

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.608 van 20 mei 2020
in de zaak A. 221.851/X-16.895**

In zake : 1. de GEMEENTE PELT, voorheen
 de GEMEENTE NEERPELT
 2. Maria VAN VELDHOVEN
 3. Irene LEIJSEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Floris Sebreghs en Christophe Smeyers
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willem Slosse en Astrid Gelijks
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 april 2017, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister bevoegd voor onroerend
erfgoed van 12 januari 2017 ‘tot definitieve bescherming als cultuurhistorisch
landschap met overgangszone van De Holen in Neerpelt’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De gemeente Pelt heeft een verklaring van gedinghervatting ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

In het kader van de naleving van de uitzonderlijke maatregelen die de Nationale Veiligheidsraad heeft afgekondigd om de verspreiding van het COVID-19-virus tegen te gaan, hebben de partijen op vraag van de Raad van State er uitdrukkelijk mee ingestemd dat de zaak zal worden behandeld zonder openbare terechtzitting.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een geschreven, met dit arrest eensluidend, advies neergelegd. Aansluitend is op 28 april 2020 dit advies via elektronische weg ter kennis van de partijen gebracht, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

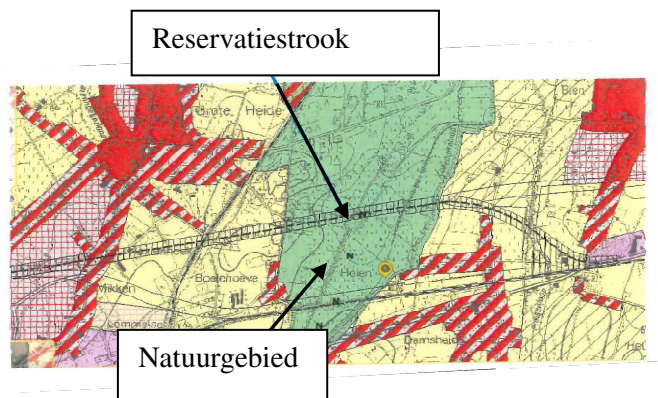
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De beschermingsprocedure als cultuurhistorisch landschap van het gebied De Nolen te Neerpelt, thans Pelt, wordt aangevat op vraag van een eigenaar binnen het gebied.

3.2. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 22 maart 1978 vastgesteld gewestplan Neerpelt-Bree zijn de percelen die deel uitmaken van het te beschermen cultuurhistorisch landschap De Dolen gelegen in natuurgebied,

waarbij voor een deel in overdruk een reservatiestrook voor de aanleg van de noordelijke omleidingsweg N71 is ingetekend. Hierna volgt een weergave van het gewestplan met verduidelijkende aanwijzingen:



3.3. Op 1 februari 2016 adviseert het departement Landbouw en Visserij over de voorgenomen bescherming voorwaardelijk gunstig.

3.4. Op 11 februari 2016 geeft de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed een gunstig advies.

3.5. Op 15 februari 2016 geeft de eerste verzoekende partij een negatief advies. Zij steunt dit negatief advies onder meer op het feit dat de aanleg van de noordelijke omleidingsweg wordt gedwarsboomd en dat er geen samenwerking met de lokale overheid is gebeurd.

3.6. Op 17 februari 2016 adviseert Ruimte Vlaanderen gunstig. Daarbij wordt op de interferentie tussen de bescherming als cultuurlandschap en de mogelijke aanleg van de omleidingsweg gewezen.

3.7. Het departement Leefmilieu, Natuur en Energie laat op 3 maart 2016 weten geen opmerkingen met betrekking tot de voorgenomen bescherming te hebben.

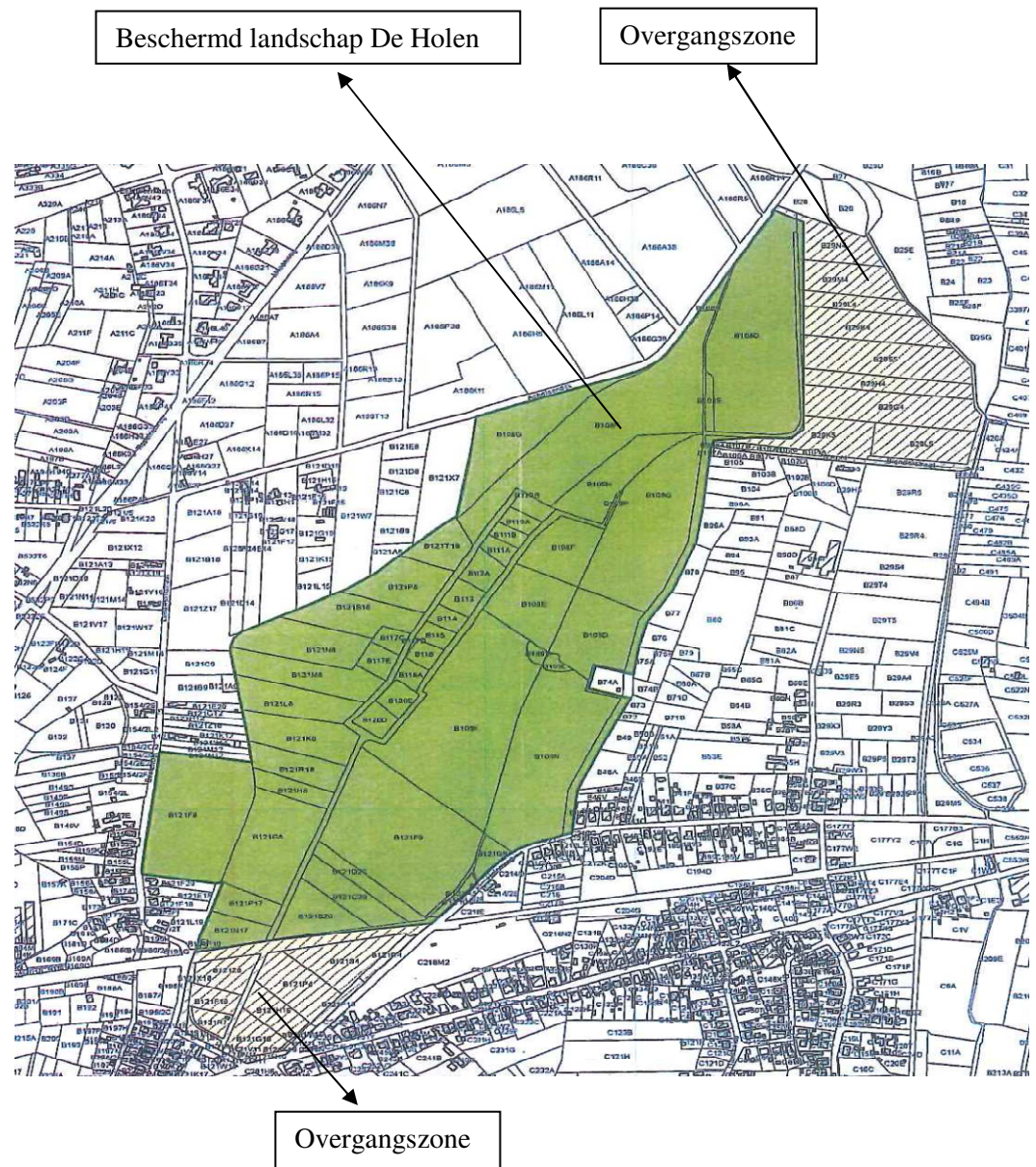
3.8. Op 13 mei 2016 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor onroerend erfgoed tot de voorlopige bescherming van het cultuurhistorisch landschap De Holen met overgangszone.

3.9. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 14 juni 2016 tot en met 15 juli 2016 wordt gehouden, worden 45 bezwaren en één opmerkingsnota ingediend. De verzoekende partijen dienen een bezwaarschrift in.

3.10. Met het bestreden besluit van de Vlaamse minister bevoegd voor onroerend erfgoed van 12 januari 2017 worden de volgende percelen definitief beschermd als cultuurhistorisch landschap: “De Holen, Neerpelt, bekend ten kadaster 1ste afdeling, sectie B, perceelnummers 108D (deel), 108E, 108F, 108G, 108H, 109D, 109E, 109F, 109G, 109H, 109K, 109L, 109M, 109N, 109P, 110A, 110B, 111A, 111B, 112A, 113, 114, 115, 116, 117C, 117D, 117E, 118A, 120D, 120E, 121A5, 121B5, 121B20, 121C20, 121D20, 121F8, 121F9, 121F10, 121G8, 121G9, 121H8, 121K8, 121L8, 121M8, 121N8, 121N17, 121P8, 121P17, 121R18, 121S18, 121T18 en deel uitmakend van het openbaar domein”.

De volgende onroerende goederen worden definitief beschermd als overgangszone bij het cultuurhistorisch landschap: “de percelen gelegen in Neerpelt, bekend ten kadaster 1ste afdeling, sectie B, perceelnummers 121F19, 121G16, 121G19, 121H10, 121H16, 121K16, 121L16, 121M16, 121P4, 121P18, 121R4, 121R7, 121S4, 121S7, 121V11, 121V19, 121W11, 121X11, 121X18, 121Z8 en deel uitmakend van het openbaar domein; de percelen gelegen in Neerpelt, bekend ten kadaster 1 ste afdeling, sectie C, perceelnummers 29G4, 29H4, 29K4, 29K5, 29L4, 29L5, 29M4, 29N4, 29S5, 29X4 (deel), 101A, 102C, 103A, 107B en deel uitmakend van het openbaar domein”.

3.11. Het bij het bestreden besluit gevoegde georefereneerd plan geeft het volgende weer:



IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoeksters roepen in een eerste middel de schending in van “artikel 6.1.1/1 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed [hierna: het onroerenderfgoeddecreet], artikel 7.4.4 § 1 [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, hierna VCRO], artikel 18.7.3 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de

ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen [hierna: het inrichtingsbesluit], het gewestplan Neerpelt-Bree goedgekeurd bij K.B. van 22 maart 1978, het wettigheidsbeginsel en van het beginsel van de normenhiërarchie volgens hetwelk een lagere norm in overeenstemming dient te zijn met een hogere norm en uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het continuïteitsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.”

In een *eerste middelonderdeel* bekritiseren zij dat de bestreden beslissing de realisatie van de verordenende bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Neerpelt-Bree, dat een aantal percelen inkleurt als reservatiegebied voor de aanleg van de noordelijke omleidingsweg, verhindert.

Zij betogen dat het gewestplan overeenkomstig artikel 7.4.4, § 1, van de VCRO verordenende kracht heeft en dat derhalve elke latere individuele beslissing, zoals de bestreden beslissing, met het gewestplan in overeenstemming moet zijn. Zij wijzen erop dat artikel 6.1.1/1 van het onroerenderfgoeddecreet bepaalt dat beschermingsvoorschriften geen beperkingen kunnen opleggen die werken of handelingen die met de plannen van aanleg overeenstemmen absoluut verbieden of onmogelijk maken, noch dat zij de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften kunnen verhinderen. Te dezen leidt het bestreden besluit er volgens verzoeksters toe dat de realisatie van de noordelijke omleidingsweg op de in het gewestplan voorziene reservatiestrook onmogelijk wordt.

4.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat het beschermde cultuurhistorische landschap perfect aansluit bij de gewestplanbestemming natuurgebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied, en dat de reservatiestrook op zich geen gewestplanbestemming uitmaakt. Die laatste geeft enkel aan waar mogelijke beperkingen kunnen worden opgelegd om de ontwikkeling van de reservatiestrook mogelijk te maken. De gewestplanbestemming is en blijft natuurgebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het beschermingsbesluit legt geen beperkingen op die maken

dat handelingen die met deze gewestplanbestemmingen overeenstemmen absoluut verboden of onmogelijk worden. Dat het invullen van het tracé van de N71, zoals dit op het gewestplan door middel van een reservatiestrook is aangeduid, door het bestreden besluit allicht onmogelijk wordt, is geenszins strijdig met de in het middel aangehaalde bepalingen.

Bovendien wordt in het inhoudelijk dossier duidelijk aangegeven waarom het beschermingsbesluit “in overeenstemming is met de ruimtelijke ordening ter plaatse”, alsook met de geschiedenis van het tracé van de N71. Ook in de bijlage aangaande de weerlegging van de bezwaren, gevoegd bij het beschermingsbesluit zelf, staat duidelijk aangegeven wat de stand van de ontwikkeling van de N71 is. Zij wijst erop dat er nog geen definitieve keuze omtrent het tracé van de N71 is gemaakt. In het inhoudelijk dossier wordt verder ook de planmatige geschiedenis van het tracé van de N71 uiteengezet.

4.3. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat een reservatie- en erfdienstbaarheidsgebied wel degelijk een volwaardige stedenbouwkundige bestemming betreft. Het opzet van de op het gewestplan in overdruk ingetekende reservatiestroken is “nodige ruimten te reserveren voor de uitvoering van werken van openbaar nut”, te dezen de aanleg van een noordelijke omleidingsweg.

Waar de verwerende partij voorhoudt dat er nog geen definitieve beslissing over het tracé werd genomen, merken de verzoekende partijen op dat duidelijk blijkt dat op basis van de beschikbare studies besloten is om een vervolgtraject te bewandelen, en dat de Vlaamse regering zich daartegen niet heeft verzet.

4.4. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat zolang de bestemming conform de overdruk niet wordt gerealiseerd, de in grondkleur geldende bestemming onverkort van toepassing blijft. De Raad van State “stelde concreet dat van zodra een ontwerp van wegenis voorligt, de toelaatbaarheid van dit ontwerp niet onmogelijk kan worden gemaakt door de in

grondkleur geldende bestemming.” Zij betoogt dat er “geen sprake [is] van een gerealiseerde bestemming conform de overdruk, en [dat] er ook geen concreet ontwerp van wegenis [is].”

Beoordeling

5.1. Artikel 6.1.1/1 van het onroerenderfgoeddecreet luidt:

“De beschermingsvoorschriften kunnen geen beperkingen opleggen die werken of handelingen absoluut verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen.”

De Raad van State oordeelde voorts eerder, onder meer in zijn arrest nr. 242.572 van 9 oktober 2018, dat om wettig te zijn een beschermingsbesluit, zoals iedere individuele overheidsbeslissing, moet kunnen worden ingepast in de bestaande regelgeving, waaronder de voorschriften van bestemmingsplannen.

5.2. Het kwestieuze gebied is overeenkomstig het gewestplan grotendeels in ‘natuurgebied’, met als overdruk reservatiegebied, gelegen.

Artikel 13.4.3.1 van het inrichtingsbesluit bepaalt:

“De natuurgebieden omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden. In deze gebieden mogen jagers- en vissershutten worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk.”

Artikel 18.7.3 van het inrichtingsbesluit luidt:

“De reservatie- en erfdienstbaarheidsgebieden zijn die waar perken kunnen worden opgesteld aan de handelingen en werken, ten einde de nodige ruimten te reserveren voor de uitvoering van werken van openbaar nut, of om deze werken te beschermen of in stand te houden.”

5.3. Anders dan de verwerende partij dit ziet, moeten deze laatste gebieden wel degelijk als een gewestplanbestemming worden beschouwd. Dat de techniek van de overdruk met zich meebrengt dat de in grondkleur geldende bestemming, te dezen natuurgebied, van toepassing blijft zolang de bestemming reservatie- en erfdiensbaarheidsg gebied niet wordt gerealiseerd, vermag daaraan geen afbreuk te doen.

5.4. De verplichtingen van de zakelijkrechthouders en de gebruikers van het beschermde cultuurhistorisch landschap De Holen worden in het bestreden besluit als volgt bepaald:

“Art. 4.1. De zakelijkrechthouder en de gebruiker van het beschermde cultuurhistorisch landschap De Holen zijn verplicht de instandhouding en het onderhoud ervan te verzekeren door:

1° het goed als een goede huisvader te beheren en de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen tegen schade ten gevolge van brand, blikseminslag, diefstal, vandalisme, wind of water;

2° de toestand van het goed regelmatig te controleren;

3° regulier onderhoud uit te oefenen;

4° onmiddellijk passende consolidatie- en beveiligingsmaatregelen te nemen in geval van nood;

5° kunstwerken zoals sluizen, duikers, buizen die deel uitmaken van het bevoeiingssysteem en waarvan het belang voor het goed functioneren van de watering is aangetoond te herstellen, onderhouden en in stand te houden of wanneer herstel niet meer mogelijk is, te vervangen;

6° de natuurlijke waterplassen ten gevolge van kwel in stand te houden en verlanding en/of verbossing tegen te gaan door boomopslag op de oevers te vermijden;

7° het systeem van aan- en afvoer van het kanaalwater via de hoofdsloten te onderhouden en in stand te houden door een constante waterstroom en de sloten open te houden door dichtgroeien te voorkomen;

8° het fijnmazig netwerk van zijsloten in de watering functioneel en zichtbaar te houden;

9° bij bosexploitatie aangepaste machines of technieken te gebruiken om schade aan het microreliëf en slotennetwerk te voorkomen. Grachten en bedden die tijdens de exploitatie beschadigd of onderbroken worden, moeten worden hersteld;

10° bij (her)bebossing rekening te houden met de aanwezige beddenbouw en het slotennetwerk in die mate dat de structuur van de watering intact, functioneel en herkenbaar blijft;

Volgende handelingen zijn verboden:

11° sport- en spelinfrastructuur of parkeerplaatsen aan te leggen;

12° het hydrografisch netwerk te wijzigen of werken uit te voeren die impact hebben op het grondwaterpeil in die mate dat het

bevoeiingssysteem van de watering grondig wordt gewijzigd of niet meer mogelijk is;

13° reliëfwijzigingen in de bodem aan te brengen waardoor de microtopografie (beddenbouw) van de watering wordt beschadigd;

14° eender welke afvalstof, van afgedankte voorwerpen, van ruwe of verwerkte materialen achter te laten, op te slaan of te verwerken;

15° chemische verdelgingsmiddelen, groeiremmers, groeistimulators, hormonale behandelingen, thermische onkruidverdelgers of andere verdelgingsmiddelen toe te passen op de percelen die niet als akkerland, weiland, boomgaard, moestuin of bloemperk worden gebruikt;

16° grasland te scheuren of grasland om te zetten in akkerland bij:

historisch permanent grasland: een halfnatuurlijke vegetatie die bestaat uit grasland dat gekenmerkt wordt door het langdurig grondgebruik als graasweide, hooiland of wisselweide met cultuurhistorische waarde of met een soortenrijke vegetatie van kruiden en grassoorten waarbij het milieu meestal wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones. [...]

Art. 5.1. Voor de volgende handelingen aan het beschermde cultuurhistorisch landschap moet een toelating worden aangevraagd:

1° het aanbrengen van opschriften, informatieve en/of recreatieve borden, publiciteitsinrichtingen of uithangborden, met uitzondering van verkiezingspubliciteit en met uitzondering van tijdelijke publiciteitsinrichtingen, waarbij wordt bekendgemaakt dat het goed te koop of te huur is, op voorwaarde dat de totale maximale oppervlakte niet meer bedraagt dan 4 m²;

2° het aanleggen, ophogen, structureel en fundamenteel wijzigen of verwijderen van wegen en paden met uitzondering van de ruimingswegen voor houtexploitatie;

3° het plaatsen of wijzigen van straatmeubilair, met uitzondering van niet-aard- en niet-nagelvaste elementen en verkeersborden vermeld in artikel 65 van het Koninklijk Besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg;

4° het organiseren van grote evenementen, die het normaal gebruik van het beschermd onroerend erfgoed overstijgen, onder meer het houden van testen, oefenritten en wedstrijden met mechanische voertuigen, het gebruik van vaartuigen met of zonder hulpmotor, het kleiduifschieten, het gebruik van modelvliegtuigen met afstandsbediening, het beoefenen van georganiseerde ruitersport, het houden van manifestaties of sportactiviteiten;

5° het achterlaten van slib. Een normaal onderhoud van de openbare waterlopen blijft toegelaten voor zover het slib oordeelkundig wordt opengespreid en voldoet aan de geldende normen;

6° het plaatsen of wijzigen van oeverbeschoeiing;

7° het plaatsen of wijzigen van boven- en ondergrondse nutsvoorzieningen en leidingen; 8° het plaatsen of wijzigen van afsluitingen, met uitzondering van gladde schrikdraad en prikkeldraad met houten, ontschorste smalle palen, ten behoeve van veekering; g

9° het uitzetten van dieren in het wild;

10° het plaatsen, slopen, verbouwen of heropbouwen van constructies;
11° het lozen van vloeistoffen of gassen.”

5.5. Gelet op de voormelde bepalingen, die in essentie op de instandhouding van het cultuurhistorisch landschap zijn gericht, kan niet ernstig betwist worden dat het bestreden besluit de uitvoering van de bestemming reservatiegebied onmogelijk maakt en niet in de bestaande regelgeving kan worden ingepast. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord zelf dat “het invullen van het tracé van de N71, zoals aangeduid op het gewestplan door middel van een reservatiestrook, door het beschermingsbesluit allicht onmogelijk wordt”.

5.6. Het eerste middelonderdeel van het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed van 12 januari 2017 ‘tot definitieve bescherming als cultuurhistorisch landschap met overgangszone van De Holen in Neerpelt’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

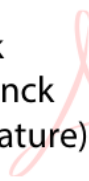
3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

Frank
Bontinck
(Signature)



Digitaal
ondertekend door
Frank Bontinck
(Signature)
Datum: 2020.05.20
16:03:59 +02'00'

Frank Bontinck

De voorzitter

Johan Lust
(Signature)



Digitaal ondertekend door
Johan Lust (Signature)
Datum: 2020.05.20
15:41:14 +02'00'

Johan Lust