

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.302 van 13 september 2018
in de zaak A. 220.780/VII-39.841.**

In zake : 1. Herman SABBE
 2. Louise DHEERE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Katia Bouve
 kantoor houdend te 8420 De Haan
 Mezenlaan 9
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Bergé
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47, bus 001
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 november 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 20 september 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos van 2 juni 2016, houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen, ongegrond wordt verklaard en de bestuurlijke maatregel wordt bevestigd.

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 Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

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

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nick De Wint, die loco advocaat Katia Bouve verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Jutte Nijs, die loco advocaat Jan Bergé verschijnt voor de 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 de eigenaars van een perceel dat is gelegen te Damme en dat kadastraal bekend is onder afdeling 7, sectie B, nrs. 95D, 95E, 100C en 100D.

3.2. Lastens de verzoekende partijen wordt op 2 juni 2016 een proces-verbaal opgesteld houdende vaststelling van een milieumisdrijf op grond van schendingen van de artikelen 90, 90bis, 96 en 97, § 2, van het bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna: bosdecreet). Er wordt aan hen een bestuurlijke maatregel

opgelegd die er, kort samengevat, op neerkomt dat het bosgedeelte van de voornoemde percelen naar zijn oorspronkelijke bos- en natuurfunctie moet worden hersteld, dat bijgevolg de recent aangebrachte verhardingen (zijnde de met steenslag en betonnen afboording aangelegde oprit met bijhorende parking en het terras vooraan en rechts van de chalet) ofwel moeten worden geregulariseerd ofwel verwijderd met inbegrip van een heraanplanting, dat in de zone rond de chalet - waar recentelijk bomen werden geveld - het gazon moet worden verwijderd en tot heraanplanting moet worden overgegaan, zodat op het perceel een herbebossing moet worden uitgevoerd van om en bij de 800 m², en dat alle recent aangeplante sierstruiken (buxus) uit het bos moeten verdwijnen.

3.3. De verzoekende partijen dienen tegen de voormelde beslissing een administratief beroep in.

3.4. Na advies van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer, verklaart de bevoegde Vlaamse minister op 20 september 2016 het beroep ongegrond en bevestigt zij de beroepen bestuurlijke maatregel.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel wordt de schending ingeroepen van artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, de motiveringsplicht, het verbod op machtsafwending, en de artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991

betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet).

Onder verwijzing naar het “substantieel tijdsverloop” dat er voornamelijk in bestaat dat de chalet - zijnde de hoofdconstructie - op heden 46 jaar oud is, vestigen de verzoekende partijen de aandacht op een arrest van het hof van beroep te Gent inzake een nabijgelegen hoeve, waarbij het hof de herstellvordering inzake stedenbouw kennelijk onredelijk verklaarde en op een negatief advies van de hoge raad voor het handhavingsbeleid van 25 april 2016 ten aanzien van een herstellvordering van de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur. De verzoekende partijen stellen zich op het standpunt dat de ingeroepen rechtspraak en advisering naar analogie kan worden toegepast op hun zaak. Datzelfde tijdsverloop brengt hen ook tot het inroepen van een gerechtvaardigd vertrouwen dat er ten aanzien van hun perceel nooit meer verder zou worden aangedrongen op het herstel van een toestand die teruggaat tot 1970. De verzoekende partijen maken gewag van een bestuurlijk gedogen en staven zulks met een aantal aanslagbiljetten van de belasting die zij jarenlang voor het betrokken perceel hebben betaald als zijnde een tweede verblijf.

Zij wijzen er vervolgens op dat de bovenstaande argumentatie al werd aangevoerd in hun beroepschrift, maar niet afdoende werd beantwoord in de bestreden beslissing zodat er op dit vlak een manifest motiveringsgebrek voorligt. Zo weliswaar de verwerende partij in haar beoordeling de nadruk legt op de recente feiten op het betrokken perceel - zoals de aanleg van verhardingen, het ontbossen, het aanplanten van exoten en de vertuining - verliest zij daarbij uit het oog dat deze recente feiten het natuurlijk gevolg zijn van het jarenlang gedogen van de recreatieve functie op een perceel dat naderhand is bestemd tot natuurgebied. Kortom, de verwerende partij gaat middels de bestreden beslissing buiten elke redelijke termijn over tot het handhaven van een jarenlang bestaande en gedoogde toestand op het betrokken perceel.

Ook menen de verzoekende partijen dat de overheid de feitelijke en stedenbouwkundige context uit het oog verliest - een context die erin bestaat dat de onmiddellijke omgeving wordt gekenmerkt door diverse weekendverblijven van de zogenaamde cluster Bolakkerstraat of de cluster Bollewallekens. De aldus bestaande recreatie heeft het desbetreffende gebied nog voor de eerste definitieve vaststelling van het gewestplan onttrokken aan zijn functie van natuurontwikkelingsgebied of groengebied. In die zin komt het de verzoekende partijen als kennelijk onredelijk voor dat zij er nu toe worden verplicht de recreatieve functie ongedaan te maken zodat een naderhand planologisch vastgestelde bestemming tot natuurgebied van ditzelfde perceel zou kunnen worden hersteld. Een en ander brengt de verzoekende partijen ertoe de nagestreefde doelstelling van natuurbehoud in vraag te stellen. Meer zelfs, zij zijn de mening toegedaan dat te dezen het milieuhandhavingsrecht wordt geïncorporaliseerd om de stedenbouwkundige handhaving alsnog mogelijk te maken. Waar overigens de bestreden beslissing zich toelegt op het ongedaan maken van de vertuining van het bosperceel alsook de verwijdering van bepaalde verhardingen en het verwijderen van plantaardige exoten, negeert de verwerende partij volgens de verzoekende partijen dat deze elementen een normale aanhorigheid bij de recreatiewoning vormen. Voorts stellen zij zich de vraag in welke mate de verwerende partij nog de verwijdering van een deel van de verhardingen in rode kiezel kan vragen, gezien zij dateren van ruim vóór de inwerkingtreding van het bosdecreet.

De verwerende partij wordt ook verweten in de bestreden beslissing niet verder te gaan dan het louter weergeven van de thans geldende compensatieregel, zonder dat er ook maar iets wordt geconcretiseerd. Waar enkel wordt gesteld dat de verzoekende partijen weten wat van hen verwacht wordt, klagen zij aan nog steeds niet te weten hoeveel bomen zij zouden moeten aanplanten. Zo er luchtfoto's voorliggen, vormt dit volgens de verzoekende partijen geen bewijs, nu het verdwijnen van bebossing ook andere oorzaken kan hebben, zoals bijvoorbeeld boomziektes.

Ten slotte betwisten de verzoekende partijen door middel van fotomateriaal dat zij een deel van het bos zouden hebben gekapt om te dienen als gazon.

5. In haar memorie van antwoord merkt de verwerende partij vooreerst op dat er een strikt onderscheid bestaat tussen milieurechtelijke en stedenbouwkundige handhaving, zodat van machtsafwending geen sprake kan zijn. Enig tijdsverloop na de vaststelling van een stedenbouwkundig misdrijf kan bijgevolg geen invloed hebben op een latere vaststelling van een milieumisdrijf, zoals te dezen het geval is. Evenmin kunnen stedenbouwkundige beslissingen of adviezen met betrekking tot percelen van derden van invloed zijn op de beoordeling van de milieurechtelijke kwestie.

Voorts stelt zij dat de milieumisdrijven, waarvoor de bestuurlijke herstelmaatregelen werden opgelegd, recent zijn gepleegd, meer bepaald in de periode 2012-2015, zodat er geen sprake is van een substantieel tijdsverloop. Bovendien wordt slechts het herstel gevorderd van het bosgedeelte dat recent werd gewijzigd door de aanleg van verhardingen, de omvorming naar gazon en de aanplanting van sierstruiken. Artikel 6.1 van het EVRM kan niet geschonden zijn, aangezien er geen tijd verloren is gegaan en de stedenbouwkundige vaststelling van 1972 geen startpunt vormt voor het gelaakte tijdsverloop. Al evenmin kunnen de verzoekende partijen voorhouden dat inbreuken op het bosdecreet - waaronder vertuining, aanleg van verhardingen en exoten - een natuurlijk gevolg zijn van een stedenbouwkundig gedogen. Voorts is de discussie over het al dan niet onttrokken zijn van het gebied Bollewallekens aan de functie van natuurontwikkelingsgebied of groengebied niet pertinent, nu de kwalificatie “bos” in de zin van het bosdecreet, los staat van de gewestplanbestemming en teruggaat op de werkelijke feitelijke toestand van een grondoppervlakte. De bestuurlijke maatregelen worden slechts opgelegd met het oog op het herstel van een bos en niet met het oog op het herstel van enige gewestplanbestemming, of het ongedaan maken van een recreatieve functie.

Nog volgens de verwerende partij is de bestreden beslissing uitvoerig en afdoende gemotiveerd, en zulks nog daargelaten de vaststelling dat zij niet verplicht is om elk bezwaar of middel van het administratief beroep expliciet te weerleggen. Zo wordt onder meer uitdrukkelijk aangegeven waar een heraanplanting moet gebeuren, namelijk waar de recente verhardingen werden aangebracht en in de zone rond de chalet waar het bos werd omgezet in gazon. Er werd aldus geconcretiseerd op welke plaatsen een heraanplanting nodig is en er werd uitdrukkelijk gesteld dat een herbebossing moet gebeuren van om en bij de 800 m². De verwerende partij stelt dat zij geen exacte hoeveelheid bomen moet vermelden, nu het aantal op voldoende duidelijke wijze blijkt uit de beslissing houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen. De stelling dat enkel zieke bomen werden verwijderd, wordt niet bijgevalen omdat zulks niet kan overeenstemmen met de werkelijkheid. Voorts gaat de bestreden beslissing uit van de uitdrukkelijke verklaring van tweede verzoekster dat het gazon volledig werd heraangelegd in 2013-2014, alsook van het onderzoek van de verbalisanten-toezichthouders, zodat zij steunt op een juiste feitenvinding.

Zij kan zich ook niet vinden in het standpunt dat er geen natuurbehoud zou moeten worden nagestreefd in een gebied dat uitdrukkelijk bestemd is als natuurgebied. De bestreden beslissing stelt terecht dat de bestemming van het gewestplan in dit opzicht determinerend is en dat de kwalificatie “bos” betrekking heeft op de werkelijke, feitelijke toestand van een grondoppervlakte.

6. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat zowel de handhaving op milieu- als op stedenbouwkundig vlak onderhevig zijn aan fundamentele rechtsprincipes zoals de redelijke termijn. Daarnaast zou de verwerende partij uit het oog verliezen dat de door haar aangehaalde recente feiten het natuurlijk gevolg zijn van het jarenlang gedogen van de recreatieve functie op een perceel dat nadien is bestemd tot natuurgebied. Voorts zou het gevoerde verweer zich beperken tot het ontkennen van de ingeroepen schending van het vertrouwensbeginsel, evenwel zonder tegen te

spreken dat in de bestreden beslissing dienaangaande geen enkele overweging is opgenomen. Wat de compensatie-eis betreft, benadrukken de verzoekende partijen dat de verwerende partij zichzelf verliest in een cirkelredenering. Tot slot blijven de verzoekende partijen de mening toegedaan dat in voorliggend geval het milieuhandhavingsrecht wordt geïnstrumentaliseerd om de stedenbouwkundige handhaving alsnog mogelijk te maken in de cluster Bollewallekens.

7. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat het substantieel tijdsverloop vooral gelegen is in het feit dat er gedurende al deze jaren door de stedelijke overheid - die bevoegd is om op stedenbouwkundig en milieurechtelijk vlak desgevallend de vereiste handhavende initiatieven te nemen - geen enkele actie is ondernomen. Uit het dossier blijkt voorts ook dat de verwerende partij van de problematiek op de hoogte was, terwijl zij op haar beurt geen enkele daadkrachtige handhavende actie heeft ondernomen. De bestreden beslissing, zo vervolgen zij, viseert wel degelijk het recreatief gebruik van het betrokken perceel dat teruggaat tot 1970 en om die reden illustreert dit dossier dat de bevoegde overheden alsnog komaf willen maken met een historisch passief dat zichzelf door hun eigen stilzitten hebben gecreëerd. Uit het dossier zou niet eens blijken hoe het betrokken bos er destijds zou hebben uitgezien. Derhalve is het wel degelijk van belang om de feitelijke toestand voor ogen te houden, namelijk dat de cluster Bollewallekens of Bolakkerstraat sinds begin jaren '70 aangewend werd voor recreatief gebruik en er over de volledige cluster nooit een bos heeft bestaan met de typische bodemvegetatie. De verzoekende partijen vragen zich in de gegeven omstandigheden dan ook af waaruit het beoogde herstel bestaat. In dit verband zou de verwerende partij allerminst overtuigen dat haar optreden te verantwoorden is voor een optimale bescherming van het bestaande leefmilieu, terwijl dit leefmilieu in kwestie bijna een halve eeuw gekenmerkt wordt door een recreatief gebruik. Tot slot stellen zij dat een “verbreding van de oorspronkelijke kiezelverharding” en de aanleg van “bijkomende verhardingen” niet afdoende wordt geïdentificeerd in het handhavingss dossier.

Beoordeling

8. Samen met de verwerende partij wordt vastgesteld dat “de milieumisdrijven waarvoor de bestuurlijke maatregelen werden opgelegd recent [zijn] gepleegd, meer bepaald in de periode 2012-2015”, zodat in de bestreden beslissing terecht wordt overwogen “dat er geen lang tijdsverloop kan ingeroepen worden tussen het uitvoeren van de illegale activiteiten en de vaststelling ervan”. Anders dan de verzoekende partijen het zien, wordt met de bestreden beslissing dan ook niet “het herstel [beoogd] van een toestand die teruggaat tot 1970”, zijnde het tijdstip waarop de chalet werd opgetrokken. Integendeel wordt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk gemotiveerd “dat de herstelmaatregelen gekoppeld werden aan de vaststelling van schendingen van het Bosdecreet en [dat] dit losstaat van enige herstellvordering die zou bestaan voor de chalet”.

Waar de verzoekende partijen de recente overtredingen van het bosdecreet beschouwen als een “natuurlijk gevolg” van het jarenlang gedogen van de aanwezigheid van de chalet, verliezen zij uit het oog dat het stedenbouwkundig- en het milieuhandhavingsbeleid onderscheiden doelstellingen dienen. Het eventuele gedogen op stedenbouwkundig vlak van de constructies, kon bij de verzoekende partijen bijgevolg niet het gerechtvaardigde vertrouwen doen ontstaan dat gebeurlijke milieumisdrijven ten eeuwigden dage zouden worden getolereerd. Voorts reikt de motiveringsplicht niet zo ver dat de verwerende partij in de bestreden beslissing uitdrukkelijk had moeten aangeven waarom het vertrouwensbeginsel niet wordt geschonden.

9. De bestreden beslissing wijst erop dat “de bestuurlijke maatregel het herstel beoogt van bos” en dat “de kwalificatie van ‘bos’ betrekking heeft op de werkelijke, feitelijke toestand van een grondoppervlakte en dus los staat van de gewestplanbestemming; [zo]dat de discussie over het al dan niet onttrokken zijn aan de functie van natuurontwikkelings- of groengebied in deze niet speelt”. Daarmee heeft de verwerende partij afdoende beantwoord dat de door de verzoekende partijen uiteengezette “feitelijke en stedenbouwkundige context”

- waarbij een recreatieve functie ongedaan zou worden gemaakt om een naderhand planologisch vastgestelde bestemming tot natuurgebied te herstellen - niet ter zake doet.

10. In zoverre de verzoekende partijen zich afvragen in welke mate de verwerende partij nog de verwijdering van een deel van de verhardingen in rode kiezel kan vragen, aangezien deze volgens hun verklaringen zouden dateren van ruim vóór de inwerkingtreding van het bosdecreet, gaan zij voorbij aan het gegeven dat de verwerende partij aanvaardt dat deze oprit op dat ogenblik reeds aanwezig was, maar tegelijkertijd vaststelt dat “de reeds bestaande oprit breder werd gemaakt, alsook nieuwe verharding werd aangelegd met steenslag en een betonnen afboording”, dat “hiervoor bomen werden verwijderd en werken werden uitgevoerd in bosgrond zonder de nodige vergunning” en dat “dit een milieumisdrijf uitmaakt waarvoor terecht de bestuurlijke maatregel tot afbraak van de werken werd opgelegd”. De verzoekende partijen tonen niet aan dat deze overwegingen onjuist of kennelijk onredelijk zouden zijn.

11. Met betrekking tot de bewering van de verzoekende partijen dat zij geen deel van het bos zouden hebben gekapt om te dienen als gazon en dit gazon reeds tientallen jaren aanwezig was op het betrokken perceel, verliezen zij uit het oog dat hen precies wordt aangewreven dat zij dit gazon recent hebben uitgebreid. Inzonderheid wordt in het proces-verbaal, op basis van een vergelijking tussen de luchtfoto's van 2009 (winter) en 2012 (voorjaar), vastgesteld dat “een met bomen begroeide zone werd gekapt vooraan de chalet”. Ook wordt in dit proces-verbaal verwezen naar de oppervlaktemeting die op de luchtfoto's wordt weergegeven om te besluiten dat “bij de chalet [...] een zone van +/- 500 m² [werd] ontbost en omgezet naar gazon”. Met de door de verzoekende partijen bijgebrachte foto's, die slechts de aanwezigheid van een gazon kunnen staven, slagen zij er niet in om de onjuistheid aan te tonen van de voormelde vaststellingen uit het proces-verbaal dat overeenkomstig artikel 16.3.25 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) met een bijzondere bewijswaarde is bekleed. De bewering dat het verdwijnen van de bebossing op hun

perceel niet noodzakelijkerwijze te wijten is aan het kappen van de bomen, maar mogelijkerwijze kan worden verklaard door boomziektes, wordt door de verwerende partij, rekening houdend met de hoeveelheid van verdwenen bomen, terecht als ongeloofwaardig afgedaan.

12. Waar de verzoekende partijen tot slot nog betogen dat de opgelegde compensatiemaatregel onvoldoende duidelijk is omdat zij niet kunnen opmaken hoeveel bomen precies moeten worden (her)aangeplant, wordt vastgesteld dat de bestuurlijke maatregel van 2 juni 2016 uitdrukkelijk verwijst naar enerzijds de recente verhardingen, bestaande uit “de met steenslag en betonnen afboording aangelegd[e] oprit en bijbehorende parking” en “het terras dat vooraan en rechts van de chalet is gelegen”, en anderzijds naar “de zone rondom de chalet waar recentelijk op wederrechtelijke wijze bomen werden geveld en de bosgrond werd omgezet naar gazon”, om vervolgens te besluiten dat in deze zones concreet “een herbebossing [dient] te worden uitgevoerd van om en bij de 800 m²”. Er kan, rekening houdend met deze voldoende duidelijke omschrijving en de in de bestuurlijke maatregel van 2 juni 2016 opgenomen foto’s, niet worden ingezien hoe deze maatregel aan duidelijkheid zou ontbreken. Gezien de graad van voldoende duidelijkheid is dan ook niet vereist dat de verwerende partij een exacte getal aangeeft van her aan te planten bomen.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

13. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 15, 16, 144, 145 en 146 van de Grondwet, in samenlezing met artikel 8, lid 1, van het EVRM en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, het “principe van de hiërarchie van de wetkrachtige/verorden[en]de akten” en van artikel 16.3.12 DABM.

In een eerste middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat het grondwettelijk/verdragsrechtelijk principe van de onschendbaarheid van de woning ook geldt voor een recreatiewoning of een constructie die wordt aangewend voor recreatie, dat het betrokken perceel te situeren valt in hun privé-leven, dat aldaar ook correspondentie wordt ontvangen die hen toebehoort blijkens de aanwezigheid van een brievenbus, en dat nergens uit het dossier blijkt dat de verbalisanten een visitatiemachtiging van de politierechter dan wel een huiszoekingsbevel van de onderzoeksrechter hadden die hen toeliet om het kwestieuze perceel te betreden. Waar verbalisanten de tuin hebben betreden en hiervoor de poort hebben geopend om hun vaststellingen te kunnen doen, is zulks volgens de verzoekende partijen ongrondwettig. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat een derde aan de verbalisanten de toegang verschaftte tot het perceel. De verzoekende partijen zijn het voorts niet eens met de in de bestreden beslissing gehanteerde visie dat de grondwettelijke bescherming van de woning enkel opgaat voor bewoonde lokalen en menen dat in dit verband aan het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag moet worden gesteld of artikel 16.3.12 DABM verenigbaar is met artikel 15 van de Grondwet, in samenlezing met artikel 8, lid 1, van het EVRM, in de mate dat de onschendbaarheid van de woning in artikel 16.3.12 DABM enkel van toepassing is op bewoonde lokalen terwijl een woning in de zin van artikel 15 van de Grondwet ook een recreatiewoning betreft met alle daarbij horende aanhorigheden binnen de perimeter van het perceel waarop deze recreatiewoning staat.

In een tweede middelonderdeel betogen de verzoekende partijen dat de bestreden bestuurlijke maatregelen een inperking betekenen van hun eigendomsrecht, minstens een impact hebben op dit eigendomsrecht nu deze tot gevolg hebben dat zij een andere invulling moeten geven aan het betrokken perceel en de daarop aanwezige constructies en beplantingen. Waar het eigendomsrecht een burgerlijk recht is als bedoeld in artikel 144 van de Grondwet, kan enkel een justitiële rechter hierover uitspraak doen, terwijl de bestreden beslissing niet gewezen is door een justitiële rechter. Minstens noopt de voorgaande vaststelling

ertoe aan het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag te stellen of de artikelen 16.1.1 tot 16.7.9 DABM artikel 16 van de Grondwet niet schenden, in samenlezing met de artikelen 144 tot 146 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, in de mate dat deze artikelen een wetskrachtige basis verlenen voor het opleggen van maatregelen die een beperking behelzen van het eigendomsrecht, minstens een impact hebben op het eigendomsrecht. Zij besluiten dit middelonderdeel met de stelling dat de bestreden beslissing in wezen het objectief en het subjectief contentieux vermengt, terwijl beide soorten contentieux door de aangehaalde grondwettelijke bepalingen uitsluitend zijn toegewezen aan enerzijds de justitiële rechter en anderzijds de bestuursrechter.

14. De verwerende partij antwoordt, aangaande het eerste middelonderdeel, dat de toezichthouders het kwestieuze perceel niet hebben betreden, dat het aanvankelijk proces-verbaal van 2 maart 2016 in dit verband uitdrukkelijk vermeldt dat de vaststellingen gedaan zijn vanop de openbare weg en dat artikel 15 van de Grondwet, artikel 8, lid 1, van het EVRM of artikel 16.3.12 DABM bijgevolg niet geschonden kunnen zijn. Evenmin ziet de verwerende partij in hoe de bestreden beslissing strijdig zou zijn met de principes van de hiërarchie van de wetgevende normen.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel stelt zij dat artikel 16 van de Grondwet niet geschonden kan zijn, aangezien er te dezen geen sprake is van een onteigening. Voorts wijst zij erop dat men, luidens artikel 544 van het burgerlijk wetboek, slechts van zijn eigendom gebruik kan maken voor zover men niet handelt in strijd met wettelijke bepalingen, waaronder het bosdecreet en het DABM. Waar artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM uitdrukkelijk het recht bevestigt van de staat om die wetten toe te passen welke noodzakelijk zijn om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang, is de verwerende partij van mening dat de bepalingen uit het bosdecreet en het DABM dit algemeen belang dienen. Tevens benadrukt de verwerende partij dat de bestreden beslissing

geen uitspraak doet over subjectieve rechten. Het werkelijke voorwerp van de bestreden beslissing bestaat immers uit de beoordeling van het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de bestuurlijke maatregel van de bevoegde ambtenaar. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, heeft zij dan ook enkel gehandeld als administratieve beroepsinstantie, en niet als administratieve of justitiële rechter. Tot slot merkt de verwerende partij nog op dat bij het opleggen van de bestuurlijke maatregel en de behandeling van het administratief beroep alle wettelijke bepalingen werden nageleefd.

15. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen in verband met het eerste middelonderdeel dat in de bestreden beslissing enkel wordt gesteld dat artikel 15 van de Grondwet niet van toepassing is op een chalet met aanhorigheden omdat het “niet bewoonde lokalen zouden betreffen” en niet dat het betrokken perceel nooit werd betreden. Zij menen dat de foto’s bij het proces-verbaal van 2 maart 2016 precies het tegendeel aantonen, aangezien de manshoge omheining op deze foto’s niet te zien is. De wederrechtelijke betreding blijkt volgens de verzoekende partijen tevens uit het proces-verbaal van de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur dat een zeer gedetailleerde beschrijving van het perceel bevat, hetgeen slechts te rijmen valt met een effectieve betreding van dit perceel.

In zake het tweede middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partij abstractie maakt van de grondwettelijke en supranationaalrechtelijke verankering van het eigendomsrecht en dat zij ook het debat aangaande het objectief en het subjectief contentieux ontwijkt door voor te houden dat zij zich in de bestreden beslissing enkel heeft uitgesproken over het ingestelde administratief beroep, waarbij zij echter uit het oog verliest dat zij bij de beoordeling van dit beroep een bestuurlijke maatregel heeft opgelegd die hoe dan ook een beperking inhoudt van het eigendomsrecht.

16. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen nog toe dat de verbalisanten er niet voor hebben teruggedeinsd om private terreinen te

betreden om van op deze terreinen vaststellingen te kunnen verrichten op een aanpalend perceel, dat de omstandigheid dat het eigendomsrecht geen absoluut recht is, op geen enkele wijze afbreuk doet aan de bevoegdheid van de justitiële rechter om te oordelen over geschillen nopens burgerlijke rechten, dat het in dit geval handelt over een geschil nopens de wijze waarop zij hun eigendomsrecht van het betrokken perceel moeten aanwenden, dat de verwerende partij het recreatief gebruik van het perceel immers wenst stop te zetten.

Beoordeling

Eerste onderdeel

17. In het proces-verbaal van 2 maart 2016 wordt uitdrukkelijk vermeld dat de vaststellingen werden gedaan “vanop de openbare weg”. Dit stuk wordt door de verzoekende partijen niet van valsheid beticht.

De verwerende partij kon in de bestreden beslissing dan ook terecht overwegen dat “uit [...] de feitelijke vaststellingen in het proces-verbaal blijkt dat het perceel volledig omheind was met een hoge afsluiting en een toegangspoort; dat verwerende partij zich aanmeldde via een bel; dat wanneer bleek dat de aanwezige persoon niet de eigenaar was van het perceel, men afscheid nam; dat nadien van aan de toegangspoort visueel vaststellingen werden gedaan (aanleg oprit die recente aanblik had, alsook een houten constructie die recente aanblik had, en een gazon); dat deze vaststellingen naderhand werden getoetst aan de verklaring van beroepsindiener en luchtfoto’s; dat verwerende partij geen bewoonde lokalen heeft betreden en dit ook niet aannemelijk wordt gemaakt door beroepsindiener onder verwijzing naar een proces-verbaal van een andere toezichthoudende overheid”. De verzoekende partijen leiden uit de bestreden beslissing ten onrechte af dat de verwerende partij de mening zou zijn toegedaan “dat de grondwettelijke bescherming van de woning enkel opgaat voor ‘bewoonde lokalen’”. Er bestaat dan ook geen aanleiding om de gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

Tweede onderdeel

18. Wanneer de bevoegdheid om kennis te nemen van een geschil omtrent een door een administratieve overheid opgelegde bestuurlijke maatregel door de wetgever niet is opgedragen aan de justitiële rechter, is de Raad van State in de regel bevoegd om de wettigheid van die maatregel te toetsen met toepassing van zijn algemene bevoegdheid. De enkele omstandigheid dat de bestuurlijke maatregel een weerslag heeft op het eigendomsrecht, maakt niet dat het werkelijke voorwerp van het beroep betrekking heeft op de erkenning van een subjectief recht.

19. De bestreden bestuurlijke maatregelen zijn genomen op grond van de bepalingen van titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” van het DABM die voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen na de vaststelling van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf. Blijkens de memorie van toelichting bij het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het DABM met een titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” is het bij bestuurlijke maatregelen “niet zozeer de bedoeling om de overtreder in persoon te raken, dan wel om een einde te stellen aan een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen” (*Parl.St.* VI. Parl., nr. 1249/1, 2006-2007, p. 14). Dergelijke maatregelen zijn aldus gericht op de bescherming en het herstel van het leefmilieu en hebben geen repressief of bestraffend oogmerk. De verzoekende partijen kunnen ook niet voorhouden dat het herstel van het bosgedeelte van de betrokken percelen naar hun oorspronkelijke bos- en natuurfunctie, een eigendomsbeperking inhoudt die neerkomt op een onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. Er bestaat geen aanleiding tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

20. Het middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys