

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.091 van 30 april 2015
in de zaak A. 210.953/VII-38.986.**

In zake : 1. Ivan EYSACKERS
 2. Cathérine JONK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 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 5 december 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos van 4 oktober 2013 waarbij de ontheffing van het verbod tot ontbossing op een perceel gelegen te Hechtel-Eksel, kadastraal gekend 2^{de} afdeling, sectie E, nr. 307/V, niet wordt verleend.

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.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2015.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid Lippens, die loco advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Stijn Van Hulle, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout 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. De verzoekende partijen zijn bij notariële akte van 8 augustus 2012 onverdeeld eigenaar geworden van een bebost perceel, gelegen te Hechtel-Eksel, kadastraal gekend 2^{de} afdeling, sectie E, nr. 307/V.

Volgens het gewestplan Neerpelt-Bree, vastgesteld bij koninklijk besluit van 22 maart 1978, is het perceel bestemd tot een gebied voor

verblijfsrecreatie.

3.2. De verzoekende partijen wensen op een deel van het perceel een "eco-vriendelijke aardebedekte woning" te bouwen. Het betreft een vakantiewoning zonder zichtbare dakstructuur die deels ondergronds gelegen is.

3.3. Op 5 april 2013 dienen zij bij het Agentschap voor Natuur en Bos, afdeling Limburg, een aanvraag in tot ontheffing van het verbod op ontbossing voor het bouwen van een vakantiewoning met beperkte buitenaanleg.

De te ontbossen oppervlakte bedraagt ongeveer 5,40 are die voornamelijk ingenomen wordt door grove den en heide.

3.4. Het Agentschap voor Natuur en Bos deelt op 12 april 2013 aan de verzoekende partijen mee dat de motivering voor de ontheffing verder uitgewerkt dient te worden, met de nodige aandacht voor de ligging binnen de speciale beschermingszone vogelrichtlijngebied "Militair domein en vallei van de Zwarte Beek" en voor de eventuele negatieve effecten. Ook de ecologische evaluatie moet worden aangevuld.

3.5. Op 26 april 2013 verklaart het Agentschap voor Natuur en Bos de aanvraag onvolledig en derhalve niet ontvankelijk; de verzoekende partijen moeten hun aanvraag verduidelijken wat betreft de te ontbossen oppervlakte en zij moeten een ecologische screening uitvoeren rekening houdend met bepaalde belangrijke vogelsoorten.

3.6. Op 11 juni 2013 dienen de verzoekende partijen een nieuwe aanvraag in tot ontheffing van het verbod tot ontbossing.

3.7. Deze aanvraag wordt op 5 juli 2013 volledig en ontvankelijk verklaard.

3.8. Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert ongunstig omdat de aanvraag geen duidelijkheid geeft over hoe deze ontbossing kadert binnen een integrale ruimtelijke ontwikkeling van het recreatiegebied op het vlak van ontsluiting, nutsvoorziening, brandveiligheid, en dergelijke.

3.9. Op 4 oktober 2013 beslist de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos de gevraagde ontheffing niet te verlenen.

Dit is de bestreden beslissing. Ze steunt op de volgende motieven :

"[...]

Overwegende dat het te ontbossen perceel gelegen is in een gebied voor verblijfsrecreatie; dat ontbossing met het oog op het bouwen van een vakantiewoning met buitenaanleg verenigbaar is met de ruimtelijke bestemming;

Overwegende dat het te ontbossen perceel gelegen is binnen het vogelrichtlijngebied 'Militair domein en vallei van de Zwarte Beek' (BE2218311); dat er geen mitigerende maatregelen werden genomen ten aanzien van de soorten waarvoor het vogelrichtlijngebied werd afgebakend;

Overwegende dat het te ontbossen perceel niet gelegen is in VEN, beschermd landschap of een zoekzone voor bosuitbreiding;

Overwegende dat het een naaldhoutaanplanting betreft van grove den zonder onder- of nevenetage met in de struiklaag heide;

Overwegende dat het volgens de biologische waarderingskaart een complex van biologisch zeer waardevolle en waardevolle elementen betreft; dat het perceel gekarteerd werd als een jonge aanplant van grove den, droge struikheidevegetatie met struik- en boomopslag, vegetatieloze stuifduin;

Overwegende dat de ontbossing zich situeert in een groter aaneengesloten natuur- en boscomplex van Bosland en hierbij aansluitend het militair domein van het Kamp van Beverlo; dat het recreatiegebied gelegen is aan de rand van het ANB-domeinbos Pijnven en grenst aan een gebied met groene ruimtelijke bestemming;

Overwegende dat zich in de directe omgeving binnen dit recreatiegebied slechts een tweetal weekendverblijven bevinden;

Overwegende dat het perceel gelegen is in een nog relatief ongeschonden en grotendeels ongerept aaneengesloten geheel dat nog niet bebouwd is en dat als bos kan behouden blijven;

Overwegende dat het bos een natuurverbindingsfunctie heeft;

Overwegende dat er 5,40 are als te ontbossen oppervlakte wordt aangevraagd;

[...]".

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 90bis van het Bosdecreet, van artikel 15, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing (hierna : ontbossingsbesluit van 16 februari 2001), en van artikel 16, eerste lid, 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 : delegatiebesluit van 10 oktober 2003). Tevens stellen zij dat de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag voor de bestreden beslissing ontbreekt en dat die beslissing genomen werd met machtsoverschrijding.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat de bestreden beslissing werd genomen door de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos op grond van artikel 16, eerste lid, 4°, van het delegatiebesluit van 10 oktober 2003, terwijl dat artikel enkel betrekking heeft op "het verlenen en intrekken van vergunningen", dat de administrateur-generaal niet bevoegd was om de beslissing in verband met het al dan niet toekennen van een "ontheffing van het verbod tot ontbossing" te nemen en dat daartoe enkel de Vlaamse minister zelf bevoegd is op grond van artikel 90bis van het Bosdecreet en artikel 15, eerste lid, van het ontbossingsbesluit van 16 februari 2001.

5. De verwerende partij antwoordt dat onder de term "vergunning" in de zin van het delegatiebesluit van 10 oktober 2003 niet enkel moet worden begrepen de stedenbouwkundige of de verkavelingsvergunning, dat die term

algemener is en ook slaat op elke beschikking van individuele strekking waarbij iets dat eerst verboden was, niet meer verboden is voor de partij die de vergunning verkrijgt, dat het feit dat ook een stedenbouwkundige vergunning vereist is om over te gaan tot ontbossing daaraan geen afbreuk doet omdat de beslissing tot ontheffing van het verbod tot ontbossing een andere finaliteit heeft, dat in het oprichtingsbesluit van 23 december 2005 van het Agentschap voor Natuur en Bos helemaal niet werd voorzien in beperkingen op de algemene delegatie zoals bedoeld in artikel 17 van het delegatiebesluit van 10 oktober 2003, dat uit de samenlezing van voornoemde bepaling met artikel 4 van hetzelfde besluit afdoende blijkt dat de aan de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos gedelegeerde bevoegdheid zeker niet al te beperkend mag worden gezien, zodat onder de gedelegeerde bevoegdheid om vergunningen te verlenen of in te trekken ook de bevoegdheid moet worden begrepen om een aangevraagde ontheffing van het verbod op ontbossing te verlenen of te weigeren.

6. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat een stedenbouwkundige vergunning en een ontheffing van het verbod tot ontbossing helemaal niet met elkaar gelijk te schakelen zijn, dat een vergunning bepaalde handelingen/activiteiten toelaat, terwijl een ontheffing een voor een uitzonderlijk geval geldend verbod opheft, dat het woord "vergunning" geen geschikte overkoepelende term is en dat in het Bosdecreet een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen een vergunnings- en een opheffingsbeslissing.

7. In haar laatste memorie laat de verwerende partij nog gelden dat onder artikel 16, eerste lid, van het delegatiebesluit van 10 oktober 2003 het begrip "vergunning" ruim moet worden begrepen, dat de verzoekende partijen in principe niet in aanmerking komen voor een stedenbouwkundige vergunning aangezien de door hen beoogde ontbossing niet wordt vermeld in artikel 90bis, § 1, eerste lid, van het Bosdecreet, dat het gegeven dat een ontheffing van het verbod op ontbossing op zich niet volstaat om daadwerkelijk tot ontbossing over te gaan, er geen afbreuk aan doet dat het zonder die ontheffingsbeslissing onmogelijk is om een stedenbouwkundige vergunning voor de ontbossing te verkrijgen, dat het

ontbossingsverbod een eigen finaliteit heeft omdat het beoogt de verdere ontbossing en versnippering tegen te gaan, dat de ontheffingsbeslissing daarom wel degelijk kan worden gekwalificeerd als een beslissing over het al dan niet verlenen van een vergunning in de ruime zin, dat de bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffingsbeslissing minstens ressorteert onder de algemene delegatiebevoegdheid van artikel 17 van het delegatiebesluit van 10 oktober 2003 en dat in het oprichtingsbesluit van 23 december 2005 van het Agentschap voor Natuur en Bos niet werd voorzien in beperkingen van de algemene delegatiebevoegdheid.

Beoordeling

8. Artikel 16, eerste lid, 4°, van het delegatiebesluit van 10 oktober 2003 stelt dat het hoofd van het agentschap delegatie heeft om de beslissingen te nemen betreffende "het verlenen en intrekken van vergunningen". Het is op grond van die bepaling dat de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos de bestreden beslissing genomen heeft.

9. Artikel 90bis, §1, derde lid, van het Bosdecreet bepaalt dat voor "andere ontbossingen of voor andere verkavelingen in geheel of gedeeltelijk beboste terreinen, dan deze genoemd in het eerste lid, [...] de Vlaamse Regering, op individueel en op gemotiveerd verzoek van diegene die in aanmerking wenst te komen voor een vergunning tot ontbossen of een verkavelingsvergunning, de ontheffing (kan) toestaan van het verbod tot het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing of een verkavelingsvergunning voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen, met inachtneming van de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening en na advies van het Agentschap. [...]".

De ontheffing van het verbod tot ontbossing, bedoeld in voornoemde bepaling, is opgevat als een voorafgaandelijke voorwaarde tot het kunnen verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossen en geeft dus op zich niet de toelating om over te gaan tot rooiing van een bos. Dergelijke

ontheffing richt zich in de eerste plaats tot de overheid die moet oordelen over de vereiste stedenbouwkundige vergunning.

De ontheffing van het verbod tot ontbossing is niet gelijk te stellen met een "vergunning" in de zin van artikel 16, eerste lid, 4°, van het delegatiebesluit van 10 oktober 2003. Ze strekt er immers niet toe om aan de begunstigde machtiging te verlenen om tot de beoogde ontbossing over te gaan. Het feit dat de aan het hoofd van het agentschap gegeven delegatie in beginsel algemeen is, verandert daar niets aan. De stedenbouwkundige vergunning en de ontheffing van het verbod tot ontbossing verhouden zich onderling evenmin als de soorten van beslissingen die opgesomd worden in artikel 4, 1° en 2°, van het delegatiebesluit van 10 oktober 2003.

Het eerste middel is gegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

10. De verzoekende partijen doen ter terechtzitting afstand van de vraag dat de verwerende partij zou worden veroordeeld tot betaling van een rechtsplegingsvergoeding.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos van 4 oktober 2013 waarbij de ontheffing van het verbod tot ontbossing op een perceel gelegen te Hechtel-Eksel, kadastraal gekend 2^{de} afdeling, sectie E, nr. 307/V, niet wordt verleend.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig april tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys