

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.379 van 19 november 2024
in de zaak A. 237.426/X-18.255**

In zake : de STAD GENT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Thomas Eyskens en Maartje Jongbloet
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Bischoffsheimlaan 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 oktober 2022, strekt tot de
nietigverklaring van:

1°) de stilzwijgende beslissing van de Vlaamse minister van Financiën en
Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed houdende de verwerping van het
bestuurlijk beroep van de stad Gent tegen het besluit van het agentschap Onroerend
Erfgoed van 11 april 2022 tot weigering van de toelating voor de bestaande
verlichtingsinfrastructuur langs het fietspad Oudespoorweg doorheen het
beschermde landschap ‘Kastelensite’ te Zwijnaarde en

2°) het voornoemde besluit van het agentschap Onroerend Erfgoed van
11 april 2022.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2024.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Maartje Jongbloet, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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. Op 28 februari 2012 ontvangt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag ingediend door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) Oost-Vlaanderen.

De aanvraag betreft onder meer het inrichten van de voormalige spoorwegbedding “Oudespoorweg” doorheen het bij ministerieel besluit van 25 juli 2005 beschermde landschap ‘Kastelensite’ als weg voor wandel-, fiets- en ruiterverkeer (hierna: de langzaamverkeersas).

In de bij de aanvraag gevoegde beschrijvende nota wordt het volgende vermeld:

“1.2.3. Voorzien verlichting

[...] Voor het tracé [van de langzaamverkeersas] tussen de Klossestraat en Rijvisschepark – dat dwars doorheen het beschermde landschap van de kastelensite loopt – is het niet de bedoeling om een ‘verlichtingslint’ te voorzien, wel kan puntsgewijze verlichting geplaatst worden op specifieke plaatsen als richtpunt of lichtbaken voor de wandelaar of fietser. De te verlichten punten worden gekozen omwille van de verkeersveiligheid en/of om lange onverlichte afstanden te overbruggen. Om zo weinig mogelijk lichtverstrooiing te veroorzaken, wordt de hoogte van de verlichtingselementen beperkt tot maximaal 75 cm, waarbij de lichtbundel op het pad is gericht. Via een timer kan de verlichting worden geregeld, zodat enkel moet worden verlicht wanneer dit noodzakelijk is. Op grondgebied Gent worden twee lichtpunten geplaatst. Hiervoor wordt een nieuwe kabel voorzien.”

4. Op 15 januari 2013 verleent de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar een omgevingsvergunning onder voorwaarden.

5. Langs de langzaamverkeersas worden op regelmatige afstand verlichtingspalen met een hoogte van vijf meter geplaatst.

6.1. In een “aanmaning tot beëindiging van misdrijf en herstel van schade” van 10 maart 2021 deelt het agentschap Onroerend Erfgoed van het Vlaamse Gewest (hierna: het agentschap) aan de stad Gent het volgende mee:

“[...] Het agentschap [...] stelde bij een plaatsbezoek het volgende vast: Langsheen de oude spoorwegbedding werden er op regelmatige afstand verlichtingsarmaturen met hoge palen aangebracht. Bij nazicht van de omgevingsvergunning werd er voor deze verlichting geen vergunning verleend. Door ons Agentschap werden deze werken bovendien ook nooit toegestaan, ondanks dat dergelijke werken toelatingsplichtig zijn op basis

van het Onroerenderfgoeddecreet. Bij de besprekingen voor de aanleg van de plannen voor de fietssnelweg werd door ons agentschap ook steeds het standpunt ingenomen dat verlichting binnen de bescherming niet aanvaardbaar was, omwille van de lichtpollutie en de integratie in het landschap.

Historisch zijn spoorwegtracés nooit verlicht en zorgt de geplaatste verlichting voor een accentuering van de bedding in het landschap, wat de integratie sterk verstoort. De hoge verlichtingspalen zijn bovendien dermate zichtbaar dat ze de esthetische waarde van het landschap aantasten.

In de omgevingsvergunning werd bepaald dat eventueel puntsgewijze slimme verlichting op specifieke plaatsen als richtpunt of lichtbaken konden geplaatst worden. Hierbij werd als voorwaarde gesteld dat de hoogte van dergelijke verlichtingselementen beperkt is tot 75cm, waarbij de lichtbundel op het pad is gericht om de lichtverstoring te vermijden. Ons agentschap kan enkel instemmen met de verlichting zoals toegestaan in de omgevingsvergunning, op basis van de voorafgaande motivatie.

U hebt een misdrijf begaan volgens het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 (art. 11.2.2 tot art. 11.2.5).

Het Agentschap Onroerend Erfgoed vraagt u om volgende herstelwerken uit te voeren:

- Het wegnemen van alle aangebrachte verlichtingspalen langs de spoorwegbedding binnen het beschermde landschap (deel Klossestraat-Rijvissche);
- Het wegnemen van de aangebrachte leidingen voor deze verlichting, met uitzondering van de eventuele leidingen voor het plaatsen van verlichting conform de omgevingsvergunning;
- het herstel van de bermen in hun oorspronkelijke staat.

De herstelwerkzaamheden moeten ten laatste aangevat worden op 1 juni 2021. De herstelwerkzaamheden moeten uiterlijk op 1 september 2021 voltooid zijn. Indien bovenvermelde termijnen niet haalbaar zijn om gegronde redenen, kan u dit afdoende gemotiveerd melden aan de erfgoedconsulent die dat verder zal bekijken.[...]"

6.2. Op 17 november 2022 volgt een tweede aanmaning. Naast een verwijzing naar de vorige aanmaning wordt daarin vermeld:

"[...] Op 4 oktober 2021, werd aan de dienst mobiliteit gevraagd of zij kennis hadden van de lopende aanmaning. Op deze vraag kregen wij een antwoord via mail van de Dienst Wegen, Bruggen en waterlopen, Coördinatie Lichtcel.

Hierin werd meegedeeld dat dit verder zou onderzocht worden en opgenomen worden door het politiek overleg en voorgelegd worden aan het College van Burgemeester en Schepenen voor verder gevolg aangezien dit ook een beslissing van College van Burgemeester en Schepenen vereist.

Teneinde u in staat te stellen om de administratieve procedure te doorlopen en de nodige stappen te ondernemen om het herstel uit te voeren, krijgt u de tijd tot 1 maart 2022.

Indien na deze termijn geen gevolg gegeven wordt aan deze aanmaning en het nodige herstel niet uitgevoerd werd, zal het agentschap Onroerend Erfgoed de Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving inschakelen met eventuele bestuurlijke of gerechtelijke vervolging tot gevolg.

Mag ik u dan ook vragen om ons op de hoogte te houden van het verloop van dit dossier en ons tijdig te verwittigen indien de vooropgestelde termijn niet zou gehaald worden.”

7. Op 28 maart 2022 dient de stad Gent bij het agentschap een aanvraag in tot het toelaten van de bestaande verlichtingsinfrastructuur langs de langzaamverkeersas. Bij de aanvraag wordt het volgende vermeld:

“De bestaande verlichting is het resultaat van een overleg dat plaatsvond 6 september 2013 om 14u in de Pianozaal van het Provinciehuis te Gent. De vergadering werd voorgezeten door gouverneur Jan Briers.

Daarin is ten gronde de voorwaarde (zie ook de bijgevoegde motivering) van palen tot 75cm besproken. De technologische, ecologische, maatschappelijke en economische waarden/beperkingen zijn hierbij voorgelegd door alle partijen.

Dit heeft geleid tot een overeenkomst tussen alle partijen waarbij palen tot 5m met een horizontaal geplaatst lichtpunt in LED mét doofuren tussen 22u en 6u toegelaten werden.

De werken zijn conform deze afspraken geplaatst en in dienst genomen.”

8. Op 11 april 2022 weigert het agentschap de gevraagde toelating. Dit is het tweede bestreden besluit.

9. Tegen het laatstgenoemde besluit stelt de stad Gent op 11 mei 2022 een bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering.

10. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed wint het advies in van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (hierna: VCOE), die op 7 juli 2022 voorwaardelijk gunstig voor de toelatingsaanvraag van de stad Gent adviseert.

11. De minister neemt geen beslissing binnen de termijn die in artikel 6.3.20 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013’

(hierna: het onroerenderfgoedbesluit) wordt voorzien, zodat het bestuurlijk beroep wordt geacht stilzwijgend te zijn verworpen.

Deze stilzwijgende beslissing vormt de eerste bestreden beslissing.

Met een op 13 juli 2022 ondertekende brief aan de stad Gent bevestigt de minister dat hij het bestuurlijk beroep niet binnen de termijn heeft behandeld, zodat “de geweigerde toelating voor handelingen aan of in beschermd erfgoed [...] herleeft”.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

12.1. In het eerste middel wordt aangevoerd dat de eerste bestreden beslissing artikel 6.3.20 van het onroerenderfgoedbesluit, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ evenals de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur schendt.

12.2. De verzoekende partij licht toe dat er geen enkel motief voorhanden is dat de verwerping van haar beroepsschrift kan schragen, minstens kan de Raad van State niet beoordelen op welke gronden de eerste bestreden beslissing steunt.

13. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij vast dat in het verzoekschrift ook middelen worden ontwikkeld tegen het tweede bestreden besluit dat het agentschap in eerste bestuurlijke aanleg heeft genomen. De verzoekende partij is zich dus van dit besluit zeer goed bewust en kan er derhalve niet mee volstaan te stellen dat er geen motivering is gegeven in de eerste bestreden beslissing of dat de Raad van State niet zou kunnen beoordelen op welke gronden die beslissing is genomen. Volgens de verwerende partij kan de verzoekende partij

niet de onwettigheid van de eerste bestreden beslissing verkrijgen zonder daarbij de motieven uit het tweede bestreden besluit te betrekken. Aangezien het tweede en het derde middel verworpen moeten worden, is het tweede bestreden besluit wettig en is het eerste middel niet ontvankelijk, minstens ongegrond.

14. In haar laatste memorie wijst de verwerende partij erop dat de tekst van het beroepsschrift van de verzoekende partij bij de Vlaamse regering bijna volledig letterlijk overeenstemt met de tekst van het tweede en het derde middel in het bij de Raad van State ingediende verzoekschrift. Daar het tweede en het derde middel verworpen moeten worden, kunnen de in het tweede bestreden besluit vervatte motieven volstaan om de eerste bestreden beslissing te schragen, zodat het eerste middel niet tot vernietiging kan leiden.

Beoordeling

15. Artikel 6.4.6, eerste lid, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 luidt:

“Als het agentschap [...] de toelating toekent, weigert of er voorwaarden aan koppelt, kan de aanvrager, het agentschap of iedere belanghebbende een georganiseerd administratief beroep instellen bij de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering kan over het beroepsschrift advies inwinnen bij de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed.”

De devolutieve werking van het in de hiervoor geciteerde bepaling bedoelde georganiseerd bestuurlijk beroep brengt mee dat de Vlaamse regering de beslissingsmacht verwerft over de zaak zelf en de argumenten uit het beroepsschrift die verband houden met de opportuniteit van de beslissing van het agentschap dient te beoordelen.

De omstandigheid dat de in het tweede en het derde middel ten aanzien van het tweede bestreden besluit aangevoerde wettigheidskritiek gebeurlijk zou moeten worden verworpen, leidt er – anders dan de verwerende partij meent – niet *ipso facto* toe dat de eerste bestreden beslissing overeind moet

blijven of dat de verzoekende partij haar belang bij het ten aanzien van de laatstgenoemde beslissing aangevoerde eerste middel zou verliezen.

16. Het neergelegde administratief dossier bevat een stuk dat betrekking heeft op het door de verzoekende partij bij de Vlaamse regering ingestelde bestuurlijk beroep, te weten het advies van de VCOE. Daar in dit advies wordt voorgesteld om het bestuurlijk beroep in te willigen (randnr. 10), staat het enige relevante stuk van het administratief dossier haaks op de draagwijdte van de eerste bestreden beslissing zodat die beslissing niet geschraagd wordt door een wettig motief.

17. Het eerste middel is ontvankelijk en gegrond, wat de vernietiging van de eerste bestreden beslissing verantwoordt.

De hierna uit te spreken vernietiging reactiveert de verplichting van de Vlaamse minister om zich uit te spreken over het door de verzoekende partij tegen het tweede bestreden besluit ingestelde bestuurlijk beroep. Zij zal er daarbij toe gehouden zijn een expliciete beslissing te nemen, wil zij niet tekortkomen aan het gezag van gewijsde van dit arrest.

18. Het tweede bestreden besluit verschijnt als een niet in laatste bestuurlijke aanleg genomen beslissing en komt bijgevolg niet in aanmerking voor vernietiging door de Raad van State.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de stilzwijgende beslissing van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed houdende de verwerping van het bestuurlijk beroep van de stad Gent tegen het besluit van het agentschap Onroerend Erfgoed van 11 april 2022 tot weigering van de toelating voor de bestaande verlichtingsinfrastructuur langs het fietspad Oudespoorweg doorheen het beschermde landschap ‘Kastelensite’ te Zwijnaarde.

2. Het beroep wordt voor het overige verworpen.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Johan Lust