

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**A R R E S T**

**nr. 189.229 van 29 december 2008  
in de zaak A. 134.238/X-11.332.**

In zake : Maria MAES,  
wonende te 2070 ZWIJNDRECHT,  
Boomgaardstraat 99

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,  
dat woonplaats kiest bij  
advocaat V.TOLLENAERE,  
kantoor houdende te 9000 GENT,  
Koning Albertlaan 128.

---

**DE RAAD VAN STATE, Xe KAMER,**

Gezien het verzoekschrift dat Maria MAES op 19 maart 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 14 november 2002 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken houdende de bescherming wegens de historische waarde als monument van "Duitse Bunkers uit Wereldoorlog I"

- te Beveren (Vrasene) Nerenhoek, kadastraal bekend Beveren, 1<sup>ste</sup> afdeling, sectie A, nrs. (deel van het perceel) 138/a, 140, 141, 142, 143, 147/k, 156/b, 182, 183, 184, 185, 201, 202, 216, 219, 221/a
- te Beveren (Vrasene), Zillebeek, kadastraal bekend Beveren, 3<sup>de</sup> afdeling, sectie C, nrs. (deel van het perceel) 2/a, 2/a2, 3/a, 24, 26, 70
- te Beveren (Vrasene), Permanstraat, kadastraal bekend Beveren, 3<sup>de</sup> afdeling, sectie C, nrs. (deel van het perceel) 28, 30, 37
- te Beveren (Vrasene), Polderstraat, kadastraal bekend Beveren, 1<sup>ste</sup> afdeling, sectie A, nr. (deel van het perceel) 577/a, en
- te Beveren (Vrasene), Galgstraat, kadastraal bekend Beveren, 4<sup>de</sup> afdeling, sectie C, nrs. (deel van het perceel) 1638, 1644/a, 1645/b, 1646, 1659/a, 1661;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 8 november 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 14 november 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 5 december 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad P. LEFRANC;

Gehoord de opmerkingen van advocaat W. GORIS, die loco A. LAUWERS verschijnt voor de verzoekster, en van advocaat E. DE VYLDER, die loco advocaat V. TOLLENAERE verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van eerste auditeur P. BARRA;

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

## **OVERWEEGT WAT VOLGT :**

### **1. FEITEN**

1.1. Met een motiveringsnota van 5 september 2001 van de afdeling Monumenten en Landschappen wordt aan de minister voorgesteld een ministerieel besluit te treffen met betrekking tot de voorlopige bescherming als monument van een aantal Duitse bunkers uit Wereldoorlog I te Beveren (Vrasene).

1.2. De minister stelt met een ministerieel besluit van 3 oktober 2001 het ontwerp van lijst van deze voor bescherming vatbare monumenten vast. Dit besluit wordt aan de verzoekende partij betekend met een brief aangetekend verstuurd op 23 november 2001.

1.3. Met een brief aangetekend verstuurd op 13 december 2001 dient de verzoekster bezwaar in.

1.4. De gemeente Beveren organiseert een openbaar onderzoek van 7 december 2001 tot 7 januari 2002.

1.5. In een verslag van 26 april 2002 bespreekt de afdeling Monumenten en Landschappen de adviezen van de besturen en de bezwaren die werden ingediend door de individueel aangeschreven eigenaars en andere zakelijk gerechtigden.

Het bezwaar van de verzoekster wordt besproken en niet aanvaard.

1.6. Op 6 juni 2002 brengt de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (hierna: de KCML) een eenparig gunstig advies uit.

1.7. Met het bestreden besluit van 14 november 2002 beslist de minister tot de definitieve bescherming.

In artikel 2 wordt de motivering voor de bescherming vermeld:

“Het algemeen belang dat de bescherming verantwoordt, wordt door het uitzonderlijke karakter van de historische -meer bepaald militair- en architectuurhistorische - waarde gemotiveerd:

Het algemeen belang gevormd door de historische waarde meer bepaald de militair- en architectuurhistorische waarde wordt als volgt omschreven:

De Duitse bunkerlinie werd opgetrokken in 1916. Ze behoort tot de Armeegruppe Antwerpen. De bewaring van de ruimtelijke aanleg van de linie in het voorgestelde gebied is quasi perfect. Ze geeft een zeer goed en representatief beeld van de samenhang en aanleg van een Duitse defensieve bunkerlinie uit de Eerste Wereldoorlog. De concentratie en diversiteit aan bunkers te Vrasene is representatief voor een bunkerlinie waar geen grotere of ouder(e) militair bouwwerken aanwezig zijn.

De linie benadrukt de grote symbolische en militaire waarde welke Antwerpen en zijn haven hadden tijdens de beide wereldoorlogen.

De linie is een representatief voorbeeld van (het)hergebruik van militaire gebouwen als grensbewaking tegen Nederland bij het begin van de 20ste eeuw.

Het algemeen belang gevormd door de historische waarde, meer bepaald de bouwhistorische waarde wordt als volgt omschreven:

Alle gebouwen zijn opgetrokken uit gewapend beton, een relatief nieuw materiaal aan het begin van de 20ste eeuw. Voor het eerst werd gewapend beton solitair gebruikt bij militaire architectuur.

De vormen en constructiemethode zijn een gevolg van de nieuwe technieken in de krijgskunst. Ze zijn representatieve voorbeelden van functionele militaire architectuur.

De te beschermen linie telt 11 verschillende bunkertypes welke allen in de voorgestelde gebieden voorkomen. Alle gebouwen zijn representatief en karakteristiek voor het type waartoe ze behoren”.

## **2. ONTVANKELIJKHEID**

De verzoekster vraagt blijkens de bewoordingen van haar verzoekschrift de nietigverklaring van het bestreden besluit “houdende bescherming als monument, stads- of dorpsgezicht van Duitse bunkers uit Wereldoorlog I, waarbij de ‘Duitse bunker uit Wereldoorlog I’, gelegen te Beveren-Waas (Vrasene), Nerenhoek, bekend ten kadaster, Beveren, 1/afdeling, sectie A, perceelsnummer 156B, beschermd wordt”.

Anders dan de verwerende partij stelt, beperkt zij aldus haar beroep niet tot de bescherming van de voornoemde bunker op haar eigendom.

Het beroep tot nietigverklaring is ontvankelijk.

## **3. TEN GRONDE**

3.1.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel 7 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (hierna : het monumentendecreet), en de artikelen 2, 10, 14 en 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juli 2002 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering. De verzoekster betoogt dat enkel de Vlaamse regering en niet de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken, bevoegd was om het bestreden besluit te nemen, de bevoegdheidsverdeling in artikel 3 van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 3 juli 2002 “enkel (geldt) met het oog op de voorbereiding en de uitvoering van de beslissingen van de Vlaamse regering”, en door dit laatste besluit “geen bevoegdheden die uitdrukkelijk bij decreet aan de regering werden toegekend” kunnen worden toegekend aan een individueel minister. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekster daaraan toe dat de genoemde minister “met de bescherming van de bunker als monument het bevoegdheidsterrein van (...) de Vlaamse ministers bevoegd inzake openbare werken, vervoer en ruimtelijke ordening” heeft “betreden” omdat haar perceel met de beschermde bunker “gelegen (is) in een reservatiestrook voor een aan te leggen weg (het tracé van de verbinding tussen de R2 en de E17)”, en het bestreden besluit “een aantal eigendomsbeperkingen tot gevolg heeft” waardoor “de bevoegdheid tot het beschermen van een monument niet vatbaar is voor delegatie”.

3.1.2. Volgens artikel 68 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen regelt elke regering haar werkwijze. Artikel 69 bepaalt dat elke regering collegiaal beraadslaagt, onverminderd de door haar toegestane delegaties. Hieruit volgt dat de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Vlaamse regering uitsluitend een zaak van die regering is. Het komt daarom niet aan de decreetgever toe een lid van de regering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies. Het monumentendecreet doet dat ook niet en geeft, in artikel 5, § 1, en 7 aan de Vlaamse regering opdracht de ontwerpen van lijst van voor bescherming vatbare monumenten en stads- en dorpsgezichten, respectievelijk het besluit tot definitieve bescherming van de op de ontwerp van lijst voorkomende monumenten en stads- en dorpsgezichten vast te stellen. Voor wat de bestreden beslissing betreft, verleent de Vlaamse regering, onder uitdrukkelijke verwijzing naar voormelde artikelen 68 en 69, bij besluit van 3 juli 2002 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering aan Paul VAN GREMBERGEN, Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken, delegatie voor het nemen van beslissingen voor de toepassing van onder meer de wetten en decreten inzake de monumenten. Het bestreden besluit is ook effectief door Paul VAN GREMBERGEN genomen. Het is niet door onbevoegdheid aangetast. De genoemde minister was bevoegd om het bestreden besluit te nemen, ook al zou het rechtsgevolgen teweegbrengen in domeinen die tot de bevoegdheid van andere leden van de Vlaamse regering behoren.

3.1.3. Artikel 3 van het bestreden besluit bepaalt dat met het oog op de bescherming de beschikkingen van het besluit van de Vlaamse regering van 17 november 1993 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten (hierna: het onderhoudsbesluit), van toepassing zijn. Het onderhoudsbesluit bevat geen erfdiensbaarheden maar een geheel van onderhouds- en instandhoudingsverplichtingen. Die voorschriften in het onderhoudsbesluit zijn principieel van rechtswege van toepassing op de definitief beschermde monumenten. Artikel 1 van dit besluit, met als rechtsgrond artikel 5, §§ 3 en 4, en artikel 11, § 1 van het monumentendecreet, bepaalt immers dat dit besluit van toepassing is op onder meer de monumenten en de stads- en dorpsgezichten die met toepassing van het monumentendecreet definitief beschermd zijn, en dat de voorschriften van dit onderhoudsbesluit slechts van toepassing zijn voor zover zij niet afwijken van de specifieke voorschriften bepaald in het definitieve beschermingsbesluit. Dit besluit

legt aldus verplichtingen op die gelden voor alle beschermde monumenten, zelfs indien deze niet uitdrukkelijk in het beschermingsbesluit zelf zijn vermeld. In het bestreden besluit werden geen specifieke voorschriften opgenomen. Bijgevolg vinden de door de verzoekster gewraakte eigendomsbeperkingen hun grondslag in het onderhoudsbesluit dat door de Vlaamse regering werd genomen.

Het middel is ongegrond.

3.2.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van “de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder van het beginsel van de hoorplicht en van het beginsel van de materiële motiveringsverplichting”. De verzoekster laat gelden dat zij in haar bezwaarschrift heeft gevraagd om gehoord te worden en het bestreden besluit echter werd genomen zonder dat zij werd gehoord en zonder dat “gemotiveerd wordt waarom afgezien wordt van deze hoorplicht”.

3.2.2. Artikel 5, § 2, 2/ van het monumentendecreet bepaalt dat de ontwerpen van lijst bij de betrokken gemeentebesturen ter inzage worden neergelegd voor het openen van een openbaar onderzoek en het opstellen van een proces-verbaal waarin de opmerkingen en bezwaren worden opgenomen. Artikel 5, § 2, 3/ van hetzelfde decreet bepaalt dat de ontwerpen van lijst tevens bij ter post aangetekende brief aan onder meer de eigenaars worden betekend die hun opmerkingen en bezwaren ook kunnen indienen bij de respectieve buitendiensten van het Bestuur Monumenten en Landschappen. De verzoekster heeft een bezwaarschrift ingediend en zodoende haar standpunt omtrent de voorgenomen definitieve bescherming kenbaar gemaakt. Haar bezwaren werden behandeld en beantwoord door het bevoegde bestuur in de nota “adviezen en bezwaren - bespreking”. Aangenomen dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder dat hem de gelegenheid wordt geboden om op een nuttige wijze zijn standpunt uiteen te zetten, geldt de vaststelling dat het bestreden besluit niet werd genomen op grond van het persoonlijke gedrag van de verzoekster maar wel op grond van de historische waarden van de beschermde bunkers uit de eerste wereldoorlog. In de gegeven omstandigheden werd de verplichting om te motiveren waarom werd “afgezien (...) van deze hoorplicht” niet geschonden.

Het middel is niet gegrond.

3.3.1. Het derde middel is “genomen uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder van het zorgvuldigheidsbeginsel, van het beginsel van de hoorplicht en van het beginsel van de materiële motivering, (...) van de artikelen 1, 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen” (hierna de motiveringswet). De verzoekster laat gelden dat “het bestreden besluit werd genomen zonder dat geantwoord werd op de bezwaren” en zonder “een afdoend en volledig onderzoek, hetgeen inhoudt dat geantwoord wordt op de bezwaren die door de rechtsonderhorige worden opgeworpen”. In de memorie van wederantwoord preciseert de verzoekster dat uit het bestreden besluit niet blijkt waarom haar bezwaren werden afgewezen, “aan de motiveringsplicht (...) niet voldaan (wordt) door te verwijzen naar adviezen waarvan de inhoud voor de rechtsonderhorigen onbekend is”, en zij pas na het indienen van haar annulatieberoep kennis heeft gekregen van het advies van de KCML en van de nota “adviezen en bezwaren - bespreking”.

3.3.2. Wanneer de overheid een monument van algemeen belang beschermt, moet zij, om te voldoen aan voormeld artikel 3 van de motiveringswet, in het besluit zelf de juridische en feitelijke overwegingen vermelden waarop het gesteund is. Deze formele motiveringseis verplicht de administratieve overheid er niet toe in de akte expliciet de opmerkingen en bezwaren te beantwoorden die tijdens de voorafgaande procedure tegen de bescherming zijn ingebracht. Het is voldoende, maar wel noodzakelijk dat het besluit opgeeft om welke artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde het bestuur van oordeel is dat het beschermde monument van algemeen belang is.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht opgelegd door de motiveringswet is erin gelegen dat de betrokken bestuurde in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen vinden op grond waarvan de beslissing werd genomen. Het is noodzakelijk dat de beslissing duidelijk de fundamentele redenen doet kennen die haar verantwoorden, of minstens toelaat na te gaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij deze feiten correct heeft beoordeeld, of zij de geformuleerde bezwaren heeft onderzocht en, of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, zodat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. De gegeven motivering moet draagkrachtig zijn en de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te schragen.

3.3.3. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat aan de verzoekster het ontwerp van lijst van 20 september 2001 bij brief van 22 november 2001 en de motiveringsnota van 5 september 2001 bij brief van 16 februari 2002 werden meegedeeld. Daaruit blijkt dat noch de nota “adviezen en bezwaren - bespreking” van 26 april 2002 met de omstandige weerlegging van haar bezwaren, noch het advies van de KCML werden meegedeeld. Voorts blijkt dat het bestreden besluit enkel verwijst naar het advies van de KCML. Het advies zelf van de KCML vermeldt wel dat op één bezwaar na, “de andere adviezen en bezwaren (...) weerlegd (werden) en (...) geen aanleiding (vormen) tot het stopzetten van de procedure of het schrappen van de betwiste percelen” maar bevat zelf geen bespreking van het bezwaarschrift van de verzoekster en verwijst evenmin naar de bespreking ervan in de voormelde nota van 26 april 2002.

Naar haar inhoud wordt de bescherming in het bestreden besluit alleen formeel gemotiveerd door een overname van de motieven uit het advies van de KCML waarnaar het verwijst.

Het besluit tot voorlopige bescherming van 3 oktober 2001 en de motiveringsnota werden weliswaar meegedeeld aan de verzoekster, maar bevatten zelf geen nuttige formele redengeving die toestaat te begrijpen waarom spijs de bezwaren van de verzoekster, de monumenten van algemeen belang zijn en de beschermingsprocedure werd voortgezet.

Aan het bestreden beschermingsbesluit is een brede raadpleging voorafgegaan, onder meer van de verzoekster. De verwerende partij is er toe gehouden de ingediende adviezen, opmerkingen en bezwaren te onderzoeken én bij haar beoordeling te betrekken. Het gaat dan ook niet op in de gegeven omstandigheden om aan te nemen dat de verzoekster voldoende op de hoogte van de motieven van de eindbeslissing is en derhalve in de mogelijkheid om met kennis van zaken tegen het bestreden besluit op te komen.

Het middel is in zoverre gegrond.

3.4.1. Het vierde middel is genomen uit de schending van de artikelen 5 en 7 van het monumentendecreet, de artikelen 2, 11, 14 en 15 van het besluit van 13 juli 2001 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, de artikelen 2, 3 en 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De verzoekster betoogt dat het voorlopig beschermingsbesluit van 3 oktober 2001 werd genomen door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands beleid, Paul VAN GREMBERGEN terwijl hij daartoe niet bevoegd was omdat het besluit van 13 juli 2001 “niet onderworpen werd aan het verplichte advies van afdeling wetgeving van de Raad van State”.



3.4.2. Artikel 4, derde lid, van het algemeen procedurereglement schrijft voor dat een beroep tot nietigverklaring van een individuele administratieve rechtshandeling die dient te worden betekend, zoals het voornoemde voorlopig beschermingsbesluit van 3 oktober 2001, binnen een termijn van zestig dagen dient te worden ingediend, op straffe van niet-ontvankelijkheid ratione temporis. Dat voorlopig beschermingsbesluit is een zelfstandige van het bestreden besluit losstaande bestuurshandeling, met eigen rechtsgevolgen, die onafhankelijk van elke vordering tegen de latere bescherming vatbaar is voor nietigverklaring door de Raad van State. Dat voorlopig beschermingsbesluit werd met een ter post aangetekende brief van 22 november 2001 aan de verzoekster toegezonden. De verzoekster heeft binnen de voormelde termijn geen annulatieberoep ingediend tegen dit voorlopig beschermingsbesluit. Het feit dat de verzoekster een bezwaarschrift heeft ingediend bij toepassing van artikel 5, § 2, 3/van het monumentendecreet, doets niets af aan de voorgaande feitelijke vaststelling. De verzoekster vermag thans niet in deze procedure de onwettigheid van dit besluit van 3 oktober 2001, met een individueel karakter, op te werpen.

Het middel is onontvankelijk.

3.5.1. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending van artikel 7 van het monumentendecreet en de artikelen 1, 2 en 3 van de motiveringswet. In een eerste onderdeel betoogt de verzoekster dat het bestreden besluit “de bescherming van de bunker (enkel) motiveert door te verwijzen naar een advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van 6 juni 2002 zonder verzoekster in kennis te stellen van dit advies”. In een tweede onderdeel laat zij gelden dat “het bestreden besluit geen melding maakt van de algemene en specifieke voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van het monument”.

3.5.2. Uit de bespreking van het derde middel blijkt dat de bescherming naar haar inhoud formeel gemotiveerd wordt door een overname van de motieven uit het advies van de KCML waarnaar het verwijst. Dat advies bevat geen bespreking van het bezwaarschrift van de verzoekster en evenmin een verwijzing naar de nota die het bezwaarschrift wel bespreekt. Het eerste middelonderdeel mist derhalve feitelijke grondslag.

3.5.3. Uit de bespreking van het eerste middel in randnummer 3.1.3. volgt dat het tweede middelonderdeel eveneens feitelijke grondslag mist.

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

**Artikel 1.**

Vernietigd wordt het besluit van 14 november 2002 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken houdende de bescherming wegens de historische waarde als monument van “Duitse Bunkers uit Wereldoorlog I”

- te Beveren (Vrasene) Nerenhoek, kadastraal bekend Beveren, 1<sup>ste</sup> afdeling, sectie A, nrs. (deel van het perceel) 138/a,140,141,142, 143, 147/k, 156/b, 182, 183, 184, 185, 201, 202, 216, 219, 221/a

- te Beveren (Vrasene), Zillebeek, kadastraal bekend Beveren, 3<sup>de</sup> afdeling, sectie C, nrs. (deel van het perceel) 2/a, 2/a2, 3/a, 24, 26, 70

- te Beveren (Vrasene), Permanstraat, kadastraal bekend Beveren, 3<sup>de</sup> afdeling, sectie C, nrs. (deel van het perceel) 28, 30, 37

- te Beveren (Vrasene), Polderstraat, kadastraal bekend Beveren, 1<sup>ste</sup> afdeling, sectie A, nr. (deel van het perceel) 577/a, en

- te Beveren (Vrasene), Galgstraat, kadastraal bekend Beveren, 4<sup>de</sup> afdeling, sectie C, nrs. (deel van het perceel) 1638, 1644/a, 1645/b, 1646, 1659/a, 1661.

**Artikel 2.**

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

**Artikel 3.**

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig december 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**A. TRUYENS.**

**R. STEVENS.**