

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.679 van 2 februari 2012
in de zaak A. 198.015/VII-37.910.**

In zake : Peter HOLSBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Van Wesemael
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 137, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Kasteelstraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 oktober 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Administrateur-Generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos van 24 augustus 2010 waarbij aan Peter Holsbeek de ontheffing op het verbod tot ontbossing op percelen gelegen te Ranst, kadastraal gekend onder 2^e afdeling (Oelegem), sectie B, nr 49v, 52f, 52p en 52r, niet wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft 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 12 januari 2012.

Staatsraad Eric Brewaeyts heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Sterckx, die loco advocaat Philippe Van Wesemael verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt 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. De verzoeker is eigenaar van een aantal percelen gelegen te Ranst (Oelegem). De NV Holsbeek-Verhaegen, waarvan de verzoeker gedelegeerd bestuurder is, is vruchtgebruiker van één van die percelen.

4. In mei 2009 dient de verzoeker bij het Agentschap voor Natuur en Bos, provinciale afdeling Antwerpen, een aanvraag in tot ontheffing van het ontbossingsverbod. Op 24 juli 2009 brengt het Agentschap voor Natuur en Bos hieromtrent een negatief advies uit. Er wordt echter geen beslissing genomen

omtrent deze aanvraag.

5. Op 15 juni 2010 dient de verzoeker een nieuwe ontheffingsaanvraag in. Opnieuw brengt het Agentschap voor Natuur en Bos een negatief advies uit, waarna op 24 augustus 2010 de thans bestreden beslissing wordt genomen.

Deze steunt op volgende motieven :

- er werd een eerdere aanvraag ingediend, waaromtrent de het Agentschap voor Natuur en Bos een negatief advies uitbracht, doch uiteindelijk werd er geen beslissing genomen;
- de oorspronkelijke kerstboomaanplanting van de percelen is geëvolueerd tot een bos, zodat het bosdecreet van toepassing is;
- het feit dat de percelen liggen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied betekent niet dat de ontheffing van het ontbossingsverbod moet worden toegestaan. Het ontbossingsverbod is er juist om verdere ontbossing en versnippering tegen te gaan omdat de regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening onvoldoende bescherming biedt;
- de percelen grenzen enkel ten westen aan percelen in landbouwgebruik en ten oosten en gedeeltelijk ten noorden grenzen ze aan bossen. Het beleid vanuit de ruimtelijke ordening is niet gericht op een verdere uitbreiding van de landbouwactiviteit. Voor het betrokken gebied zal worden gestreefd naar het behoud en de versterking van structuurbepalende natuurcomplexen (vooral bossen) in samenhang met de cultuurhistorische en landschappelijke context. In het gebied moet worden gestreefd naar een afwisseling van grondgebonden landbouw met kleine bos- natuur- en landschapselementen. Er moet voldoende ruimte worden gevrijwaard voor het behoud, de ecologische opwaardering en het landschappelijk herstel van de aanwezige natuur-, bos- en landschapselementen;
- de aanvrager wil de conclusies van een bepaalde studie aanwenden op een manier die volledig indruist tegen de doelstelling van de studie;

- ook zogenaamde zonevreemde bossen worden beschermd door het bosdecreet;
- het bos grenst ten oosten aan een bestaand boscomplex en vormt samen met dit aansluitende boscomplex een potentieel waardevolle beboste noord-zuidcorridor voor fauna en flora voor een naburig habitatrichtlijngebied;
- op bepaalde percelen kunnen mits omvorming de gewenste boshabitats wel worden verwezenlijkt;
- het bos in het noorden grenst fragmentarisch aan een veel groter boscomplex en in het zuiden sluit het aan bij een ander boscomplex. Het gaat de facto om een zeer belangrijke beboste corridor die de noordelijk en zuidelijk gelegen boscomplexen met elkaar verbindt;
- men moet niet kijken naar de definities van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna : natuurbehouddecreet) maar naar de effectieve functies van de percelen ten opzichte van de omliggende percelen. De waarde als natuurverbinding is aanwezig maar eerder beperkt. Ontbossing zou leiden tot een gevoelige versmalling van de natuurcorridor;
- het is niet omdat herbebossing op andere percelen in landbouwgebruik geen optie is, dat ontbossing van de percelen van de verzoeker gerechtvaardigd is;
- de aanvrager is geen actieve professionele landbouwer;
- dat de aanvrager de percelen wil herstellen in de toestand van voor de bebossing is geen motief om de ontheffing toe te staan;
- boomsterfte en het omwaaien van bomen, met alle gevaren van dien, is te wijten aan een gebrekkig bosbeheer.

IV. Onderzoek van de middelen

Standpunt van de verzoeker

6.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996

(hierna : coördinatiedecreet), van het gewestplan Antwerpen, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, van artikel 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), van artikel 15, eerste lid, 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) en uit de schending van het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel houdt in essentie in dat het bestreden besluit het onmogelijk maakt om aan de betrokken percelen een agrarische bestemming te geven, hoewel deze percelen volgens het vigerende gewestplan liggen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied waar handelingen en werken die overeenstemmen met de agrarische bestemming wel zijn toegestaan.

6.2. In de memorie van wederantwoord gaat de verzoeker uitgebreid in op dit middel. Hij voegt toe dat de verwerende partij niet staft dat de individuele ontheffing van een ontbossingsverbod een zeer grote uitzondering vormt. De verwerende partij vertrekt volgens hem van de verkeerde premisse dat de ontheffing meteen ook een vrijstelling voor het aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning zou inhouden. Hij bekritiseert voorts dat het bosdecreet een hogere rechtsnorm zou zijn die primeert op een gewestplan, en verwijst daarbij naar artikel 2 van het coördinatiedecreet. De verzoeker stelt niet te vragen "om af te wijken van het Bosdecreet", maar enkel de toepassing te vragen van artikel 90bis, § 1, derde lid, dat een individuele afwijking mogelijk maakt. De argumentatie van de verwerende partij in verband met de bestemming die de verzoeker zou willen geven, vormt volgens hem een ontoelaatbare inmenging in zijn opportuniteitsoordeel, en strookt verder niet met de realiteit. Wat betreft de voorwaarde voor ontbossing dat de aanvrager een beroepslandbouwer moet zijn

die het perceel in gebruik wil nemen voor zijn landbouwactiviteit, wijst de verzoeker er op dat dit geen bindend criterium vormt en dat de voorwaarde onredelijk is. In dat verband verwijst hij ook naar cursussen die hij heeft gevolgd, naar het vakbekwaamheidsattest waarover hij beschikt voor het internationaal en commercieel vervoer van paarden en runderen en de stage die hij zal volgen in een paardenmelkerij. Ten slotte zou de verwerende partij voorbijgaan aan het gegeven dat het betrokken bos zonevreemd zou zijn.

6.3. In de laatste memorie bekritiseert de verzoeker verder het in de bestreden beslissing gehanteerde begrip "potentieel ecologische natuurverbinding".

Beoordeling

7. Uit artikel 90bis, § 1, van het bosdecreet van 13 juni 1990 volgt dat ontbossing in principe is verboden, tenzij mits een stedenbouwkundige vergunning die slechts in welbepaalde gevallen (in lid 1 opgesomd) kan worden verkregen. In de andere gevallen 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 stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing of een verkavelingsvergunning voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen.

De verzoeker bevindt zich niet in één van de gevallen die zijn opgesomd in het eerste lid van artikel 90bis, § 1, van het bosdecreet. Hij stelt in wezen dat de weigering van een individuele ontheffing er niet mag toe leiden dat de realisatie van de bestemming agrarisch gebied onmogelijk wordt.

Het gegeven dat de gewestplannen bindende en verordenende kracht hebben betekent niet dat sectorale wetgeving, zoals te dezen het bosdecreet, geen impact kan of mag hebben op de realiseerbaarheid van de bestemmingsvoorschriften. In bepaalde gevallen leidt sectorale wetgeving er zelfs

toe dat de bestemming niet kan worden gerealiseerd.

Het bestreden besluit overweegt dus dat het feit dat de ontbossing niet ontoelaatbaar is op basis van de ruimtelijke bestemming niet inhoudt dat de ontheffing van het ontbossingsverbod moet worden toegestaan.

In tegenstelling met wat de verzoeker beweert maakt het bestreden besluit geen "abstractie" van het gewestplan Antwerpen, van artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit of van artikel M12 van de omzendbrief van 9 juli 1997. Uit het besluit blijkt enkel dat, niettegenstaande al deze voorschriften, ook artikel 90bis van het bosdecreet toepassing moet vinden.

In het licht van wat voorafgaat is de vraag of de verzoeker op de bewuste percelen al of niet effectief een landbouwactiviteit zal kunnen uitoefenen niet relevant.

Het eerste middel is bijgevolg niet gegrond.

Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

8.1. De verzoeker voert als tweede middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van artikel 15, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001, en van het motiverings-, het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel. Hij wijst voorts op de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

In essentie omvat het middel twee grieven :

- de verwerende partij mocht niet steunen op de interne richtlijn van het Agentschap voor Natuur en Bos nummer 2009/3.

- de feitelijke gegevens waarop de verwerende partij steunt om te stellen dat de percelen een potentieel ecologische natuurverbinding vormen zijn niet afdoende en pertinent.

De verzoeker stelt eveneens dat het niet vereist is dat hij een actieve landbouwer zou zijn om tot ontbossing te kunnen overgaan.

8.2. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoeker dat de verwerende partij, door gebruik te maken van de "potentieel" ecologische waarde als basis voor een weigering van de ontbossing, eigenhandig een criterium heeft toegevoegd dat niet terug te vinden is in de voormelde richtlijn 2009/3.

Aan de hand van de feitelijke kenmerken van de grenzen van de percelen langs de vier windstreken betwist de verzoeker ten slotte dat de percelen enige ecologische waarde vertonen, en zeker dat zij een ecologische natuurverbinding vormen, of dat zij een verbinding maken tussen de noordelijk en de zuidelijk gelegen boscomplexen.

Beoordeling

9. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet vereisen dat een beslissing formeel en afdoende moet zijn gemotiveerd. Dit vloeit ook voort uit artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001. In casu is de bestreden beslissing uitvoerig en concreet gemotiveerd. In die overwegingen wordt inderdaad verwezen naar een interne richtlijn, met name de richtlijn van het Agentschap voor Natuur en Bos nummer 2009/3. Het is echter niet verboden dat het bestuur in het raam van de uitoefening van zijn appreciatiebevoegdheid gebruik maakt van richtlijnen. Dit leidt tot meer eenheid en voorspelbaarheid van het bestuursoptreden, en het biedt meer waarborgen dat de rechtsonderhorigen op een gelijke wijze worden behandeld. Wat het bestuur niet mag doen is interne richtlijnen toepassen zonder rekening te houden met de concrete omstandigheden van het dossier. Dat is hier echter niet gebeurd, nu in de bestreden beslissing een

omstandige motivering is aan te treffen die is toegespitst op het concrete geval. De verwijzing naar de richtlijn van het Agentschap voor Natuur en Bos nummer 2009/03 is overigens slechts één element uit een motivering en dan nog als antwoord op één van de argumenten van de verzoeker. De verzoeker toont niet aan dat de overige motieven, die de bestreden beslissing dragen, onwettig of kennelijk onredelijk zouden zijn. De kritiek die de verzoeker formuleert is trouwens grotendeels opportunistiekritiek op de discretionaire beoordeling van de verwerende partij.

De vraag of de verzoeker landbouwer is of zou willen zijn belet niet dat de overheid om redenen van bosbehoud ervoor kan opteren om de realisatie van de landbouwbestemming geen doorgang te laten vinden.

Het tweede middel is bijgevolg niet gegrond.

Derde middel

Standpunt van de verzoeker

10. In het derde middel wordt de schending ingeroepen van artikel 27, § 2, 2°, van het natuurbehouddecreet, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van artikel 15, eerste lid, van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001, en van het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel houdt, kort samengevat, in dat de bestreden beslissing de betrokken percelen ten onrechte bestempelt als een potentieel ecologische natuurverbinding, aangezien natuurverbindingsgebieden in artikel 27, § 2, 2°, van het natuurbehouddecreet gedefinieerd worden als VEN-gebieden.

Beoordeling

11. Uit de aanhef van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij van oordeel is dat de betrokken percelen een potentieel ecologische natuurverbinding vormen. Uit niets blijkt dat zij hiermee bedoelde dat het om natuurverbindingsgebieden gaat in de zin van artikel 27, § 2, 2°, van het natuurbehouddecreet. De verzoeker duidt evenmin een rechtsregel aan waaruit volgt dat de verwerende partij enkel dergelijke natuurverbindingsgebieden zou mogen in aanmerking nemen om de bestreden beslissing op te baseren. De bestreden beslissing dient te worden gezien in de context van het bosdecreet dat er op gericht is het bosareaal te beschermen. Uit het bosdecreet blijkt niet dat enkel de bescherming zou worden beoogd van bosgebieden die een speciale beschermde status kregen op grond van het natuurbehouddecreet. In de bestreden beslissing wordt overwogen dat "het Agentschap voor Natuur en Bos bij de behandeling van deze aanvraag kijkt naar de effectieve functie van de betrokken percelen ten opzichte van de omliggende percelen, los van een mogelijke aanduiding als IVON, waarvoor het proces nog niet opgestart is". De verwerende partij oordeelde dan ook terecht dat zij mocht uitgaan van de feitelijke situatie, dus de effectieve functie van de betrokken percelen. Het doet niet terzake dat de percelen niet het statuut hadden van natuurverbindingsgebied in de zin van het natuurbehouddecreet.

Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee februari tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin