

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.966 van 19 november 2020
in de zaak A. 222.546/VII-40.033**

In zake : de NV W.L. IMMO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tom Swerts
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Diestsevest 47, bus 001
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de ADMINISTRATEUR-GENERAAL VAN HET
 AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 juli 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos van 5 mei 2017 houdende weigering van het verzoek tot ontheffing van het verbod op ontbossing met betrekking tot een perceel gelegen te Herenthout.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 oktober 2020.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lennart Nijs, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Stijn Clerx, die *loco* advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden verschijnt voor de eerste 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 partij is eigenaar van een perceel gelegen aan de weg ‘Bergen’ te Herenthout, kadastraal bekend als 1^{ste} afdeling, sectie A, perceelnr. 640. Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Herentals-Mol, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 28 juli 1978, deels gelegen in gebied voor dag- en verblijfsrecreatie en deels in agrarisch gebied.

3.2. Op 6 januari 2017 dient de verzoekende partij een ontheffingsaanvraag in voor een ontbossing met een oppervlakte van 59,81 are op

het betrokken perceel om er een wellnessgebouw met bijhorende infrastructuur (kleinschalige sauna's, zwembad, ligweide en parking) op te richten.

3.3. Bij brief van 6 februari 2017 verklaart het Agentschap voor Natuur en Bos de aanvraag volledig en ontvankelijk.

3.4. Op 20 maart 2017 verleent de entiteit Adviezen, Vergunningen, Erkenningen en Subsidies (AVES), regio Antwerpen, van het Agentschap voor Natuur en Bos een ongunstig advies over de aanvraag.

3.5. Met het bestreden besluit van 5 mei 2017 weigert de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos de gevraagde ontheffing van het verbod op ontbossing.

IV. Aanduiding van de verwerende partijen

4. Het Agentschap voor Natuur en Bos is een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid dat opgericht is binnen het Vlaams ministerie van Omgeving (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'). De tweede verwerende partij, die over geen aparte rechtspersoonlijkheid beschikt, dient buiten de zaak te worden gesteld.

Wanneer hierna wordt verwezen naar "de verwerende partij", wordt hiermee de eerste verwerende partij bedoeld.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 90bis, § 1, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het motiverings-, het vertrouwens- en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen dat de ontheffing van het verbod op ontbossing werd geweigerd op grond van een multicriteria-analyse in uitvoering van de beslissing van de Vlaamse regering van 31 januari 2014 inzake de conceptnota ‘Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen’. Deze conceptnota heeft evenwel geen verordenende kracht en de betrokken multicriteria-analyse kreeg pas een reglementair karakter door de opname ervan in het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2017 ‘houdende voorlopige vaststelling van de ontwerpkaart met meest kwetsbare waardevolle bossen als vermeld in artikel 90ter 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’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2017), dat nog niet van kracht was op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen. Voorts maakt de bestreden beslissing geen melding van de verschillende criteria die onderdeel uitmaken van de multicriteria-analyse, laat staan dat wordt verduidelijkt welk gewicht aan de onderscheiden criteria wordt toegekend of op grond waarvan tot het besluit wordt gekomen dat het betrokken bos gekarakteriseerd wordt als “meest waardevol” en dat bijgevolg het behoud ervan primeert. Volgens de verzoekende partij bestaan er overigens ernstige bedenkingen bij de praktische toepassing van de formule die leidde tot de opmaak van de - inmiddels ingetrokken - ontwerpkaart met “meest kwetsbare waardevolle bossen” (de zogeheten boskaart).

In ondergeschikte orde laat zij gelden dat de bestreden beslissing gebrekkig gemotiveerd is. In de eerste plaats wordt, zonder verdere motivering, geoordeeld dat “het perceel reeds bebost was in 1775, 1850 als begin 20^{ste} eeuw tot op vandaag”. Voorts heeft de biologische waarderingskaart evenmin verordenende kracht. Tot slot is de opgegeven motivering feitelijk onjuist in de mate dat de centrale ligging van het bos ten opzichte van de in de ruime omgeving gelegen boscomplexen en aanliggende bosfragmenten wordt aangegrepen om de gevraagde ontheffing niet te verlenen, omdat geen rekening wordt gehouden met het feit dat het grootste gedeelte van het terrein bebost blijft en het terrein geen onderdeel uitmaakt van een groot aaneengesloten boscomplex.

6. De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij zich niet bevindt in een van de gevallen opgesomd in artikel 90*bis*, § 1, eerste lid, van het bosdecreet op grond waarvan een ontheffing van het ontbossingsverbod kan worden toegestaan. De multicriteria-analyse vindt haar oorsprong in artikel 90*ter*, § 1, van het bosdecreet. Die bepaling, waarin de verschillende criteria worden opgesomd, had gelding op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen. De bewering van de verzoekende partij dat de conceptnota geen verordenende kracht had op het ogenblik waarop de bestreden beslissing tot stand is gekomen, is dan ook niet relevant. Bovendien moest op het ogenblik van het onderzoek van de aanvraag rekening worden gehouden met het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2017, aangezien die regelgeving op dat moment reeds voldoende vaststond.

Voorts benadrukt de verwerende partij dat de biologische waarderingskaart minstens een aanwijzing bevat van de (mogelijke) aanwezigheid van waardevolle natuurelementen, dat uit het administratief dossier blijkt dat het betrokken perceel in een bosrijke omgeving ligt en dat het betrokken bos wel degelijk aan omliggende bossen grenst. De vaststelling dat de gevraagde ontbossing slechts betrekking heeft op een deel van de perceelsoppervlakte is niet pertinent, vermits de ontbossing precies op grond van meerdere criteria wordt beoordeeld, in het bijzonder wat haar intrinsieke natuurwaarde betreft, mede in verhouding tot de kenmerken van de omgeving. Het feit dat de verzoekende partij

het eenvoudigweg niet eens is met die motieven, volstaat niet om een gebrek aan motivering vast te stellen.

7. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos haar niet ter kennis is gebracht en dit advies niet afdoende gemotiveerd is, dat artikel 90^{ter} van het bosdecreet dermate algemeen is opgesteld dat het onmogelijk is om na te gaan of de gevraagde ontheffing al dan niet verenigbaar is met de regelgeving en dat in de bestreden beslissing bovendien niet naar die bepaling wordt verwezen, maar enkel naar het besluit van de Vlaamse regering van 31 januari 2014. Het argument dat het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2017 een “met zekerheid te verwachten regelgeving” was waarmee bij het nemen van de bestreden beslissing mocht rekening gehouden worden, betekent volgens de verzoekende partij niet dat de tekst ervan een verordenende waarde had. Zij betwist de stelling van de verwerende partij dat de concrete invulling en het relatieve gewicht van de criteria op basis waarvan het verzoek tot ontheffing wordt afgewezen, niet in de bestreden beslissing moesten worden veruitwendigd, temeer omdat er gegronde twijfel bestaat over een aantal aspecten die in de motivering werden betrokken. Tot slot merkt de verzoekende partij op dat zowel uit luchtfoto’s als uit de digitale boswijzer blijkt dat het betrokken perceel op zichzelf staat en geen deel uitmaakt van een aaneengesloten boscomplex.

8. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat het grootste deel van het perceel bebost zal blijven, dat het bestaande bos geen verbindingsfunctie heeft met een ander verder gelegen bos, dat geen beroep kan worden gedaan op het indicatieve karakter van de biologische waarderingskaart als de weigering van de ontheffing steunt op gebrekkige motieven, zoals dit in voorliggende zaak het geval is, en dat uit verschillende historische kaarten blijkt dat het bos geen bijzondere historische waarde heeft.

Beoordeling

9. Artikel 90bis, § 1, derde lid, van het bosdecreet, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt:

“Voor andere ontbossingen of voor andere verkavelingen in geheel of gedeeltelijk beboste terreinen, dan deze genoemd in het eerste lid, kan de Vlaamse Regering, op individueel en op gemotiveerd verzoek van diegene die in aanmerking wenst te komen voor een vergunning tot ontbossen of een verkavelingsvergunning, de ontheffing toestaan van het verbod tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor ontbossing of voor het verkavelen van gronden voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen, met inachtneming van de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening en na advies van het Agentschap. De Vlaamse Regering bepaalt nadere regelen inzake de ontheffing van dit verbod”.

Bij de beoordeling van een individuele ontheffingsaanvraag in toepassing van voormelde bepaling van het bosdecreet beschikt de verwerende partij over een ruime discretionaire bevoegdheid. In het kader van de uitoefening van deze bevoegdheid dient zij acht te slaan op alle beschikbare feitelijke elementen die relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Daaruit volgt dat het enkele feit dat de multicriteria-analyse of de conceptnota “Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen” op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen, geen algemeen verordenende draagwijdte hadden, niet belet dat zij uit die analyse en conceptnota alle relevante gegevens verzamelt die haar toelaat om met voldoende kennis van zaken de individuele ontheffingsaanvraag te beoordelen. Hetzelfde geldt voor de gegevens die naar voor komen uit de biologische waarderingskaart.

10. De bestreden weigeringsbeslissing steunt op de volgende motieven:

“Overwegende dat het bos volgens het gewestplan gelegen is in gebied voor verblijfsrecreatie; dat de geplande ontbossing niet verenigbaar is met de ruimtelijke bestemming;

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

Overwegende dat het Agentschap voor Natuur en Bos in uitvoering van de beslissing van de Vlaamse Regering van 31 januari 2014 inzake de conceptnota ‘Plan van aanpak ruimtelijk bedreigde bossen’ een multi

criteria analyse toepaste, waaruit blijkt dat deze bossen gekarakteriseerd worden als meest waardevol en dat bijgevolg behoud van deze bossen primeert;

Overwegende dat het perceel reeds bebost was in 1775, 1850 als begin 20ste eeuw tot op vandaag;

Overwegende dat de hoofdetage bestaat uit grove den met een beperkte nevenetage van zomereik en lijsterbes; dat in de struiklaag zeer veel verjonging van hultst voorkomt; dat de kruidlaag hoofdzakelijk bestaat uit braam;

Overwegende dat het bos op de biologische waarderingskaart werd aangeduid als biologisch waardevol; dat het gekarteerd werd als grove dennenbestand met ondergroei van bramen, varens, heide of jonge struiken (ppms);

Overwegende dat in de ruime omgeving verschillende (historische) boscomplexen en aanliggende bosfragmenten langs een NO-ZW-as gelegen zijn; dat het boscomplex waarin het te ontbossen perceel gelegen is in het midden van deze as ligt;

Overwegende dat de aanwezigheid van de bestaande tennisclub op het zuidelijk aanpalend perceel reeds de connectiviteit (barrière-effect) van het boscomplex richting het ZW beperkt; dat door een extra inname zoals gepland het grootste deel van de westkant van het bosperceel ook zal worden ingenomen;

Overwegende dat voorgaande een stop zet op de verbinding met de open ruimte langs westelijke richting; dat de verbinding met de rest van het boscomplex ten oosten verdwijnt, waardoor er een geïsoleerd bosfragment overblijft;

Overwegende dat het bos momenteel dienst doet als stapsteen en ecologische verbinding; dat deze functie zal verdwijnen als de geplande ontbossing wordt uitgevoerd”.

11. Het argument van de verzoekende partij dat “het grootste deel van het terrein sowieso bebost blijft”, doet geen afbreuk aan de in de bestreden beslissing opgegeven concrete motieven die de weigering van de gevraagde ontheffing onderbouwen. Haar betoog dat het betrokken terrein “geen onderdeel uitmaakt van een groot aaneengesloten boscomplex”, gelet op de “reeds geïsoleerde ligging van het bestaande bos”, berust op een feitelijke misvatting aangezien uit het door haarzelf bijgebrachte *screenshot* uit de digitale boswijzer blijkt dat het betrokken perceel wel degelijk een onderdeel vormt van een “groot aaneengesloten boscomplex”. Dezelfde gevolgtrekking wordt gemaakt na raadpleging van de bij de aanvraag gevoegde stukken, inzonderheid het liggingsplan en de luchtfoto. Het gegeven dat het perceel “op zichzelf staat” noopt niet tot een andere conclusie, vermits een boscomplex een min of meer aaneengesloten bosgebied is dat, onafhankelijk van de eigendomssituatie, een

samenhang vertoont op ecologisch, landschappelijk en/of recreatief vlak. De aanwezigheid van een weg, waardoor het perceel opnieuw “op zichzelf” zou komen te staan, is evenmin van aard te weerleggen dat het betrokken bos “min of meer” aansluit bij een ander bosgebied en er aldus sprake is van een boscomplex. Uit het opmetingsplan van de verzoekende partij blijkt voorts dat het gedeelte van het kwestieuze perceel dat bebost blijft, niet tegenspreekt dat de verwerende partij in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat “de verbinding met de rest van het boscomplex ten oosten verdwijnt, waardoor er een geïsoleerd bosfragment overblijft”. Voorts brengt de verzoekende partij geen gegevens bij die de verwachte ecologische schade tegenspreken dat “het bos momenteel dienst doet als stapsteen en ecologische verbinding” en “deze functie zal verdwijnen als de geplande ontbossing wordt uitgevoerd”. Tot slot weerlegt zij niet met overtuigende gegevens dat het bestaande bos geen historische waarde zou hebben.

12. Om voormelde redenen toont de verzoekende partij niet aan dat de verwerende partij is uitgegaan van foutieve feitelijke gegevens of dat op grond van dezelfde gegevens de bestreden beslissing niet genomen had kunnen worden met inachtneming van de redelijkheid als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

13. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

14. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 90bis, § 1, en 90ter van het bosdecreet, van de artikelen 16 en 159 van de Grondwet, van artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek, van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het beginsel van gelijkheid van de burgers voor openbare lasten.

De bestreden beslissing houdt volgens de verzoekende partij een quasi-onteigening in, vermits geen omgevingsvergunning voor ontbossing kan worden verkregen en er dienvolgens op het betrokken perceel geen constructies van welke aard dan ook kunnen worden opgericht, zonder dat daarbij sprake is van een reële eigendomsoverdracht of een passende compensatie. Zij betoogt dat artikel 90ter van het bosdecreet op een oneigenlijke wijze werd toegepast, terwijl die bepaling op het ogenblik waarop de bestreden beslissing werd genomen, niet uitvoerbaar was. Artikel 90bis van het bosdecreet voorziet ook niet in een compensatie, zodat zij haar bouwplannen door een doorgedreven bescherming van beweerd waardevolle bossen verhinderd ziet, zonder daarvoor op een correcte manier schadeloos te worden gesteld. Minstens dient artikel 90bis van het bosdecreet buiten toepassing te worden gelaten, aangezien het is aangenomen met miskennis van artikel 16 van de Grondwet, artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM. Het beginsel van gelijkheid van de burgers voor openbare lasten, dat onder meer in artikel 16 van de Grondwet is neergelegd, houdt in dat de overheid niet zonder vergoeding lasten kan opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen. “Buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep van burgers of instellingen drukkende gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad, zoals het opleggen van een erfdienstbaarheid van openbaar nut”, mogen volgens de verzoekende partij niet ten laste van een individueel persoon gelegd worden, maar moeten gelijkelijk over de gemeenschap worden verdeeld.

15. De verwerende partij antwoordt dat in het middel een zogenaamde “quasi-onteigening” niet wordt toegelicht en niet concreet wordt uiteengezet op welke wijze artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM wordt geschonden. Met de loutere bewering dat zij artikel 90ter van het bosdecreet op oneigenlijke wijze heeft toegepast, wordt niet aangetoond dat de in het middel aangehaalde bepalingen miskend zijn. Ook zou de verzoekende partij niet aantonen dat het decretale verbod op ontbossing niet in overeenstemming is met het algemeen belang of een disproportionele beperking van haar eigendomsrecht inhoudt. Aangezien er hoe dan ook geen sprake is van een

onteigening, kan artikel 16 van de Grondwet niet geschonden zijn. Voorts kan een gebeurlijke schending van artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek niet tot de nietigheid van een administratieve rechtshandeling leiden.

Om te weten of de artikelen 90*bis*, § 1, en 90*ter* van het bosdecreet strijden met artikel 16 van de Grondwet en met het beginsel van gelijkheid van de burgers voor openbare lasten, moet worden nagegaan of de decreetgever een billijk evenwicht in acht heeft genomen tussen, enerzijds de vrijwaring van het ongestoord genot van eigendom en, anderzijds de vastgelegde doelstelling van het verbod op ontbossing, met name een proactieve bescherming van zonevreemde bossen. Het verbod op ontbossing is een gedifferentieerde maatregel, vermits het mogelijk is ervan af te wijken, die niet kennelijk irrelevant is. De last die de verzoekende partij moet dragen, met name het niet kunnen bouwen van een wellnesscomplex, is niet groter dan die welke elke andere particuliere persoon of vennootschap in het gemeenschappelijk belang moet dragen. De verzoekende partij toont niet aan dat er sprake is van een onverantwoorde of ongedifferentieerde verdeling van de lasten. Het niet toestaan van een uitzondering op het verbod op ontbossing is bovendien geen abnormaal maatschappelijk risico voor de verzoekende partij. Het is immers redelijk om van haar te verwachten dat zij erover waakt in het bezit te zijn van alle relevante informatie alvorens investeringen aan te gaan. Een vergoeding is enkel vereist indien de last die aan de betrokken eigenaar wordt opgelegd, niet evenredig is met de nagestreefde milieudoelstelling. Uit een beperking van het eigendomsrecht vloeit in beginsel voor de eigenaar van het bezwaarde goed geen recht op vergoeding voort.

Overigens verlenen artikel 90*bis*, § 1, noch artikel 90*ter* van het bosdecreet een subjectief recht op ontbossing. Het ontbossingsverbod is onvoorwaardelijk, terwijl de algemene beginselen niet kunnen worden toegepast tegen de bepalingen van de wet in.

Tot slot merkt de verwerende partij op dat in het middel niet wordt uitgelegd op welke wijze het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel werden geschonden. Wat de vermeende schending van de motiveringsplicht

betreft, zijn de juridische en feitelijke overwegingen die hebben geleid tot de bestreden beslissing duidelijk voor de verzoekende partij. Die overwegingen zijn bovendien pertinent en afdoende.

16. In haar memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij uiteen dat de “quasi-onteigening” door het Grondwettelijk Hof wordt erkend als een ernstige eigendomsbeperking die gepaard moet gaan met een vergoeding. De manifeste miskenning van artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek kan weliswaar op zich niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden, maar maakt wel een onzorgvuldigheid uit in hoofde van de verwerende partij. Van een zorgvuldige en redelijke overheid kan immers worden verwacht dat zij niet opteert voor de meest schadelijke optie, zonder daarbij te voorzien in een compensatie.

Volgens de verzoekende partij volgt uit rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat een gebruiksreglementering waardoor de waarde van de grond quasi tot nul wordt herleid, gelijk staat aan eigendomsberoving. Gezien de omvang van de waardevermindering is de eigendomsbeperking in toepassing van het bosdecreet niet proportioneel en voldoet zij niet aan alle voorwaarden waaraan eigendomsbeperkende wetgeving moet voldoen. De verwijzing door de verwerende partij naar het feit dat alle aanvragen van eigenaars van zonevreemde bossen gelijk worden behandeld, is niet pertinent. De vergelijking mag niet worden beperkt tot de enkele categorie van eigenaars van zonevreemde bossen. Bovendien gaat het in dit geval over een dermate beperking dat de door het verbod getroffen percelen quasi waardeloos en onverkoopbaar worden. De omstandigheid dat zij ervan uitging dat zij de ontheffing van het ontbossingsverbod zou kunnen verkrijgen, teneinde de bestemming van het terrein te verwezenlijken, kan in ieder geval niet worden aangemerkt als onbedachtzaam. Normaal handelende burgers mogen ervan uitgaan dat gronden die in de bestemmingsplannen werden aangegeven als behorende tot een bepaald gebied, ook in die geest ontwikkeld mogen worden.

17. In haar laatste memorie houdt de verzoekende partij vol dat de bestreden beslissing neerkomt op een disproportionele beperking van haar eigendomsrecht.

Beoordeling

18. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt:

“Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling”.

Artikel 16 van de Grondwet heeft enkel betrekking op de daadwerkelijke onteigening, dit is de gedwongen overdracht van eigendom met eigendomsverlies tot gevolg en dus een werkelijke ontzetting van het bezit, minstens een blijvende verlamming van de drie bestanddelen van het eigendomsrecht, wat te dezen niet het geval is. De weigering van de ontheffing van het verbod op ontbossing heeft immers niet tot gevolg dat de verzoekende partij uit haar eigendomsrechten wordt ontzet, noch dat zij ertoe wordt verplicht om tot eigendomsoverdracht over te gaan.

19. Beperkingen van het eigendomsrecht die geen overdracht van de eigendom met zich meebrengen, vallen wel onder de waarborgen van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM, ondertekend te Parijs op 20 maart 1952.

Artikel 1 van het eerste protocol bepaalt:

“Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren”.

Die bepaling biedt niet alleen bescherming tegen een daadwerkelijke onteigening of eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin, artikel 1, eerste protocol), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin, artikel 1, eerste protocol) en elke regeling van

het gebruik van de eigendom (tweede alinea, artikel 1, eerste protocol). Bovendien beschermt artikel 1 van het eerste protocol niet alleen het klassieke eigendomsrecht in de zakenrechtelijke betekenis maar ook de vermogensrechten.

Het is vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof dat elke inmenging in het eigendomsrecht een billijk evenwicht dient te vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

Een beperking van “het ongestoord genot” van eigendom houdt evenwel niet *ipso facto* een schending in van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM. Het tweede lid van dit artikel bepaalt immers dat het recht op ongestoord genot “op geen enkele wijze” het recht aantast dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met “het algemeen belang”.

20. Het bosdecreet voert een principieel ontbossingsverbod in met het oog op het behoud, de bescherming, het beheer en het herstel van de bossen en van hun natuurlijk milieu. Een door dat doel ingegeven weigering tot ontheffing van het decretale ontbossingsverbod kan worden ingepast in artikel 1, tweede lid, van het eerste aanvullend protocol. Er moet tevens een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Wanneer het gaat om een maatregel van reglementering van gebruik van eigendom, is het gebrek aan vergoeding een van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden om te bepalen of het billijk evenwicht geëerbiedigd werd, maar kan dat gebrek aan vergoeding op zichzelf nooit een schending van het voormelde artikel 1 opleveren. De verzoekende partij toont niet aan dat ingevolge het bestreden besluit, dat haar verzoek tot ontheffing van het ontbossingsverbod weigert, geen constructies van welke aard dan ook meer zullen kunnen worden opgericht. Evenmin maakt zij aannemelijk dat haar eigendom een

waardevermindering ondergaat doordat de ontheffing van het ontbossingsverbod wordt geweigerd en het bos, vooralsnog, integraal behouden dient te blijven.

21. Het middel kan evenmin worden aangenomen in zoverre wordt aangevoerd dat artikel 90*ter* van het bosdecreet “op oneigenlijke wijze” zou zijn toegepast. Die kritiek moet zelfs niet worden onderzocht aangezien uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat de verwerende partij uit de multicriteria-analyse en de conceptnota hoe dan ook alle relevante gegevens mocht bijeenbaren om met voldoende kennis van zaken over de individuele ontheffingsaanvraag te beslissen.

22. Op grond van artikel 159 van de Grondwet is de Raad van State bevoegd om onwettige reglementaire bepalingen buiten toepassing te laten. Aldus is hij bevoegd om die bepalingen te toetsen aan de Grondwet. Het in dat grondwetsartikel bedoelde toetsingsrecht bestrijkt evenwel niet de grondwettigheidstoetsing van decreten. Hieruit volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om artikel 90*bis* van het bosdecreet buiten toepassing te laten of te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

23. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie houdt het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten in dat de overheid niet zonder vergoeding lasten kan opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen. Uit dat beginsel vloeit voort dat de onevenredig nadelige - dit zijn de buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende - gevolgen van een op zich rechtmatige overheidsdaad, zoals het opleggen van een erfdienstbaarheid van openbaar nut, niet ten laste van de getroffen behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld.

Aangezien de toepassing van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten ertoe strekt de gelijkheid van de burgers te herstellen wanneer individuele of een beperkte groep burgers als gevolg van een op zich rechtmatige overheidsdaad abnormaal worden getroffen, valt niet in te zien

hoe dat beginsel dienstig als vernietigingsgrond tegen een beweerdelijk onwettig overheidsbesluit aangevoerd kan worden. In zoverre de verzoekende partij stelt dat artikel 90*bis* van het bosdecreet een miskenning van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten inhoudt, uit zij rechtstreeks kritiek op een decreet. De Raad van State heeft geen rechtsmacht om dergelijke kritiek te beoordelen.

24. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

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

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partij partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien november 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