzoeker die aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel werd geschonden, dit in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aan te tonen.

15.3. De verzoeker beperkt zich te dezen tot een loutere bewering dat “de percelen aan de overkant van de weg zich in een volledig gelijkaardige situatie bevinden” terwijl uit de voormelde motiveringsnota en de bespreking van de bezwaren in verband met de afbakening van het beschermde landschap, de redenen voor deze afbakening worden opgegeven. De verzoeker faalt in de bewijslast die terzake op hem rust.

15.4. Het middel is ongegrond.

In zoverre de verzoeker in de laatste memorie aanstuurt op een onderzoek naar de vraag of de afbakening van het landschap het gelijkheidsbeginsel schendt en aanvoert dat “over (de afbakening) geen concrete gegevens terug te vinden zijn in het dossier met betrekking tot de percelen van verzoeker” voert hij op onontvankelijke wijze nieuwe middelen aan.

F. Zesde middel

16.1. De verzoeker stelt tot slot voor het eerst op de terechtzitting dat het bestreden besluit met machtsafwending werd genomen.

16.2. Machtsafwending is de onwettigheid die er in bestaat dat een bestuursorgaan de bevoegdheid die haar bij wet tot het bereiken van een bepaald doel van algemeen belang is gegeven, uitsluitend aanwendt tot het nastreven van een ander doel. Het uitsluitend nastreven van het ongeoorloofde oogmerk dient te worden aangetoond met voldoende ernstige en overeenstemmende vermoedens.

16.3. De verzoeker brengt geen concrete gegevens bij ter staving van de door hem aangevoerde machtsafwending, met name dat de minister zijn bevoegdheid inzake monumenten en landschappen uitsluitend zou hebben gebruikt ter verwezenlijking van een ander doel dan datgene waarvoor hem deze bevoegdheid door de wet is toegewezen, in casu de vrijwaring in het algemeen belang.

Het nieuwe middel, daargelaten de ontvankelijkheid ervan, mist in elk geval feitelijke grondslag. Er is geen reden om de zaak met toepassing van artikel 91 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State naar de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te verwijzen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De nalatenschap van de verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig september 2009, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens