

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 203.736 van 6 mei 2010
in de zaak A. 183.518/VII-37.563.**

In zake: de STAD BRUGGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Antoon Lust
kantoor houdend te Brugge
Baron Ruzettelaan 27
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 23 mei 2007, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting
en Ruimtelijke Ordening van 26 februari 2007 in de mate dat het beslist tot de
definitieve bescherming als monument van de restanten van het weerstandsnest
Ludendorf, gelegen aan de Westkapelse Steenweg 160 te Brugge (Dudzele).

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 Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij 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 25 maart 2010.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn Vandamme, die loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Saartje Callens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Van Mingerot 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. Op 20 januari 2006 beslist de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening om onder meer de restanten van het "weerstandsnest Ludendorf", gelegen aan de Westkapelse Steenweg nabij nr. 160 te Brugge (Dudzele), als monument 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 28 februari 2006 naar de verzoekende partij verstuurd.

3.2. Op 27 april 2006 meldt de verzoekende partij het volgende aan de afdeling Monumenten en Landschappen :

"Naar aanleiding van het ministerieel besluit van 20 januari 2006 waarbij de restanten van het weerstandsnest Ludendorf, gelegen aan de Westkapelse Steenweg 160, geplaatst zijn op het ontwerp van lijst van voor bescherming vatbare monumenten en stads- en dorpsgezichten, werd een openbaar onderzoek georganiseerd van 8 maart 2006 tot 6 april 2006.

Er werden geen bezwaren ingediend.

Doordat, volgens het Gewestplan KB 7.04.77 Brugge-Oostkust, betreffend gebied gelegen is in een reservatiezone voor aanleg van infrastructuur nl. waterweg en het gebied zich situeert in de omgeving waar de AX voorzien is (op heden is het kennisgevingsdossier van het plan-MER ingediend voor de aanleg van de AX tussen de N31 te Brugge de N49 te Westkapelle), besliste het college van burgemeester en schepenen in zitting van 14 april 2006 dat het

advies van de afdeling van Wegen en Verkeer en van de administratie Waterwegen en Zeewezen, i.v.m. de geplande infrastructuur ter ontsluiting van de haven, noodzakelijk is".

In haar brief van 24 mei 2006 vult de verzoekende partij haar brief van 27 april 2006 aan als volgt :

"Ter aanvulling van onze brief dd 27.04.2006 (verzendingsnummer 2502) delen wij u nog mee dat een bescherming de verdere ontsluiting van de haven niet mag hypothekeren".

3.3. De afdeling Monumenten en Landschappen behandelt de adviezen, bezwaren en opmerkingen in haar verslag van 25 september 2006.

3.4. De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen verleent op 7 december 2006 een gunstig advies.

3.5. Op 26 februari 2007 neemt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het bestreden besluit. Dit besluit wordt op 29 maart 2007 aangetekend naar de verzoekende partij verstuurd.

IV. Afstand van een middel

4. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat zij niet langer aandringt op het derde middel. De Raad van State neemt akte van de afstand van het derde middel.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

5. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift dat de beschermde bunkerrestanten ingevolge het gewestplan Brugge-Oostkust van 7 april 1977 gelegen zijn in een reservatiegebied voor infrastructuurwerken, inzonderheid waterwegen, in de onmiddellijke nabijheid van de brug over het Schipdonkkanaal en het Leopoldkanaal, in de zone voorzien voor de aanleg van de wegverbinding AX tussen de N31 te Brugge en de N49 te Westkapelle, in het uitbreidingsgebied van de Zeebrugse haven en in de zone voorzien voor een internationale hoofdwaterweg. Volgens de verzoekende partij heeft het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen geopteerd te voorzien in een waterweg met een internationale verbindingfunctie tussen de haven van Zeebrugge en het hoofdwaterwegennet en is bindend bepaald het zogenaamde wegvak AX van de N31 tot de N49/A11 als hoofdweg te selecteren

en in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen aan te duiden. De verzoekende partij argumenteert dat aangezien de voorziene infrastructuurprojecten door het bestreden besluit ernstig gehypothekeerd kunnen worden, haar belang vaststaat omdat zij de opdracht heeft de algemene gemeentelijke belangen te behartigen.

6. De verwerende partij stelt dat het annulatieberoep van de verzoekende partij hoogstens kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit voor zover de restanten van het weerstandsnest Ludendorf beschermd worden. Voorts antwoordt de verwerende partij dat de door de verzoekende partij vermelde infrastructuurprojecten, projecten zijn van het Vlaamse Gewest net zoals het bestreden besluit en dat deze projecten het belang van de verzoekende partij niet kunnen aantonen. Volgens de verwerende partij toont de verzoekende partij niet aan dat de beschermingsmaatregel een hypotheek kan betekenen voor gebeurlijke projecten van het Vlaamse Gewest.

7. De verzoekende partij repliceert dat gemeenten uit artikel 2 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 het nodige belang kunnen putten om op te komen tegen beslissingen die hun beleidsopdracht raken om bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Zij stelt dat zij het vereiste belang heeft doordat de voorziene werken gericht zijn op ontsluitingsmogelijkheden van de Zeebrugse haven, grotendeels worden uitgevoerd op haar grondgebied en een terugslag hebben op verkeersveiligheid, de lokale Brugse bevolking, zijn ontplooiing en welzijn.

Beoordeling

8. De verzoekende partij is terecht van oordeel dat zij over het vereiste belang beschikt om op te komen tegen het bestreden besluit. De omstandigheid dat de infrastructuurprojecten waarnaar zij verwijst, projecten zijn die genomen zullen worden op het vlak van het gewest, ontnemt haar haar belang bij voorliggend beroep niet.

De exceptie wordt afgewezen.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekende partij voert in een eerste middel aan dat het bestreden besluit een bevoegdheidsoverschrijding inhoudt en een schending van de artikelen 6, § 1, X, 1/, 2/, 2/bis, en 3/, 68 en 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de artikelen 2, 3, § 9, 1/, a) tot en met d), en 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 juli 2004 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering.

Zij stelt dat de beschermde site gelegen is in een reservatiezone voor de aanleg van infrastructuurwerken, dat de vier beschermde restanten zich langs weerskanten van het Schipdonkkanaal bevinden, dat de bunkers op de middenberm het samenbrengen beletten van de beide naast mekaar gelegen kanalen, dat het gebied zich eveneens situeert in de omgeving waar de autoweg AX is voorzien tussen de N31 te Brugge en de N49 te Westkapelle, alsook op een plaats waar het de verdere ontsluiting van de haven van Zeebrugge kan hypothekeren.

De verzoekende partij voert aan dat, aangezien het bestreden besluit genomen werd in een reservatie- en erfdienstbaarheidsgebied, inzonderheid voor waterwegen, dit besluit een belangrijke impact kan hebben op de mogelijkheid om de door het gewestplan voorziene infrastructuurwerken te realiseren, zodat het bestreden besluit het bevoegdheidsterrein betreedt van de Vlaamse minister bevoegd voor waterwegen en hun aanhorigheden en voor het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, en te dezen ingevolge hun ligging in de onmiddellijke nabijheid van de brug over voormelde kanalen, van de minister bevoegd voor de wegen en hun aanhorigheden en de havens en hun aanhorigheden. De verzoekende partij voert aldus aan dat de Vlaamse minister bevoegd voor monumenten niet bevoegd was alleen het bestreden besluit te nemen.

10. De verwerende partij antwoordt dat niet kan worden gesteld dat het gewestplan in infrastructuurwerken voorziet, maar wel voorziet in een zone waar perken kunnen worden gesteld aan handelingen en werken om werken van openbaar nut te beschermen of in stand te houden. De door de verzoekende partij aangehaalde rechtspraak doet volgens de verwerende partij niet ter zake. Dat elke minister in de

hem toegewezen bevoegdheden bij beslissingen in de toekomst rekening zal moeten houden met het bestreden besluit, betekent volgens de verwerende partij niet dat de minister, bevoegd voor monumenten en landschappen, zijn bevoegdheid samen had moeten uitoefenen met alle mogelijke ministers die in de toekomst gebeurlijk rekening moeten houden met het bestreden besluit. Ten slotte antwoordt de verwerende partij dat er geen reden is om aan te nemen dat toekomstige infrastructuurwerken niet zouden kunnen samengaan met de bescherming als monument.

11. De verzoekende partij repliceert dat het van de Vlaamse regering afhangt in welke mate zij de bevoegdheden respectievelijk delegaties van haar ministers ordent om te komen tot hetzij een meer collegiaal optreden, hetzij een solo-optreden. Volgens de verzoekende partij blijkt uit voormeld besluit van 27 juli 2004 dat wanneer beslissingen raakvlakken hebben met de bevoegdheden van meerdere ministers, het besluit ondertekend moet worden door iedere minister wiens bevoegdheid het rechtstreeks of onrechtstreeks raakt. Zij stelt dat het bestreden besluit met zich mee kan brengen dat de minister bevoegd voor de waterwegen en hun aanhorigheden ooit voor een situatie komt te staan die hem belet een welbepaald project uit te voeren zonder dat hij daaromtrent ooit enige inspraak heeft gehad en concludeert dat het bestreden besluit onwettig genomen is omdat het de bevoegdheid van de minister bevoegd voor monumenten en landschappen te buiten gaat.

12. De verzoekende partij benadrukt in haar laatste memorie dat voor zover de bunkers zich bevinden op de middenberm tussen het Schipdonkkanaal en het Leopoldkanaal, zij het samenbrengen van die beide waterwegen tot één waterweg, onmogelijk maken. Het bestreden besluit hypothekeert volgens haar de mogelijke uitbreiding van de haven en maakt de uitvoering van waterwegenwerken onmogelijk. Dit zijn volgens de verzoekende partij concrete en daadwerkelijke ingrepen op het bevoegdheidsdomein van andere ministers van de Vlaamse regering die dermate groot zijn dat de uitoefening van de aan de andere ministers voorbehouden bevoegdheden erdoor onmogelijk wordt gemaakt.

Beoordeling

13. 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 decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten doet dat ook niet en geeft in de artikelen 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 de voormelde artikelen 68 en 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bij besluit van 27 juli 2004 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, aan Dirk Van Mechelen, Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening, 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 Dirk Van Mechelen genomen. De genoemde minister was bevoegd om het bestreden besluit te nemen, ook al zou het rechtsgevolgen kunnen teweegbrengen in domeinen die tot de bevoegdheid van andere leden van de Vlaamse regering behoren.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

14. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van het koninklijk besluit van 7 april 1977 houdende goedkeuring van het gewestplan Brugge-Oostkust en van artikel 18, 7.3, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit).

De verzoekende partij argumenteert dat voormeld gewestplan, dat de betroffen site bestemt tot reservatiegebied voor infrastructuurwerken inzonderheid waterwegen, verordenende kracht heeft en dat koninklijke en/of ministeriële besluiten die er tegengaan, onwettig moeten worden geacht. Volgens haar kan ten gevolge van het bestreden besluit, gelet op de erin opgenomen

instandhoudingsplicht en erfdiensbaarcheden en gelet op de rechtspraak van de Raad van State, geen sloopvergunning meer verleend worden zodat ook infrastructuurwerken voor waterwegen, bruggen en wegen onmogelijk worden. Zij concludeert dat het bestreden besluit het vigerend gewestplan buiten toepassing stelt en om die reden onwettig is.

15. De verwerende partij verwijst naar artikel 11 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, naar artikel 111 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : D.R.O.) en naar artikel 30 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. Volgens de verwerende partij is de stelling van de verzoekende partij dat een sloopverbod strijdig is met de verordenende kracht van de gewestplannen, in strijd met artikel 111 van het D.R.O. en de stedenbouwwetgeving en neemt de verordenende kracht van plannen van aanleg niet weg dat een beschermd monument niet beschadigd, ontsierd of vernield mag worden. Zij stelt dat de decreetgever voor beschermde monumenten in een uitzonderingsregime heeft voorzien, dat de wetgeving inzake monumenten en landschappen is geïntegreerd in de wetgeving ruimtelijke ordening, zoals blijkt uit artikel 111 van het D.R.O., en dat een perceel een bepaalde stedenbouwkundige bestemming kan hebben en daarboven een beschermd statuut kan krijgen. Voorts stelt de verwerende partij dat de door de verzoekende partij aangehaalde rechtspraak niet kan worden toegepast inzake de bescherming van monumenten en dat het niet kunnen slopen van de bestaande constructies niet betekent dat de gewestplanbestemming niet kan worden gerealiseerd.

16. De verzoekende partij repliceert dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen op richtinggevende wijze bepaalt dat de verbetering van het kanaal Gent-Brugge één van de drie opties is om tussen de haven van Zeebrugge en het hoofdwaterwegennet een waterweg uit te rusten die een daadwerkelijke verbindingsweg van internationale allure moet worden en dat de beschermde bunkers de verbreding van het kanaal onmogelijk maken. Zij verwijst naar een verslag van de afdeling Monumenten en Landschappen van 25 september 2006 waaruit blijkt dat de aanwezigheid van bouwkundig erfgoed eveneens bepalend is voor de tracékeuze van de nieuwe hoofdweg, de AX, en dat voor wat de omgevingsactiviteiten betreft, er geen bezwaar is voor zover het behoud, het onderhoud en de instandhouding niet in het gedrang komen. De verzoekende partij

concludeert dat de beschermde bunkers de verbreding van het kanaal onmogelijk maken en medebepalend zijn voor het gebeurlijke tracé van de AX. Voorts repliceert zij dat een bescherming mogelijk is voor zover het gaat om te verwaarlozen hindernissen of beperkingen die op de gewestplanbestemming, die voor het overige perfect kan worden gerealiseerd, geen noemenswaardige invloed hebben. Ten slotte stelt de verzoekende partij dat het bestreden besluit een individueel besluit is dat als hiërarchisch lagere norm in overeenstemming moet zijn met de op dat ogenblik bestaande ruimtelijke bestemming, vastgelegd in een verordenend plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, dat het argument van de verwerende partij op basis van artikel 111 van het D.R.O. niet dienend is en dat ook binnen een individuele vergunningsaanvraag geen afwijkingen van een gewestplan kunnen worden toegestaan.

17. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat artikel 18, 7.3, van het inrichtingsbesluit dwingend van toepassing is op de betroffen zone en dat er geen werken mogen worden toegelaten die de aanleg van een waterweg met zijn noodzakelijke aanhorigheden in de weg staan of minstens ernstig hypothekeren. Volgens de verzoekende partij is de aanleg van een waterweg met zijn aanhorigheden enkel mogelijk als er een deklasseringsbesluit wordt getroffen om de beschermde monumenten te slopen. Zij stelt voorts dat indien de beschermde bunkers niet aldaar gelegen zouden zijn en iemand een aanvraag zou indienen om er een gebouw op te trekken, die aanvraag zou worden geweigerd omdat zij het reserveren van de nodige ruimte om werken van algemeen nut uit te voeren, in het gedrang zou brengen. Zij stelt ten slotte dat de door haar gewenste functie niet relevant is en dat zij er belang bij heeft dat de bestemming realiseerbaar blijft omwille van de mobiliteit op haar grondgebied en de havenactiviteit, ofschoon de concrete invulling ervan waarschijnlijk op Vlaams niveau zal gebeuren.

Beoordeling

18. Van een onwettigheid van een beschermingsbesluit wegens schending van het gewestplan kan slechts sprake zijn wanneer bepaalde voorschriften van het beschermingsbesluit de verwezenlijking van gebeurlijke plannen van aanleg verhinderen. Ook goedgekeurde plannen van aanleg houden eigendomsbeperkingen in. Op zich is het niet onwettig dat met toepassing van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten bijkomende bepalingen en verplichtingen worden opgelegd. Te dezen toont de verzoekende partij niet op afdoende wijze aan dat het bestreden

besluit, door de instandhoudingsplicht, de verwezenlijking van het gewestplan verhindert en dat het slopen van de beschermde monumenten de enige oplossing zou zijn voor de realisatie van het gewestplan.

Artikel 18, 7.3, van het inrichtingsbesluit machtigt de overheid in die gebieden perken te stellen aan handelingen en werken, maar stelt op dit stuk geen absoluut verbod in van verdere infrastructuurwerken. Een bepaalde bestemming heeft evenmin tot gevolg dat die percelen bestemd zijn voor de door de overheid gewenste functie en dat zij hoe dan ook deze werken kan doen of deze handelingen kan stellen. De verzoekende partij maakt derhalve niet aannemelijk dat met het bestreden besluit de gewestplanbestemming op absolute wijze verhindert wordt.

Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes mei 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