

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.497 van 25 april 2016
in de zaak A. 218.978/VII-39.645.**

In zake : de VZW NATUURPUNT BEHEER, VERENIGING
VOOR NATUURBEHEER EN LANDSCHAPSZORG
IN VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter De Smedt
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghs en Christophe Smeyers
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 13 april 2016, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 22 februari 2016 inzake distelbestrijding.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 april 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter De Smedt, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaten Floris Sebreghts en Christophe Smeyers, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een met dit arrest andersluidend 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 gouverneur van de provincie Antwerpen vaardigt elk jaar een besluit uit inzake de bestrijding van vier schadelijk geachte distelsoorten.

3.2. Het thans bestreden besluit luidt als volgt:

“DE GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN,

Gelet op de wet van 2 april 1971 en de art. 43 en 44 van het koninklijk besluit van 19 november 1987, betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen;

Gelet op het besluit van 27 juni 1984 van de Vlaamse executieve houdende maatregelen inzake natuurbehoud op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen;

BESLUIT:

Artikel 1. De eigenaars, huurders, bezetters of uitbaters van cultuurgronden, braakliggende gronden, bossen of wouden, en allen die op hun eigendom of op het door hen gebruikte terrein, schadelijke distels vaststellen, dienen de bloei, alsmede de zaadvorming en de uitzaaiing ervan efficiënt te bestrijden. Deze verplichting geldt zowel voor publieke als privaatrechtelijke personen.

‡CFEQKADEE-BCEHICV‡

Artikel 2. De in artikel 1 vermelde personen zijn tevens verplicht, zodra zij de aanwezigheid van schadelijke distels vaststellen of deze hen door overheidspersonen is gemeld en dit vooral in de periode tussen half april en begin juni, over te gaan tot de bestrijding ervan.

Artikel 3. Als schadelijke distels worden beschouwd: akkerdistel (*Cirsium arvense* Scop.), speerdistel (*Cirsium lanceolatum* Hill.), kale jonker (*Cirsium palustre* Scop.) en kruldistel (*Carduus crispus* L.).

Een afwijking van de bestrijdingsplicht van de kale jonker in natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten kan worden toegestaan door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV), Directoraat-generaal Controlebeleid, Directie bescherming van planten en de veiligheid van plantaardige productie, AC-Kruidtuin, Food Safety center, Kruidtuinlaan 55, 1000 Brussel, 02/211.92.00.

Artikel 4. Voormelde bepalingen zijn eveneens van toepassing op de bestrijding van schadelijke distels die zich bevinden op de bermen langs wegen, waterlopen en spoorwegen, beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen. Op deze plaatsen moet ook voldaan worden aan de bepalingen van het Bermbesluit. In deze gevallen gebeurt de bestrijding zonder chemische bestrijdingsmiddelen en moet het maaisel worden afgevoerd.

Artikel 5. Indien hinder ondervonden wordt van het niet toepassen van de distelbestrijding, kan hiervan melding worden gemaakt bij het gemeentebestuur. Bij blijvende nalatigheid kan ambtshalve worden overgegaan tot de distelbestrijding op bevel van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV), Primaire plantaardige productie, Italiëlei 4 bus 18, 2000 Antwerpen, 03/202.27.11. Deze dienst doet hiervoor een beroep op de tussenkomst van de bevoegde burgemeester. De ambtshalve bestrijding gebeurt op kosten van de overtreder, onverminderd de toepassing van de in art. 6 van dit besluit vermelde straffen.

Artikel 6. Inbreuken op de bepalingen van deze verordening worden bestraft zoals voorzien in art. 4 van de wet van 2 april 1971, gewijzigd bij wet van 5 februari 1999 houdende diverse bepalingen en betreffende de kwaliteit van landbouwproducten.

Artikel 7. Deze verordening zal bekendgemaakt en aangeplakt worden in de gemeenten van de provincie”.

3.3. De raadsman van de verzoekende partij zendt op 31 maart 2016 volgende e-mail aan de provinciale administratie:

“Ik vernam dat het distelbestrijdingsbesluit 2016 (22 februari 2016) op de website van de provincie zou bekendgemaakt zijn.

Bij consultatie van die website kon enkel het besluit 2015 worden teruggevonden.

Daarom verzoek ik u beleefd mij te willen medelen of het besluit 2016 reeds bekendgemaakt werd op de website en zo ja, op welke datum dit gebeurde. Conform artikel 180 Provinciedecreet worden de reglementen en

‡CFEQKADEE-BCEHICV‡

verordeningen van de provincieraad en de deputatie immers bekendgemaakt door middel van publicatie op de provinciale website met vermelding van zowel de datum waarop ze worden aangenomen als de datum waarop ze op de provinciale website bekend gemaakt worden”.

Na een herinnering op 1 april 2016, antwoordt de provinciale administratie op 4 april 2016:

“Het is de gouverneur (en niet de provincieraad, noch deputatie) die jaarlijks een distelbestrijdingsbesluit neemt op grond van artikel 44 van het KB van 19 november 1987. De procedure (art 180 provinciedecreet) waarnaar u verwijst in uw mail hieronder is van toepassing op besluitvorming door provincieraad of deputatie.

Het besluit van 2016 werd op 22 februari 2016 ondertekend door de gouverneur. U vindt dit eveneens op onze website. (<http://www.provincieantwerpen.be/aanbod/dwep/dlp/land--en-tuinbouwbeleid/-veelgestelde-vragen.html>”).

IV. Voorwaarden van de vordering tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement prima facie kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

Voor alle procedures in kort geding moet er uiteraard sprake zijn van een ernstige schade die of een ernstig nadeel dat aan de verzoeker berokkend wordt door de tenuitvoerlegging van de bestuurshandeling. De verzoeker moet aantonen dat hij het resultaat van de procedure tot nietigverklaring niet kan afwachten op straffe van zich in een toestand te bevinden met onherroepelijk schadelijke gevolgen.

De uiterste hoogdringendheid is voorhanden indien de verzoeker aannemelijk maakt dat een arrest in het kader van een “gewone” vordering tot schorsing te laat zal komen om de door hem uiteengezette nadelige gevolgen van de bestreden beslissing op te vangen.

De vordering tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid is een uitzonderlijke procedure. De toepassing van deze procedure brengt immers een ernstige verstoring teweeg in het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, beperkt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en brengt de uitoefening van de rechten van de verdediging van de verwerende partij aanzienlijk in het gedrang. Daarom moet de aanwending van die procedure zeer uitzonderlijk blijven, in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak meteen voor iedereen zonder meer duidelijk is, ofwel door de verzoekende partij in haar inleidende akte op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond.

Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting van de verzoekende partij

5. Op drie verschillende plaatsen in het verzoekschrift geeft de verzoekende partij een uitleg die in verband kan worden gebracht met de voorwaarden van het uitzonderlijk administratief kort geding:

“De verzoekende partij voert reeds lang actie tegen de verplichte distelbestrijding, zowel op regionaal als (via haar plaatselijke afdelingen) op lokaal niveau [...]. Wetenschappelijke instellingen zoals het INBO bevestigen immers dat distels en distelachtigen als voedselbron dienen voor o.a. (beschermd) vlinders en bijen, en bezitten zij een cruciale functie als drager van een complex voedselweb met tal van specifiek aan distels gebonden biodiversiteit.

Ondanks de (wetenschappelijke erkende) natuurbehoudswaarde van distels en het algemeen erkend inzicht dat de verplichte bestrijding ervan achterhaald is (gezien zij afstamt uit tijden waar met blote voeten het veld werd bewerkt), wordt een aantal van deze distels nog steeds onderworpen aan een

bestrijdingsplicht. Op grond van artikel 43 en 44 van het KB van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige produkten schadelijke organismen (BS 8 januari 1988) dient de bloei, de zaadvorming en het uitzaaien belet te worden van vier soorten distels die voor de landbouw ‘schadelijk’ worden geacht. Het gaat om Akkerdistel (*Cirsium arvense* Scop.), Speerdistel (*Cirsium lanceolatum* Hill), Kale Jonker (*Cirsium palustre* Scop.) en Kruldistel (*Carduus crispus* L.). De bestrijdingsmaatregelen daartoe (kunnen) worden opgelegd door de minister of de provinciegouverneurs, die de tijdstippen en de plaatsen van deze maatregelen regelen.

De verzoekende partij wordt op grond van deze wetgeving en besluiten verplicht om over te gaan tot verplichte bestrijding van voormelde distelsoorten, ook in haar reservaten. Waar zij dit nalaat, wordt de verzoekende partij niet zelden bedreigd met strafsancties en/of ambtshalve vernietiging met kostenverhaal [...].

[...]

Tegenover de aldus ruim bepaalde verplichting om de bloei, zaadzetting en uitzaaiing van Akkerdistel, Speerdistel, Kale jonker en Kruldistel met alle middelen te beletten, staat het ecologisch belang van distels.

Naar aanleiding van de feitenuiteenzetting werd er reeds op gewezen dat distels, ook de op basis van het betwiste besluit te bestrijden distels en distelruigtes, een grote en overigens wetenschappelijk erkende natuurbehoudswaarde hebben: ze dienen immers als voedselbron voor tal van insecten, maar zijn ook een schuilplaats voor kleine zoogdieren en een broedplaats voor vogels.

In zijn rapport IN.2005.58 stelt het INBO vast [...]:

‘Akkerdistelhaarden hebben een grote faunistische waarde als broedhabitat voor diverse vogelsoorten (o.a. Bosrietzanger, Sprinkaanvanger, Blauwborst, Cetti’s zanger) en als voedselbron voor zaadetende vogels (o.a. Distelvink, Groenling, Kneu) en talrijke insectenetende vogels. Vele soorten kleine zoogdieren vinden tussen de distels een veilige schuilplaats. Bloeiende distelvelden bieden een nectarfestijn voor vlinders en andere insectensoorten. Vele tientallen soorten ongewervelde dieren zijn voor hun levenscyclus op de één of andere manier afhankelijk van distels, velen nagenoeg exclusief. Complexe voedselwebstructuren komen voor (zie Decler & Leten 1997). In natuurgebieden kunnen akkerdistelhaarden en het voorkomen van andere distelsoorten dus een belangrijke bijdrage leveren aan de biodiversiteit van het gebied.’

Die wetenschappelijke inzichten waren reeds in eerder onderzoek tot uitdrukking gebracht en werden nogmaals bevestigd in de toelichtende nota van het INBO naar aanleiding van de parlementaire vraag nr. 3 van 18 augustus 2014 van dhr. Jos De Meyer aan mevr. Joke Schauvliege [...]. In haar antwoord op die vraag erkent de minister dat, behoudens voor wat betreft de Akkerdistel, de federale bestrijdingsregeling is achterhaald en dat bepaalde soorten van de krachtens die regelgeving te bestrijden distels, met name Kale Jonker en Kruldistel, gelinkt zijn aan bepaalde habitattypes, zoals ‘moerasirearuigte’, ‘vochtig heischraal grasland’ of ‘blauwgrasland’.

Uit bovenstaande blijkt dan ook dat de distelbestrijding ecologisch nefaste gevolgen heeft op een talrijke aantal andere (beschermde) planten- en diersoorten.

Zo heeft het INBO er herhaaldelijk op gewezen dat in Vlaanderen er een 27-tal verschillende soorten distels of distelachtigen voorkomen. Een belangrijk probleem is dat een aantal van deze Rode Lijst-soorten meer dan oppervlakkige gelijkenissen vertonen met de te bestrijden planten. Het kan in elk geval nauwelijks verwacht worden dat alle betrokken personen over de vereiste soortenkennis beschikken om het onderscheid te kunnen maken. Voor niet ingewijden worden ze allen beschouwd als ‘te verdelgen’. Dit heeft/had verstrekende gevolgen voor o.a. de Wollige distel en Kalketrip die inmiddels als uitgestorven worden beschouwd. Andere soorten staan in Vlaanderen op de rand van uitsterven of zijn uiterst zeldzaam geworden (bv. Tengere distel, Knikkende distel, Spaanse ruiter, Aarddistel, Kruisdistel, Blauwe zeedistel, Driedistel, Zaagblad). Ook de Kale jonker staat, mede door het vervolgingsbeleid, ondertussen te boek als ‘achteruitgaand’ op de Vlaamse Rode Lijst van de hogere planten [...].

Ook op andere soorten dan distels kan de distelbestrijding een nefaste invloed hebben. In eerste instantie is er natuurlijk de fauna die direct of indirect gebruik maakt of zelfs afhankelijk is van bloeiende of zaadzettende distelsoorten of van vegetaties met distels. Het spreekt vanzelf dat deze sterk wordt getroffen door de distelbestrijding, hetzij door afname aan voedsel- of nectarbronnen, hetzij doordat deze mee wordt vernietigd met de waardplanten. Bij soorten met een exclusieve relatie tot distelsoorten, is de schade groter. De bloeiperiode van bijv. Akkerdistel (vanaf de late lente) valt nog binnen de voortplantingsperiode van een aantal vogels; mechanische vernietiging van distelhaarden of gebruik van herbiciden kan tot mislukken van het broedseizoen leiden [...].

In het licht hiervan kan niet worden tegengesproken dat de in het bestreden besluit geregelde distelbestrijdingsplicht in negatief opzicht raakt aan de statutaire doelrealisatie van de vereniging. In dit opzicht dient te worden vastgesteld dat de bestreden vergunning griefhoudend is voor de verzoekende partij.

Om die reden valt ook te verklaren dat de verzoekende partij regelmatig (sensibiliserings)acties voert tegen deze distelbestrijdingsplicht [...].

Maar er is meer.

De verzoekende partij is eigenaar en gebruiker van een talrijk aantal gebieden in de provincie Antwerpen, die zij beheert met het oog op het behoud en de ontwikkeling van natuurdoeleinden. Zij is in die provincie ook al bedreigd geworden met ambtshalve vernietiging met kostenverhaal [...].

Aldus is de verzoekende partij ook adressant van het bestreden besluit, en zal zij in voorkomend geval uitvoering moeten geven aan een distelbestrijdingsplicht die haaks staat op de door haar nagestreefde statutaire doelstellingen.

[...]

In casu kan er bezwaarlijk aan worden getwijfeld dat er sprake is van een urgentie in deze optiek. Het bestreden besluit is onmiddellijk van toepassing, zodat de verzoekende partij de schadelijke gevolgen en nadelen, die zij reeds

uitvoerig heeft omschreven onder punt III van dit verzoekschrift (belang) en hier als hernomen worden beschouwd, onmiddellijk en onomkeerbaar zal ondergaan.

In casu zijn er echter redenen om toepassing te maken van de uitzonderingsprocedure, met name de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

De verzoekende partij verwijst in dit verband naar de bloeiperiode van de te bestrijden distels. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat de bloeiperiode van de Akkerdistel vanaf de late lente valt (einde mei/begin juni-september). Voor de overige op basis van het bestreden besluit te bestrijden distelsoorten geldt een vergelijkbare bloeiperiode; Speerdistel: juli-augustus 6, Kruldistel: juli-september en Kale Jonker: juni-september.

Nu het bestreden besluit de adressanten ervan, waaronder ook de verzoekende partij, verplicht om (ook) de bloei van de distels te verhinderen, maakt de verzoekende partij het ten zeerste aannemelijk dat de zaak niet verenigbaar is met de behandelingstermijn van zelfs de gewone vordering tot schorsing. Ook met een gewone schorsingsprocedure zal de verzoekende partij niet binnen een nuttige termijn uitspraak kunnen bekomen om te verhinderen dat zij wordt getroffen door de eerder door haar beschreven en aannemelijk gemaakte nadelen van de bestreden beslissing.

De vordering is overigens op een diligente wijze ingesteld. Minder dan 10 dagen nadat ze kennis kreeg van het bestaan en de inhoud van de bestreden beslissing heeft ze een procedure ingesteld”.

Beoordeling

6. In de gefragmenteerde uiteenzetting die zij in haar inleidende akte geeft laat de verzoekende partij na op concrete wijze duidelijk te maken waarom de distelbestrijding - die klaarblijkelijk reeds een aantal jaren verplicht is - zulke nefaste en onomkeerbare gevolgen zou hebben dat het noodzakelijk is om op het huidige ogenblik, een jaarlijks terugkerend besluit dat zo’n verdelging oplegt, met een uitzonderingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid te gaan bestrijden.

Het is niet de taak van de bestuursrechter om, in het kader van een summiere kortgedingprocedure, de merites van de geciteerde wetenschappelijke literatuur te betrekken op een beleidskeuze van de overheid.

Hoewel het diligent optreden bij het inleiden van een vordering tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid een noodzakelijke vereiste is, volstaat het enkel voldoen aan deze eis op zich niet.

Overigens moet worden opgemerkt dat de vordering er in wezen toe lijkt te strekken om in april 2016, ter gelegenheid van een jaarlijks weerkerend besluit waarmee de verzoekende partij naar eigen zeggen in het verleden ook reeds werd geconfronteerd, voor recht te horen zeggen dat een koninklijk besluit van 19 november 1987 waarop het steunt onwettig is wegens bevoegdheidsoverschrijding.

7. De dringende noodzakelijkheid wordt bijgevolg niet aangetoond. Die vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid te verwerpen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftwintig april tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys