

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.511 van 8 oktober 2020
in de zaak A. 222.496/VII-40.028**

In zake : 1. Frans BOSTOEN
 2. Marie-Ange DOSSCHE
 3. Danielle BOSTOEN
 4. Stephan BOSTOEN
 5. Patrick BOSTOEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip De Preter
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 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 26 juni 2017, strekt tot de nietigverklaring van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2017 ‘houdende wijziging 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, met het oog op het aanpassen van de bosbehoudsbijdrage en het toevoegen van een procedure tot afwijking op het verbod tot ontbossen, zoals vermeld in artikel 90ter van het Bosdecreet’.

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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 september 2020.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nicolas Goethals, die *loco* advocaat Filip De Preter verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Jutte Nijs, die *loco* advocaat Jan Bergé verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. Op 31 januari 2014 hecht de Vlaamse regering haar goedkeuring aan een conceptnota “Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen”. Het plan stelt maatregelen in het vooruitzicht ter bescherming van ruimtelijk bedreigde bossen,

VII-40.028-2/17

zoals een strikter beleid bij het toestaan van afwijkingen op het ontbossingsverbod en bestemmingswijzigingen via één of meer ruimtelijke uitvoeringsplannen.

3.2. Bij artikel 14 van het decreet van 18 december 2015 ‘houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie’ wordt in het Bosdecreet een nieuw artikel 90^{ter} ingevoegd, dat luidt als volgt:

“§ 1. De Vlaamse Regering is belast met het opmaken van een kaart op perceelsniveau van de meest kwetsbare waardevolle bossen, niet gelegen in een zone sorterend binnen de categorie van gebiedsaanduiding ‘bos’, ‘parkgebied’ of ‘reservaat en natuur’, zoals aangewezen op de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen.

De meest kwetsbare waardevolle bossen worden geïdentificeerd aan de hand van een multicriteria-analyse op basis van de volgende criteria:

- 1° oppervlakte;
- 2° biologische waarde;
- 3° historiek van het bos;
- 4° ligging ten opzichte van ruimtelijke structuren inzake bos en natuur;
- 5° weging ten opzichte van de basiskaart van de inventaris van potentieel waardevolle bossen in Vlaanderen, uitgevoerd door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.

Bossen waarvoor de gehele of gedeeltelijke ontbossing reeds beleidsmatig werd beslist door middel van definitief van kracht zijnde en niet vervallen beslissingen, genomen voor 18 december 2015, worden niet opgenomen op de kaart van de meest kwetsbare waardevolle bossen.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels voor de technische invulling van de criteria en de multicriteria-analyse vermeld in het tweede lid.

§ 2. De Vlaamse Regering stelt de ontwerpkaart van meest kwetsbare waardevolle bossen, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, voorlopig vast en onderwerpt de ontwerpkaart aan een openbaar onderzoek dat binnen 60 dagen na de voorlopige vaststelling wordt aangekondigd door aanplakking in elke gemeente waarop het ontwerpplan geheel of gedeeltelijk betrekking heeft, door een bericht in het Belgisch Staatsblad en in ten minste drie dagbladen die in het gewest worden verspreid.

Deze aankondiging vermeldt minstens:

- 1° de gemeenten waarop de ontwerpkaart betrekking heeft;
- 2° de wijze waarop de ontwerpkaart kan worden ingekeken;
- 3° de begin- en einddatum van het openbaar onderzoek;
- 4° het adres waar de opmerkingen, vermeld in paragraaf 4, dienen toe te komen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen rond de organisatie van het openbaar onderzoek.

§ 3. Na de aankondiging wordt de ontwerpkaart gedurende 60 dagen ter inzage gelegd in het gemeentehuis van elke betrokken gemeente.

§ 4. De opmerkingen worden uiterlijk de laatste dag van de termijn van het openbaar onderzoek aan de Vlaamse Regering toegezonden bij een ter post aangetekende brief of afgegeven tegen ontvangstbewijs. De opmerkingen

kunnen enkel betrekking hebben op het feit of een voorlopig aangeduid kwetsbaar waardevol bos al dan niet voldoet aan de criteria zoals vermeld in paragraaf 1.

§ 5. De Vlaamse Regering stelt na het openbaar onderzoek de kaart van de meest kwetsbare waardevolle bossen, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, definitief vast. Bij de definitieve vaststelling kunnen ten opzichte van de voorlopig vastgestelde ontwerpkaart slechts wijzigingen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde opmerkingen.

Het besluit houdende definitieve vaststelling wordt bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekend gemaakt.

§ 6. In afwijking van artikel 90bis is ontbossing van de meest kwetsbare waardevolle bossen die voorlopig of definitief zijn vastgesteld overeenkomstig paragraaf 2 of 5 verboden.

§ 7. In afwijking van paragraaf 6 kan een vergunning voor de gehele of gedeeltelijke ontbossing van de meest kwetsbare waardevolle bossen, zoals aangeduid op de kaart bedoeld in paragraaf 2 of 5, enkel verleend worden na voorafgaand besluit van de Vlaamse Regering, ongeacht de bestemming op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Indien een in het eerste lid vermeld besluit wordt genomen, dan zijn wat betreft het bos of bosgedeelte waarvoor het verbod niet langer van toepassing is de bepalingen van artikel 90bis, § 1, tweede lid, en § 2 tot en met § 7, van overeenkomstige toepassing.

Diegene die in aanmerking wenst te komen voor een vergunning voor de gehele of gedeeltelijke ontbossing van de meest kwetsbare waardevolle bossen, zoals aangeduid op de kaart, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, dient hiertoe een gemotiveerd verzoek in bij de Vlaamse Regering. Het verzoek tot afwijking dient een compensatievoorstel te bevatten zoals bedoeld in artikel 90bis, § 5.

De Vlaamse Regering beslist na advies van het Agentschap en een integrale en geïntegreerde afweging om af te wijken van het verbod op ontbossing. De Vlaamse Regering houdt hierbij minstens rekening met de volgende elementen:

1° de doelstellingen vermeld in artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

2° de ecologische en de ruimtelijk-maatschappelijke context.

Het verbod als vermeld in paragraaf 6 wordt van rechtswege opgeheven door een besluit tot definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat betrekking heeft op bossen opgenomen op de kaart zoals vermeld in paragrafen 1 tot en met 5.

Indien de Vlaamse Regering besluit dat geen afwijking kan toegestaan worden van het verbod tot ontbossing, is de Vlaamse Regering ertoe verplicht om binnen twee jaar, te rekenen vanaf dat besluit, een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vast te stellen voor het betrokken boscomplex.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere formele en procedurele regels voor de toepassing van deze paragraaf”.

3.3. Met het besluit van 31 maart 2017 ‘houdende wijziging 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, met het oog op het aanpassen van de bosbehoudsbijdrage en het toevoegen van een procedure tot afwijking op het verbod tot ontbossen, zoals vermeld in artikel 90ter van het Bosdecreet[‡], heeft de Vlaamse regering sommige bepalingen van artikel 90ter van het Bosdecreet nader uitgewerkt.

Bij artikel 3 van dat besluit wordt in het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001 een nieuw hoofdstuk IIIbis ingevoegd met betrekking tot de afwijking op het verbod tot ontbossing in de meest kwetsbare waardevolle bossen, dat als volgt luidt:

“HOOFDSTUK IIIbis. - Afwijking op het verbod tot ontbossen geldig voor de meest kwetsbare waardevolle bossen

Art. 16/1. § 1. Het gemotiveerd verzoek tot het bekomen van de in artikel 90ter, § 7, van het Bosdecreet vermelde afwijking moet via een beveiligde zending worden ingediend bij het Agentschap voor Natuur en Bos. Als beveiligde zending worden beschouwd: een aangetekende brief, afgifte tegen ontvangstbewijs, een elektronisch aangetekende zending, elektronische communicatie via een elektronisch loket van het Agentschap voor Natuur en Bos. Om als volledig te kunnen worden beschouwd moet het gemotiveerd verzoek de volgende elementen bevatten:

1° een grondige motivatie voor afwijking van het verbod op ontbossing, met inbegrip van een beschrijving van het project of de activiteit waarvoor ontbossing nodig is;

2° een door de aanvrager ondertekende situatietekening op een kopie van een stafkaart met schaal 1/25.000, met vermelding van een straatnaam of een gangbare plaatsnaam voor de identificatie van het perceel of de percelen in kwestie;

3° de volgende gegevens inzake het perceel of de percelen in kwestie:

a) een uittreksel uit de kadastrale legger;

b) de bestemming volgens het geldende plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan;

c) de eventueel geldende beschermingsbepalingen overeenkomstig het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013;

d) een beschrijving en een situering op een kaart met een schaal 1/5.000 van de geplande werken met argumentatie of, in voorkomend geval, het beheerplan dat van toepassing is op het perceel of de percelen;

e) de vermelding of het perceel of de percelen al dan niet gelegen zijn binnen de contouren van een managementplan of een managementplan Natura 2000, vermeld in respectievelijk artikel 48 en 50septies, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, aangevuld met een motivatie hoe de ontbossing zich verhoudt ten opzichte van de bepalingen uit de vermelde plannen;

f) de te ontbossen oppervlakte, uitgedrukt in m², waarvoor de afwijking

VII-40.028-5/17

wordt aangevraagd;

4° een ecologische evaluatie van de gevolgen van de gevraagde ontbossing en de hieraan gekoppelde maatregelen die worden voorgesteld ter naleving van de zorgplicht, vermeld in artikel 14, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, alsook een motivatie dat er geen alternatief bestaat voor de aangevraagde ontbossing;

5° een voorstel tot compensatie van de aangevraagde ontbossing overeenkomstig artikel 3, ingevuld op een formulier, waarvan het model ter beschikking wordt gesteld op de website van het Agentschap voor Natuur en Bos.

§ 2. Het Agentschap voor Natuur en Bos onderzoekt het gemotiveerd verzoek tot afwijking van het verbod op ontbossing op haar ontvankelijkheid en volledigheid overeenkomstig paragraaf 1.

Als het gemotiveerd verzoek onontvankelijk of onvolledig wordt bevonden, wordt de aanvrager binnen 14 kalenderdagen na de indiening van het gemotiveerd verzoek hiervan door het Agentschap voor Natuur en Bos schriftelijk in kennis gesteld, met vermelding van de reden van onontvankelijkheid of met vermelding van gegevens en/of documenten die ontbreken of nadere toelichting vereisen.

Als het gemotiveerd verzoek ontvankelijk en volledig wordt bevonden, dan wordt de aanvrager binnen 14 kalenderdagen na de indiening van het gemotiveerd verzoek hiervan door het Agentschap voor Natuur en Bos schriftelijk in kennis gesteld. De behandelingstermijn van het gemotiveerd verzoek vangt aan op de datum van de verzending van voormelde brief. Indien binnen de termijn van 14 kalenderdagen na de indiening van het gemotiveerd verzoek geen schriftelijke kennisgeving door het Agentschap voor Natuur en Bos is bezorgd, wordt het gemotiveerd verzoek als ontvankelijk en volledig bevonden.

§ 3. Het Agentschap voor Natuur en Bos onderzoekt de ecologische gevolgen van de afwijking tot ontbossing, mede rekening houdend met de in artikel 16/1, § 1, aangeleverde informatie.

Art. 16/2. De Vlaamse Regering maakt een integrale en geïntegreerde afweging op basis van het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos en de elementen vermeld in artikel 90ter, § 7, vierde lid van het Bosdecreet, en stelt op basis daarvan binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de in artikel 16/1, § 2, derde en vierde lid, vermelde aanvangsdatum van de behandelingstermijn, een besluit vast over het gemotiveerd verzoek tot afwijking van het verbod op ontbossing in functie van het in artikel 16/1, § 1, 1°, beschreven project of activiteit, eventueel gekoppeld aan voorwaarden. Deze beslissing wordt per beveiligde zending meegedeeld aan de aanvrager van de afwijking van het verbod op ontbossing.

Bij het vaststellen van het in het eerste lid vermelde besluit neemt de Vlaamse Regering, in uitvoering van artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet, alleen een gunstige beslissing als wordt aangetoond:

1° dat de gevraagde ontbossing te verantwoorden is in functie van het algemeen belang, en dat het project of de activiteit zorgt voor een duurzame ruimtelijke en ecologische ontwikkeling, waarbij het louter privaat belang van de aanvrager overschreden wordt;

2° dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de te realiseren activiteit zonder ontbossing;

3° hoe schade aan het omliggende, overblijvende bos wordt vermeden, dan wel beperkt of hersteld.

In geval er geen beslissing wordt genomen binnen de voormelde termijn van drie maanden wordt het gemotiveerd verzoek tot afwijking van het verbod tot ontbossing geacht te zijn afgewezen.

Art. 16/3. Indien een afwijking van het verbod op ontbossing werd verleend moet de aanvrager van de in artikel 2, eerste lid bedoelde stedenbouwkundige vergunning of omgevingsvergunning tot ontbossing en de in artikel 13, eerste lid, bedoelde verkavelingsvergunning, naast het voorstel tot compensatie, vermeld in artikel 3, ook een kopie van de beslissing tot afwijking voorleggen aan de vergunningverlenende overheid.

Art. 16/4. De vergunningverlenende overheid neemt de eventuele voorwaarden geformuleerd in de beslissing tot afwijking op in de vergunning”.

Deze bepaling vormt het voorwerp van voorliggend annulatieberoep.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partijen in het verzoekschrift hun belang niet aantonen. Volgens haar gaat het om een *actio popularis* die niet betrokken is op het persoonlijk belang van de verzoekende partijen.

5. In de memorie van wederantwoord repliceren de verzoekende partijen dat zij wel degelijk belang hebben bij het vernietigingsberoep tegen het bestreden reglementair besluit. Toegelicht wordt dat de eerste en de tweede verzoekende partij vruchtgebruiker zijn en de derde tot vijfde verzoekende partij naakte eigenaar zijn van het kasteeldomein “Ter Burcht” te Destelbergen, waarop opgaande begroeiing met hoogstammige bomen aanwezig is. Volgens hen valt niet uit te sluiten dat de Vlaamse regering deze percelen in de toekomst zal aanduiden als behorend tot de meest kwetsbare waardevolle bossen en zodoende zullen vallen onder de nieuwe regeling van artikel 90ter van het Bosdecreet. Meer nog, het kasteeldomein werd op de ontwerpkaart, gevoegd als bijlage bij het besluit van 31 maart 2017 ‘houdende voorlopige vaststelling van de ontwerpkaart met

VII-40.028-7/17

meest kwetsbare waardevolle bossen als vermeld in artikel 90^{ter} van het Bosdecreet van 13 juni 1990, tot vaststelling van nadere regels voor de technische invulling van de criteria en de multicriteria-analyse en tot vaststelling van nadere regels voor de organisatie van het openbaar onderzoek’, aangeduid als “meest kwetsbaar waardevol bos”.

Beoordeling

6. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang. De verzoekende partij moet doen blijken van het rechtens vereiste, rechtstreeks, persoonlijk, zeker en actueel belang bij de gevraagde vernietiging.

Om als toereikend te worden beschouwd, moet het belang onder meer rechtstreeks zijn en de verzoekende partij een voordeel verschaffen dat voldoende direct verband houdt met de finaliteit van een nietigverklaring, namelijk het doen verdwijnen van de bestreden rechtshandeling uit de rechtsorde.

7. Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, B.4.3; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, §§ 42 e.v.).

Op een verzoekende partij rust geen stelplicht om haar belang in het verzoekschrift tot nietigverklaring te omschrijven of toe te lichten. Als het belang echter wordt betwist, komt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en het beweerde belang te staven.

8. Het belang bij het bestrijden van een reglementair besluit vereist niet dat de nietigverklaring van dat besluit de verzoekende partij onmiddellijk een

VII-40.028-8/17

tastbaar voordeel oplevert. Het volstaat dat als gevolg van het vernietigingsarrest de kans bestaat dat de rechtstoestand van de verzoekende partij in meer gunstige zin zal worden geregeld.

9. In dit geval wordt niet betwist dat de verzoekende partijen over zakelijke rechten beschikken op percelen die in de toekomst mogelijk in aanmerking komen voor de aanduiding als meest kwetsbare waardevolle bossen in de zin van artikel 90^{ter} van het Bosdecreet. Daaruit volgt dat zij persoonlijk belang hebben bij het aanvechten van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2017 dat onder meer de voorwaarden vaststelt waaraan voldaan moet zijn opdat kan afgeweken worden van het principiële ontbossingsverbod in de meest kwetsbare waardevolle bossen.

10. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de verzoekende partijen

11. In het enige middel wordt de onbevoegdheid van de Vlaamse regering aangevoerd en de schending van de artikelen 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), in samenhang gelezen met de artikelen 105 en 108 van de Grondwet, van artikel 90^{ter}, § 7, van het Bosdecreet en van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van (hierna: VCRO):

“Doordat, het bestreden besluit bepaalt dat de Vlaamse regering slechts kan afwijken van het verbod op ontbossing als wordt aangetoond (1°) dat de gevraagde ontbossing te verantwoorden is in functie van het algemeen belang, en dat het project of de activiteit zorgt voor een duurzame ruimtelijke en ecologische ontwikkeling, waarbij het louter privaat belang van de aanvrager overschreden wordt, (2°) dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de te realiseren activiteit zonder ontbossing en (3°) hoe schade aan het omliggende, overblijvende bos wordt vermeden, dan wel beperkt of hersteld;

Terwijl, uit het zogenaamde ‘administratief wettigheidsbeginsel’, opgenomen in de artikelen 20 en 78 BWHI, in samenhang gelezen met de artikelen 105 en 108 van de Grondwet, volgt dat de Vlaamse regering niet

VII-40.028-9/17

bevoegd is om de draagwijdte van een decreet waaraan uitvoering wordt gegeven uit te breiden of te beperken;

En terwijl, artikel 90ter van het Bosdecreet bepaalt dat de Vlaamse regering na een integrale en geïntegreerde afweging een voorafgaand besluit neemt over een verzoek tot afwijking van het verbod op ontbossing, minstens rekening houdend met (1°) de doelstellingen vermeld in artikel 1.1.4 van de VCRO en (2°) de ecologische en de ruimtelijk-maatschappelijke context, en de decreetgever de Vlaamse regering ook geenszins de mogelijkheid heeft willen verlenen om te voorzien in bijkomende algemene of verplichtende toetsingscriteria;

Zodat, de voormelde beginselen en bepalingen geschonden zijn, nu de Vlaamse regering zowel *a priori* haar eigen beoordelingsvrijheid met betrekking tot een aanvraag tot afwijking van een verbod op ontbossing als de inhoudelijke draagwijdte van de specifieke criteria op grond waarvan tot een dergelijke afwijking kan worden besloten op ingrijpende wijze heeft gewijzigd ten opzichte van hetgeen bepaald wordt in artikel 90ter, § 7 van het Bosdecreet, en zo de haar toegekende uitvoeringsbevoegdheid niet heeft nageleefd”.

Wat betreft de bevoegdheid van de Vlaamse regering om uitvoering te geven aan artikel 90ter, § 7, van het Bosdecreet, zetten de verzoekende partijen uiteen dat artikel 1.1.4 VCRO verplicht om rekening te houden met de “volledige maatschappelijke context” en dat uit artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet volgt dat de Vlaamse regering minstens rekening moet houden met de criteria die in het decreet uitdrukkelijk zijn opgenomen en daarenboven met andere, geval per geval te beoordelen, elementen. Volgens de verzoekende partijen betekent zulks evenwel niet dat de Vlaamse regering haar normerende bevoegdheid mocht gebruiken voor het vastleggen van algemene beoordelingscriteria. Zij stellen dat dergelijke handelwijze indruist tegen de doelstelling van de decreetgever om in een open categorie van toetsingscriteria te voorzien, wat impliceert dat andere beoordelingselementen dan opgenomen in artikel 90ter, § 7, van het Bosdecreet worden uitgesloten. Voorts betogen de verzoekende partijen dat artikel 90ter, § 7, van het Bosdecreet aan de Vlaamse regering de bevoegdheid delegeert om “de nadere formele en procedurele regels voor de toepassing van deze paragraaf” te bepalen, waaruit zij *a contrario* afleiden dat de decreetgever van mening was dat geen uitvoeringsmaatregelen op inhoudelijk vlak nodig waren. De verzoekende partijen besluiten dat de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse regering niet toelaat de draagwijdte van een decretale bepaling uit te breiden of te beperken. Dergelijke machtiging is

evenmin te vinden in artikel 90ter, § 7, van het Bosdecreet.

Vervolgens betogen de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling op onrechtmatige wijze de vrijheid van de Vlaamse regering beperkt bij het beoordelen van een ontbossingsaanvraag. Waar het decreet uitsluitend voorschrijft dat met bepaalde elementen rekening moet worden gehouden, is in het bestreden besluit sprake van een absolute verplichting om na te gaan of de gestelde voorwaarden -die bovendien verschillen van de decretaal vastgestelde voorwaarden- al dan niet vervuld zijn. Aldus wordt een fundamenteel verschil gecreëerd tussen de beoordelingselementen opgesomd in artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet en de vrijwel absolute voorwaarden vastgesteld in het bestreden besluit. De verzoekende partijen beklemtonen dat de inperking van de beoordelingbevoegdheid van de Vlaamse regering tevens blijkt uit de weglating van het woord “minstens” en dat de bestreden normatieve bepaling klaarblijkelijk een exhaustieve opsomming van (absolute) voorwaarden bevat waaraan voldaan moet zijn opdat een afwijking kan worden toegestaan. Naast de algemene overwegingen inzake het verplichtend en exhaustief karakter van de in de bestreden bepaling vastgestelde voorwaarden, voert de Vlaamse regering ook op onrechtmatige wijze verregaande inhoudelijke wijzigingen door aan de criteria vastgesteld in artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet. Volgens de verzoekende partijen blijkt uit de bewoordingen van artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan dat de decreetgever dergelijke voorwaarden wenste te integreren in de beoordelingsprocedure van een aanvraag tot afwijking van het ontbossingsverbod.

12. In de memorie van wederantwoord zetten de verzoekende partijen uiteen dat de decreetgever de Vlaamse regering niet heeft gemachtigd om bijkomende restrictieve ontheffingscriteria uit te werken en dat de bedoeling van de decreetgever erin bestaat “een evenwicht [te] zoeken tussen enerzijds een verbod om tot ontbossing van de meest kwetsbare waardevolle bossen over te gaan in afwachting van het moment waarop de Vlaamse Regering minstens de kans heeft gehad om te overwegen of het bos een planologische bescherming behoeft, en anderzijds de noodzaak om in bepaalde gevallen alsnog een dergelijke ontbossing te kunnen toelaten, als een voorafname op de mogelijkheid om de

VII-40.028-11/17

planologische bescherming te overwegen”. Voorts herhalen zij dat uit het woord “minstens” in artikel 90ter, § 7, van het Bosdecreet niet volgt dat de Vlaamse regering gemachtigd werd om bijkomende algemene criteria vast te stellen voor de beoordeling van een ontheffingsaanvraag en nog minder dat de decretaal vastgestelde beoordelingselementen door de Vlaamse regering worden beperkt.

13. De verzoekende partijen zetten in hun laatste memorie nogmaals hun zienswijze uiteen omtrent de betekenis van het woord “minstens” in artikel 90ter, § 7, van het Bosdecreet. Opnieuw beklemtonen zij dat met de bestreden uitvoeringsbepaling een exhaustieve lijst van absolute beoordelingscriteria wordt vastgesteld, terwijl de decreetgever slechts een “niet-limitatieve opsomming van beoordelingselementen” voor ogen had. De verzoekende partijen herinneren eraan dat uit artikel 90ter, § 7, laatste lid, van het Bosdecreet volgt dat de Vlaamse regering enkel wordt belast met de uitwerking van de “nadere formele en procedurele regels”, maar niet wordt gemachtigd om “nadere inhoudelijke regels” vast te stellen. Tot slot betogen zij dat de in het bestreden besluit vastgestelde criteria strijdig zijn met artikel 1.1.4 VCRO omdat geen rekening wordt gehouden met het privaat belang of met economische en sociale aspecten.

Beoordeling

14. In de aanhef van het bestreden besluit wordt verwezen naar artikel 90ter, § 7, vierde en zevende lid, van het Bosdecreet en naar artikel 20 BWHI.

15. Artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet bepaalt dat de Vlaamse regering na “integrale en geïntegreerde afweging” beslist om af te wijken van het verbod op ontbossing waarbij “minstens” rekening wordt gehouden met (1) “de doelstellingen vermeld in artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening” en (2) “de ecologische en de ruimtelijk-maatschappelijke context”.

Artikel 20 BWHI luidt:

“De Regering maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen”.

Deze bepaling biedt de Vlaamse regering onder meer de mogelijkheid om reglementaire besluiten te nemen die een nadere uitwerking inhouden van hetgeen de decreetgever heeft vastgesteld, zonder dat de decreetgever daarvoor een uitdrukkelijke delegatie moest verlenen. Komt het de Vlaamse regering bij de uitoefening van die bevoegdheid niet toe de draagwijdte van het decreet te verruimen of te beperken, ze mag op grond van artikel 20 BWHI wel uit het beginsel van het decreet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen afleiden die er op natuurlijke wijze uit voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het decreet nastreeft.

16. Artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet draagt aan de Vlaamse regering op na “integrale en geïntegreerde afweging” te beslissen over een individuele afwijking op het ontbossingsverbod.

In de verantwoording bij het amendement dat heeft geleid tot artikel 90ter van het Bosdecreet leest men:

“Ongeacht de ruimtelijke bestemming van de meest kwetsbare waardevolle bossen wordt een verbod tot het ontbossen van deze bossen ingesteld. Van dit verbod kan alleen worden afgeweken door een gemotiveerd besluit van de Vlaamse Regering, met advies van het ANB. De regering houdt hierbij in eerste instantie rekening met de doelstellingen vermeld in artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), namelijk dat de ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden, en waarbij de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, rekening houdend met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen, en strevend naar ruimtelijke kwaliteit. De regering houdt tevens rekening met de ecologische en ruimtelijke maatschappelijke context. Deze regering krijgt de delegatie om daartoe nadere formele en procedurele regels

vast te leggen. Verdere uitvoeringsbepalingen omtrent deze afwijking waarvoor de regering de delegatie krijgt in het amendement kunnen worden ingevoegd in het hiervoor reeds vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2001. In tegenstelling tot het bestaande regime tot ontheffing van het verbod tot ontbossen (cf. artikel 90bis, § 1, derde lid), is er geen sprake van een delegeerbare beslissing van de Vlaamse Regering. Er moet een (met redenen omkleed) besluit van de Vlaamse Regering zijn, zoals ook bepaald in artikel 54, § 7, van de duinendecreten, waar men het heeft over ‘een met redenen omkleed besluit van de Vlaamse Regering [...] houdende opheffing van het in artikel 52 bedoelde bouwverbod voor het betrokken perceel.’ Dat er op niveau van de Vlaamse Regering moet worden beslist over een afwijking laat zich verklaren door het feit dat er verschillende afwegingen dienen te gebeuren (bijvoorbeeld mobiliteit, infrastructuurprojecten, woningbouw, bouw van sociale voorzieningen) precies omdat de meest kwetsbare waardevolle bossen in elke ruimtelijke bestemming voorkomen. In geval dat een afwijking wordt bekomen volgens de voormelde afwijkingsprocedure staat die afwijking gelijk met aan de ontheffing van het verbod tot ontbossing als vermeld in het derde lid van artikel 90bis, § 1, van het Bosdecreet. Er zijn dan uiteraard nog steeds een stedenbouwkundige vergunning en compensatie nodig. Wanneer de afwijking daarentegen wordt geweigerd moet binnen twee jaar een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) opgestart worden voor de bescherming van het betrokken boscomplex. [...]”.

17. De aan de Vlaamse regering gegeven opdracht om “integraal en geïntegreerd” over een concrete ontheffingsaanvraag te beslissen heeft een volledige draagwijdte en is in beginsel niet beperkt tot de beoordelingselementen die “minstens” vermeld worden in artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet. Dezelfde decreetsbepaling belet ook niet dat de Vlaamse regering binnen de perken van haar algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 20 BWHI), en dus zonder uitdrukkelijke machtiging daartoe van de decreetgever, bij besluit bijkomende beoordelingscriteria met algemene draagwijdte uitvaardigt. De bekritiseerde voorwaarden houden dan ook geen beperking in van de bevoegdheid van de Vlaamse regering om slechts na “integrale en geïntegreerde afweging” af te wijken van het verbod op ontbossing, zoals vereist door artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet.

18. Artikel 16/2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001, zoals ingevoegd door artikel 3 van het bestreden besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2017, bepaalt dat de Vlaamse regering “in uitvoering van artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet” alleen een

gunstige beslissing over de aanvraag tot ontbossing neemt als wordt aangetoond: (1) dat de gevraagde ontbossing te verantwoorden is in functie van het algemeen belang, en dat het project of de activiteit zorgt voor een duurzame ruimtelijke en ecologische ontwikkeling, waarbij het louter privaat belang van de aanvrager overschreden wordt, (2) er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de te realiseren activiteit zonder ontbossing en (3) hoe schade aan het omliggende, overblijvende bos wordt vermeden, dan wel beperkt of hersteld.

De drie voorwaarden waaraan een beoogde ontbossing moet voldoen, kunnen ingepast worden in de doelstelling van de decreetgever om te voorzien in een bijzondere bescherming van ruimtelijk bedreigde bossen, onder meer door het verlenen van afwijkingen op het principiële verbod op ontbossing aan striktere voorwaarden te onderwerpen. In de eerste voorwaarde wordt uitdrukkelijk verwezen naar het algemeen belang en een duurzame ruimtelijke en ecologische ontwikkeling die primeren op het louter privaat belang. Ook van de twee overige voorwaarden kan bezwaarlijk worden ontkend dat ze gericht zijn op het behoud en de bescherming van de ruimtelijk bedreigde bossen.

Bovendien zijn die voorwaarden niet strijdig met de in artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet vastgestelde beoordelingscriteria. In de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO wordt onder meer gewag gemaakt van een “duurzame ruimtelijke ontwikkeling”, de “ruimtelijke draagkracht” en “de gevolgen voor het leefmilieu”. In zoverre artikel 1.1.4 VCRO de verplichting inhoudt mede rekening te houden met de economische en sociale gevolgen, geldt dat de door voormelde bepaling nagestreefde “gelijktijdige” afweging van de betrokken (tegenstrijdige) belangen, niet betekent dat die belangen steeds op evenwaardige wijze moeten worden afgewogen, zonder rekening te houden met de doelstelling die de decreetgever in het bijzonder heeft willen nastreven, zoals in dit geval het behoud en de bescherming van de ruimtelijk bedreigde bossen. De door de verzoekende partijen beweerde verplichting om bij de uitvoering van artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet rekening te houden met een “volledige maatschappelijke context” die bestaat uit evenwaardige belangen, is gebaseerd op een foutieve lezing van voormelde decretale bepaling. Tot slot zijn de in artikel 3 van het bestreden besluit vermelde voorwaarden niet volledig vreemd

VII-40.028-15/17

aan de “ecologische en de ruimtelijk-maatschappelijke context”, zoals bedoeld in artikel 90ter, § 7, vierde lid, 2°, van het Bosdecreet.

Uit wat voorafgaat volgt dat de Vlaamse regering haar algemene uitvoeringsbevoegdheid heeft uitgeoefend met inachtneming van de geest en de doelstelling van artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet en zonder de draagwijdte ervan te verruimen of te beperken.

19. Artikel 16/2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001, zoals ingevoegd door artikel 3 van het bestreden besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2017, vindt rechtsgrond in de algemene bevoegdheid die de Vlaamse regering put uit artikel 20 BWHI om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet. Daaruit volgt dat het betoog van de verzoekende partijen dat artikel 90ter, § 7, laatste lid, van het Bosdecreet geen delegatie aan de Vlaamse regering bevat om bijkomende inhoudelijke voorwaarden vast te stellen voor de ontheffing van het verbod op ontbossing, niet dienend is.

20. Het enige middel is 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 1.000 euro, elk voor een vijfde, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht oktober tweeduizend twintig, 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