RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 202.702 van 1 april 2010
in de zaak A. 165.221/VII-37.442.

In zake: Omer ROMMEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Konstantijn Roelandt
kantoor houdend te Brussel
Galliërslaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 augustus 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening van 3 mei 2005 waarbij enerzijds het molenerf Rommel met molenromp, mechanische maalderij, kasseiverharding en bakhuis, met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen, gelegen aan de Groenhagestraat +21 en 21 te Middelkerke (Leffinge), als monument en anderzijds voornoemd molenerf Rommel als dorpsgezicht beschermd worden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 153.214 van 29 december 2005 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 maart 2010.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Konstantijn Roelandt, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Nathalie De Clercq, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann 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

3.1. De verzoeker is eigenaar van twee naast elkaar gelegen percelen te Leffinge (Middelkerke), Groenhagestraat 21, kadastraal bekend onder Middelkerke, 5de afdeling, sectie B, nrs. 441K en 444M, waarop zich een windmolenromp, een woonhuis met bakhuis, een maalderij en een kasseiverharding bevinden.

3.2. Op 6 augustus 2002 wordt een motiveringsnota opgesteld door de afdeling Monumenten en Landschappen waarin voornoemde onroerende goederen beschreven en historisch geduid worden. De afdeling Monumenten en Landschappen adviseert voornoemd molenerf met molenromp, mechanische maalderij, kasseiverharding en bakhuis, met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend

deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen te beschermen als monument en het molenerf als dorpsgezicht te beschermen.

3.3. Op 3 oktober 2003 beslist de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken om voornoemde goederen als monument en het molenerf als dorpsgezicht op een ontwerp van lijst te plaatsen van voor bescherming vatbare monumenten, stads- en dorpsgezichten.

Een afschrift van dit voorlopig beschermingsbesluit wordt bij brief van 5 november 2003 naar de verzoeker en de betrokken besturen verstuurd.

3.4. Op 2 december 2003 dient de verzoeker een bezwaarschrift in.

3.5. Op 16 december 2003 brengt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Middelkerke een gunstig advies uit inzake de voorgestelde bescherming als monument en een ongunstig advies inzake de voorgestelde bescherming als dorpsgezicht.

3.6. Op 18 december 2003 brengt de bestendige deputatie van de provincie West-Vlaanderen gunstig advies uit.

3.7. De afdeling Monumenten en Landschappen bespreekt de bezwaren en de adviezen en de stelt voor de procedure verder te zetten met een gereduceerde afbakening van het dorpsgezicht.

3.8. De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (hierna : KCML) verleent op 1 juli 2004 advies waarbij het advies van de afdeling Monumenten en Landschappen wordt overgenomen met de wijziging dat het dorpsgezicht gereduceerd wordt doordat perceel nr. 444M slechts gedeeltelijk wordt opgenomen in het dorpsgezicht terwijl in het voorlopig beschermingsbesluit heel dit perceel in het dorpsgezicht was opgenomen.

3.9. Op 9 september 2004 wijzigt de afdeling Monumenten en Landschappen haar motiveringsnota wat betreft de reductie van het dorpsgezicht.

3.10. Op 4 november 2004 beslist de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening tot een termijnverlenging van zes maanden. Dit besluit wordt aan de verzoeker aangetekend betekend op 13 december 2004.

3.11. Op 3 mei 2005 neemt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het bestreden besluit. Dit besluit wordt op 13 juni 2005 aangetekend naar de verzoeker verstuurd.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoeker roept in een eerste middel de schending in van artikel 16 van de Grondwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet) en van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

Hij stelt dat hij een jaarlijks inkomen heeft van 5.778,47 euro per jaar, dat 556.093,44 euro ter beschikking moet worden gesteld om het beschermde goed te restaureren, in stand te houden en te onderhouden en dat voor het onderhoud alleen jaarlijks 24.660 euro nodig is. Hij stelt voorts dat de Vlaamse regering een onderhouds- en een renovatiepremie van elk maximaal 30.000 euro toekent voor monumenten, maar dat hij in onzekerheid blijft over het bedrag dat hem mogelijk wordt toegekend. De verzoeker betoogt dat hij, gelet op zijn geringe inkomen, de verplichting tot restauratie, instandhouding en onderhoud niet kan naleven en blootgesteld wordt aan strafrechtelijke vervolging en een veroordeling dan wel moet overgaan tot de verkoop van zijn eigendom. Volgens de verzoeker maakt het bestreden besluit een gedwongen ontzetting uit de eigendom uit zonder voorafgaande schadeloosstelling. Hij stelt dat de schade die hij ten gevolge van het bestreden besluit dreigt te ondergaan, buiten elke proportie is in vergelijking met het nut dat het bestreden besluit meebrengt voor de gemeenschap en dat uit het bestreden besluit niet kan worden afgeleid waarom de verwerende partij de bescherming als monument en dorpsgezicht verkiest boven het persoonlijk drama in hoofde van de verzoeker.

5. De verwerende partij antwoordt dat de verzoeker niet in de beschermde gebouwen woont en geen hinder ondervindt van de bescherming als monument. Zij stelt dat er enkel een instandhoudingsverplichting is, dat de stallingen niet beschermd zijn als monument, dat de tuin en oprit geen restauratie behoeven en dat de door de verzoeker aangevoerde ramingskosten overdreven zijn. De verwerende partij wijst er op dat de restauratiepremie 80 % bedraagt zonder maximumbedrag en dat voor de onderhoudspremie een maximumraming van 30.000 euro geldt. Zij besluit dat een minimale kost, die voor 80 % gesubsidieerd wordt, zal volstaan om aan de beschermingsverplichtingen te voldoen en dat er geen enkele verplichting is voor de verzoeker om zijn eigendom te verkopen. De verwerende partij antwoordt voorts dat er geen schending is van het evenredigheidsbeginsel omdat rekening werd gehouden met de bezwaren van de verzoeker en de afbakening van het dorpsgezicht werd aangepast, dat in het bezwaarschrift van de verzoeker geen gebeurlijke slechte financiële toestand werd aangehaald, dat deze financiële toestand moet worden gerelativeerd, dat een minimale kost voor de instandhouding volstaat en dat er alternatieven openstaan voor de verzoeker.

6. De verzoeker repliceert dat het bestreden besluit een dermate hoge financiële last oplegt dat hij zijn eigendom moet verkopen en dit waarschijnlijk aan de overheid omdat er geen andere geïnteresseerden zijn. Dat hij niet in de beschermde gebouwen woont, is volgens hem irrelevant. Hij repliceert voorts dat de verwerende partij eraan voorbijgaat dat de beschermde gebouwen en zijn woning zeer slecht onderhouden zijn, wat volgens hem aantoont dat hij in een slechte financiële situatie verkeert. Volgens de verzoeker weerlegt de verwerende partij niet de door hem aangehaalde bedragen en is het argument dat hij niet op afdoende wijze zou hebben gewezen op deze problematiek bij het openbaar onderzoek, niet relevant.

Beoordeling

7. Er is geen sprake van een ontzetting uit de eigendom in de zin van artikel 16 van de Grondwet. De opgelegde beperkingen houden immers geen onteigening of eigendomsberoving in.

Het persoonlijk belang van de verzoeker moet principieel wijken voor het algemeen belang en de verzoeker is in de mogelijkheid geweest om zijn eigen belang toe te lichten middels de bezwaarmogelijkheden van het openbaar onderzoek. In zijn bezwaar kaartte hij de slechte toestand aan van de gebouwen en

in ondergeschikte orde trok hij de aandacht op de loten bouwgrond die in het voorlopig beschermd dorpsgezicht waren opgenomen. Het bezwaar werd onderzocht en beantwoord. Dat restauratie quasi onmogelijk zou zijn, wordt weerlegd in het onderzoek van de afdeling Monumenten en Landschappen en de loten bouwgrond worden uit het dorpsgezicht gesloten.

Uit het administratief dossier blijkt dat het bezwaar van de verzoeker is onderzocht en dat het belang van de verzoeker niet op een onredelijke wijze is beoordeeld.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

8. In een tweede middel roept de verzoeker de schending in van artikel 5, § 7, en artikel 7 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten en van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en roept hij de toepassing van artikel 159 van de Grondwet in.

De verzoeker stelt dat het verlengingsbesluit van 4 november 2004 vaag en nietszeggend gemotiveerd is, dat van het resultaat van het "bijkomend onderzoek" niets merkbaar is in het bestreden besluit omdat het bestreden besluit een kopie is van het advies van de KCML van 1 juli 2004 en dat dit verlengingsbesluit op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten. Volgens de verzoeker is het verlengingsbesluit onlosmakelijk verbonden met het bestreden besluit, vormen beide besluiten een complexe rechtshandeling en kan het bestreden besluit op basis van de onwettigheid van voornoemd verlengingsbesluit geannuleerd worden. De verzoeker besluit dat bij gebreke aan een rechtsgeldige beslissing tot termijnverlenging de rechtsgevolgen van de inschrijving op het ontwerp van lijst van voor bescherming vatbare monumenten, stads- en dorpsgezichten van rechtswege vervallen en de verwerende partij het bestreden besluit niet kon nemen.

9. De verwerende partij antwoordt dat een beschermingsprocedure zeer tijdrovend is en dat in de fase van het bestreden besluit de eigendomstoestand opnieuw onderzocht moet worden en alle opmerkingen, bezwaren en adviezen door

de minister beoordeeld moeten worden. Zij stelt dat het verlengingsbesluit verwijst naar de toepasselijke wettelijke bepalingen en naar het voorlopig beschermingsbesluit en alle goederen opsomt die vatbaar zijn voor bescherming en waarvan de voorlopige bescherming wordt verlengd. Volgens de verwerende partij is het verlengingsbesluit duidelijk gemotiveerd en is geen uitvoerige motivering nodig wanneer de beslissing louter een verlenging inhoudt van een vervaltermijn waar de wet dit toelaat. Te dezen bleek volgens de verwerende partij dat de termijn van één jaar niet volstond voor het nemen van de definitieve beschermingsbesluiten rekening houdend met het aantal lopende beschermingsprocedures, de vakantie-periode, het onderzoek van de adviezen, opmerkingen en bezwaren en het feit dat de KCML pas in juli 2004 haar advies verleende. Ten slotte betoogt de verwerende partij dat het gebeurlijk gegrond bevinden van dit middel niet kan leiden tot de vernietiging van het bestreden besluit omdat het enige rechtsgevolg van de vernietiging of buiten toepassing verklaring wegens onwettigheid van een verlengingsbesluit erin bestaat dat de erfdienstbaarheden van het ontwerp van lijst geen uitwerking meer kunnen hebben vanaf het verstrijken van de geldigheidsduur van het ontwerp van lijst.

10. De verzoeker repliceert dat niet kan worden afgeleid dat te dezen de noodzaak bestond om een bijkomend onderzoek te voeren en dat de verwerende partij pas in haar memorie van antwoord de argumenten aanreikt waarom zij beslist heeft om de beslissingstermijn te verlengen terwijl deze elementen in het verlengingsbesluit hadden moeten staan. De verzoeker repliceert voorts dat de onwettigheid van de verlengingsbeslissing wel kan leiden tot de vernietiging van het bestreden besluit omdat beide een complexe rechtshandeling vormen.

11. De verzoeker verwijst in zijn laatste memorie naar rechtspraak van de Raad van State waaruit zou blijken dat het gegeven dat een akte eigen rechtsgevolgen heeft en rechtstreeks aanvechtbaar is voor de Raad van State, geen decisief criterium is om de leer van de complexe rechtshandeling niet toe te passen. Hij stelt dat er een duidelijk verband bestaat tussen een beslissing tot termijnverlenging en de uiteindelijke beslissing zelf en dat er bij de kennisgeving van de beslissing tot termijnverlenging niet gewezen is op de mogelijkheid tot het instellen van een procedure voor de Raad van State wat volgens hem aangeeft dat de overheid zelf van oordeel is dat het om een complexe rechtshandeling gaat. De verzoeker betoogt ook dat het afzonderlijk bestrijden van een beslissing tot termijnverlenging geen bijkomend nuttig effect kan sorteren en dat er nooit een vernietigingsarrest kan tussenkomen binnen de periode dat het besluit tot

termijnverlenging uitwerking heeft. Hij vraagt ten slotte dat met betrekking tot de toepassing van de leer van de complexe rechtshandeling op de beslissing tot termijnverlenging, de kwestie zou worden voorgelegd aan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Beoordeling

12. De verzoeker betwist in dit middel de wettigheid van het besluit van 4 november 2004 dat de geldigheidsduur van het ministerieel besluit van 3 oktober 2003 verlengt voor de duur van zes maanden.

Een besluit houdende termijnverlenging van een ontwerp van lijst van voor bescherming vatbare monumenten, stads- en dorpsgezichten, is een zelfstandige, van het beschermingsbesluit losstaande, bestuurshandeling met eigen rechtsgevolgen die, onafhankelijk van elke vordering tegen de latere bescherming, vatbaar is voor nietigverklaring door de Raad van State.

Artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State schrijft voor dat een beroep tot nietigverklaring van een individuele administratieve rechtshandeling die dient te worden betekend, zoals het ministerieel besluit van 4 november 2004, binnen een termijn van zestig dagen moet worden ingesteld, op straffe van niet-ontvankelijkheid wegens laattijdigheid. De verzoeker heeft het verlengingsbesluit van 4 november 2004 niet aangevochten door middel van een annulatieberoep. De aangevoerde onwettigheid van het besluit houdende termijnverlenging kan, gelet op het voorgaande, niet voor het eerst met goed gevolg worden ingeroepen ter ondersteuning van een annulatieberoep tegen het beschermingsbesluit.

Ten slotte is er te dezen met betrekking tot de besluiten houdende termijnverlenging van een ontwerp van lijst van voor bescherming vatbare monumenten, stads- en dorpsgezichten geen enkele aanleiding om te vrezen dat de eenheid van de rechtspraak van de Raad van State in het gedrang zou komen, zodat er geen reden is om toepassing te maken van artikel 92, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het tweede middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een april tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Elisabeth Impens **Luc Hellin**