

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.486 van 14 september 2021
in de zaak A. 227.559/X-17.455**

In zake :

1. de NV HOOGBOSCH PROPRIETE BELGE
2. Peter DASSEN
3. de NV BLAIREAUX AGRO
4. Mathijs DASSEN
5. Claudia DASSEN
6. de LV DASSEN LANDBOUW
7. de BV DASSEN AGRIKULTUUR

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Stefanie François
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Cooreman
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586, bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het verzoekschrift, ingediend op 4 maart 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed van 20 december 2018 tot definitieve bescherming als cultuurhistorisch landschap van Altenbroek en Voervallei met omgeving in de gemeente Voeren ('s-Gravenvoeren en Sint-Martens-Voeren).

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.

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

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 mei 2021.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stefanie François, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Joeri Leten, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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.

Feiten en wettelijk kader

3. De verzoekende partijen zijn eigenaars, vruchtgebruikers en pachters van terreinen in het gehucht Altenbroek en in de Voervallei van de gemeente Voeren (deelgemeentes 's-Gravenvoeren en Sint-Martens-Voeren).

4. Op 23 april 2014 neemt de Vlaamse regering het besluit 'tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2200039 Voerstreek' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (hierna: het besluit van 23 april 2014). Het besluit van 23 april 2014 wijst in de gemeente Voeren onder meer het grootste deel van het gehucht Altenbroek en de Voervallei aan als speciale beschermingszone (hierna: de

betrokken deelzone van het habitatrictlijngebied), waarvoor volgende instandhoudingsdoelstellingen worden bepaald:

“[...] Bosuitbreiding

Voor de realisatie van een grote aaneengesloten oppervlakte bos [...] komen deelgebieden [...] 5-1 Altenbroek, Schoppemerheide en Martelenberg [...] het best in aanmerking. [...] De uitbreiding zal gebeuren aansluitend bij actueel boshabitat.

[...]

Het kleinschalige landschap met soortenrijke graslanden en heiderelicten

[...]

Momenteel komen deze habitattypes sterk versnipperd en in te kleine oppervlaktes voor [...].

We streven naar de realisatie van graslandcomplexen van telkens 50 – 70 ha. [...].

[...] Ook verbinden van de aanwezige relictten [is een] sleutelfactor[...] om duurzame populaties te kunnen garanderen. Daarnaast is het realiseren van graslandhabitats met een goede kwaliteit enkel mogelijk indien de uitspoeling van nutriënten en sediment wordt voorkomen op de aansluitende infiltratiegebieden. Deze uitbreidingen zitten vervat in de oppervlakten voorzien in de 2 voorgaande punten en zijn voornamelijk van toepassing in deelgebied [...] 5-1 Altenbroek, Schoppemerheide en Martelenberg [...]”

5. In 2017 start de verwerende partij de procedure op om de betrokken deelzone van het habitatrictlijngebied en aanpalende terreinen als cultuurhistorisch landschap te beschermen.

6. Op 12 september 2017 geeft het agentschap voor Natuur en Bos van het Vlaamse Gewest (hierna: het ANB) een ongunstig advies over de voorgenomen bescherming.

Dit advies (hierna: het ANB-advies) stelt het volgende:

“De percelen opgesomd in bijlage 1 bij dit advies maken in het beschermingsdossier deel uit van het cultuurhistorisch landschap als te beschermen open of halfopen landschap zonder bosuitbreiding. De aanduiding van deze perceel en als te behouden open of halfopen landschap interfereert direct met de zoekzones voor ontwikkeling van volgende boshabitats: 9160 (essen-eikenbossen zonder wilde hyacint); 9120 (eiken-beukenbossen op zure bodems); 9190 (oude eiken-berkenbossen op zeer voedselarm zand); 9130 (eiken-beukenbossen met wilde hyacint en parelgras-beukenbossen); 91E0 (valleibossen, elzenbroekbossen en zachthoutooibossen) en 9110 (veldbies-beukenbossen). Voor de habitattypes

9110 en 9130 is de speciale beschermingszone essentieel. Daarenboven is de speciale beschermingszone zeer belangrijk voor de habitattypes 9160 en 91E0. Er wordt gestreefd naar de realisatie van een robuust netwerk van enkele grote boskernen, die op lange termijn garanties bieden voor de instandhouding van leefbare populaties van de typische soorten van deze kernen en hun boshabitats, en daarnaast het versterken van kleine bossen of relictten en waar mogelijk het realiseren van verbindingen met de grote boskernen. Hierdoor kunnen knelpunten als versnippering en slecht gebufferde bossen die onderhevig zijn aan eutrofi[ë]ring of nutri[ë]ntenaanrijking gemilderd worden.[...]. Voor de realisatie van een grote aaneengesloten oppervlakte bos, dat een groot aandeel van het type 9110, 9120, 9130 en 9160 bevat, komt o. a. het deelgebied Altenbroek het best in aanmerking. Aanvullend zijn kleinere uitbreidingen wenselijk [...]. De uitbreiding zal gebeuren aansluitend bij actueel boshabitat. Voor de realisatie van een goede staat van instandhouding, zowel op gewestelijk niveau als voor de speciale beschermingszone zijn bijkomende bosuitbreidingen noodzakelijk over een oppervlakte van ca 156 ha.

De percelen opgesomd in bijlage 2 bij dit advies maken in het beschermingsdossier deel uit van het cultuurhistorisch landschap als te beschermen boslandschap. De aanduiding van deze percelen als te behouden boslandschap interfereert direct met de zoekzones voor ontwikkeling van volgende graslandhabitats: 6510 (glanshaver- en grote vossenstaartgraslanden) en 6230 (heischrale graslanden en soortenrijke graslanden van zure bodems). Voor het graslandhabitattype 6510 wordt de speciale beschermingszone als essentieel beschouwd. De grootste oppervlakte en best ontwikkelde voorbeelden van het subtype kalkrijk kamgrasland (6510_huk) komen hier voor[.] Voor het habitattype 6510 wordt een toename van minimaal 117 ha vooropgesteld, hoofdzakelijk in het deelgebied Altenbroek.

Daarnaast wordt de speciale beschermingszone als belangrijk aangeduid voor habitat 6230. Er wordt gestreefd naar de realisatie van graslandcomplexen van telkens 50-70 ha bestaande uit droge kalkrijkere heischrale graslanden (6230_hnk) en droge heischrale graslanden (6230_hn) [...] en een toename van 15 ha in deelgebied Altenbroek. De ontwikkeling van deze graslandhabitats is tevens nodig om kernpopulaties van een hele reeks habitatrichtlijnsoorten te realiseren (o.a. vroedmeesterpad, kamsalamander en diverse vlinder- en vleermuissoorten).

Conclusie

Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt vast dat het voorstel tot voorlopige bescherming als cultuurhistorisch landschap in strijd is met:

- Besluit van de Vlaamse regering tot aanwijzing van de speciale beschermingszone ‘BE2200039 Voerstreek’ en tot definitieve vaststelling van de bij[be]horende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten van 23 04.2014
- Artikel 36 Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21.10.1997

Het Agentschap voor Natuur en Bos verleent een ongunstig advies.

Het Agentschap is bereid – met respect voor de beslissingen genomen door de Vlaamse Regering inzake de instandhoudingsdoelstellingen voor de speciale beschermingszone en binnen de marges die deze doelen toelaten —

zo maximaal mogelijk ruimte te laten voor het voorstel tot bescherming als cultuurhistorisch landschap van Altenbroek en Voervallei met omgeving [...] in Voeren. Het Agentschap voor Natuur en Bos wenst in overleg te gaan met het Agentschap Onroerend Erfgoed om tot een gebiedsgerichte visie te komen.”

Bij het ANB-advies zijn volgende bijlagen gevoegd waarin perceelnummers worden opgesomd:

- bijlage 1: percelen te beschermen als open/halfopen landschap met overdruk zoekzone boshabitat en
- bijlage 2: percelen te beschermen als boslandschap met overdruk zoekzone graslandhabitat.

7. Op 21 december 2017 beslist de Vlaamse minister bevoegd voor onroerend erfgoed tot de voorlopige bescherming als cultuurhistorisch landschap van de betrokken deelzone van het habitatrictlijngebied en aanpalende terreinen.

8. Het openbaar onderzoek over de bescherming wordt gehouden van 2 februari 2018 tot 3 maart 2018. De verzoekende partijen dienen een bezwaarschrift in.

9.1. Op 20 december 2018 neemt de Vlaamse minister bevoegd voor onroerend erfgoed het bestreden besluit.

9.2. In bijlage 4 bij het bestreden besluit wordt het ANB-advies als volgt beantwoord:

“Antwoord: .

De voorlopige bescherming als cultuurhistorisch landschap staat verder overleg en verdere visievorming niet in de weg. De visie van het ontwerp tot landschapsbescherming dient later (op perceelsniveau) inderdaad te worden afgestemd met de instandhoudingsdoelstellingen.

Hierbij dienen zowel de instandhoudingsdoelstellingen als de erfgoeddoelstellingen maximaal mogelijk gemaakt te worden. Dit kan verfijnd worden in het proces van de zoekzones en managementplannen en binnen (geïntegreerde) beheersplannen.

Conclusie:

Het advies heeft geen invloed op het inhoudelijk dossier en het ministerieel besluit.”

9.3. In artikel 3 van het bestreden besluit wordt het volgende gesteld:

“Art. 3. Voor het beschermde cultuurhistorisch landschap gelden de volgende beheersdoelstellingen:

1° de beheersdoelstellingen hebben tot doel de aanwezige erfgoedwaarden, -kenmerken, en -elementen te vrijwaren en te versterken. De beheersdoelstellingen zijn er op gericht om de ensemblewaarde van het gehele landschap te behouden, goed te beheren en waar nodig te herstellen. De opgesomde erfgoedkenmerken en elementen met hun unieke samenhang dienen duurzaam en geïntegreerd beheerd te worden met respect voor de draagkracht van het gebied;

2° voor het beschermde gebied wordt best een beheersplan opgesteld. Dit kan worden uitgebreid met een geïntegreerd (natuur)beheersplan.

[...]

In uitvoering van deze beheersdoelstellingen gelden volgende verplichtingen:

[...]

2° het is verplicht om landschapselementen zoals [...] bomen, bomenrijen, [...] en bossen [...] in stand te houden;

3° het is verplicht om grasland [...] in stand te houden [...].”

IV. Vraag tot samenvoeging

10. De verwerende partij verzoekt om de samenvoeging met de beroepen met rolnummers A. 227.538/X-17.454, A. 227.535/X-17.453 en A. 227.564/X-17.456.

11. De Raad van State acht die samenvoeging, gelet op het voorwerp van de beroepen en de betrokken belangen van de onderscheiden verzoekende partijen, niet in het belang van een goede, onder meer overzichtelijke, afhandeling van de beroepen.

V. Het tweede middel

Standpunt van de partijen

12.1. Het tweede middel is genomen uit de schending van artikel 36ter, §§ 1 en 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: het natuurdecreet), van het besluit van 23 april 2014 “in samenlezing met” de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli

1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel en van de materiële motiveringsplicht.

12.2. De verzoekende partijen wijzen er onder meer op dat de door het besluit van 23 april 2014 vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen bindend zijn voor de verwerende partij. Zoals is vastgesteld in het ongunstig ANB-advies, is het bestreden besluit strijdig met deze instandhoudingsdoelstellingen omdat het de realisatie van nieuwe bossen en nieuwe graslandhabitats belet. Het antwoord dat de verwerende partij heeft gegeven op het ANB-advies komt er op neer dat de verenigbaarheid van het bestreden besluit met de instandhoudingsdoelstellingen in een latere fase, op perceelsniveau, zal worden bepaald. Van een zorgvuldig handelende overheid mag echter worden verwacht dat zij de toetsing van die verenigbaarheid niet uitstelt naar een later stadium.

13.1. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij als exceptie van onontvankelijkheid op dat de ingeroepen rechtsregels uitsluitend in het leven zijn geroepen om leefmilieubelangen te beschermen die geheel vreemd en zelfs tegengesteld zijn aan het belang van de verzoekende partijen als exploitanten van hun terreinen.

13.2. Ten gronde stelt de verwerende partij in haar memorie van antwoord dat artikel 36ter van het natuurdecreet te dezen niet van toepassing is, daar er geen sprake is van een in die bepaling bedoeld “plan of programma”. Artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) bepaalt immers dat het moet gaan om een plan of programma dat op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen “is voorgeschreven”. Het Onrorenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 schrijft echter geenszins voor dat de overheid het betrokken gebied als cultuurhistorisch landschap *moet* beschermen. Dat tot een dergelijke bescherming wordt overgegaan is niet vereist door de regelgeving, maar behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de Vlaamse regering.

De verwerende partij vervolgt dat de verzoekende partijen een al te verregaande interpretatie geven aan het ANB-advies. Volgens de verwerende partij is er geen tegenstrijdigheid tussen het besluit van 23 april 2014 en de verplichtingen die voortvloeien uit het bestreden besluit. Het bestreden besluit stelt enkel beheersdoelstellingen voorop die slechts de optimale verwezenlijking van de erfgoedwaarden beogen. Deze doelstellingen worden louter geformuleerd als streefdoel. Indien een dergelijk streefdoel niet wordt gehaald is daaraan voor de zakelijkerechthouders geen concreet gevolg – zoals strafrechtelijke beteugeling – verbonden. Enkel in de mate dat de beheersdoelstellingen de (loutere) instandhouding van het landschap beogen, dienen zij verplicht te worden nageleefd.

Volgens de verwerende partij tonen de verzoekende partijen niet concreet aan met welke bepalingen van het besluit van 23 april 2014 het bestreden besluit onverenigbaar zou zijn. Bij de totstandkoming van het natuurdecreet is rekening gehouden met mogelijke wisselwerkingen met andere beleidsdomeinen, waaronder de bescherming van het onroerend erfgoed. Zo wordt in het natuurdecreet verwezen naar de mogelijkheden om beide beleidsdomeinen te verzoenen door voor de concrete uitwerking ervan een aantal doelstellingen samen te brengen in één beheersplan. Ter beantwoording van het ANB-advies heeft de verwerende partij dan ook terecht verwezen naar de mogelijkheid om het beleid inzake natuurbehoud en het beleid inzake onroerend erfgoed op elkaar af te stemmen in concrete, later uit te werken beleidsinstrumenten zoals een geïntegreerd beheersplan. Het valt daarbij op dat de verplichtingen inzake natuurbehoud die de verzoekende partijen inroepen, in wezen niets meer zijn dan doelstellingen waarbij men streeft naar bepaalde objectieven door bepaalde strategieën toe te passen. Uit deze formuleringen blijkt ontegensprekelijk dat het hier een algemene visie op het toekomstige beleid betreft die nog verdere uitwerking behoeft. Hetzelfde geldt overigens voor de beheersdoelstellingen in de bestreden beslissing, reden waarom er volkomen terecht door de verwerende partij werd geopteerd voor een constructieve houding waarbij beide doelstellingen in de toekomst verzoend zullen worden. Volgens de verwerende partij is het uiteraard volstrekt foutief om uit het ANB-advies af te leiden dat er een schending voorligt van de in het middel aangevoerde rechtsregels. Vooreerst is het adviesverlenende

agentschap geen administratief rechtscollege dat bevoegdheid zou hebben om dergelijke schending vast te stellen. Bovendien wordt er hoogstens een bezorgdheid geuit met betrekking tot doelstellingen die het ANB dient na te streven en die een constructieve samenwerking tussen het ANB en het agentschap Onroerend Erfgoed nuttig en nodig maakt om zo tot een gemeenschappelijke visie te komen. Van een absolute onverenigbaarheid is hoegenaamd geen sprake. Zodoende oordeelde de verwerende partij terecht dat het ANB-advies het nemen van de bestreden beslissing niet in de weg stond.

Tot slot stelt de verwerende partij dat het volkomen onjuist is dat zij de verzoening tussen het beleidsdomein erfgoedbescherming en het beleidsdomein natuurbescherming niet in een later stadium zou mogen bewerkstelligen. Zowel het bestreden beschermingsbesluit als het besluit van 23 april 2014 zijn immers een eerste stap. Een beschermingsbesluit zoals de bestreden beslissing put de bevoegdheid van de verwerende partij niet uit en laat nog een ruime marge aan concretisering toe. Het is dan ook perfect logisch dat de concrete verzoening tussen het natuurbehoud en de erfgoedbescherming in een later stadium aan bod kan en mag komen.

14.1. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij aan haar exceptie van onontvankelijkheid toe dat de omstandigheid dat de verzoekende partijen in het verleden meegewerkt hebben aan de realisatie van de door het besluit van 23 april 2014 vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen niet wegneemt dat zij in de toekomst landbouwactiviteiten willen uitoefenen op de betrokken terreinen, zodat zij een voordeel nastreven dat volstrekt vreemd is aan de belangen waarvoor de ingeroepen rechtsregels in het leven zijn geroepen.

14.2. Ten gronde stelt de verwerende partij in haar laatste memorie dat het bestreden besluit geen “plan of programma” is in de zin van artikel 36*ter* van het natuurdecreet, daar het geen “plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning” is zoals bedoeld in artikel 4.2.1 van het DABM.

Beoordeling

15. Wat de door de verwerende partij aangevoerde exceptie van onontvankelijkheid betreft, moet worden vastgesteld dat de verzoekende partijen meewerken aan de realisatie van de door het besluit van 23 april 2014 vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen, waarvoor zij subsidies ontvangen, en dat zij in hun verzoekschrift hebben uiteengezet dat dit past in hun toekomstvisie om door bosaanplantingen en natuurherstel een gevarieerd landschap te ontwikkelen. Niets doet er van blijken dat zij deze activiteiten niet verder zouden zetten. Het is dan ook onjuist dat de ingeroepen rechtsregels belangen zouden beschermen die, zoals de verwerende partij schrijft, “geheel vreemd en zelfs tegengesteld” zouden zijn aan het belang van de verzoekende partijen als (toekomstige) exploitanten van hun terreinen.

Daar ze steunt op een uitgangspunt waarvan de juistheid niet blijkt, wordt de opgeworpen exceptie verworpen.

16.1. Het natuurdecreet bepaalt onder meer:

“Art. 2 - Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder:

[...]

40° plan of programma: een document waarin beleidsvoornemens, beleidsontwikkelingen of grootschalige overheids-, particuliere of gemengde activiteiten worden aangekondigd en dat wordt opgemaakt en vastgesteld, gewijzigd of herzien op initiatief of onder toezicht van het Vlaamse Gewest, de provincies, de intercommunales, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en/of de gemeenten, en/of van de federale overheid of waarvoor medefinanciering voorzien is door de Europese Gemeenschap of door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking, voor zover het voorgenomen plan of programma aanzienlijke milieu- of veiligheidseffecten kan hebben op het grondgebied van het Vlaamse Gewest;

[...]

Art. 36ter - § 1. De administratieve overheid binnen de haar door de Vlaamse Regering opgelegde taken, en de natuurlijke personen of rechtspersonen die zakelijke rechten of persoonlijke rechten verwerven op gronden met financiële tussenkomst van een administratieve overheid in uitvoering van dit decreet en waarvoor ze over een goedgekeurd natuurbeheerplan type drie of type vier beschikken, nemen, in de speciale beschermingszones, ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, de nodige instandhoudingsmaatregelen die steeds dienen te beantwoorden aan

de ecologische vereisten van de typen habitats vermeld in bijlage I van dit decreet en de soorten vermeld in de bijlagen II, III en IV van dit decreet evenals de niet in bijlage IV van dit decreet genoemde en op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geregeld voorkomende soorten trekvogels. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de nodige instandhoudingmaatregelen en de ecologische vereisten, evenals een procedure voor vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen.

De conform het eerste lid vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen zijn voor een administratieve overheid bindend bij:

[...]

2° het nemen van beslissingen of het verlenen van advies ter uitvoering van paragraaf 3 tot en met 6.

[...]

§ 3. Een [...] plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat [...] dat plan of programma direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.”

16.2. De verwerende partij gaat er aan voorbij dat de inhoud van de termen “plan of programma” in artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het natuurdecreet bepaald wordt door het hiervoor aangehaalde artikel 2, 4°, van het natuurdecreet en niet door de artikelen 4.1.1, § 1, 4°, en 4.2.1 van het DABM.

16.3. Daar het bestreden besluit een document is waarin een beleidsontwikkeling wordt aangekondigd en dat is opgemaakt en vastgesteld op initiatief van het Vlaamse Gewest, is het een “plan of programma” in de zin van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het natuurdecreet.

17. Bij de voorbereiding van het bestreden besluit diende de verwerende partij te onderzoeken of dit besluit een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van (de betrokken deelzone van) het habitatrictlijngebied kan veroorzaken. Zoals de verzoekende partijen terecht opmerken, was de verwerende partij bij dit onderzoek krachtens artikel 36ter, § 1, tweede lid, 2°, van het natuurdecreet, gebonden door de in het besluit van 23 april 2014 vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen.

18.1. Het wordt niet betwist dat het bestreden besluit verplicht tot de instandhouding van het bestaande landschap binnen de betrokken deelzone van het habitatrictlijngebied.

Meer bepaald volgt uit het bestreden besluit de verplichting om aldaar bestaand open landschap zoals grasland en aldaar bestaande bossen in stand te houden (randnr. 9.3). Dit impliceert dat volgende handelingen verboden zijn:

- het omzetten van open landschap zoals grasland in bos;
- het omzetten van bestaand boslandschap in grasland.

De verwerende partij kan er niet van overtuigen dat het ANB-advies onterecht geconcludeerd heeft dat het bestreden besluit – omdat het de laatstgenoemde handelingen verbiedt – in strijd is met de door het besluit van 23 april 2014 vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. Noch uit enig stuk van het administratief dossier, noch uit hetgeen de verwerende partij aanvoert blijkt immers de onjuistheid van de door het ANB uitgevoerde analyse dat het voor de realisatie van deze instandhoudingsdoelstellingen nodig kan zijn om bestaand grasland om te zetten in bos en bestaand bos om te zetten in grasland.

18.2. Aldus moet worden vastgesteld dat niet blijkt dat de verwerende partij bij het nemen van het bestreden besluit afdoende rekening heeft gehouden met de voor haar bindende instandhoudingsdoelstellingen van het besluit van 23 april 2014.

19. Aan deze laatste vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de door de verwerende partij aangehaalde omstandigheden dat er geen concrete gevolgen zijn voor de zakelijkerechthouders wanneer de door het bestreden besluit vooropgestelde beheersdoelstellingen en streefdoelen niet gehaald worden, dat in de toekomst voor Altenbroek en Voervallei het beleid inzake natuurbehoud en het beleid inzake onroerend erfgoed concreet op elkaar kunnen en zullen worden afgestemd en dat het ANB geen administratief rechtscollege is.

20. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VII. Verzoek tot handhaving van de gevolgen

Verzoek

21. In haar memorie van antwoord vraagt de verwerende partij in ondergeschikte orde om, bij een gebeurlijke nietigverklaring, de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven voor een periode van drie jaar teneinde haar in de mogelijkheid te stellen om de vastgestelde onregelmatigheid te verhelpen. Zij argumenteert dat een vernietiging schadelijke gevolgen zou hebben voor de erfgoedwaarde van de streek, zodat haar verzoek de bescherming van het algemeen belang beoogt.

22. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat er een duidelijk en dringend risico bestaat dat de betrokken terreinen zouden worden aangewend voor landbouwdoeleinden.

Beoordeling

23.1. Artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt:

“Op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt.

De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden.”

23.2. De bevoegdheid om de gevolgen van een vernietigde verordeningsbepaling te beperken moet met de nodige omzichtigheid worden uitgeoefend en kan slechts worden gehanteerd wanneer vaststaat dat de vernietiging zonder meer van het bestreden besluit zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid.

23.3. Ter ondersteuning van haar verzoek tot handhaving van de gevolgen beroept de verwerende partij zich in algemene bewoordingen op de – weinig uitzonderlijke – omstandigheden dat het bestreden besluit een doel van algemeen belang nastreeft en dat het risico bestaat dat dit doel door een vernietiging in het gedrang wordt gebracht.

Aldus toont de verwerende partij geen uitzonderlijke redenen aan die een aantasting van het legaliteitsbeginsel zouden rechtvaardigen.

23.4. Het verzoek om de gevolgen van het vernietigde besluit te handhaven wordt afgewezen.

VIII. Kosten

24. Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand’, zoals het is ingevoegd bij de wet van 26 april 2017. Dit betekent dat de bijdrage, bedoeld in voormeld artikel slechts éénmaal is verschuldigd per verzoekschrift, ongeacht het aantal partijen. Bijgevolg is er aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdrage.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed van 20 december 2018 tot definitieve bescherming als cultuurhistorisch landschap van Altenbroek en

Voervallei met omgeving in de gemeente Voeren ('s-Gravenvoeren en Sint-Martens-Voeren).

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1400 euro, een bijdrage van 20 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

De door de verzoekende partijen onterecht betaalde bijdrage van 120 euro wordt aan hen terugbetaald.

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

Johan Lust,

kamervoorzitter,

Jan Clement,

staatsraad,

Stephan De Taeye,

staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust