

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.862 van 1 maart 2018
in de zaak A. 220.236/VII-39.792.**

In zake : 1. Jean-Pierre LEIRENS
 2. Pierre EICKHOFF
 3. Dominique EICKHOFF
 4. Jean-Frédéric EICKHOFF
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bob Martens
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 106
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 1. het AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS
 2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip Vincke
 kantoor houdend te 9600 Ronse
 Grote Markt 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 september 2016, strekt tot de “gedeeltelijke” nietigverklaring van het besluit van het Agentschap voor Natuur en Bos van 23 juni 2016 waarbij het verzoek om vergoeding en om opheffing van het bouwverbod in de zin van artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud (hierna: wet Natuurbehoud) ontvankelijk en deels gegrond wordt bevonden en de verschuldigde vergoeding wordt vastgesteld op 386.058,77 euro, uit te betalen aan eerste verzoeker.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De tweede verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 februari 2018.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bob Martens, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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 eigenaars, respectievelijk mede-eigenaars, van een aantal percelen, gelegen te Bredene, kadastraal gekend

als tweede afdeling, sectie C, nrs. 125T2, 133E, 145D3, 169C, 169/02C, 170A en 170/02D. Bij besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994, bekrachtigd bij decreet van 21 december 1994, zijn deze percelen beschermd als duingebied. Op 5 september 2011 wordt aan eerste verzoeker met betrekking tot deze percelen een negatief stedenbouwkundig attest afgeleverd.

3.2. In het licht hiervan dienen de verzoekende partijen, op grond van artikel 54 van de wet Natuurbehoud, op 29 augustus 2014 een vraag tot schadevergoeding in. Ook verzoeken zij voor bepaalde percelen om de opheffing van het bouwverbod.

3.3. Na het advies te hebben ingewonnen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek en na het akkoord te hebben verkregen van de Inspecteur-Generaal van Financiën, neemt het hoofd van het Agentschap voor Natuur en Bos op 23 juni 2016 de thans bestreden beslissing waarbij het verzoek tot opheffing van het bouwverbod wordt afgewezen, aan de tweede tot vierde verzoekende partij geen schadevergoeding wordt toegekend omdat “voor de berekening van de schadevergoeding [...] geen rekening [wordt] gehouden met de overdracht van de goederen die na 14 juli 1993 doorgang vond” en aan eerste verzoeker een schadevergoeding wordt toegekend ten belope van 386.058,77 euro.

IV. Aanduiding van de verwerende partijen

4. Blijkens artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Natuur en Bos, is de eerste verwerende partij een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid binnen het Vlaams ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie, thans het Vlaams ministerie van Omgeving. De eerste verwerende partij dient buiten de zaak te worden gesteld.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

5. De verzoekende partijen stellen in hun verzoekschrift, omtrent de rechtsmacht van de Raad van State, dat het voorwerp van het beroep “niet de betwisting [betreft] van (i) de niet-toekenning van de schadevergoeding voor tweede verzoekende partij, (ii) en/of de hoogte van de toegekende schadevergoeding voor eerste verzoekende partij” en dat zoals aangegeven in de bestreden beslissing “niet Uw Raad, maar wel de vrederechter of desgevallend de rechtbank van eerste aanleg bevoegd [is] voor dergelijke vorderingen”. Zij verduidelijken dat het beroep enkel strekt tot de nietigverklaring van “de voorafgaande handeling van het bestuur die de rechten van erfopvolgers miskent ingevolge de schending van onder andere, artikel 54 Wet natuurbescherming” en dat aangezien voornoemde wet “geen gewag maakt welke verhaalinstantie voor dergelijke handelingen bevoegd is” de Raad van State bevoegd is om “het discretionair foutief handelen van de overheid die leidde tot de bestreden beslissing te beoordelen op haar rechtmatigheid”.

6. De verwerende partij stelt daar tegenover dat, waar de bevoegdheid van de Raad van State als toegewezen moet worden aangemerkt, artikel 144 van de Grondwet aan de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht de exclusieve rechtsmacht toekent om kennis te nemen van geschillen over burgerlijke rechten, dat de bevoegdheid van de Raad van State wordt bepaald door de vraag of het voorwerp van het geding een beslissing is die door de overheid wordt genomen in de uitoefening van een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, dan wel een beslissing waarbij de overheid zonder enige mogelijkheid tot appreciatie slechts vaststelt of de betrokkene voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden en daaraan de voorgeschreven rechtsgevolgen verbindt. Volgens de verwerende partij oefent het Agentschap voor Natuur en Bos geen enkele discretionaire bevoegdheid uit bij het nemen van een beslissing omtrent een schadevergoeding die gevraagd wordt op grond van artikel 54 van de

wet Natuurbehoud. In dit verband wijst zij erop dat de beschermde percelen bij decreet zijn aangeduid en de te hanteren eenheidsprijzen, de indexeringscoëfficiënten en het te dulden verlies reglementair zijn vastgesteld, zodat de hele berekeningswijze geen enkele beoordelingsmarge laat. De verwerende partij besluit dat het beroep betrekking heeft op de uitoefening van een subjectief recht waaromtrent het hoofd van het Agentschap voor Natuur en Bos slechts een gebonden bevoegdheid heeft en dat een dergelijk geschil voor de justitiële rechter moet worden gebracht.

Waar de verzoekende partijen in hun verzoekschrift stellen dat zij een “voorafgaande handeling” aanvechten, ziet de verwerende partij niet in om welke voorafgaande handeling het zou kunnen gaan, nu er in voorliggend geval geen sprake is van een complexe administratieve rechtshandeling. Voorts meent zij dat de stellingname van de verzoekende partijen er in wezen op neerkomt dat zij een andere interpretatie van artikel 54 van de wet Natuurbehoud voorstaan, wat evenwel niet impliceert dat de Raad van State bevoegd zou worden in materies waar de bevoegdheid van de overheid gebonden is.

7. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat het enkele feit dat de bestreden beslissing een weerslag kan hebben op een subjectief recht niet volstaat om te besluiten dat het rechtstreekse en werkelijke voorwerp van het geschil betrekking heeft op de erkenning van dit subjectief recht. In dit verband wijzen zij erop dat de aanvraag tot schadevergoeding voor de percelen nrs. 169/02C, 170A, deel van 170/02/D en een deel van 125T2, ten dele in eigendom van de tweede, derde en vierde verzoekende partij, werd afgewezen om reden dat het verzoek niet zou voldoen aan de voorwaarde van artikel 54, § 4, van de wet Natuurbehoud daar voor de berekening van de schadevergoeding geen rekening kan worden gehouden met de overdracht van goederen die na 14 juli 1993 heeft plaatsgevonden. Aldus blijkt dat het Agentschap voor Natuur en Bos van mening was dat de schadevergoeding voor het in artikel 52 van de wet Natuurbehoud bedoelde bouwverbod uitsluitend toekomt aan eigenaars van gronden die reeds vóór de bescherming ervan op 14 juli 1993 in hun bezit waren.

Door onder die interpretatie ook de overdracht van goederen ten algemene titel of bij erfenis te begrijpen, worden de reglementair vastgestelde voorwaarden niet louter toegepast, maar wordt een eigen beoordeling of invulling gegeven aan het begrip “overdracht van de goederen”. Zoals in het eerste middel wordt uiteengezet is dergelijke zienswijze manifest onrechtmatig en berust deze op een foutieve interpretatie van artikel 54, § 4, van de wet Natuurbescherming. Derhalve zou vaststaan dat de bevoegdheid van het bestuur niet volstrekt gebonden was, hetgeen volstaat opdat de Raad van State kennis kan nemen van voorliggend geschil. Ook stellen de verzoekende partijen dat de opheffing van het bouwverbod voor de overheid een modaliteit is om in plaats van een geldelijke schadevergoeding een schadevergoeding in natura te verlenen, waarmee volgens hen eens te meer wordt aangetoond dat de bestreden beslissing tot stand is gekomen op grond van de uitoefening van een discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Tot slot preciseren zij dat het tweede middel er niet toe strekt om voor eerste verzoeker tegelijk een geldelijke schadevergoeding en een opheffing van het bouwverbod te verkrijgen, maar dat het wijst op een discrepantie in het onderscheid van eerste verzoeker als eigenaar en de overige verzoekende partijen als eigenaars-rechtsopvolgers ten algemene titel, om te bepalen of een geldelijke schadevergoeding dan wel een schadevergoeding in natura in de zin van een opheffing van het bouwverbod zal worden verleend.

Beoordeling

8. Uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten - altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft, en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft - tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Dat is het geval wanneer het annulatieberoep gericht is op de erkenning van een

subjectief recht waaromtrent het bestuur geen discretionaire, maar slechts een gebonden bevoegdheid bezit.

Opdat er sprake zou zijn van een vordering op grond van een subjectief recht, en dus van de onbevoegdheid van de Raad van State, is vereist dat de verzoekende partij zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan de verzoekende partij belang heeft.

De bevoegdheid van de Raad van State hangt aldus af van de vraag of wat bestreden wordt een beslissing is waarbij de overheid gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid, of integendeel een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene al dan niet voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor hij zich kan beroepen op een welbepaald recht.

9. Artikel 54, § 4, van de wet Natuurbehoud bepaalt dat “[v]oor de berekening van de schadevergoeding [...] geen rekening [wordt] gehouden met de overdracht van de goederen die na 14 juli 1993 doorgang vond”. Paragraaf 7 van dezelfde bepaling stelt dat “[a]an de verplichting tot schadevergoeding kan worden voldaan door een met redenen omkleed besluit van de Vlaamse regering, en na advies door het Instituut voor Natuurbehoud, houdende opheffing van het in artikel 52 bedoelde bouwverbod voor het betrokken perceel”.

De beslissing waarbij de opheffing van het bouwverbod, bedoeld in artikel 54, § 7, van de wet Natuurbehoud, wordt geweigerd en de berekening, overeenkomstig de in voornoemde wet vastgestelde parameters, van het uit die weigering voortvloeiende recht op de toekenning van een schadevergoeding wegens de definitieve aanduiding van het betrokken perceel als beschermd duingebied, vormt één ondeelbare rechtshandeling. In zoverre aan de tweede, derde en vierde verzoekende partij geen schadevergoeding wordt toegekend omdat zij hun eigendomsrecht pas verworven hebben op 6 oktober 2007, is deze

weigering het gevolg van de louter gebonden toepassing van artikel 54, § 4, van de wet Natuurbehoud naar luid waarvan “[v]oor de berekening van de schadevergoeding [...] geen rekening [wordt] gehouden met de overdracht van de goederen die na 14 juli 1993 doorgang vond”. Waar de verzoekende partijen de uitoefening van die gebonden bevoegdheid in strijd achten met de geldende burgerrechtelijke regels in verband met de overdracht van goederen, is de bevoegdheid van de Raad van State ter beslechting van dergelijk geschil uitgesloten op grond van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet.

10. De Raad van State is zonder rechtsmacht.

BESLISSING

1. Het Agentschap voor Natuur en Bos wordt buiten de zaak gesteld.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro, elk voor een vierde, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een maart tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Pierre Lefranc,	waarnemend kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Pierre Lefranc