

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.173 van 5 december 2022
in de zaak A. 230.521/VII-40.795**

In zake : Marina GONTCHAROVA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ria Hens
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Verlatstraat 23-25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willem Slosse en Stijn Brusselmans
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 april 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 6 februari 2020 tot weigering van het verzoek tot ontheffing van het verbod op ontbossing met betrekking tot een perceel gelegen te Brasschaat, kadastraal bekend onder 1^{ste} afdeling, sectie B, nr. 30/T.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 19 november 2021 een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 oktober 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hilde Vermeiren, die *loco* advocaat Ria Hens verschijnt voor verzoekster en advocaat Stijn Brusselmans, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekster is eigenaar van een perceel gelegen aan de Sneeuwbesdreef en de Mahoniadreef te Brasschaat, kadastraal bekend als 1^{ste} afdeling, sectie B, nr. 30/T.

Het perceel is volgens het gewestplan Antwerpen gelegen in een gebied voor verblijfsrecreatie. Overeenkomstig het BPA nr. 26 ‘Grote Heide’ bevindt het perceel zich in een gebied voor weekendverblijven. Het perceel is gesitueerd tussen het Groot- en Klein Schietveld, die als speciale beschermingszone zijn aangeduid, maar behoort zelf niet tot een speciale beschermingszone.

3.2. Op 4 november 2019 ontvangt het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) een aanvraag van verzoekster voor een ontbossing over een

oppervlakte van 14,76 are op het betrokken perceel met het oog op de realisatie van een verkaveling in zes loten voor het oprichten van weekendwoningen.

3.3. De entiteit Adviezen, Vergunningen, Erkenningen en Subsidies van het ANB verleent op 5 december 2019 een ongunstig advies over de aanvraag.

3.4. Op 6 februari 2020 weigert het ANB de gevraagde ontheffing van het verbod op ontbossing.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoekster

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 90bis van het bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna: bosdecreet), van artikel 15 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’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoekster zet uiteen dat de gevraagde ontheffing niet wordt verleend om de verdere degradatie van het boscomplex en de versnippering ervan te voorkomen, waarbij wordt gewezen op het ecologisch waardevol karakter van het bos, de functie als zone voor faunapassage en rustplaats voor fauna, en op het negatief effect op de in het Groot- en Klein Schietveld aanwezige populaties van vleermuizen en vogelsoorten. Die motieven bestaan volgens verzoekster slechts uit algemene, niet *in concreto* getoetste en onderbouwde beweringen die op algemene wijze worden ingenomen voor heel het gebied tussen het Groot- en Klein

Schietveld. Uit de opgegeven weigeringsmotieven blijkt evenwel niet dat de bijzondere onderbouwing van de ontbossingsaanvraag mee in ogenschouw werd genomen. De aanvraag houdt immers rekening met het waardevol karakter van het bos doordat de beoogde ontbossing de meest waardevolle delen van het bos ontziet, de bestaande faunapassage en de functie van het bos voor bosgebonden soorten (vogels en andere) behouden blijven, en tevens met de nabijgelegen bijzondere beschermde gebieden waarop het project geen aanzienlijke milieueffecten heeft. Aangezien deze elementen niet bij de beoordeling van de aanvraag werden betrokken, kon het ANB niet op redelijke gronden de ontheffing van het verbod tot ontbossing weigeren. Bovendien is er volgens verzoekster sprake van manifeste tegenstrijdigheden in de motivering van de bestreden beslissing, doordat enerzijds wordt gesteld dat het project geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben op bijzonder beschermde gebieden terwijl anderzijds wordt geoordeeld dat er een negatief effect kan ontstaan op de in het Groot- en Klein Schietveld aanwezige populaties van vleermuizen en vogelsoorten en de instandhouding van verscheidene dier- en plantensoorten wordt gehypothetheerd.

5. Verzoekster merkt in haar memorie van wederantwoord op dat de bestreden beslissing steunt op “gebundelde argumenten” voor de weigering van de ontheffing van het verbod op ontbossing en dat geen van die argumenten op zich het verbod op ontbossing kan verantwoorden. Daarnaast herhaalt zij dat de bestreden beslissing niet concreet motiveert waarom in het licht van de concrete gegevens van het dossier, waarbij maximaal wordt gestreefd naar het behoud van het waardevol bosbestand en de bestaande faunapassage en rustplaats voor fauna behouden blijven, de ontbossingsaanvraag moet worden geweigerd. Zij blijft erbij dat haar aanvraag uitgaat van “een grondige en erg uitgebreide ecologische studie naar de natuurwaarde van het perceel en het behoud ervan”.

6. In haar laatste memorie verwijst verzoekster andermaal naar de bij de aanvraag gevoegde motivatienota die niet bij het nemen van de bestreden beslissing zou zijn betrokken.

Beoordeling

7. Artikel 90bis, § 1, derde lid, van het bosdecreet dient als rechtsgrond voor de bestreden beslissing.

Bij de beoordeling van een individuele ontheffingsaanvraag in toepassing van voormelde bepaling van het bosdecreet beschikt het Agentschap voor Natuur en Bos over een ruime discretionaire bevoegdheid. In het kader van de uitoefening van die bevoegdheid dient het Agentschap acht te slaan op alle beschikbare feitelijke elementen die relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag.

8. Overeenkomstig artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001 dient een “met reden omklede” beslissing over de ontheffing van het verbod op ontbossing te worden genomen.

De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op afdoende wijze. Een motivering is afdoende indien de motivering pertinent is, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en indien ze draagkrachtig is, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

9. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en om de

feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

10. De bestreden beslissing is als volgt gemotiveerd:

“- Het Agentschap voor Natuur en Bos concludeert op basis van een screening dat het project geen aanzienlijke milieueffecten op een bijzonder beschermd gebied kan hebben en dat er bijgevolg geen MER moet worden opgemaakt.

- Het betreft een grotendeels inheems bestand met zomereik, berk, ratelpopulier, spork in menging met Amerikaanse eik, grove den en Corsicaanse den. Voornamelijk langs de perceelsranden bevindt zich rhododendron.

- De ecologische en landschappelijke waarde is niet gering.

- De biologische waarderingskaart bevestigt dit door een kartering van het bos als biologisch zeer waardevol eiken-berkenbos en is opgenomen als habitatwaardig bos gekarteerd als boshabitatype 9190 ‘Oude zuurminnende eikenbossen op zandvlakten met Quercus robur’.

- Het bos is ontstaan voor 1850, wat aangeeft dat er een reële kans bestaat op aanwezigheid en ontwikkeling van een zeer waardevolle bestaande bosvegetatie.

- Het betrokken perceel is gelegen in een aaneengesloten geheel van bossen dat nog niet bebouwd is en als bos behouden kan worden.

- Het perceel is gelegen tussen het Groot- en Klein Schietveld, die beiden als habitatrichtlijngebied werden geselecteerd. Het perceel vervult een functie als zone voor faunapassage en rustplaats voor fauna.

- Als instandhoudingsdoelstellingen voor de speciale beschermingszone Groot- en Klein Schietveld (code BE2100016-1), bij besluit goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 23 april 2014, zijn als prioriteit opgenomen om de bestaande natuurverbindingen tussen de bestaande populaties te behouden en waar nodig bijkomend te creëren.

- De waarden en potenties van het bos als onderdeel van een natuurnetwerk werden bevestigd in het INBO-document ‘Natuurverbindingsgebieden in Vlaanderen: achtergronden, afbakening en mogelijke inrichting (rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2007, INBO.R.2007.14)’.

- De geplande ontbossing voor bebouwing, aanleg van verhardingen, inrichting van de percelen met het voorzien van erfafsluitingen en menselijke activiteiten zal aanleiding geven tot verdere versnippering van het ecologisch waardevol gebied. Dit moet vermeden worden zodat de natuurwaarde kan gewaarborgd blijven.

- De bijkomende versnippering en bosdegradatie binnen het gebied heeft een negatief effect op de in het Groot- en Klein Schietveld aanwezige populaties van vleermuizen en vogelsoorten. Hierbij zal op lange termijn de isolatie van de leefgebieden en de beperkte genetische uitwisseling die dat met zich meebrengt, de kans op het lokaal uitsterven van de populatie toenemen welke de instandhouding van verschillende dier- en plantensoorten hypothekeert.

- Het niet toekennen van een ontheffing van het verbod op ontbossing van het perceel, bij het kadaster gekend als Brasschaat, 1° afdeling, sectie B, nr. 30/T, zal verdere degradatie van het boscomplex en versnippering voorkomen”.

11. Anders dan verzoekster het ziet, is de bestreden beslissing gebaseerd op concrete feitelijke elementen, met name het ecologisch en biologisch waardevol karakter van het gebied, het negatief effect op de aanwezige populaties vleermuizen en vogelsoorten, en de noodzaak om de versnippering van het gebied te vermijden. Deze motieven verschaffen voldoende duidelijkheid waarom de aanvraag tot ontheffing van het verbod op ontbossing wordt geweigerd. Ze vormen ook een afdoende verantwoording voor de bestreden weigeringsbeslissing. De formelemotiveringsplicht vereist voor het overige niet dat op alle argumenten van de aanvrager van een ontheffing wordt geantwoord.

12. Het standpunt van verzoekster dat in de aanvraag rekening werd gehouden met het behoud van de meest waardevolle delen van het bos, dat er werd ingezet op garanties voor de bestaande faunapassages en de bosgebonden soorten, leidt op zich niet tot de vaststelling dat de verwerende partij op een onzorgvuldige wijze tot haar besluit is gekomen. Eerder doet het standpunt van verzoekster blijken van een andere opvatting over de maatregelen die nodig zijn voor het behoud van de ecologische en biologisch waardevolle kenmerken van het gebied.

13. De vermelding in het bestreden besluit dat het project geen aanzienlijke milieueffecten op een bijzonder beschermd gebied kan hebben, houdt verband met de vaststelling dat om die reden geen milieueffectenrapport moet worden opgemaakt. Die beoordeling is te onderscheiden van de motieven om de ontheffingsaanvraag te weigeren, met name de impact op de aanwezige natuurwaarden en potenties van het bos en de negatieve impact op de aanwezige populaties van vleermuizen en vogelsoorten in het Groot- en Klein Schietveld.

14. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoekster

15. In een tweede middel voert verzoekster de schending aan van artikel 16 van de Grondwet, 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), van het evenredigheids-, het redelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel, en van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet.

Verzoekster zet uiteen dat de bestreden weigering tot ontheffing van het verbod tot ontbossing op onevenredige wijze afbreuk doet aan haar recht op het ongestoord genot van haar eigendom. Het bestreden besluit hypothekeert de bouwmogelijkheden van haar eigendom en maakt het betrokken perceel zo goed als waardeloos. Een eigendomsbeperkende maatregel die bestaat in een bouwverbod op percelen die voorheen voor bebouwing in aanmerking kwamen, raakt de eigenaar ervan fundamenteel in zijn eigendomsrecht.

Wanneer in een dergelijk geval geen vergoeding wordt toegekend, dient zulks te worden verantwoord waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de vroegere gedragingen van de eigenaar of de redelijke verwachting dat een dergelijke eigendomsbeperkende maatregel zou worden opgelegd.

Verzoekster licht toe dat het betrokken perceel gelegen is in een zone voor weekendwoningen en dat zij reeds eerder een ontheffing van het verbod op ontbossing heeft verkregen voor een aanpalend perceel, waardoor zij op gerechtvaardigde wijze mocht verwachten dat op het perceel weekendwoningen gerealiseerd kunnen worden. Door de uitsluiting van elke mogelijke ontwikkeling van het perceel en de afwezigheid van elke vergoeding, is in voorliggend geval het evenwicht tussen het algemeen belang en het individueel belang verbroken. Er is bovendien sprake van een schending van het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien er in 2012 reeds een ontheffing van het verbod op ontbossing werd toegekend voor

het aanpalende perceel. Zij kon daarom op gerechtvaardigde wijze verwachten dat de toen ingenomen gedrags- of beleidsregel - namelijk dat een ontbossing beperkt tot het minimum met een voorzien behoud van de corridorfunctie tussen het Groot- en Klein Schietveld - mogelijk is en dat de vraag tot gedeeltelijke ontbossing van het perceel in kwestie ook zou worden gehonoreerd. In de bestreden beslissing wordt een gewijzigde houding op geen enkele wijze verantwoord.

16. In haar memorie van wederantwoord en laatste memorie beklemt toont verzoekster dat uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt dat elk bouwproject op het perceel wordt uitgesloten.

Beoordeling

17. 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 verzoekster uit haar eigendomsrechten wordt ontzet, noch dat zij ertoe wordt verplicht om tot eigendomsoverdracht over te gaan.

18. 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”.

19. 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 één 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.

20. De in de bestreden beslissing opgegeven weigeringsmotieven (zie randnr. 10) kunnen ingepast worden in de bescherming van het algemeen belang in de zin van artikel 1, tweede lid, van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM.

21. Verzoekster maakt niet aannemelijk dat er geen redelijk verband zou bestaan tussen de bestreden weigering tot ontheffing van het ontbossingsverbod, en de doelstelling van het in het bosdecreet ingeschreven principieel ontbossingsverbod. Zij toont inzonderheid niet aan dat ingevolge de bestreden beslissing, dat haar verzoek tot ontheffing van het ontbossingsverbod weigert, geen constructies van welke aard dan ook meer zullen kunnen worden opgericht. De bestreden beslissing spreekt zich immers enkel uit over de concreet ingediende aanvraag en houdt rekening met “[d]e geplande ontbossing voor bebouwing, aanleg van verhardingen, inrichting van de percelen met het voorzien van erfafsluitingen en menselijke activiteiten”. Uit niets blijkt dat ieder ander project op het betrokken perceel uitgesloten is, laat staan dat de bestreden beslissing ertoe strekt een volledig bouwverbod in te stellen.

22. Uit het gegeven dat het perceel gelegen is in een zone voor weekendverblijven, kan verzoekster niet de gerechtvaardigde verwachting putten dat het bestuur ertoe gehouden zou zijn een toelating te verlenen voor eender welk project dat strekt tot het realiseren van een weekendverblijf op het betrokken terrein. Zij kan evenmin gerechtvaardigde verwachtingen afleiden uit het feit dat zij in 2012 de ontheffing heeft verkregen voor een ontbossing op een aanpalend

perceel. In de bestreden beslissing wordt immers opgemerkt dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de (nabijgelegen) speciale beschermingszone Groot- en Klein Schietveld op 23 april 2014 - dus na de ter sprake gebrachte ontheffing - werden vastgesteld. Uit de gewijzigde juridische toestand vloeit voort dat uit de in 2012 verleende ontheffing geen verwachtingen kunnen worden afgeleid, zeker niet wanneer zij afbreuk zouden doen aan de in 2014 goedgekeurde instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone Groot- en Klein Schietveld en het daarin opgenomen behoud van de bestaande natuurverbindingen. Daarenboven blijkt uit de motieven van de bestreden beslissing dat de verwerende partij met de weigering van de gevraagde ontheffing “verdere degradatie van het boscomplex en versnippering” wil voorkomen. Met dat motief wordt aangegeven dat, in tegenstelling tot eerder verleende ontheffingen, thans geen marge meer bestaat voor ingrepen die de bestaande bebossing aantasten.

23. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf december tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams