

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 182.923 van 15 mei 2008
in de zaak A. 131.578/VII-28.762.**

In zake : de stad IEPER,
die woonplaats kiest bij
advocaat H. CAMERLYNCK,
kantoor houdende te IEPER,
Cartonstraat 14

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. BERGÉ,
kantoor houdende te LEUVEN,
Naamsestraat 165.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de stad IEPER op 6 januari 2003 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 9 april 2002 houdende de weigering tot vervreemding van 8 ha 25 are bos in eigendom van de stad IEPER;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. DE SOMERE;

Gelet op de beschikking van 1 februari 2007 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 4 februari 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 maart 2008, waarop de zaak wordt uitgesteld naar de terechtzitting van 17 april 2008 en de partijen wordt gevraagd de argumenten in verband met het vermeende middel van openbare orde schriftelijk uiteen te zetten;

Gezien de "aanvullende memorie" van de verzoekende partij en de "aanvullende memorie van antwoord" van de verwerende partij;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. COPPENS die, loco advocaat H. CAMERLYNCK verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat J. BERGÉ, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. DE SOMERE;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. De verzoekende partij is eigenaar van twee naast elkaar gelegen percelen woeste grond, ten kadaster bekend onder Ieper, 13^{de} afdeling/Dikkebus, sectie B, nrs. 781l en 781m/ex, en onder Heuvelland, 7^{de} afdeling/Kemmel, sectie A, nr. 5a, met een totale oppervlakte van 2 ha72a55ca.

1.2. Op 6 november 2000 beslist de gemeenteraad van de stad IEPER tot de openbare verkoop van deze percelen over te gaan.

1.3. Op 10 januari 2002 richt de verzoekende partij een aanvraag tot de Vlaamse regering met het oog op het verkrijgen van een machtiging tot verkoop van deze gronden, overeenkomstig artikel 90 van het bosdecreet van 13 juni 1990.

1.4. Op 9 april 2002 neemt de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw het besluit "houdende de weigering tot vervreemding van 8 ha 25 are in eigendom van de stad Ieper".

Deze beslissing steunt op "De ligging van het goed nabij een recreatiegebied genaamd 'Dikkebusvijver', eigendom van de Stad Ieper" en op "De mogelijkheden er de recreatie verder uit te bouwen tot speelbos ten behoeve van de lokale jeugd".

Dit is de bestreden beslissing.

Een afschrift van dit besluit wordt aan de verzoekende partij betekend bij schrijven van 10 april 2002.

2. De ontvankelijkheid

2.1. Ter zitting deelt de verwerende partij mee dat zij haar excepties niet handhaaft.

2.2.1. In haar "aanvullende memorie" beweert de verzoekende partij dat het geschil eigenlijk van burgerrechtelijke aard is. Als de Raad van State de bestreden beslissing niet zou vernietigen, zou de verwerende partij interfereren in de private verhouding tussen de verzoekende partij en een derde-koper.

2.2.2. Het geschil heeft als voorwerp een beslissing van de administratieve overheid waarvan de verzoekende partij beweert dat ze door een onwettigheid is aangetast. Zolang er geen overeenkomst is totstandgekomen, is er geen sprake van een burgerlijk geschil en is de Raad van State wel degelijk bevoegd.

3. Ten gronde

3.1.1. Het eerste middel is geput uit de schending van de materiële motiveringsplicht en steunt op de overweging dat het bosdecreet niet van toepassing is op de betrokken gronden, die als akkerland werden gebruikt overeenkomstig hun agrarische bestemming en die ingevolge de storting van baggerspecie niet meer als akkerland konden worden aangewend, maar volgens de bedoeling van de verzoekende partij opnieuw hun oorspronkelijke bestemming als landbouwgrond moeten verkrijgen. Bij deze gronden is volgens de verzoekende partij geen sprake van bos en zelfs niet van bebossing.

3.1.2. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de aanwezigheid van een bos een feitenkwestie is en dat noch de bestemming volgens het gewestplan, noch de wens van de verzoekende partij om de agrarische bestemming opnieuw te realiseren, relevant zijn. Volgens haar minimaliseert de verzoekende partij de begroeiing van het perceel met houtachtige gewassen, doch wordt het bestaan van een bos in de zin van het bosdecreet feitelijk niet ontkend. Alle stukken die de bestreden beslissing hebben voorbereid kwalificeren de feitelijke toestand als bos. Zij voegt eraan toe dat er geen voorgeschreven minimumoppervlakte is voor een bos, dat er blijkens het advies van de boswachter van 30 april 2001 ter

plaatse een relevante gemeenschap van flora en fauna aanwezig is, en dat het bos een functie heeft doordat het publiek het betreedt, en in het bijzonder doordat de kinderen er een speelbos van hebben gemaakt.

3.1.3. In de memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij er op dat zij de machtiging om de betreffende gronden te verkopen enkel heeft aangevraagd om uit de ontstane patstelling te komen, doch steeds het standpunt heeft gehad dat de betreffende gronden, zijnde woeste grond waarop slib is gestapeld en die door de jaren heen met scheuten, takken en struiken is begroeid, niet beantwoorden aan het begrip bos in de zin van artikel 3 van het bosdecreet en dat ook in de rechtsleer wordt voorgehouden dat een loutere struikvegetatie niet als bos kan worden beschouwd. Zij meent dat de natuurlijke evolutie niet mag worden aangewend om thans te stellen dat het betrokken landbouwgebied is omgevormd tot bos en preciseert dat zij niet de wens heeft de agrarische bestemming "opnieuw" te realiseren, aangezien aan deze bestemming volgens haar immers nooit is verzaakt. Zij voegt er aan toe dat de verwerende partij het gebied nooit heeft opgenomen in de overeenkomstig artikel 41quater op te stellen inventaris, dat de verwerende partij de aanvraag tot machtiging eerst heeft afgedwongen en nadien heeft geweigerd, dat het verslag van de boswachter niet als een onafhankelijk verslag kan worden beschouwd, aangezien de betrokken ambtenaar een aangestelde is van de verwerende partij, dat een brief van 6 juni 2001 onbeantwoord bleef en dat ook nooit het advies werd gevraagd overeenkomstig artikel 87 van het bosdecreet voor een eventueel "bebossen". Volgens de verzoekende partij wordt niet bewezen dat het terrein reeds een bos is.

3.1.4. Luidens artikel 3, §1, van het bosdecreet vallen onder de voorschriften van dit decreet: "de bossen, zijnde grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen".

Luidens een verslag van eerste technicus Pierre HUBEAU, boswachterij Heuvelland, van 30 april 2001, is 75 % van het perceel bezet met bomen, en hebben verschillende van deze wilgen reeds een stamomtrek van 40 cm, wat aangeeft dat de verbossing meer dan vijf jaar oud is en het terrein kan worden beschouwd als bos; de aanwezigheid van paden, balken en palen op het terrein laat vermoeden dat publiek en jeugd reeds gebruik heeft gemaakt van het terrein; voorts wordt gewezen op de aanwezigheid van flora en fauna. Luidens zijn tweede verslag van 4 juli 2001 moeten de gronden, overeenkomstig artikel 3, §1, van het bosdecreet,

worden beschouwd als bos, zijnde een grondoppervlak waarvan houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken.

De verzoekende partij beperkt er zich toe om dit feitelijk gegeven te betwisten, zonder daartegenover andere elementen te stellen die een redelijke twijfel betreffende de juistheid van de ambtelijke bevindingen zouden kunnen doen ontstaan. Haar loutere bewering dat de betreffende gronden niet beantwoorden aan het begrip bos en dat het verslag van de boswachter, als aangestelde van de verwerende partij, niet als een onafhankelijk verslag zou kunnen worden beschouwd, kan de geloofwaardigheid van deze ambtelijke verslagen niet teniet doen. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat er een mogelijk gebrek aan objectiviteit zou zijn geweest in hoofde van de betrokken ambtenaar.

Uit voornoemde feitelijke gegevens blijkt dat de verwerende partij de betreffende gronden terecht heeft gekwalificeerd als bos in de zin van artikel 3, §1, van het bosdecreet, en dat een machtiging om tot verkoop van de betreffende gronden over te gaan, in toepassing van artikel 90 van het bosdecreet, derhalve wel degelijk was vereist.

Het eerste middel is niet gegrond.

3.2.1. De verzoekende partij voert als tweede middel de schending aan van de materiële motiveringsplicht, doordat de betreffende gronden tot haar privaat domein behoren en, gezien de opstapeling van niet-uitgedroogd slib, het betreden van de gronden zonder meer gevaarlijk is en ze nooit voor het publiek toegankelijk werden gemaakt, zodat er geen sprake van openbare onroerende goederen kan zijn die onder toepassing van het bosdecreet zouden vallen.

3.2.2. De verwerende partij stelt daar tegenover dat het niet duidelijk is welke wetsbepaling is geschonden, dat de artikelen 4.16 en 4.17 van het bosdecreet enkel een onderscheid maken tussen openbaar bos en privé-bos, en dat het feit dat het bos zou behoren tot het "privaat domein van verzoekster" niet pertinent is, dat voor de toepassing van artikel 90 van het bosdecreet het begrip openbaar onroerend goed noodzakelijk wordt begrepen in de zin van artikel 4.16 van het bosdecreet, dat aangezien de verzoekende partij de eigenares is van het bos, dat bos als openbaar dient te worden beschouwd in de zin van voormeld artikel 4.16 en het betreffende perceel derhalve een openbaar bos is dat voor de vervreemding een machtiging behoeft zoals bepaald in artikel 90 van het bosdecreet.

3.2.3. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat luidens artikel 90 van het bosdecreet "alle andere openbare onroerende goederen" die onder de toepassing van het decreet vallen, niet kunnen worden vervreemd zonder machtiging van de Vlaamse regering, dat volgens de cassatierechtspraak tot het openbaar domein behoren, de goederen die zonder onderscheid tot het gebruik van allen bestemd zijn, of die door een uitdrukkelijke wettekst in het openbaar domein zijn opgenomen, dat de betreffende gronden tot haar privaat domein behoren, dat zij nooit de intentie heeft gehad aan deze gronden een publieke of openbare bestemming te geven of ze voor het publiek open te stellen, dat de gronden integendeel een gevaar vormen en de toegang voor het publiek moet worden verboden.

3.2.4. Luidens artikel 90, eerste en tweede lid, van het bosdecreet, zoals geldig op het ogenblik van de bestreden beslissing, kunnen de onroerende goederen, toebehorend aan het Vlaamse Gewest, die onder de toepassing van het decreet vallen, niet vervreemd worden dan bij decreet en kunnen alle andere openbare onroerende goederen, die onder de toepassing van het decreet vallen, niet vervreemd worden zonder machtiging van de Vlaamse regering.

Volgens artikel 4.16 van het bosdecreet wordt in de zin van dit decreet onder openbaar bos verstaan: "elk bos waarvan een publiekrechtelijk rechtspersoon eigenaar of medeëigenaar is", terwijl luidens artikel 4.17 van het bosdecreet onder privé-bos wordt verstaan: "elk bos waarvan uitsluitend natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen eigenaar zijn".

Voor de invulling van "openbare onroerende goederen, die onder de toepassing van het decreet vallen", in de zin van artikel 90, tweede lid, van het bosdecreet, dient te worden teruggegrepen naar het bosdecreet zelf. De definitie van "goederen behorend tot het openbaar domein", zoals vastgesteld in de door de verzoekende partij aangehaalde cassatierechtspraak, en het feit dat de betreffende gronden zouden behoren tot haar privaat domein, zijn terzake niet relevant.

De verzoekende partij betwist niet dat de betreffende onroerende goederen haar eigendom zijn. De verwerende partij heeft derhalve met recht impliciet beslist dat een machtiging om tot de verkoop van de betreffende gronden over te gaan, in toepassing van artikel 90 van het bosdecreet, vereist was.

Het tweede middel is niet gegrond.

3.3.1. In het verzoekschrift voert de verzoekende partij als derde middel aan dat, zelfs indien het bosdecreet van toepassing zou zijn, er niet de minste reden is om aan te nemen dat de betreffende agrarische grond, "met zijn povere scheuten- en plantenbegroeiing", méér geschikt zou zijn als toekomstige recreatiegrond ten behoeve van de lokale jeugd, dan de gronden die zij zal aankopen met de opbrengst van de verkoop van de betreffende gronden en dat het feit dat de betreffende gronden gelegen zijn in de nabijheid van de Dikkebusvijver hier niets aan verandert.

3.3.2. De verwerende partij brengt hiertegen in dat het middel onduidelijk is en dat met veel begrip in dit derde middel een variante op het eerste middel kan worden ontdekt, met name een discussie over het begrip bos op grond van de bestemmingsvoorschriften. Zij verwijst derhalve naar haar repliek bij het eerste middel.

3.3.3. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat het middel inhoudt dat zij niet akkoord gaat met de motivering dat het wenselijk zou zijn dat het betrokken terrein als speelbos wordt uitgebouwd, terwijl de betreffende gronden woeste landbouwgronden zijn, bestaande uit slib afkomstig van baggerwerken uit de vijver, die potentiële gevaren omvatten die een toegangsverbod voor het publiek wettigen.

De verzoekende partij vervolgt dat de verwerende partij hierdoor het subsidiariteitsbeginsel, het redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel heeft geschonden. Zij meent dat de lagere overheden steeds bevoegd zijn en dat de gewestelijke overheid alleen in zoverre de voorgenomen doelstellingen onvoldoende door de lokale besturen kunnen worden verwezenlijkt, bevoegd is, en dan nog "geconditioneerd (...) door efficiëntie-overwegingen". Het doel van de regelgeving is volgens haar niet zorgvuldig afgewogen en op kosteneffectieve wijze bereikt, terwijl evenmin is getracht haar individuele belangen niet onevenredig te schaden. Door de machtiging om te vervreemden te weigeren, omdat naar haar oordeel het terrein moet worden uitgebouwd tot recreatiebos voor de lokale jeugd, heeft de verwerende partij volgens de verzoekende partij een beleidsbeslissing genomen waarvoor zij niet bevoegd is en die evenmin kadert in de ratio legis van het bosdecreet.

3.3.4. Uit het inleidend verzoekschrift kan worden afgeleid dat de verzoekende partij het niet eens is met het weigeringsmotief dat de betreffende gronden geschikt zijn als recreatiegrond ten behoeve van de lokale jeugd.

In het kader van zijn wettigheidscontrole gaat de Raad van State na of het bestuur zijn beslissing heeft gesteund op gegevens die in feite juist zijn en die in rechte de beslissing kunnen dragen. De criteria om de bedoelde machtiging te verlenen of te weigeren zijn niet decretaal vastgesteld, zodat de Vlaamse minister terzake over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. De Raad van State zal enkel de beslissing onwettig kunnen bevinden wanneer het ondenkbaar is dat enige, met de uitoefening van een dergelijke discretionaire bevoegdheid belaste en in redelijkheid oordelende, overheid zulke beslissing zou nemen.

De weigering om de vereiste machtiging te verlenen wordt in de bestreden beslissing gemotiveerd door de ligging van het goed in de nabijheid van een recreatiegebied genaamd "Dikkebusvijver", eigendom van de stad Ieper, en de mogelijkheden er de recreatie verder uit te bouwen tot speelbos ten behoeve van de lokale jeugd.

De verzoekende partij beweert dat zij met de opbrengst van de verkoop van de betreffende gronden tevens recreatiegronden zou hebben aangekocht ten behoeve van de lokale jeugd, doch zij brengt hiervan geen bewijs. Het feit dat de toegankelijkheid van deze gronden potentiële gevaren voor het publiek zou omvatten, wordt door de hogergenoemde verslagen van de boswachterij Heuvelland tegengesproken.

Gelet op het doel van de machtiging vereist door artikel 90 van het bosdecreet, met name de medewerking van de bosbezittende openbare besturen te verkrijgen in de strijd tegen de gevaarvolle inkrimping van het bospatrimonium, en gelet op de sociale en educatieve functie die een bos kan vervullen, is het motief dat de betreffende gronden gelegen zijn in de nabijheid van het recreatiegebied Dikkebusvijver, dat tevens eigendom is van de verzoekende partij, wel degelijk pertinent.

De verwerende partij heeft de machtiging om tot vervreemding over te gaan aldus op grond van deugdelijke motieven geweigerd. Door op grond van die redenen tot de weigering van de machtiging te besluiten, is zij niet de grenzen van de redelijkheid te buiten gegaan.

Het derde middel is niet gegrond.

3.4.1. Het vierde middel houdt in dat de bestreden beslissing de argumentatie van de verzoekende partij onvoldoende heeft beantwoord. Ze is uitermate bondig gemotiveerd, en voldoet niet aan de vereisten van de formele motiveringsplicht, zoals voorzien door de wet van 29 juli 1991.

3.4.2. De verwerende partij betoogt dat het middel niet wordt toegelicht en dat er enkel wordt gesteld dat de bestreden beslissing uitermate bondig is gemotiveerd. De motivering bestaat erin dat het bos als speelbos kan worden uitgebouwd, mede gelet op de gunstige ligging nabij het recreatiegebied van de Dikkebusvijver. De motivering mag bondig zijn, indien ze afdoende is en de verzoekende partij in staat stelt om te begrijpen welke redenering aan de grondslag ligt van het bestreden besluit, terwijl overbodige want evidente motieven niet moeten worden gegeven.

Het is volgens de verwerende partij niet nodig dat een besluit de ratio legis van artikel 90 van het bosdecreet in herinnering brengt. De voorafgaande machtiging tot verkoop van een openbaar bos heeft tot doel de medewerking van de bosbezittende openbare besturen te verkrijgen in de strijd tegen de gevaarvolle inkrimping van het bospatrimonium.

De overweging dat het bos in de specifieke functie van recreatie voor kinderen moet worden uitgebouwd is volgens de verwerende partij begrijpbaar, pertinent en afdoende. Dit blijkt volgens haar uit het verzoekschrift zelf, dat suggereert dat met de opbrengst van de verkoop van het bos andere (en betere) recreatiegrond voor de lokale jeugd zou worden gekocht. Derhalve kan volgens haar de formele motiveringswet niet zijn geschonden, vermits de motivering, hoe beknopt ook, op juiste en afdoende wijze het decisieve motief weergeeft.

3.4.3. De verzoekende partij meent in de memorie van wederantwoord dat men minstens had kunnen verwachten dat de verwerende partij onder meer uitgebreid zou motiveren waarom de betreffende gronden een bos zijn in de zin van het bosdecreet, waarom op grond van het decreet een machtiging tot vervreemding geweigerd dient te worden en waarom een vervreemding afbreuk zou doen aan de noodwendigheden, bepaald door het bosdecreet.

Zij stelt dat de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen, in de beslissing zelf moeten worden opgenomen, dat de motivering in rechte en in feite bovendien evenredig moet zijn aan het belang van

de genomen beslissing en dat de omvang van de motivering afhankelijk is van het belang, de aard en het voorwerp van de beslissing. Zij meent echter dat de bestreden beslissing zich tot twee irrelevante beschouwingen beperkt in verband met de nabijheid bij een recreatiegebied en de mogelijkheid van de uitbouw tot speelbos, en de bestemming van het perceel op het gewestplan als agrarisch gebied. Zij stelt dit laatste argument evenwel zelf precies te hebben gebruikt om te bewijzen dat het gebied zeker geen bos is in de zin van het bosdecreet.

3.4.4. De formele motiveringsplicht heeft hoofdzakelijk tot doel dat diegene ten opzichte van wie een beslissing is genomen, een inzicht krijgt in de exacte motieven van de beslissing opdat hij in staat zou zijn zich een oordeel te vormen of het zin heeft de beslissing met rechtsmiddelen aan te vechten.

Uit een eenvoudige lezing van de bestreden beslissing blijkt dat de weigering om de vereiste machtiging te verlenen formeel is gemotiveerd. In het beschikkend gedeelte wordt verwezen naar de ligging van het goed in de nabijheid van een recreatiegebied genaamd "Dikkebusvijver", eigendom van de verzoekende partij, en de mogelijkheden er de recreatie verder uit te bouwen tot speelbos ten behoeve van de lokale jeugd. In het derde middel levert de verzoekende partij kritiek op de inhoud van deze motieven. Zij had dus een duidelijk inzicht in de redenen van de bestreden beslissing.

Uit de bespreking van het eerste middel blijkt dat de verwerende partij terecht van oordeel was dat het betrokken terrein als een "bos" moest worden beschouwd in de zin van het bosdecreet. Voor het overige was de verwerende partij niet verplicht om formeel te argumenteren waarom de betreffende gronden onder de toepassing van het bosdecreet vallen, nu de verzoekende partij juist zelf met toepassing van dat decreet een aanvraag om machtiging tot verkoop heeft ingediend.

Het vierde middel is niet gegrond.

3.5.1. In haar op 9 maart 2007 ingediende laatste memorie beweert de verzoekende partij ook nog dat er te dezen sprake zou zijn van een schijn van partijdigheid, omdat de verwerende partij tegelijk rechter en partij was.

3.5.2. Dit middel, dat geen betrekking heeft op de openbare orde, is nieuw en kan niet op ontvankelijke wijze voor het eerst in de laatste memorie worden opgeworpen,

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

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftien mei tweeduizend en acht, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.