

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.314 van 26 april 2018
in de zaak A. 222.174/VII-39.982.**

In zake : Richard BRULS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEWESTELIJK STEDENBOUWKUNDIG AMBTENAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willem Slosse en Stijn Brusselmans
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 10 mei 2017, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1617/0720 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 28 maart 2017 in de zaak RvVb/1415/0351/SA/0446.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 30 mei 2017 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 maart 2018.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Gebruers, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor verzoeker, en advocaat Stijn Brusselmans, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. Met een besluit van 23 december 2014 verleent de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (hierna: GSA) aan het Vlaamse Gewest een stedenbouwkundige vergunning “voor het uitvoeren van landduinherstel over een oppervlakte van ongeveer 35ha in het domein Most-Keiheuvel”.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van verzoeker tot de vernietiging van de vergunningsbeslissing van 23 december 2014.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert de schending aan van artikel 4.4.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 12.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit) en artikel 149 van de Grondwet.

In een eerste middelonderdeel zet verzoeker uiteen dat het bestreden arrest in strijd met artikel 4.4.5 VCRO oordeelt en niet regelmatig met redenen omkleed is om volgende redenen:

“Het bestreden arrest oordeelt bijgevolg in deze motieven dat:

- ✓ de verwerende partij in de bestreden beslissing uitdrukkelijk motiveert dat de werken de algemene bestemming van de gronden niet in het gedrang brengen, aangezien de functies natuur en recreatie naast elkaar en in verweving met elkaar bestaan, waardoor volgens de verwerende partij het open landschapsbeeld versterkt zal worden en de beleavingswaarde voor de recreant verhoogd wordt.
- ✓ uit het dossier blijkt dat de mogelijke effecten zeer uitvoerig werden onderzocht, waarbij onder meer werd gewezen op het feit dat de werken worden uitgevoerd tijdens de wintermaanden en het grotendeels tijdelijke hinder betreft.
- ✓ een aantal voorwaarden worden opgelegd die de impact verder beperken.
- ✓ het loutere feit dat een aantal percelen (tijdelijk) ontoegankelijk zullen zijn voor recreanten, op zich niet aantoon dat het gebied aan de recreatiebestemming wordt onttrokken.
- ✓ slechts een fractie van deze oppervlakte gelegen is in recreatiegebied.
- ✓ in zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat met de aanvraag een ‘lelijk woestijnlandschap’ ontstaat, zonder enige recreatieve

waarde, het middel louter opportuiniteitskritiek betreft waarover de Raad zich niet kan uitspreken.

Het eerste motief is niet meer dan een herneming [v]an de zeer algemeen geformuleerde motieven van de vergunningverlener. Deze motieven bieden geen antwoord op de concrete kritieken van verzoeker in Cassatie. Het tweede motief appelleert aan de ontheffing van de MER-plicht en het voorgaande onderzoek. Het valt niet in te zien op welke wijze het volledig rooien van bomen en plagen van de onderliggende grond kan worden beschouwd als een ‘tijdelijke maatregel’.

Het derde motief verwijst naar vergunningsvoorwaarden zonder deze voorwaarden in de motivering te betrekken. Bovendien bieden deze voorwaarden geen antwoord op de kritieken van verzoeker in Cassatie. Het vierde motief over de tijdelijke ontoegankelijkheid repliceert op een bijkomend motief van verzoeker in Cassatie, maar handelt niet over de essentie van het middel. In ieder geval is dit motief geen antwoord op de geviseerde handelingen.

Enkel het zesde motief gaat in op de kritieken van verzoeker in Cassatie. De Raad zal merken dat enkel in dit motief de kritiek van verzoeker in Cassatie zeer voorzichtig wordt benaderd. De RvVb beperkt er zich toe te stellen dat de kritieken van verzoeker in Cassatie ‘louter opportuiniteitskritiek’ zouden uitmaken. Op die manier kan natuurlijk nooit kritiek worden geleverd op stedenbouwkundige vergunningen die in toepassing van artikel 4.4.5 VCRO worden afgeleverd.

Het vijfde motief is onjuist. De Raad zal in de procedurestukken vaststellen dat geen enkele partij dit argument heeft aangevoerd. Kennelijk heeft de Raad dit argument zelf gedestilleerd uit het administratief dossier. In de overige motieven van het bestreden arrest wordt dit motief nergens herhaald”.

In een tweede middelonderdeel licht verzoeker toe dat het bestreden arrest in strijd met het inrichtingsbesluit oordeelt en niet regelmatig met redenen omkleed is om volgende redenen:

“Het bestreden arrest oordeelt bijgevolg in deze motieven dat:

- ✓ volgens de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen in bosgebieden alle werken en handelingen toegelaten die kunnen bijdragen tot de kwaliteit van het bos, de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden.
- ✓ dat de ontbossing gericht is op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden en de aanvraag uitgaat van het agentschap voor Natuur en Bos, met het oog op landduinherstel.

- ✓ dat de ontbossing beperkt blijft tot de percelen die werden geselecteerd op basis van hun abiotische en biotische potenties voor de ontwikkeling van het habitatype 2310/2330.
- ✓ in het besluit van 25 juni 2014 tot ontheffing van het verbod tot ontbossing wordt geconcludeerd dat het bos wordt gecompenseerd door een ecologisch meerwaardig alternatief.

Het eerste motief verwijst naar het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008. Dit besluit heeft betrekking op stedenbouwkundige voorschriften bij RUP's, en kan dan ook geen verantwoording bieden om de verordende voorschriften van het gewestplan bij de stedenbouwkundige vergunningverlening ter zijde te schuiven.

Het tweede motief verwijst naar de vergunningsaanvrager en de betrachting van de vergunde handelingen. Deze motieven nemen niet weg dat het bosbestand onherroepelijk verdwijnt en niet worden vervangen. Het bos van de bosgebieden is een economisch te exploiteren goed, waar de bos- en houtproductie primeert, wat meteen ook betekent dat kaalkap toegestaan is, weliswaar in functie van een daarop volgende herbebossing (dit in tegenstelling tot ontbossing die geen herbebossing impliceert).

Het derde motief dat dat de ontbossing beperkt blijft tot de percelen die werden geselecteerd op basis van hun abiotische en biotische potenties voor de ontwikkeling van het habitatype 2310/2330 kan evenmin verantwoording bieden. Deze vaststelling biedt geen grondslag om de bindende gewestplanvoorschriften te omzeilen.

Hetzelfde geldt voor het vierde motief dat in het besluit van 25 juni 2014 tot ontheffing van het verbod tot ontbossing wordt geconcludeerd dat het bos wordt gecompenseerd door een ecologisch meerwaardig alternatief. De boscompensatie bevindt zich niet op kwestieuze percelen, maar situeert zich elders.

Door aldus te beslissen over de in het verzoek tot vernietiging uiteengezette argumentatie oordeelt het bestreden arrest in strijd met het Inrichtingsbesluit, en schendt het arrest artikel 149 Gw, aangezien het niet regelmatig met redenen omkleed is.

Het enig middel is gegrond in de beide onderdelen”.

Verzoeker voegt toe dat hij “wel degelijk de schending van artikel 149 Grondwet kan opwerpen tegen een arrest dat steunt op foutieve of onwettige motieven”.

Beoordeling

5. Het middel gaat terug op de ongegrondverklaring door de RvVb van het tweede middel van verzoeker waarin hij blijkens het bestreden arrest de

schending aanvoert “van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van artikel 4.4.5 VCRO en het zorgvuldigheidsbeginsel” omdat:

- eerste onderdeel, het rooien van 35 hectare bos geen “‘beperkte’ handeling” in de zin van artikel 4.4.5 VCRO is maar integendeel “de algemene bestemming van het bosgebied in het gedrang” brengt en “het recreatiegebied zijn recreatieve waarde zal verliezen, aangezien bepaalde zones ontoegankelijk worden”;
- tweede onderdeel, “de afwijkmogelijkheid van artikel 4.4.5 VCRO niet concreet gemotiveerd wordt in de bestreden beslissing”.

6. Het bestreden arrest verwerpt het eerste middelonderdeel op grond van volgende motieven:

- de percelen zijn volgens het gewestplan gelegen in gebied voor dagrecreatie, gebied voor verblijfsrecreatie, bosgebied, natuurgebied en reservegebied voor dagrecreatie met grondkleur groengebied;
- in zoverre verzoeker aanvoert dat de bestreden vergunningsbeslissing meer dan een beperkte impact heeft op de bestemming bosgebied, gaat hij er verkeerdelijk van uit dat de GSA “hieromtrent toepassing heeft gemaakt van de afwijkingbepaling uit artikel 4.4.5 VCRO” aangezien de GSA “de aanvraag verenigbaar acht met de gewestplanbestemming bosgebied”;
- met betrekking tot de ligging in bosgebied:
- “[h]et loutere feit dat de vergunningsaanvraag voorziet in het rooien van bomen, is [...] niet voldoende om te concluderen dat de aanvraag onverenigbaar zou zijn met de bestemming bosgebied”;
- “de ontbossing van 28 hectare [...] is net gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van [de] landschapswaarden, hetgeen door [verzoeker] uitdrukkelijk wordt erkend”; de aanvraag gaat uit van het Agentschap voor Natuur en Bos en kadert “binnen het ‘Life+’project Most-Keiheuvel [...] met een totale oppervlakte van 540 hectare, waarvan nog 200 à 250 hectare bebost zal zijn”; de ontbossing blijft beperkt “tot de percelen die werden geselecteerd op basis van hun abiotische en biotische potenties voor de ontwikkeling van het habitattypen 2310/2330 en het feit dat ze aansluiten op percelen die momenteel reeds gekenmerkt worden door het

habitattype 2310/2330”; “[i]n het besluit van 25 juni 2014 tot ontheffing van het verbod tot ontbossing wordt geconcludeerd dat het bos wordt gecompenseerd door een ecologisch meerwaardig alternatief”;

- de GSA heeft terecht “geoordeeld dat de aanvraag, behoudens wat het recreatiegebied betreft, principieel in overeenstemming is met de geldende voorschriften, minstens” toont verzoeker “het tegendeel niet aan”;

- met betrekking tot de ligging in recreatiegebied:

- verzoeker erkent “dat de aanvraag gericht is op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van [de] landschapswaarden” en stelt enkel “dat de aanvraag geen ‘beperkte impact’ heeft op de verwezenlijking van de algemene bestemming”;

- een afwijking op grond van artikel 4.4.5 VCRO is mogelijk voor zover de algemene bestemming van de gronden niet in het gedrang wordt gebracht;

- in de bestreden vergunningsbeslissing worden de mogelijke effecten zeer uitvoering onderzocht, wordt gemotiveerd waarom “de werken de algemene bestemming van de grond niet in het gedrang brengen”, en “worden een aantal voorwaarden opgelegd die de impact verder beperken”;

- verzoeker gaat eraan voorbij dat slechts een fractie van de oppervlakte van 35 ha “gelegen is in recreatiegebied” en formuleert louter opportuiniteitskritiek in zoverre hij aanvoert “dat met de aanvraag een ‘lelijk woestijnlandschap’ [...], zondere enige recreatieve waarde” ontstaat;

- verzoeker toont “niet aan dat de conclusie van de [GSA] dat de bestaande recreatieve verblijven niet in het gedrang komen, foutief of kennelijk onredelijk is”;

- de vrees van verzoeker dat zijn weekendverblijf op termijn zal moeten verdwijnen omdat de “habitatvlekken” met elkaar zullen worden verbonden, vloeit niet voort uit de bestreden vergunningsbeslissing; de kritiek van verzoeker “op het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszone en de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten, heeft evenmin betrekking op de bestreden beslissing en de in dit middel opgeworpen bepalingen”.

7. Het bestreden arrest verwerpt het tweede middelonderdeel op grond van volgende motieven:

- “[u]it de beoordeling van het eerste onderdeel blijkt dat de [GSA] in de bestreden beslissing afdoende gemotiveerd heeft waarom de aanvraag een beperkte impact heeft op de gewestplanbestemming recreatiegebied”;
- het “blijkt afdoende dat de [GSA] de aanvraag voor het overige verenigbaar acht met de gewestplanbestemmingen, zodat hieromtrent niet moest worden gemotiveerd waarom toepassing gemaakt kan worden van enige decretale afwijking en het middel feitelijke grondslag mist”.

8. In zoverre het eerste middelonderdeel de schending van artikel 4.4.5 VCRO aanvoert, wordt niet uiteengezet op welke wijze het bestreden arrest deze bepaling schendt.

Het eerste middelonderdeel is in zoverre onontvankelijk.

9. In zoverre het tweede middelonderdeel de schending van artikel 12.4 van het inrichtingsbesluit aanvoert, wordt niet uiteengezet op welke wijze het bestreden arrest deze bepaling schendt.

Het tweede middelonderdeel is in zoverre niet ontvankelijk.

10. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het hem voorgelegde arrest overeenkomstig de wet is genomen. Luidens artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, treedt de afdeling bestuursrechtspraak in geval van cassatieberoep “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

In zoverre het middel noopt tot het overdoen van de feitelijke beoordeling door de RvVb van het tweede middel van verzoeker, is de Raad van State niet bevoegd.

11. Het arrest van de RvVb moet overeenkomstig artikel 149 van de Grondwet met redenen worden omkleed.

De aan de RvVb opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet - al ware die redengeving verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Alleen een gemis aan motivering - of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven - maakt een schending uit van de aan de rechter opgelegde motiveringsverplichting.

Het middel dat uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt naar recht.

12. Uit de hiervoor aangegeven motieven van het bestreden arrest blijkt dat de hiervoor aangehaalde argumenten van verzoeker ter ondersteuning van zijn tweede middel, worden beantwoord door de RvVb.

Het middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

Het middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys