

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.072 van 23 januari 2025
in de zaak A. 236.456/VII-41.416**

In zake : N.D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sylvie Doggen
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 122, bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Leopoldstraat 63
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 mei 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de vervangend administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos van 24 maart 2022 tot weigering van een ontheffing van het verbod op ontbossing met betrekking tot een perceel gelegen te Putte.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 19 juli 2023 een verslag opgesteld.

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 december 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sylvie Doggen, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Filip Vincke, 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. Verzoeker baat een landbouwbedrijf uit te Putte. Hij is eigenaar van een perceel in de omgeving van het bedrijf, dat gelegen is in agrarisch gebied volgens het gewestplan, doch dat tot in 2021 bebost was.

3.2. Nadat verzoeker was overgegaan tot het rooien van bomen op het betrokken perceel, beveelt een toezichthouder hem op 13 oktober 2021 om deze werken stil te leggen. Op 10 november 2021 beveelt het Agentschap voor Natuur en Bos verzoeker om over te gaan tot herstelbeplanting van het bos, indien hij geen ontheffing op het verbod tot ontbossing en geen omgevingsvergunning voor de ontbossing van het bos verkrijgt.

3.3. Verzoeker dient op 10 februari 2022 de aanvraag in voor een individuele ontheffing van het ontbossingsverbod op het betrokken perceel.

De aanvraag bevat volgende motivering:

“Het stuk grond werd aangekocht met als doel er dieren op te zetten in het kader van de landbouwvennootschap van [verzoeker].

Het perceel is thans al grotendeels ontbost.

Er lag veel droog en dood hout op het perceel dat geruimd werd door [verzoeker] (de fijnsparren waren aangetast door de Letterzetter). Door de aanwezigheid van veel ander afval was het perceel allesbehalve netjes. [Verzoeker] heeft het perceel terug ‘op orde’ gezet.

Voorts hingen de twee eiken die langs de perceelsgrens met nr. 18 ([A-sstraat]) stonden, over. Ze stonden schuin en 1 ervan was al doorgesplitst. De buur had schrik dat er bomen op zijn huis zouden vallen. Om aan de zorgen van zijn buur tegemoet te komen heeft [verzoeker] deze bomen gekapt zonder vergunning. Hij wist niet dat voor het kappen van dood hout en gevaarlijke bomen een vergunning vereist was en wil zich middels huidige aanvraag in regel stellen.

[Verzoeker] zou het perceel dan ook graag in gebruik nemen om er dieren op te zetten en er af en toe groenten op te telen.

Het perceel bevindt zich op de hoek van twee straten. De [A-sstraat] is quasi volledig bebouwd. De onbebouwde percelen zijn weides.

De percelen gelegen in de [B-sstraat] zijn bijna uitsluitend weides.

Volgens het gewestplan is het perceel gelegen in agrarisch gebied. De geplande bestemming ligt hiermee dus volledig in lijn.”

3.4. Met het bestreden besluit weigert de vervangend administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos de ontheffing te verlenen. Dit besluit wordt als volgt gemotiveerd:

“- Het perceel werd reeds ontbost. Enkel in de noordoostelijke hoek staan nog een paar bomen en in het midden van het perceel werd 1 zomereik behouden.

- Er zijn geen kapmachtigingen, meldingen van kap of ontbossingsvergunningen gekend bij ons Agentschap voor dit perceel. Er werd in 2021 een PV opgesteld door de dienst Natuurinspectie voor de reeds doorgevoerde ontbossing.

- Het perceel is geheel gelegen binnen ruimtelijke bestemming agrarische gebieden. De aanvrager is landbouwer in hoofdberoep en wenst het perceel te ontbossen voor omzetting naar graasweide en eventueel telen van agrarische gewassen. In die zin is de ontbossing een invulling van de ruimtelijke bestemming.

- Het perceel maakt geen deel uit van een ruilverkaveling, landinrichtings- of natuurinrichtingsproject.

- Het perceel is niet gelegen in VEN, vogelrichtlijn- of habitatrichtlijngebied.
- Het perceel ligt niet in beschermd landschap.
- 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 bos had geen sociale of recreatieve waarde en was niet publiek toegankelijk.
- Het bos was aangeplant en bestond voornamelijk uit naalddhout. Het naalddhout was al aanwezig op luchtfoto van 1971 en werd pas recent voor de eerste maal gerooid. Er staat al sinds de eerste luchtfoto's (1971) een bomenrij van naaldbomen aan de westelijke straatkant met daarnaast een niet beboste strook. Die werd rond 2000-2003 aangeplant met een dubbele rij loofbomen waardoor de ganse oppervlakte van het perceel bos werd. Het bos is onderdeel van een groter bosbestand. Het ontbossen van dit perceel reduceert de totale bosoppervlakte significant (meer dan de helft).
- Omdat het al zo lang als bos beheerd werd is de bodem uitermate geschikt voor bosbouw. In een bosbodem is het namelijk zo dat schimmels en andere organismen samenwerken met de bestaande bomen en planten om elkaar aan voedsel te helpen. De symbiotische schimmels maken nutriënten vrij uit de bodem en houden ook water vast. Deze schimmels noemt men mycorrhiza en ze vormen ondergrondse netwerken die individuen van dezelfde en ook van andere boomsoorten met elkaar verbinden. Mits gericht en zorgvuldig bosbeheer kan hier heel snel een waardevol bos van gemaakt worden omdat een zeer belangrijk deel van het bos, namelijk het bodemleven, er al klaar voor is.
- Het bos vervult een stapsteenfunctie in het landschap en heeft ongetwijfeld waarde voor de plaatselijke fauna (inclusief vleermuizen) als oriënterend element, als schuilplaats en als foerageergebied.
- Er wordt een ontbossing aangevraagd van 42,88 are, dit is wellicht een vergissing en moet 45,88 are zijn. Men wenst namelijk het ganse perceel te ontbossen en volgens de kadastrale legger is de oppervlakte 45,88 are.
- In het aanvraagdossier werd niet meegedeeld voor welke compensatiemaatregel men in het kader van art. 90bis van het Bosdecreet opteert."

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In het eerste middel voert verzoeker de schending aan van de bepalingen van het koninklijk besluit van 28 december 1972 'betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen'

(hierna: inrichtingsbesluit). Hij betoogt dat het betrokken perceel gelegen is in agrarisch gebied volgens het gewestplan, en dat een dergelijk gebied bestemd is voor de landbouw in de ruime zin. Hij heeft het perceel aangekocht met het oog op de uitbreiding van zijn landbouwactiviteiten, en de ontbossing ervan kadert volledig in de bestemming. Een bebost perceel kan niet dienen voor de landbouw, zodat het bestreden besluit de planologische bestemming ervan belemmert.

5. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker hieraan toe dat hij is overgegaan tot verwijdering van bomen op zijn privé-eigendom, en dat de ontbossing in agrarisch gebied op grond van “artikel 87” van het Bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna: bosdecreet) in principe vrijgesteld is van een omgevingsvergunning.

Beoordeling

6. In zoverre verzoeker in de memorie van wederantwoord aanvoert dat de ontbossing in agrarisch gebied op grond van “artikel 87” van het bosdecreet in principe vrijgesteld is van een omgevingsvergunning, breidt hij het middel op niet-ontvankelijke wijze uit. Hij kon die kritiek immers reeds in het verzoekschrift laten gelden.

7. De bindende en verordenende stedenbouwkundige voorschriften, zoals de bepalingen van het inrichtingsbesluit, beletten niet dat sectorale wetgeving een impact kan hebben op de realiseerbaarheid van deze voorschriften. In bepaalde gevallen kan de toepassing van sectorale wetgeving ertoe leiden dat de bestemming die wordt vastgesteld bij toepassing van de wetgeving op de ruimtelijke ordening, niet kan worden verwezenlijkt.

Dit is het geval met het bosdecreet, dat in zijn artikel 90bis de gevallen bepaalt waarin een omgevingsvergunning voor een ontbossing kan worden verkregen. Voor gronden die niet vallen onder één van de categorieën die gevisieerd worden in artikel 90bis, §1, eerste lid, van het bosdecreet, zoals de gronden gelegen in agrarisch gebied, kan de omgevingsvergunning voor

ontbossing slechts worden verleend nadat een individuele ontheffing van het ontbossingsverbod werd verkregen. Deze regeling zou zinledig zijn indien elke ontbossing die ertoe strekt de in het gewestplan voorziene agrarische bestemming van het terrein te realiseren, zou moeten worden toegestaan.

8. De enkele omstandigheid dat de weigering om een ontheffing te verlenen van het ontbossingsverbod, de verwezenlijking verhindert van de agrarische bestemming die door het gewestplan wordt bepaald voor het betrokken perceel, kan dan ook niet leiden tot de schending van bepalingen van het inrichtingsbesluit.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. In het tweede middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 11.4.1 en 12.4.2 van het inrichtingsbesluit, en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Volgens verzoeker houdt het bestreden besluit, in strijd met voormelde beginselen, geen of onvoldoende rekening met het feit dat de gerooide bomen afgestorven waren en/of een gevaar inhielden voor de omgeving, met de agrarische bestemming van het perceel, en met het feit dat het perceel al grotendeels ontbost was door de vorige eigenaar.

Bovendien wordt verzoeker, in strijd met de ingeroepen beginselen, verplicht tot een herstel van het betrokken perceel. Daarmee wordt een volledig nieuwe en verbeterde toestand in het leven geroepen, en geen louter herstel in de oorspronkelijke toestand. Ook het verbod om op het perceel dieren te houden, is in strijd met de stedenbouwkundige bestemming van het perceel. De

verplichting om een volledig nieuw bos aan te planten, met verbod om dieren te houden op het perceel, is kennelijk onredelijk. Het perceel werd aangekocht om er landbouwactiviteiten uit te oefenen, en is daartoe ook ideaal gelegen gelet op de nabijheid van het bedrijf van verzoeker.

Verzoeker wijst erop dat de fijnsparren bij aankoop van het perceel waren aangetast door een plaag van kevers, en waren afgestorven. De vorige eigenaar had reeds een groot deel van het perceel ontbost. Hij heeft de resterende fijnsparren en de zomereiken gerooid om de omgeving te vrijwaren voor schade bij stormweer. De rooiing zou hem ook toelaten er zijn professionele landbouwactiviteiten uit te oefenen, en het bestreden besluit houdt onvoldoende rekening met die stedenbouwkundige bestemming. De percelen in de omgeving bestaan voornamelijk uit weiden, en het verbod tot ontbossing is volstrekt onlogisch.

In verband met de vermelding dat de bomen op het betrokken perceel een ‘stapsteenfunctie’ vervullen, betoogt verzoeker dat het bestreden besluit uit het oog verliest dat het perceel niet volledig ontbost zal worden en er in de nabije omgeving nog bomen te vinden zijn.

Het bestreden besluit zou ook ten onrechte voorhouden dat het betrokken perceel in het verleden als bos werd beheerd, en dat de bodem geschikt zou zijn voor bosbouw. Bij de aankoop was het perceel immers compleet verwaarloosd en verwilderd. De vorige eigenaar heeft het perceel niet beheerd als bos en heeft de bomen niet aangeplant.

Beoordeling

10. De artikelen 11.4.1 en 12.4.2 van het inrichtingsbesluit bevatten de bestemmingsvoorschriften voor de agrarische gebieden en de bosgebieden.

Als beginsel van behoorlijk bestuur houdt het zorgvuldigheidsbeginsel 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 de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

Het redelijkheidsbeginsel wordt geschonden wanneer het bestuur een beslissing neemt die kennelijk onredelijk is, met andere woorden een beslissing die geen enkel redelijk handelend bestuur in de gegeven omstandigheden zou hebben genomen.

De materiële motiveringsplicht schrijft voor dat iedere beslissing van het bestuur moet berusten op motieven die in feite en in rechte aanwezig zijn, die pertinent zijn en de beslissing verantwoorden.

11. In zoverre in het middel wordt aangevoerd dat het bestreden besluit de verwezenlijking verhindert van de bestemming van het terrein tot agrarisch gebied volgens het gewestplan, gaat het om een herhaling van het eerste middel, dat reeds ongegrond werd verklaard.

12. In zoverre in het middel wordt opgekomen tegen de verplichting tot heraanplanting van het bos en het verbod tot het houden van dieren op het betrokken terrein, wordt de kritiek niet gericht tegen het bestreden besluit maar tegen het besluit van het Agentschap voor Natuur en Bos houdende bestuurlijke maatregelen van 10 november 2021, en is de kritiek bijgevolg niet ontvankelijk.

13. Het bestreden besluit stelt vast dat:

- het bos grotendeels bestaat uit naaldbout dat reeds in 1971 was aangeplant, en voor het overige uit zomereiken die in de periode 2000-2003 werden aangeplant;
- de omstandigheid dat de grond al zo lang wordt beheerd als bos, de bodem uitermate geschikt maakt voor bosbouw;

- het bos een stapsteenfunctie vervult in het landschap en ongetwijfeld waarde heeft voor de plaatselijke fauna als oriënterend element, als schuilplaats en als foerageergebied.

Verzoeker slaagt er niet in de correctheid en de pertinentie van deze feitelijke gegevens te ontkrachten. Zijn opmerking dat het bos voorheen niet “beheerd” werd, gaat eraan voorbij dat elk bos in de zin van het bosdecreet geacht wordt beheerd te worden. De eventuele omstandigheid dat de vorige eigenaar zijn beheerstaken niet naar behoren heeft vervuld, verhindert niet dat het hier gaat om een bos in de zin van het bosdecreet, dat bijgevolg ook beheerd wordt.

De door verzoeker aangehaalde feitelijke gegevens zijn niet van aard te doen twijfelen aan de juistheid van de in het bestreden besluit bedoelde ‘stapsteenfunctie’ van het bos. Ook valt niet in te zien waarom de omstandigheid dat de percelen in de omgeving vooral uit weiden bestaan, enige afbreuk zou kunnen doen aan de waarden die de grond als bos vervult.

14. De omstandigheden dat het bos grotendeels uit dode bomen bestond, en dat er ook twee zomereiken dienden gerooid te worden die gevaarlijk overhielden naar het aanpalend perceel, missen de nodige pertinentie voor de beoordeling van de vraag of een ontbossing kan worden doorgevoerd, met andere woorden of het aanvaardbaar is dat het bos dat zich ter plaatse bevindt, zou verdwijnen. Een bosbeheerder kan voor dergelijke gevallen immers een kapmachtiging verkrijgen, waarna hij een voorstel tot herstelmaatregelen ter goedkeuring dient voor te leggen (artikel 81 van het bosdecreet). Ook de feitelijke gegevens dat de grond wegens zijn ligging geschikt is voor de uitbreiding van het landbouwbedrijf van verzoeker, en dat het terrein door verzoeker precies werd aangekocht om het als zodanig te kunnen gebruiken, zijn niet pertinent voor deze beoordeling.

15. Met aangehaalde feitelijke gegevens verantwoordt het bestreden besluit op redelijke wijze de beslissing dat het hier gaat om een terrein dat als bos dient te worden behouden. Het bestreden besluit schendt noch het

zorgvuldigheidsbeginsel, noch het redelijkheidsbeginsel, noch de materiële motiveringsplicht.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

16. Het derde middel is afgeleid uit de schending van het proportionaliteitsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoeker zet uiteen dat de verplichting om een volledig nieuw bos aan te leggen en het verbod om op het terrein dieren te houden, van verzoeker een aanzienlijke, disproportionele investering vereist, die bovendien zijn economische activiteit hypothekeert en de veiligheid in de omgeving in het gedrang brengt. Het doel dat het Agentschap voor Natuur en Bos hiermee zou beogen, kan niet opwegen tegen de belangen van verzoeker en van de omgeving.

Beoordeling

17. Het middel wordt in essentie gericht tegen het besluit van het Agentschap voor Natuur en Bos houdende bestuurlijke maatregelen van 10 november 2021, en is in zoverre niet ontvankelijk.

18. In zoverre de kritiek van verzoeker gericht wordt tegen het bestreden besluit, gaat hij eraan voorbij dat bij de beoordeling van de vraag of het verbod tot ontbossing kan worden opgeheven, geen rekening dient te worden gehouden met de door verzoeker aangehaalde omstandigheden zoals de kost van aanplanting, de kost van aankoop van het perceel of de beperking van de mogelijkheden om het landbouwbedrijf uit te breiden. De eventuele nadelen die verzoeker hierdoor zou ondergaan, zijn het gevolg van zijn eigen beslissing om het

perceel aan te kopen. Hij behoorde immers bij de aankoop van het bebost terrein te weten dat de ontbossing principieel verboden is en maar mogelijk zou zijn mits een omgevingsvergunning en een daaraan voorafgaande ontheffing van het verbod op ontbossing, waarbij het onzeker was of deze ontheffing zou worden verkregen.

In zoverre het ontvankelijk is, is het middel ongegrond.

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, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig januari tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams