

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 248.968 van 19 november 2020  
in de zaak A. 223.968/VII-40.149**

In zake :           1. de BVBA GRAAF- EN KONSTRUCTIEBEDRIJF  
                          KEYSERS NOËL  
                          2. Dirk COVENS  
                          bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                          advocaten Roland Pockelé-Dilles en Frederik Emmerechts  
                          kantoor houdend te 2000 Antwerpen  
                          Stoopstraat 1  
                          bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bart Bronders  
kantoor houdend te 8400 Oostende  
Archimedesstraat 7  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                   Het beroep, ingesteld op 11 december 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos van 6 oktober 2017 waarbij de ontheffing van het verbod tot ontbossing op een perceel gelegen te Brecht, niet wordt verleend.

*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.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter 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 22 oktober 2020.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frederik Emmerechts, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Peter De Roover, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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 27 juni 2017 dient tweede verzoeker een aanvraag in tot ontheffing van het verbod op ontbossing met betrekking tot een perceel, met een oppervlakte van 9.221 m<sup>2</sup>, gelegen aan de Kapelstraat te Brecht, kadastraal gekend als Brecht, 3<sup>de</sup> afdeling, sectie B, nr. 382g. Dit perceel is eigendom van de eerste verzoekende partij.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Turnhout, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 30 september 1977, gelegen in agrarisch gebied.

3.2. Op 7 juli 2017 verklaart het Agentschap voor Natuur en Bos de aanvraag volledig en ontvankelijk.

3.3. Op 22 september 2017 verstrekt de entiteit Adviezen, Vergunningen, Erkenningen en Subsidies (AVES), regio Antwerpen, van het Agentschap voor Natuur en Bos een ongunstig advies. In dit advies wordt onder meer op het volgende gewezen:

“In 2011 werd een illegale kapping uitgevoerd, op dit moment was er een biologische zeer waardevolle vegetatie aanwezig.  
Hier werd toen pv van opgemaakt en een [herbebossingsplicht] werd uitgeschreven, deze werd echter niet uitgevoerd”.

3.4. Met betrekking tot de illegale kapping werden meerdere processen-verbaal opgesteld en werd een bestuurlijke maatregel opgelegd. Bij vonnis van 6 maart 2017 van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen en, nadien, bij arrest van 15 november 2017 van het hof van beroep te Antwerpen, wordt de bestuurder van de eerste verzoekende partij, vrijgesproken. Het Hof komt daarbij tot de vaststelling dat de bestuurlijke maatregel reeds vervallen was tijdens de incriminatieperiode.

3.5. Met het thans bestreden besluit van 6 oktober 2017 weigert de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos de gevraagde ontheffing van het verbod tot ontbossing, op grond van de volgende motieven:

“Overwegende dat het perceel gelegen is in agrarisch gebied; dat de aanvrager een landbouwer in hoofdberoep is die het perceel in gebruik wil [nemen] voor het uitoefenen van zijn landbouwactiviteiten; dat de ontbossing 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 op basis van een screening concludeert dat het project geen aanzienlijke milieueffecten op een bijzonder beschermd gebied kan hebben en dat er bijgevolg geen MER moet worden opgemaakt;  
Overwegende dat het perceel reeds grotendeels werd ontbost; dat ons hiervoor geen rechtmatige vergunning gekend is; dat er op het moment van de kapping een biologisch zeer waardevolle vegetatie voorkwam op het perceel;

Overwegende dat voor de illegale ontbossing tot drie keer toe proces verbaal werd opgesteld; dat de bestuurlijke maatregel, herbebossing tot op de dag van vandaag nog steeds niet is uitgevoerd; dat de beklaagde voor het uitvoeren van de bestuurlijke maatregel werd vrijgesproken (AN63.H2.110016-12, 06/03/2017);

Overwegende dat uit terreinbezoeken en verschillende kaartanalyses kan afgeleid worden dat het om een biologisch zeer waardevol bos gaat; dat het volgens de biologische waarderingskaart werd gekarteerd als nitrofiel alluviaal elzenbos; dat het habitatype ruigte elzenbos betreft (91E0\_vn);

Overwegende dat het bos een hoge potentiële ecologische waarde heeft in combinatie met de hoger gelegen groenstructuren;

Overwegende dat het bos van groot belang was als onderdeel van de landschappelijke structuur;

Overwegende dat het bos een zeer waardevolle functie vervulde als buffer voor het zuidelijker gelegen woonlint en de noordelijk gelegen bosstructuur;

Overwegende dat het perceel met inheems loofhout nagenoeg volledig werd gekapt en dat er op dit moment nagenoeg geen inheemse bomen meer aanwezig zijn; dat dit in strijd is met het standstill-principe als bepaald in het natuurdecreet, zodat een herbebossing met inheems standplaatsgeschikt loofhout, meer bepaald zwarte els, nodig is”.

Het besluit legt de volgende voorwaarde op:

“Herbebossing is verplicht. Hiervoor moet de natuurlijke verjonging van els maximaal benut worden. Indien 3 jaar na het uitvoeren van de kapping nog onvoldoende natuurlijke verjonging met geschikte soorten aanwezig is, moet de gekapte oppervlakte waar nodig worden herbebost met zwarte els in een plantverband niet wijder dan 2 x 2,5 m”.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Standpunt van de partijen*

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 90bis, § 1, van het bosdecreet van 13 juni 1990, 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: ontbossingsbesluit), van de artikelen 16.4.5, 16.4.8 en 16.6.6 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende

de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' (hierna: motiveringswet), van het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, alsook van het verbod op machts- en bevoegdheidsoverschrijding en van het beginsel dat een administratieve beslissing een rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag moet hebben.

In een eerste middelonderdeel achten de verzoekende partijen de bestreden beslissing onwettig omdat zij een voorwaarde koppelt aan de weigering van ontheffing van het ontbossingsverbod. Volgens de verzoekende partijen is de beslissing over een ontheffingsaanvraag in de eerste plaats gericht tot de overheid die moet oordelen over een omgevingsvergunning tot ontbossing. De mogelijkheid om voorwaarden te verbinden aan de ontheffing is logischerwijze eveneens gericht tot de vergunningverlenende overheid die, na kennisname van een voorwaardelijke ontheffing, met het verlenen van de omgevingsvergunning toelating kan geven om te ontbossen, zij het met naleving van de voorwaarden die in de ontheffingsbeslissing zijn opgelegd. De mogelijkheid om voorwaarden te koppelen aan een ontheffing, is dan ook enkel zinvol als effectief een ontheffing wordt verleend, zodat de vergunningverlenende overheid nadien die voorwaarden kan opleggen in de vergunning. Indien de ontheffing evenwel wordt geweigerd, heeft het opleggen van voorwaarden geen enkel nut. Een omgevingsvergunning kan immers niet worden verleend als geen voorafgaande ontheffingsbeslissing werd genomen.

In een tweede middelonderdeel zetten de verzoekende partijen uiteen dat de bestreden beslissing onwettig is omdat op oneigenlijke wijze een maatregel tot herbebossing wordt opgelegd, terwijl de ontheffingsprocedure die mogelijkheid niet voorziet. In geval van een illegale ontbossing kan de overheid, volgens de verzoekende partijen, enkel een herbebossing trachten te verwezenlijken door het opleggen van bestuurlijke maatregelen, ofwel via (strafrechtelijke) herstelmaatregelen. In dit geval wendt het Agentschap voor Natuur en Bos zich ten onrechte tot de ontheffingsprocedure. De verzoekende partijen stellen dat deze aanpak echter geen enkel nut heeft. Bovendien betogen zij dat geen enkele bepaling van het bosdecreet of het ontbossingsbesluit de

verwerende partij toelaat om in het kader van een ontheffingsprocedure een maatregel tot herbebossing op te leggen. Zij menen dat de verwerende partij op een oneigenlijke manier alsnog tracht een maatregel tot herbebossing op te leggen.

In een derde middelonderdeel, ten slotte, stellen de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing enkel motiveert dat herbebossing met inheems loofhout nodig is wegens strijdigheid met het standstill-principe. De verwerende partij motiveert in de bestreden beslissing evenwel niet waarom zij meent deze voorwaarde te kunnen opleggen in een weigeringsbeslissing.

5. De verwerende partij merkt van haar kant op dat het middel slechts gericht is tegen de in de bestreden beslissing opgelegde voorwaarde. Het middel kan volgens haar dan ook niet leiden tot de integrale vernietiging van de bestreden beslissing. Daarnaast betoogt zij dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de aangevoerde middelonderdelen omdat zij er geen voordeel uit kunnen halen. De ontheffing van het verbod tot ontbossing werd hen immers geweigerd, zodat hen sowieso geen omgevingsvergunning kan worden verleend. De vraag of er al dan niet een voorwaarde werd opgelegd in het kader van de weigering van de ontheffing van het verbod tot ontbossing is dan ook irrelevant en wijzigt niets aan de rechtstoestand van de verzoekende partijen.

Omtrent de gegrondheid van het eerste en tweede middelonderdeel stelt de verwerende partij dat noch artikel 90*bis*, § 1, van het bosdecreet, noch artikel 15 van het ontbossingsbesluit haar verhindert om een voorwaarde te verbinden aan de weigering van de ontheffing van het verbod tot ontbossing. Het gegeven dat de voorwaarde geen nut kan hebben omdat de omgevingsvergunning om te ontbossen niet kan worden verleend, maakt die voorwaarde nog niet onwettig.

Wat het derde middelonderdeel betreft herhaalt de verwerende partij vooreerst dat niets haar verhindert om een voorwaarde te koppelen aan de weigering van de ontheffing van het verbod tot ontbossing. Verder motiveert het bestreden besluit duidelijk waarom herbebossing nodig is. De motiveringsplicht

reikt niet zover dat in de bestreden beslissing moet worden aangegeven waarom de voorwaarde kan worden opgelegd.

6. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing in beginsel een en ondeelbaar is en dus enkel in haar geheel kan worden vernietigd. Een gedeeltelijke vernietiging zou hen ook geen volledige genoegdoening geven. De betrokken voorwaarde kan niet zomaar worden afgesplitst van de rest van de bestreden beslissing, aangezien niet blijkt dat de overheid zonder die voorwaarde dezelfde beslissing zou hebben genomen. Zij wijzen daarvoor naar de overweging dat een ontheffing niet kan worden toegestaan, onder andere omdat een herbebossing met inheems hout nodig is. De wens van de verwerende partij om over te gaan tot herbebossing van het perceel met inheems loofhout lijkt derhalve essentieel om de ontheffing te weigeren.

Wat de ontvankelijkheid van de middelonderdelen betreft, betogen de verzoekende partijen dat de wettigheid van de opgelegde voorwaarde wel degelijk relevant is. Ten eerste omdat de voorwaarde en de niet-ontheffing onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het is immers omdat de verwerende partij een herbebossing nodig vindt, dat zij de ontheffing weigert en de voorwaarde oplegt. Het voordeel dat een vernietiging van de bestreden beslissing op grond van het eerste middel hen kan opleveren, bestaat erin dat de overheid opnieuw zal moeten oordelen over de vraag of zij redelijkerwijze nog een ontheffing kan of behoort te weigeren, aangezien het perceel reeds ontbost is en zij geen herbebossing meer kan opleggen. Ten tweede omdat de bestreden beslissing een individuele rechtshandeling blijft waarin aan hen de verplichting wordt opgelegd om het perceel op een welbepaalde manier te herbebossen. Bijgevolg bestaat er een individuele rechtshandeling met een – onwettige – voorwaarde die in toekomstige vergunnings- of andere dossiers nadelig kan worden aangewend en die hun rechtspositie aantast.

Specifiek wat het tweede middelonderdeel betreft, betogen de verzoekende partijen nog dat de ontvankelijkheid en de gegrondheid ervan samen moeten worden beoordeeld, aangezien in het middelonderdeel wordt aangevoerd

dat hen in feite een illegale herstelmaatregel wordt opgelegd door machtsoverschrijding, dan wel door oneigenlijke toepassing van de regelgeving.

Ten gronde betogen de verzoekende partijen, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat de tekst van de regelgeving duidelijk genoeg is om te begrijpen dat voorwaarden enkel gehecht kunnen worden aan ontheffingsbeslissingen en niet aan weigeringsbeslissingen. Ondergeschikt, indien interpretatie mogelijk zou zijn, zijn ze van mening dat de tekst op een zinvolle manier moet worden geïnterpreteerd. Het kan uiteraard niet de bedoeling zijn dat de verwerende partij voorwaarden kan verbinden aan ontheffingsweigeringen als dat geen enkel praktisch of juridisch nut heeft. Als dat wel het geval zou zijn, kan de verwerende partij niet beweren dat het middel hen geen voordeel kan opleveren.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel, benadrukken de verzoekende partijen dat het geen onduidelijke voorwaarde betreft, maar een glasheldere voorwaarde die onwettig wordt opgelegd.

Aangaande het derde middelonderdeel stellen zij dat het opleggen van een voorwaarde, waarvan de verwerende partij zelf weet dat deze geen praktisch of juridisch nut heeft, een specifieke motivering vereist, aangezien dit niet alleen hoogst ongebruikelijk en zelfs moeilijk begrijpelijk is, maar bovendien ook volstrekt onduidelijk en dubbelzinnig. Het is voor hen immers niet duidelijk wat de betekenis is van de voorwaarde, op welke manier die voorwaarde hun rechtstoestand aantast, dan wel of zij ertegen beroep moeten aantekenen.

7. In hun laatste memorie laten de verzoekende partijen nog gelden dat zij “op grond van de toepasselijke rechtsregels wettig het voordeel kunnen nastreven dat in het Bosdecreet voorzien wordt voor bospercelen, nl. de ontheffing van het ontbossingsverbod” en dat de kans dat de verwerende partij na de vernietiging van de thans bestreden beslissing een “andersluidende” beslissing zou nemen “niet [kan] worden beoordeeld zonder ook de gegrondheid van het eerste middel te beoordelen”.

### *Beoordeling*

8. Aangaande haar belang stelt de eerste verzoekende partij dat zij de eigenaar is van het betrokken perceel en dat zij erbij “gebaat is dat het perceel in gebruik kan worden genomen na jarenlange procedures”. Tweede verzoeker wijst erop dat hij degene is die de aanvraag tot ontheffing van het verbod op ontbossing heeft ingediend en tevens op een “achterliggende afspraak” met de eerste verzoekende partij om, na het verkrijgen van de ontheffing, een omgevingsvergunning aan te vragen “waarmee het perceel terug kan omgevormd worden naar hooiland”. De verzoekende partijen erkennen zelf, bij de uiteenzetting van het tweede middel, dat het betrokken perceel een spontane bebossing heeft gekend sinds 1989 en dat in april 2011 door de eerste verzoekende partij een oppervlakte van 2.500 m<sup>2</sup> werd ontbost. Zij betwisten niet dat voor die ontbossing geen voorafgaande stedenbouwkundige vergunning voorhanden was.

9. Zoals uit de beoordeling van het tweede middel zal blijken, bevinden de verzoekende partijen zich in een onwettige toestand en dienen zij op grond van de toepasselijke wettelijke bepalingen het bos in zijn oorspronkelijke toestand te herstellen. Uit de omschrijving van hun belang blijkt evenwel dat zij met voorliggend annulatieberoep er naar streven om de door hen gecreëerde onwettige toestand te bestendigen, meer bepaald door een herbebossing te allen prijze te voorkomen opdat het perceel, na het kappen van de resterende bomen, de agrarische bestemming van hooiland zou kunnen krijgen.

De vernietiging van de bestreden beslissing op grond van het eerste middel zou de verzoekende partijen geen voordeel opleveren omdat, zelfs in voorkomend geval, zij zich niet kunnen blijven onttrekken aan de op hun rustende verplichting tot herstel van de plaats in zijn oorspronkelijke beboste toestand. Een vernietiging op grond van onderhavig middel, kan er evenmin toe leiden dat de bestaande onwettige toestand wordt geregulariseerd. Bijgevolg hebben de verzoekende partijen geen wettig belang bij het eerste middel.

10. Het eerste middel is niet ontvankelijk.

## *B. Tweede middel*

### *Standpunt van de partijen*

11. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, alsook van het verbod op machts- en bevoegdheidsoverschrijding en van het beginsel dat een beslissing een rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag moet hebben.

Ten eerste betogen de verzoekende partijen dat het betrokken perceel historisch gezien een “weiland/hooiland” was waarop sinds 1989 een spontane bebossing is ontstaan, met ook nog open plekken. In april 2011 is het perceel ontbost. Het Agentschap voor Natuur en Bos beschikt thans niet meer over een instrument om de herbebossing op te leggen, zodat het kennelijk onredelijk is om de ontheffing te weigeren omdat het bos dat er vroeger stond vermeend waardevol was. Het Agentschap voor Natuur en Bos moet uitgaan van de actuele situatie van het ontbost perceel. Als het toch naar het verleden zou teruggrijpen, zou moeten worden teruggegrepen naar de periode van vóór 1990, toen het perceel nog hooiland was.

In de tweede plaats betwisten de verzoekende partijen het vermeend waardevol karakter van het bos dat vroeger op het perceel stond. De biologische waarderingskaart heeft geen verordenende kracht en betreft slechts één indicatief element. Het perceel werd in 2005 beschreven als een nitrofiel alluviaal elzenbos, maar er is ook andere kartering. Zo wordt het perceel niet vermeld op de ontwerpkaart ‘Meest kwetsbare bossen’, hoewel dat instrument door het Agentschap voor Natuur en Bos zelf is opgemaakt. Historisch gezien was het perceel hooiland waarop sinds 1989 door gebrek aan onderhoud een spontane bebossing is ontstaan met elzen op bepaalde plaatsen. Het is redelijker om het perceel terug op te nemen in agrarisch gebied door er opnieuw hooiland van te maken omdat het perceel in het verleden veel langer hooiland is geweest dan bos. Het is kennelijk onredelijk om enkel aandacht te hebben voor de periode van 1990 tot 2011 waarin de spontane bebossing is ontstaan. Dit geldt des te meer nu uit de

beoordeling als biologisch waardevolle vegetatie niet volgt dat die vegetatie niet kan worden vervangen door andere, evenzeer biologisch waardevolle vegetatie. Zeker indien de vegetatie is geëvolueerd zoals in dit geval, aangezien het nitrofiel alluviaal elzenbos thans niet meer aanwezig is. Ook het motief dat het bos “een hoge potentiële waarde heeft in combinatie met de hoger gelegen groenstructuren” is onredelijk, vermits er geen bos meer staat en het motief derhalve vertrekt van een foutieve premisse. Ten slotte is ook het motief dat het bos een waardevolle functie vervulde in de landschapsstructuur omdat het fungeerde “als buffer voor het zuidelijker gelegen woonlint en de noordelijk gelegen bosstructuur” onredelijk, niet alleen omdat het bos is gekapt en de buffer dus sowieso weg is, maar ook omdat een perceel met enkele bomen erop geen waardevolle buffer is tussen een woonlint en een bos.

Ten derde is ook het motief dat de bestuurlijke maatregel tot herbebossing “tot op vandaag nog steeds niet is uitgevoerd” onredelijk en onjuist, aangezien die maatregel in augustus 2011 is vervallen en dus niet meer moet worden uitgevoerd.

De verzoekende partijen menen ten slotte dat zij door het Agentschap voor Natuur en Bos worden gevisieerd en dat, na het mislukken van eerdere acties, de administratie via de ontheffingsprocedure stokken in hun wielen tracht te steken.

12. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat de verzoekende partijen zelf erkennen dat op het perceel spontane bebossing is ontstaan sinds 1989 en daar aanwezig is geweest tot in de loop van 2011, dat het betrokken perceel aldus bebost was in de zin van artikel 4, 3°, van het bosdecreet en dat aan die vaststelling geen afbreuk wordt gedaan door de vroegere aanwezigheid van open plekken op het perceel. Ook het gegeven dat het perceel in 2011 illegaal werd ontbost, verhindert niet dat de op het perceel ontstane kaalvlakte die voorheen met bos was bezet tot het bos blijft behoren, niet alleen gelet op de illegaliteit van de ontbossing, maar tevens gelet op artikel 3, § 2, 1°, van het bosdecreet. Het perceel werd derhalve terecht gekwalificeerd als bosperceel. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door het gegeven dat de biologische

waarderingskaart geen bindende kracht heeft of dat het perceel niet voorkomt op de ontwerpkaart van de ‘Meest kwetsbare bossen’. Er wordt evenmin afbreuk aan gedaan door de vaststelling dat de vegetatie intussen is geëvolueerd als gevolg van de illegale ontbossing, temeer daar die illegale ontbossing geenszins kan worden aanzien als het vervangen van de waardevolle bosvegetatie door andere evenzeer waardevolle vegetatie. De doelstelling van de verzoekende partijen bestaat er overigens niet in andere biologisch waardevolle vegetatie tot stand te brengen, maar wel in het toekomstig gebruik van het perceel als hooiland. Tot slot stelt zij dat het feit dat de opgelegde bestuurlijke maatregel sinds augustus 2011 is vervallen haar niet belet om in het bestreden besluit vast te stellen dat op het perceel een bos aanwezig was dat in het verleden illegaal werd gekapt.

13. In hun memorie van wederantwoord handhaven de verzoekende partijen de stelling dat het betrokken perceel niet langer als een bosperceel in de zin van artikel 3, § 1, van het bosdecreet kan worden beschouwd omdat het intussen werd ontbost en dat de kaalslag geen verband houdt met het reguliere bosbedrijf. Daaruit leiden zij vervolgens af dat het Agentschap voor Natuur en Bos had moeten uitgaan van de actuele, ontboste toestand van het perceel en bijgevolg geen ontheffing van het verbod tot ontbossing was vereist voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning. Ondergeschikt betogen zij dat de kwalificatie als bosperceel op zich geen afdoende motivering vormt voor de weigering van de gevraagde ontheffing.

De verzoekende partijen menen dat, alle concrete gegevens van de zaak in acht genomen, het kennelijk onredelijk is dat de gevraagde ontheffing werd geweigerd omdat het beweerde biologisch waardevol karakter van de vroegere bebossing niet geloofwaardig is en de handhavingsmaatregelen laattijdig werden genomen. Zij beklemtonen dat het motief dat “het bos een hoge potentiële ecologische waarde heeft in combinatie met de hoger gelegen groenstructuren” vertrekt van de foutieve premisse dat het perceel nog steeds bebost is. Bovendien zou de bestreden beslissing intern tegenstrijdig gemotiveerd zijn omdat in sommige motieven er wordt van uitgegaan dat het bos er nog staat, terwijl andere motieven steunen op de vaststelling dat het bos verdwenen is. Voorts betwisten de verzoekende partijen dat het bos effectief een bufferfunctie zou hebben. Wat, ten

slotte, het motief over de bestuurlijke maatregel betreft, stellen zij nog dat, zelfs wanneer het over een overtollig motief gaat, het kan gelden als een van de motieven die de kennelijke onredelijkheid van de bestreden beslissing mee illustreren.

14. In hun laatste memorie beklemtonen de verzoekende partijen nog dat het bij de totstandkoming van het bosdecreet wel degelijk de bedoeling was om kaalvlakten te beschermen die zijn ontstaan door het bosbedrijf en dat in dit geval de kaalslag wel degelijk werd uitgevoerd om aan het perceel een ander gebruik (landbouw) te geven. Ook poneren zij dat het motief waarin gesteld wordt dat een kaalvlakte een hoge ecologische waarde heeft, niet overtuigend is.

### *Beoordeling*

15. Naar luid van artikel 90bis, § 1, van het bosdecreet is ontbossing verboden tenzij “mits het bekomen van een omgevingsvergunning in toepassing van de wetgeving op de ruimtelijke ordening”. Overeenkomstig het derde lid van voormelde bepaling kan de Vlaamse regering voor andere ontbossingen of voor andere verkavelingen in geheel of gedeeltelijk beboste terreinen, dan deze genoemd in het eerste lid, “op individueel en op gemotiveerd verzoek van diegene die in aanmerking wenst te komen voor een vergunning tot ontbossen [...], de ontheffing toestaan van het verbod tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor ontbossing [...], met inachtneming van de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening en na advies van het Agentschap”.

16. De door tweede verzoeker ingediende aanvraag tot ontheffing van het verbod op ontbossing, strekt tot de regularisatie van een ontbossing die zonder de vereiste voorafgaande vergunning in het jaar 2011 heeft plaatsgevonden. Bij de beoordeling van een dergelijke regularisatieaanvraag dient het bestuur de feitelijke toestand in ogenschouw te nemen zoals die bestond vóór het uitvoeren van de illegale kapping. Elke andere opvatting zou er immers toe leiden dat de doelstelling van het bosdecreet om de bossen en hun aanhorigheden te beschermen, onder meer door het instellen van een principieel verbod op ontbossing, zinledig

wordt. Dezelfde bedenking geldt voor de verplichting om, in uitvoering van bestuurlijke maatregelen opgelegd op grond van de bepalingen van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, over te gaan tot het herstel van de oorspronkelijke toestand. In tegenstelling tot de zienswijze van de verzoekende partijen, kan het bosdecreet niet zo uitgelegd worden dat wederrechtelijke gedragingen finaal worden beloond.

17. Het middel dat uitgaat van de stelling dat de verwerende partij bij de beoordeling van de ontheffingsaanvraag de “actuele situatie” – dit is de ontboste toestand die de verzoekende partijen wederrechtelijk tot stand hebben gebracht – in aanmerking moest nemen, vindt geen juridische grondslag in de bepalingen van het bosdecreet. Daarbij is de vraag of het ontboste perceel actueel beschouwd moet worden als een kaalvlakte “voorheen met bos bezet” die tot het bos blijft behoren en die overeenkomstig artikel 3, § 2, 1°, van hetzelfde decreet valt onder de bosbescherming, zelfs niet aan de orde.

Om voormelde redenen gaat het middel niet op in zoverre wordt aangevoerd dat het betrokken perceel niet langer onder de bescherming van de bepalingen van het bosdecreet zou vallen.

18. Bij de beoordeling van een individuele ontheffingsaanvraag in toepassing van artikel 90*bis*, § 1, derde lid, van het bosdecreet beschikt het Agentschap voor Natuur en Bos over een ruime discretionaire bevoegdheid. In het kader van de uitoefening van die bevoegdheid kan het Agentschap acht slaan op alle relevante gegevens van de zaak. Daarbij moet, zoals uit voorgaande overwegingen volgt, de waarde van het wederrechtelijk verdwenen bos als beoordelingselement betrokken worden.

Het feit dat de biologische waarderingskaart geen verordenende kracht heeft, belet niet dat de verwerende partij deze waarderingskaart als indicatief element bij haar beoordeling mocht betrekken. In voorliggend geval doet de vaststelling dat het perceel in de ontwerpkaart ‘Meest kwetsbare bossen’ niet als waardevol bos wordt vermeld, geen afbreuk aan het motief dat het bos “volgens de biologische waarderingskaart werd gekarteerd als nitrofiel alluviaal elzenbos [...]

[behorende tot] het habitatype ruigte elzenbos”. Hetzelfde geldt voor de vaststelling dat het perceel vroeger hooiland was. Met de bedenking dat het redelijker zou zijn om het perceel terug te bestemmen tot hooiland omdat het “historisch veel langer een hooiland/grasland geweest [is] dan een bos”, veruitwendigen de verzoekende partijen niet meer dan hun eigen wensen over de toekomstige bestemming van het betrokken perceel. De onredelijkheid van de bestreden beslissing wordt daarmee echter niet aangetoond.

19. Anders dan de verzoekende partijen voorhouden is het argument om het perceel terug op te nemen in het “historische agrarisch gebied” wel degelijk beantwoord, met name door de overwegingen in het bestreden besluit waarin wordt gesteld dat “het perceel [...] nagenoeg volledig werd gekapt”, er “op dit moment nagenoeg geen inheemse bomen meer aanwezig zijn” en “dit in strijd is met het standstill-principe als bepaald in het natuurdecreet”. Het gegeven dat de vegetatie is “geëvolueerd” valt enkel toe te schrijven aan de wederrechtelijk uitgevoerde kapping die niet als een “vervanging” van de aanwezige vegetatie kan worden beschouwd. Bovendien weerleggen de verzoekende partijen niet dat “op het moment van de kapping een biologisch zeer waardevolle vegetatie voorkwam op het perceel”. Hun stelling dat het waardevol karakter van de vroegere bebossing “niet geloofwaardig” is omdat de handhavingsmaatregelen pas laattijdig werden genomen, toont evenmin de onjuistheid van het betrokken motief aan.

20. De geformuleerde kritieken op de motieven aangaande de “hoge potentiële ecologische waarde” en de bufferfunctie van het bos, vertrekken van de in rechte foutieve premisse dat de verwerende partij de ontheffingsaanvraag had moeten beoordelen in het licht van de ontboste toestand van het perceel.

21. De overwegingen in de bestreden beslissing dat “de bestuurlijke maatregel, herbebossing tot op de dag van vandaag nog steeds niet is uitgevoerd” en “de beklaagde voor het uitvoeren van de bestuurlijke maatregel werd vrijgesproken”, vormen niet het dragende motief voor het weigeren van de gevraagde ontheffing. Kritiek op een overtollig motief kan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden. Tot slot maken de verzoekende partijen met geen enkel concreet gegeven aannemelijk dat de bestreden beslissing er specifiek

toe strekt om hun persoonlijke belangen bij een ontheffingsaanvraag te dwarsbomen.

22. Het tweede 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 400 euro, elk voor de helft, 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**