RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 211.891 van 10 maart 2011
in de zaak A. 189.193/VII-37.230.

In zake : het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN VAN BRUSSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Antoine de le Court
kantoor houdend te 1060 Brussel
Jourdanstraat 31
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 juli 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het hoofd van het Agentschap voor Natuur en Bos van 23 mei 2008, waarbij aan het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Brussel geen machtiging wordt verleend voor de vervreemding van openbaar bos, gelegen te Tervuren, afdeling 3, sectie B nr. 374 en 375b.

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 Patricia De Somere heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 februari 2010.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Geoffroy Lebbe, die loco advocaat Antoine de le Court verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Emmanuel Verhaest, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Patricia De Somere 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. De verzoekende partij is eigenaar van een perceel in Tervuren, kadastraal bekend 3de afdeling, sectie B, nrs. 374 en 375 b, met een oppervlakte van 0,3 ha.

4. De verzoekende partij richt een aanvraag tot de Houtvesterij Groenendaal om een machtiging "van het Bosbeheer" te verkrijgen tot verkoop van het betrokken perceel.

5. Op 16 november 2007 verleent de woudmeester van Vlaams-Brabant, Agentschap voor Natuur en Bos, Buitendienst Vlaams-Brabant, een negatief advies inzake de aanvraag om een machtiging te verkrijgen tot verkoop van het voormelde perceel.

6. Op 23 mei 2008 weigert het hoofd van het Agentschap voor Natuur en Bos machtiging te verlenen "voor de vervreemding van openbaar bos gelegen te Tervuren, afd. 3 scie B br. 374 en 375b door het OCMW van Brussel".

Dit is de bestreden beslissing.

Deze is als volgt gemotiveerd:

"Overwegende het Bosdecreet van 13 juni 1990, inzonderheid artikel 90;

Gelet op art. 16,4° van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006;

Gelet op het Ministerieel besluit van 13 november 2006 tot regeling van specifieke en aanvullende delegatie van beslissingsbevoegdheden aan het hoofd van het intern verzelfstandigd Agentschap voor Natuur en Bos;

Gelet op het raadsbesluit van 18 juni 2007 waarbij de raad van het OCMW van Brussel beslist heeft om over te gaan tot de vervreemding van 0,30 ha openbaar bos gelegen te Tervuren, afd. 3 scie. B nr. 374 en 375b.

Gelet op bijgevoegde plannen;

Gelet op het ongunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos gegeven op 16 november 2007;

Het betreft een bosperceel, kadastraal gekend als 3° afd. scie B nr. 374 en 375b. Het is voor 90% begroeid met wilgen en verder treft men er zwarte els, esdoorn hazelaar en vlier aan. Het bos is gelegen in natuurgebied, meer bepaald in de perimeter van het natuurreservaat '12 apostelen' en maakt deel uit van de Voervallei. Het overige bosgedeelte is in eigendom van de Provincie Vlaams Brabant en wordt beheerd door Natuurpunt. Aangezien het bos nu een functionele eenheid vormt met het reservaat en deze natuurfunctie kan aangetast worden met de voorgenomen verkoop wordt de voorliggende vervreemding van openbaar bos door het OCMW van Brussel ongunstig geadviseerd".

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

7.1. De verzoekende partij voert als eerste middel de schending aan van artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), doordat het bosdecreet van 13 juni 1990 niet op het betrokken perceel van toepassing zou zijn, aangezien het perceel oorspronkelijk als landbouwgrond was bestemd en het op natuurlijke wijze werd bebost.

7.2. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat het betrokken perceel geen openbaar karakter heeft, maar als landbouwgrond wordt verpacht aan een landbouwer, onder de beschikkingen van de pachtwet, en is opgenomen in het privé patrimonium van het OCMW van Brussel.

Beoordeling

8. Luidens artikel 3, § 1, van het bosdecreet van 13 juni 1990 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". Artikel 4.3. van het bosdecreet verstaat in de zin van dit decreet onder bebossing: "bezetting met bomen of houtachtige struikvegetaties, door menselijke ingreep of spontaan, van een oppervlakte die daardoor onder het toepassingsgebied van dit decreet komt te vallen".

Het gegeven dat de oorspronkelijke bestemming van het litigieuze perceel landbouwgrond was en dat het perceel steeds als landbouwgrond is verpacht, doet niet terzake. Uit artikel 4.3. van het bosdecreet volgt dat het evenmin van belang is of het bos werd aangeplant dan wel spontaan is gegroeid. Of

de betreffende grond een bos is in de zin van artikel 3, § 1, van het bosdecreet, is een feitenkwestie.

De loutere bewering van de verzoekende partij dat de betreffende gronden niet beantwoorden aan het begrip bos, weegt niet op tegen de vaststellingen van de woudmeester die de betrokken grond als bosperceel omschrijft.

De verwerende partij heeft het perceel niet op kennelijk onredelijke wijze als "bos" in de zin van artikel 3, § 1, van het bosdecreet gekwalificeerd.

Artikel 4, 16°, van het bosdecreet omschrijft als "openbaar bos" : "elk bos waarvan een publiekrechtelijk rechtspersoon eigenaar of mede-eigenaar is". Het feit dat het perceel als landbouwgrond wordt verpacht en opgenomen is in het privé-patrimonium van het OCMW van Brussel, is terzake niet relevant en kan geen afbreuk doen aan de kwalificatie van het bos als "openbaar bos".

Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

9.1. De verzoekende partij voert als tweede middel de schending aan van artikel 2 van de motiveringswet, doordat in de bestreden beslissing volgens haar een "niet correcte feitelijke motivering" wordt gehanteerd.

Meer in het bijzonder bekritiseert de verzoekende partij de overweging dat het perceel gelegen is in de perimeter van het natuurreservaat "12 apostelen" en deel uitmaakt van de Voervallei en dat het overige bosgedeelte eigendom is van de provincie Vlaams-Brabant en beheerd wordt door Natuurpunt, de overweging dat het bos een functionele eenheid vormt met het reservaat, en ten

slotte, de overweging dat de natuurfunctie kan worden aangetast met de voorgenomen verkoop. Voor wat die laatste kritiek betreft, verwijst de verzoekende partij naar de omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen van 8 juli 1997, die verduidelijkt wat kan en niet kan in een natuurgebied.

9.2. In de memorie van wederantwoord argumenteert de verzoekende partij verder waarom het perceel in kwestie geen functionele eenheid kan vormen met het natuurreservaat, maar wel een eenheid vormt met het domein van de kandidaat-koper. Zij stelt dat het perceel geen deel uitmaakt van de beboste vallei van de verpachte en geëxploiteerde gronden waarmee het samen wordt verpacht, dat er een afsluiting bestaat tussen de eigendommen 374-375b en de particuliere eigendommen langs de Voer en dat het perceel tevens afgescheiden wordt door de percelen 436a-437b van het Twaalfapostelenbos. Voorts ligt het natuurgebied dat door de provincie Vlaams-Brabant wordt beheerd op meer dan 400 meter. Het domein van de kandidaat-koper bestaat volgens de verzoekende partij in hoofdzaak uit natuurlijke vijvers, en het betrokken perceel zou door de landbouwer worden gebruikt "als verzamelplaats van takken, bladeren en andere materialen". Het zogenaamde vertuinde aspect van het domein van de kandidaat-koper, waarvoor deze een vergunning zou verkregen hebben, druist volgens de verzoekende partij niet in tegen de bestemming van het gebied.

9.3. In de laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat "uit niets blijkt dat de kandidaat-koper het litigieuze perceel effectief zal aanleggen op identieke wijze als zijn huidige bestaande tuin".

Beoordeling

10. Krachtens het motiveringsbeginsel of de materiële motiverings-plicht moet elke administratieve beslissing berusten op rechtens aanvaardbare motieven met een voldoende feitelijke grondslag. De motieven moeten in beginsel steunen op feiten die met de werkelijkheid overeenstemmen. Als annulatierechter is de Raad van State belast met een wettigheidstoezicht. Het komt de Raad van

State niet toe het feitenonderzoek in de behandelde zaak over te doen en in plaats van het bestuur te appreciëren of een machtiging tot verkoop al dan niet moet worden verleend. De Raad vermag wel na te gaan of de administratieve overheid rechtmatig tot haar voorstelling van de feiten is kunnen komen. Hij kan dus nagaan of de feiten die de overheid als uitgangspunt heeft genomen, vaststaan in het licht van de gegevens die beschikbaar waren.

De verwerende partij heeft, aan de hand van het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos en van de stukken van het administratief dossier op niet kennelijk onredelijke wijze kunnen oordelen dat het perceel is gelegen in natuurgebied en dat het een functionele eenheid vormt met het natuurreservaat "12 apostelen".

Zij kon er derhalve op niet kennelijk onredelijke wijze van uitgaan dat de voorgenomen verkoop onvoldoende garanties biedt voor het behoud van de openbare bosfunctie, die zij waardevol acht.

De verwerende partij heeft de machtiging tot vervreemding van het betreffend perceel op grond van voldoende deugdelijke en draagkrachtige motieven geweigerd.

Het tweede middel is niet gegrond.

Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

11.1. Het derde middel steunt eveneens op de schending van artikel 2 van de motiveringswet. De verzoekende partij voert de "kennelijke onredelijke uitoefening van een discretionaire beslissingsbevoegdheid" aan.

Zij stelt dat de motiveringsplicht des te strenger moet worden opgevat, nu het bestuur over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. Zij

noemt de elementen in de beslissing irrelevant en minstens niet sterk genoeg om de beslissing te verantwoorden. Volgens haar wordt niet aangetoond waarom en hoe de verkoop zou leiden tot een aantasting van de natuurfunctie van het perceel. Voorts betoogt zij dat, gelet op het feit dat de bestreden beslissing een beperking inhoudt van haar eigendomsrecht, "een fundamenteel recht beschermd door o.a. artikel 16 van de GW en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM", de bestreden beslissing uitvoeriger en duidelijker diende te worden verantwoord en geargumenteerd. De motivering moet immers evenredig zijn met het belang van de beslissing.

11.2. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij nog toe dat een ruime beslissingsbevoegdheid een duidelijke, volledige en afdoende motivering niet kan uitsluiten of beperken, en dat de in de bestreden beslissing voorgehouden functionele eenheid van het perceel met het natuurreservaat niet wordt gemotiveerd.

11.3. In de laatste memorie betoogt de verzoekende partij nog dat de ligging van een perceel geen verantwoording kan bieden voor een mogelijke aantasting van de natuurfunctie.

Beoordeling

12. De criteria om een machtiging tot de verkoop van onroerende goederen die onder de toepassing van het bosdecreet vallen te verlenen of te weigeren zijn niet decretaal vastgesteld, zodat de Vlaamse minister, te dezen bij wege van delegatie aan het hoofd van het Agentschap voor Natuur en Bos, terzake over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.

Hiervoor is reeds geoordeeld dat de motieven dat het betrokken perceel gelegen is in de perimeter van het natuurreservaat "12 apostelen" en dat het bos een functionele eenheid vormt met het reservaat en deze natuurfunctie kan worden aangetast met de voorgenomen verkoop, deugdelijk zijn en de bestreden weigering kunnen dragen.

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 voornoemd motief wel degelijk pertinent en afdoende.

De formele motiveringswet vereist niet dat de motieven van de motieven kenbaar worden gemaakt. De omstandigheid dat de bestreden beslissing een beperking zou inhouden van het eigendomsrecht, verandert daar niets aan.

Het derde middel is niet gegrond.

Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

13.1. Als vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 3 van de motiveringswet, doordat de motivering van de bestreden beslissing niet afdoende is.

De verzoekende partij noemt de verwijzing naar artikel 16, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid (hierna : delegatie-besluit) niet relevant, aangezien die bepaling betrekking heeft op de bevoegdheid met betrekking tot het verlenen en intrekken van vergunningen, terwijl het te dezen niet gaat om een aanvraag tot vergunning.

Voorts bekritiseert de verzoekende partij het feit dat de bestreden beslissing enkel in globo verwijst naar het ministerieel besluit van 13 november 2006 tot regeling van specifieke en aanvullende delegatie van beslissingsbevoegdheden aan het hoofd van het intern verzelfstandigd Agentschap voor Natuur en Bos, zonder dat "de concrete wettelijke bepaling" van dit

ministerieel besluit wordt aangeduid waarop de verwerende partij zich baseert om het bestreden besluit te nemen.

Tenslotte acht de verzoekende partij de motivering van het bestreden besluit niet afdoende doordat zij geen kennis heeft mogen nemen van het beweerde ongunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos, zodat zij onmogelijk kan nagaan of het advies waarnaar wordt verwezen zelf afdoende gemotiveerd is.

13.2. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing had moeten verwijzen naar artikel 16, 1°, van het delegatiebesluit, dat voorziet in een delegatie van bevoegdheid om de beslissingen te nemen betreffende "de verwerving, de bouw, het beheer, de exploitatie, het onderhoud en de vervreemding van onroerende goederen en infrastructuren", in plaats van naar artikel 16, 4°, van het voormelde besluit, dat handelt over de bevoegdheid om vergunningen te verlenen.

13.3. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij dat de machtiging voor de vervreemding van openbaar bos niet als een vergunning kan worden beschouwd. Dit is volgens haar "juridisch totaal onjuist doordat artikel 16, 1° expliciet (in) de bevoegdheid van vervreemding van onroerende goederen voorziet".

Met betrekking tot het door de verwerende partij in haar memorie van antwoord vermelde ministerieel besluit van 13 november 2006 tot regeling van specifieke en aanvullende delegaties van beslissingsbevoegdheden aan het hoofd van het Agentschap voor Natuur en Bos, stelt de verzoekende partij dat de verwijzing ernaar niet overtollig is, en dat "vanaf het ogenblik dat er naar wetgeving wordt verwezen in de motivatie, de specifieke artikelen van deze wetgeving noodzakelijk moeten vermeld worden en dit om de voorwaarde van een afdoende juridische motivatie te vervullen".

Beoordeling

14. De verzoekende partij stelt ten onrechte dat de juridische motivering van de bestreden beslissing niet afdoende is voor zover erin expliciet wordt verwezen naar artikel 16, 4° van het delegatiebesluit.

Artikel 7, in fine, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om specifieke delegaties te verlenen aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

Artikel 16, 4°, van het delegatiebesluit verleent het hoofd van het agentschap delegatie om beslissingen te nemen betreffende het verlenen en het intrekken van vergunningen.

De beslissing betreffende de aanvraag tot machtiging voor de vervreemding van openbaar bos is een vergunning. Het gaat hier immers om een toestemming vooraleer tot vervreemding kan worden overgegaan. De verwijzing naar artikel 16, 4°, van voormeld delegatiebesluit, dat een besluit is ter uitvoering van voornoemd kaderdecreet, is derhalve afdoende als rechtsgrond voor het nemen van de bestreden beslissing.

De verwijzing in de bestreden beslissing naar het ministerieel besluit van 13 november 2006 tot regeling van specifieke en aanvullende delegaties van beslissingsbevoegdheden aan het hoofd van het Agentschap voor Natuur en Bos is te dezen niet relevant en is een niet determinerend motief.

Het ongunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos van 16 november 2007 wordt woordelijk overgenomen in de bestreden beslissing. Aldus wordt voldaan aan de voorwaarde dat de inhoud van het stuk waarnaar wordt verwezen, uiterlijk samen met de eindbeslissing ter kennis moet zijn gegeven.

Zoals uit de beoordeling van het tweede middel is gebleken is de opgegeven motivering afdoende. Aangezien het advies woordelijk en als enig motief wordt overgenomen in de bestreden beslissing kan er uiteraard geen sprake zijn van tegenstrijdige elementen in de motivering van het advies enerzijds en in de motivering van de bestreden beslissing anderzijds.

Het vierde middel is niet gegrond.

Vijfde middel

15. In een vijfde "middel" stelt de verzoekende partij voor aan het Grondwettelijk Hof de volgende twee prejudiciële vragen te stellen:

> "(...) Schendt artikel 90 van het Bosdecreet artikels 10 en 11 van de Grondwet in de mate dat het de verkoop van een onroerend goed toebehorende aan een publieke persoon aan de machtiging van de Vlaamse regering onderwerpt, en beantwoordt het onderscheid dat het maakt tussen publieke en privé-personen aan het evenredigheidsbeginsel?
>
> (...)
>
> Schendt artikel 90 van het Bosdecreet artikel 16 van de Grondwet, gelezen juncto artikels 10 en 11 van de Grondwet en/of artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in de mate dat het de uitoefening van het eigendomsrecht beperkt zonder voorwaarden vast te leggen voor de uitoefening van deze beperking?".

16. In zijn arrest nr. 17/96 van 5 maart 1996 oordeelde het Grondwettelijk Hof, toen Arbitragehof, over een vergelijkbare prejudiciële vraag het volgende:

> "De beweerde ongelijkheid die artikel 1bis van het Boswetboek in het leven roept tussen de gemeenten en de gewone particulieren inzake het beheer van hun privé-patrimonium vindt haar verantwoording in de regeling van de goederen en de wijze van beheer die het Boswetboek heeft georganiseerd voor de bossen die toebehoren aan publiekrechtelijke rechtspersonen. Het is niet kennelijk onredelijk vanwege hun aard op deze laatsten andere regels toe te passen dan die welke gelden voor privaatrechtelijke personen".

Vermits het Arbitragehof (thans Grondwettelijk Hof) aldus reeds uitspraak heeft gedaan over een vraag of een beroep met een identiek onderwerp, is de Raad van State overeenkomstig artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, niet gehouden dit Hof te verzoeken over deze vraag uitspraak te doen.

Artikel 16 van de Grondwet garandeert geen onbeperkte vrijheid van gebruik van eigendom. Wetten en verordeningen kunnen beperkingen op het gebruik van eigendom opleggen. In meerdere arresten heeft het Grondwettelijk Hof er op gewezen dat beperkingen van het gebruik van een goed niet onderworpen zijn aan de in artikel 16 van de Grondwet voorziene waarborgen (onder meer de arresten nr. 40/95 van 6 juni 1995, nr. 24/96 van 27 maart 1996, nr. 34/2001 van 13 maart 2001, en nr. 94/2003 van 2 juli 2003). Vermits de verzoekende partij te dezen geen schending van het eigendomsrecht aannemelijk maakt, behoeft de tweede prejudiciële vraag evenmin te worden gesteld.

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 tien maart tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Luc Hellin**