

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.270 van 18 maart 2022
in de zaak A. 220.212/X-16.726**

In zake : Geert MEERSCHAUT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Carlos De Wolf
 kantoor houdend te 9680 Maarkedal
 Etikhovestraat 6
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Charlotte De Wolf
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Fortlaan 95

tegen :

 de GEMEENTE ZWALM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jacqueline Meersman
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Willem Tellstraat 22
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het verzoekschrift, ingediend op 8 september 2016, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 30 mei 2016 van Verwerende Partij om het perceel landbouwgrond, gelegen te 9630 Zwalm en kadastraal gekend als 1ste afd., sectie B, nr. 636a, Zuidlaan z.n., te bebossen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 243.893 van 5 maart 2019 is het debat heropend.

 Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een aanvullend verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 december 2021.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte De Wolf, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Annelies Haeck, die *loco* advocaat Jacqueline Meersman verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot 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. In de beekvallei van de Wijlegemsebeek te Zwalm ligt een terrein dat afhelt van de Zuidlaan aan de oostzijde naar de voornoemde beek aan de westzijde (hierna: het betrokken terrein). Krachtens het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde is het grootste deel van het betrokken terrein bestemd tot (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied. Een kleiner deel is bestemd tot woongebied met landelijk karakter.

4. De gemeente Zwalm koopt met een notariële akte van 15 januari 2016 het betrokken terrein dat wordt gepacht door verzoeker.

5. Op 20 april 2016 start de gemeente de procedure om het betrokken terrein te bebossen.

6. Op 9 mei 2016 geeft het departement Landbouw en Visserij van het Vlaamse Gewest (hierna: DLV) een ongunstig advies, waarin het volgende wordt gesteld:

“Het [betrokken terrein] is inderdaad deels gelegen in een overstromingsgevoelige zone en nattere gronden maar heeft ook deels het bodemtype Aba, d.w.z. drogere leemgronden die zeer geschikt zijn voor veeleisende teelten.”

7. Op 23 mei 2016 geeft het agentschap Natuur en Bos (hierna: ANB) van het Vlaamse Gewest een gunstig advies, waarin het volgende wordt gesteld:

“De gronden zijn geschikt om te bebossen. De gekozen locatie zorgt ervoor dat de natuurwaarden in een voor het overig zeer intensief in landbouwgebruik gebied zullen toenemen. Samen met de natuurzone van de voormalige groeve, de houtkant beginnend aan de Boekelbaan richting gemeentekern, diverse verspreide kleinere bosjes en bomenrijen, wordt de connectiviteit voor fauna en flora in deze omgeving versterkt”.

8. Op 30 mei 2016 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm aan de gemeente Zwalm een vergunning om over te gaan tot het bebossen van het in het (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied van het gewestplan gelegen gedeelte van het betrokken terrein. Dit is het bestreden besluit.

9. Daags voor het instellen van voorliggend beroep, met een aangetekende brief van 7 september 2016, zegt de gemeente Zwalm de pachtovereenkomst met verzoeker op om reden van algemeen belang, namelijk voor de aanleg van een bos.

10.1. Met een dagvaarding van 27 december 2016 bij het vredegerecht van het kanton Oudenaarde, vordert de gemeente de pachtopzegging geldig en van waarde te verklaren.

10.2. Met een vonnis van 1 oktober 2018 verklaart de vrederechter de vordering ontvankelijk en verwijst hij de zaak naar de algemene rol.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

Het aangevoerde middel

11.1. Het eerste middel wordt ontleend aan de schending van “het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan van de Gemeente Zwalm *iuncto* artikel 2.1.2, § 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna ‘VCRO’); [...] artikel 2.2 van de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen; [...] de bepalingen van de omzendbrief RO/2010/01 van 23 december 2005 (lees: 7 mei 2010) betreffende het ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn; [...] de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van de bestuurshandelingen [...] en [...] het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

11.2. Vooreerst haalt verzoeker volgende richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Zwalm (hierna: GRS) aan:

“1.2 VISIE EN BASISDOELSTELLINGEN

1.2.1 Visie

Zwalm heeft van oudsher een landelijk karakter. [...]

Ten einde de bestaande open ruimte te vrijwaren voor de landbouw en de ontwikkeling van de natuur, wordt de open ruimte verder behouden, versterkt en waar nodig uitgebreid. [...]

De natuurlijke ontwikkeling van Zwalm wordt geënt op de beekvalleien en de vallei van de Bovenschelde. Deze beekvalleien worden behouden, versterkt en uitgebreid met aandacht voor recreatief medegebruik waar de draagkracht van de omgeving dit toelaat.

1.2.2 Basisdoelstellingen

De visie wordt nu verder uitgewerkt in een aantal essentiële doelstellingen voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Zwalm:

Behouden, versterken en opwaarderen van de beekvalleien in de Zwalmstreek met aandacht voor de toeristisch-recreatieve en natuurlijke waarden

[...]

De eigenheid van het landschap van de Zwalmstreek behouden en versterken

Het vrijwaren van de open landbouwkouters [...]

2.1 GEWENSTE OPEN RUIMTE STRUCTUUR

[...]

2.1.1 Uitgangspunten

- Beekvalleien als schakel [...] tussen natuurlijk waardevolle gebieden. De gemeente ontbreekt [...] grote aaneengesloten natuurgebieden. De natuurwaarden bevinden zich eerder fragmentarisch in de beekvalleien. Een verdere versnippering van de natuur moet vermeden worden. Het uitgangspunt is om deze natuurlijke waarden minimaal te bewaren en waar mogelijk uit te breiden. De waterloop, de oevers en de beekvalleien bieden potenties om verbindingen tussen de natuurlijke elementen te creëren. Hierdoor kan een aaneengeschakeld lint ontstaan van natuurlijk waardevolle gebieden.

- Streven naar goed gestructureerde, kwaliteitsvolle en voldoende grote (productie-)ruimten voor landbouw. De landelijke gebieden in Zwalm kunnen getypeerd worden als belangrijke homogene, open en grondgebonden landbouwgebieden. Deze eigenschappen moeten worden behouden en maximaal versterkt. De ruimtelijke samenhang kan worden versterkt door bebouwing maximaal te concentreren in bestaande kernen.

- Versterken van het contrast tussen het open cultuurlandschap en de meer gesloten valleien. Het versterken van het contrast moet de herkenbaarheid en leesbaarheid van het landschap vergroten. Het open karakter van de kouters moet de verstoring van het agrarisch functioneren beperken en biedt voor de inwoners/recreant vergezichten op het landschap en de beekvalleien. De beekvalleien zijn door hun deels bebost karakter, vochtige gronden en/of steile flanken dikwijls minder interessant voor landbouw. Via bebossing, het behoud van historische weilanden, het aanplanten van houtkanten creëert men een gesloten landschap. Het versterken van het contrast tussen een open en gesloten landschap biedt zowel voor de effectieve gebruiker (bvb. landbouwer) als voor de inwoner van de gemeente perspectieven.”

Volgens verzoeker blijkt uit het GRS dat in samenhangende landbouwgebieden, waartoe het betrokken terrein behoort, de landbouwfunctie moet primeren. In het bestreden besluit wordt niet gemotiveerd waarom van de bepalingen van het GRS wordt afgeweken. Meer nog, de landbouwfunctie van het betrokken terrein wordt volledig buiten beschouwing gelaten. Ook wordt nergens inhoudelijk ingegaan op het ongunstig advies van het DLV.

11.3. Vervolgens stelt verzoeker dat het middel wordt ondersteund door de omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010 ‘betreffende het ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn’ (hierna: de omzendbrief van 7 mei 2010). Voor de herbevestigde agrarische gebieden geeft deze omzendbrief de juridische zekerheid dat de agrarische bestemming op lange termijn principieel behouden wordt. In het bestreden besluit is daarmee geen rekening gehouden en er is niet voorzien in een compensatie voor het verlies van het landbouwgebied.

12. In zijn memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker dat het bestreden besluit het agrarisch karakter en de huidige landbouwfunctie van het betrokken terrein volledig negeert.

Volgens verzoeker neemt het feit dat in het GRS ook richtinggevende bepalingen zijn opgenomen inzake natuur en bos, niet weg dat voor een terrein dat herbevestigd is als agrarisch gebied de doelstellingen inzake landbouw gelden, of minstens primeren.

13.1. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat de verwerende partij in toepassing van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel gehouden is tot de naleving van de richtinggevende bepalingen van het door haar opgestelde GRS.

13.2. Wat de in het bestreden besluit opgegeven motivering betreft, stelt verzoeker in zijn laatste memorie dat het op het terrein van de voormalige steenbakkerij van Roborst aansluitende “netwerk van natuurwaarden” een nog te realiseren netwerk betreft. Er wordt in het bestreden besluit niet gerepliceerd op het advies van het DLV, doch enkel bevestigd dat (minstens een deel) van het betrokken terrein geschikt is voor veeleisende teelten.

Met het bestreden besluit wijzigt de verwerende partij, zonder deugdelijke en draagkrachtige motivering, de door haarzelf herbevestigde agrarische bestemming naar een bosfunctie.

Beoordeling

14. Het bestreden besluit is genomen op grond van het als volgt luidende artikel 35bis, § 5, eerste lid, eerste zin, van het Veldwetboek:

“§ 5. In de voor de landbouw bestemde gedeelten van het grondgebied is bosaanplanting verboden op minder dan zes meter van de scheidingslijn tussen twee erven; bovendien is vergunning van het college van burgemeester en schepenen vereist.”

Artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: het inrichtingsbesluit) luidt:

“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. [...]

De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.”

Uit de hiervoor aangehaalde bepalingen volgt dat een bos niet zonevreemd is in een agrarisch gebied van het gewestplan.

15. Voorts dient in herinnering te worden gebracht dat de omzendbrief RO/2010/01 geen verordenende kracht bezit. Het is een louter beleidsdocument waarin de Vlaamse regering haar beleidsvisie over planningsinitiatieven in de betrokken gebieden uiteenzet. De beweerde schending van de inhoud van deze omzendbrief kan niet tot vernietiging leiden.

16.1. Anders dan verzoeker beweert, is in het bestreden besluit de bestaande landbouwfunctie van het betrokken terrein niet “volledig buiten beschouwing gelaten”.

Het bestreden besluit citeert vooreerst het ongunstig advies van DLV, dat met name gemotiveerd is door te wijzen op het feit dat in de terreinbodem het bodemtype Aba voorkomt. Daarna wordt het gunstig advies van het ANB geciteerd en wordt besproken dat een deel van het betrokken terrein

“zoals een zeer groot deel van de gemeente” ingekleurd is als herbevestigd agrarisch gebied.

16.2. Vervolgens wordt in de overwegingen van het bestreden besluit als volgt gemotiveerd waarom niet het advies van het DLV, maar wel het advies van het ANB is gevolgd:

“Op de potentiële bodemerosiekaart (versie 2016) is het perceel rood ingekleurd, dus als hoog erosiegevoelig. Een bosaanplant zal de bodem verder versterken en de bodemgesteldheid ten goede komen.

Een groot deel van het perceel heeft bodemtype Aep en Adp. Dit zijn landbouwgronden die geschikt zijn voor weide of nat bos. Ze zijn gelegen langs een beek. Het perceel heeft slechts voor 1/5 deel de bodemgesteldheid Aba en is dus weliswaar theoretisch geschikt voor veeleisende teelten.

Schuin tegenover het perceel ligt de site van de voormalige steenbakkerij van Roborst. De nabestemming voor dit ontginningsgebied is natuur. Samen met het te bebossen perceel vormt dit een netwerk dat natuurwaarden kansen biedt.”

Het komt er op neer dat het feit dat in “slechts [...] 1/5 deel” van het betrokken terrein het bodemtype Aba voorkomt, niet opweegt tegen de elementen die pleiten voor het bebossen, namelijk dat er aldus aan erosiebestrijding kan worden gedaan, dat een groot deel van het betrokken terrein ook geschikt is voor nat bos, en dat een bos in deze beekvallei – met de woorden van het ANB – “samen met de natuurzone van de voormalige groeve, de houtkant beginnend aan de Boekelbaan richting gemeentekern [en] diverse verspreide kleinere bosjes en bomenrijen [...] de connectiviteit voor fauna en flora [...] versterkt”.

16.3. In zijn verzoekschrift en zijn memorie van wederantwoord laat verzoeker de in het vorige randnummer bedoelde motivering onbesproken. De pas in zijn laatste memorie geformuleerde kritiek (randnr. 13.2) is niet alleen laattijdig en bijgevolg onontvankelijk, maar mist ook overtuigingskracht.

17. Terecht stelt de verwerende partij in haar memorie van antwoord dat de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen. Even terecht wijst zij er op dat, anders dan verzoeker

blijkbaar meent, uit de richtinggevende bepalingen van het GRS niet voortvloeit dat het aanplanten van bos in de beekvalleien steeds moet wijken voor het vrijwaren van – niet beboste – samenhangende landbouwgebieden.

18. De conclusie is dat verzoeker niet aannemelijk maakt dat het bestreden besluit niet zou steunen op deugdelijke en draagkrachtige motieven of de aangevoerde rechtsregels anderszins zou schenden.

19. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

20.1. Het tweede middel is genomen uit de schending van “artikel 2.2.3, § 2, van de VCRO; [...] de artikelen 5 en 12 van het Koninklijk Besluit betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen van 28 december 1972 [...] *iuncto* de artikelen 5 en 12 van de Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen [...]; [...] het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

20.2. In het *eerste middelonderdeel* stelt verzoeker dat het onwettig is om het gedeelte van het betrokken terrein dat in het woongebied met landelijk karakter van het gewestplan gelegen is te bebossen.

20.3. In het *tweede middelonderdeel* stelt verzoeker dat uit het bestreden besluit blijkt dat de verwerende partij het betrokken bos wil invullen als een speelbos, terwijl de realisatie van een functie ‘recreatie’ niet verenigbaar is met de bestemming bosgebied. Minstens dient vastgesteld te worden dat de motivering inzake de realisatie van een speelbos geenszins kan dienen als draagkrachtige en deugdelijke motivering ter onderbouwing van de bestreden beslissing.

Beoordeling

21. In zijn laatste memorie doet verzoeker afstand van het eerste middelonderdeel, nu blijkt dat het gedeelte van het betrokken terrein dat in het woongebied met landelijk karakter van het gewestplan gelegen is niet wordt bebost.

Het eerste middelonderdeel behoeft derhalve geen beoordeling.

22. In het tweede middelonderdeel argumenteert verzoeker dat afgeweken wordt van de bestemming bosgebied. Zelfs als met verzoeker wordt aangenomen dat uit de formele motivering van het bestreden besluit afgeleid kan worden dat het toegelaten zal zijn om in het betrokken bos te spelen, kan deze argumentatie niet overtuigen, al was het maar omdat niet aannemelijk wordt gemaakt dat het niet zou gaan om een met de bestemming bosgebied verenigbare functie.

De vermelding van deze functie in het bestreden besluit is een overtollig motief, ten opzichte van de in randnummers 16.1 en 16.2 aangehaalde motieven. Kritiek op een overtollig motief kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

23. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker 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 achttien maart tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust