

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.073 van 23 januari 2025
in de zaak A. 236.694/VII-41.550**

In zake : 1. K.C.
 2. F.J.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jadzia Talboom
 kantoor houdend te 2560 Nijlen (Kessel)
 Torenvenstraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbist
 kantoor houdend te 3550 Heusden-Zolder
 Pastoor Paquaylaan 184

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 juni 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de vervangend administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos van 29 april 2022 tot weigering van een ontheffing van het verbod op ontbossing met betrekking tot een perceel gelegen te Heist-op-den-Berg.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 27 september 2023 een verslag opgesteld.

De verzoekers 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 12 december 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Claes, die *loco* advocaten Stijn Verbist en Jadzia Talboom verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Bart Bronders, 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. Eerste verzoeker is pachter, en tweede verzoeker is eigenaar, van een stuk grond in Heist-op-den-Berg dat volgens het gewestplan gelegen is in agrarisch gebied.

3.2. Eerste verzoeker, die daartoe een volmacht verkreeg van tweede verzoeker, dient op 22 december 2021 bij het Agentschap voor Natuur en Bos een aanvraag in voor een individuele ontheffing van het ontbossingsverbod op het betrokken perceel. De aanvraag bevat volgende motivering:

“Ter uitbreiding van de noodzakelijke beschikbare gronden voor het kweken van graszoden, ter ondersteuning van een van de hoofd landbouwactiviteiten. De grasmatten zullen jaarlijks (per uitzondering 2 jaarlijks) worden gesneden en de vrijgekomen ruimte zal opnieuw ingezaaid worden, zodat dit proces telkens herhaald kan worden.”

en:

“Geen negatieve impact op de omgevende natuurwaarden. De bomen op het perceel maken geen deel uit van een groter bos of geheel, waardoor de waarde ervan eerder beperkt is. De impact op de natuurwaarden in de omgeving is daardoor beperkt, nu het wegnemen van de bodem geen negatieve gevolgen zullen hebben op de omliggende natuurwaarden. Het betreft derhalve een solitair ‘bosje’, dat geen deel uitmaakt van een groter netwerk van natuurwaarden.”

3.3. 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 was volledig bebost met inheems loofbos met de hoofdetage zomereik, berk en wilg met inmenging van Amerikaanse vogelkers. Het oostelijk deel van het bos werd in 2020 gerooid zonder vergunning of machtiging, de werken werden stil gelegd door de politie.

- Kapmachtiging werd aangevraagd op 11 augustus 2020 [...]. De aanvrager wenste het bos te omheinen omdat er ongeoorloofd in gestort werd en wilde hiervoor bomen aan de rand kappen. Verder werd machtiging aangevraagd voor het vrijstellen van bomen en verwijderen van Amerikaanse vogelkers. De kapmachtiging werd niet verleend nadat de reeds doorgevoerde ontbossing en het verwijderen van strooisel en struiklaag in het ganse bos werd vast gesteld tijdens een terreinbezoek. Er werd toen ook vast gesteld dat de gevraagde kap van bomen voor het plaatsen van een omheining niet nodig was omdat men een omheining kon plaatsen zonder daarvoor bomen te kappen.

- De dienst Natuurinspectie deed vaststelling van rooiing en onvergund uitgevoerde werken op 4 september 2020, een aanmaning werd opgemaakt [...]. Herstel van het bod moest uitgevoerd worden ten laatste op 15/3/2021.

- Het betreft een redelijk geïsoleerd bosje met als hoofdetage zomereik en wilg dat gelegen is achter woningen en tussen een tuin en een

landbouwgrond. Ongeveer 100-150 m ten zuidoosten is er een groter boscomplex. Er zijn ook nog bosjes ten noordwesten op ongeveer 600 en 350 m. Daartussen liggen vooral woningen en landbouwgronden. Voor avifauna heeft dit bos wellicht een stapsteenfunctie. Gezien het een inheems loofbos betreft heeft het bosje ongetwijfeld waarde voor plaatselijke fauna als schuilplaats, nestel- en foerageergebied. Na heraanplant en mits goed bosbeheer waarbij de strooisel-, kruid- en struiklaag zich weer kan ontwikkelen kan men eenvoudig tot een biologisch waardevol bosbestand komen.

- Het projectgebied maakt geen deel uit van een ruilverkaveling, landinrichtings- of natuurinrichtingsproject. Het grenst niet aan en is niet gelegen in de speciale beschermingszones van het VEN, SBZ-H of SBZ-V.
- 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 of heeft geen recreatieve waarde en is niet opengesteld voor het publiek.
- Het perceel is gelegen in agrarisch gebied. De aanvrager is een landbouwer in hoofdberoep en heeft een pachtovereenkomst met de eigenaar van het perceel. De ontbossing wordt aangevraagd in het kader van omzetting naar landbouwgebruik. Dat gebruik wordt gespecificeerd als ingezaaid grasland dat 2 maal per jaar gemaaid wordt. Op een plan toegevoegd aan de aanvraag staat in rood gearceerd de zone aangeduid die men wenst te ontbossen voor omvorming naar grasland. Het betreft dezelfde zone die reeds gerooid werd en waarvoor de aanmaning werd opgesteld. De rest van het perceel blijft bos. De aangevraagde zone voor omzetting naar landbouwgebruik sluit niet aan op het naastliggende landbouwperceel en er is ook geen doorgang doorheen het bos. De gerooide zone is niet bereikbaar vanuit de aansluitende tuinen ten noorden en oosten van de gerooide zone aangezien toegang verhinderd wordt door een fijnmazige draad en/of dichte hagen. Ten zuiden ligt de [...]straat maar er is geen doorgang van de straat naar het bos, er is geen grachtoverwelving die regelmatig gebruik door landbouwmachines toelaat.
- Een rij knoteiken aan de oostkant van het perceel werd behouden en moet behouden blijven volgens de pachtovereenkomst die in artikel 8 stipuleert dat er geen bomen, houtkanten of bomenrijen mogen gerooid worden zonder schriftelijke toestemming van de verpachter.
- De aangevraagde ontbossing zou de oppervlakte van het bosje terugdringen met bijna de helft en het landbouwgebruik kan mogelijk negatieve gevolgen hebben voor de bestaande rij knoteiken die wortels zal hebben in de voorheen beboste zone. De impact op het bestaande bos van de ontbossing en het omzetten naar landbouwgebruik kan daarom significant genoemd worden.
- De pachtovereenkomst betreft het ganse perceel maar de aanvraag ontbossing voor omzetting naar landbouwgebruik betreft enkel de reeds gerooide zone van 1400 m² die niet aansluit op bestaande landbouwpercelen en ook niet bereikbaar is voor landbouwmachines. Bovendien zal het nieuwe grasland beschaduwd worden en is het relatief moeilijk te maaien door de nabijheid van de omringende bomen. Het is daarom niet duidelijk hoe men de gevraagde te ontbossen zone in landbouwgebruik kan nemen.”

IV. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

4. In het enige middel tot nietigverklaring voeren de verzoekers de schending aan van de bepalingen van artikel 90bis, § 1, vierde lid, van het Bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna: bosdecreet), gelezen in samenhang met 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 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van het materiële motiveringsbeginsel, en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekers zetten uiteen dat het bestreden besluit uitgaat van een aantal verkeerde aannames en onjuiste beweringen. De motieven van het besluit zijn daardoor ontoereikend en kunnen de weigering van de ontheffing geenszins rechtvaardigen. De verwerende partij baseert haar besluitvormig op onvolledige en gebrekkige informatie, zonder verduidelijking te vragen aan de aanvrager van de ontheffing, zodat het bestreden besluit onzorgvuldig is tot stand gekomen, en kennelijk onredelijk is.

Door enerzijds - zonder onderbouwing - te oordelen dat het landbouwgebruik “mogelijk negatieve gevolgen [kan] hebben” en vervolgens plots te overwegen dat “de impact op het bestaande bos [...] significant [kan] genoemd worden”, bevat het besluit een tegenstrijdige motivering: ofwel zijn er significante effecten, ofwel niet. Uit het bestreden besluit kan niet worden afgeleid waarom er sprake zou zijn van significante effecten, en bovendien blijkt dat de verwerende partij zelf twijfelt over de werkelijke impact van de ontbossing.

De verwijzing naar “de wortels van de bestaande rij knoteiken die zouden doorlopen tot aan de voorheen beboste zone”, die zouden kunnen worden beschadigd, betreft niets meer dan een vage en bovendien subjectieve aanname, die nergens op gesteund wordt. Het is geen afdoende motief. Ten overvloede merken de verzoekers op dat de inplanting van de graszoden enkel voordelig is voor de rij knoteiken die van een gezonde bodem zullen kunnen genieten.

Vervolgens zijn de vaststellingen in het bestreden besluit betreffende de bereikbaarheid van het ontboste perceelgedeelte, onjuist. De ontbossing kon gebeuren met zware tractoren die het perceel konden bereiken via een doorgang met een breedte 6 meter tussen het perceel en de straat. Diezelfde doorgang kan gebruikt worden door de machines om zich enkele malen per jaar naar het perceelgedeelte te begeven om de graszoden te maaien en te planten. De activiteit die op het perceel wordt voorzien, vergt geen regelmatig gebruik van landbouwmachines. Het bestreden besluit is dan ook uitgegaan van onjuiste feitelijke gegevens op verschillende vlakken, zodat de verwerende partij niet in redelijkheid tot haar besluit kon komen.

Ten slotte is het motief dat het nieuwe grasland zal beschaduwd worden en relatief moeilijk te maaien zal zijn, door de nabijheid van de omringende bomen, niet ernstig. Het perceel is zuidelijk georiënteerd en krijgt voldoende zonlicht, zodat er zich geen enkel probleem stelt voor de groei van de graszoden. De verwerende partij ziet die informatie over het hoofd, wat onredelijk is en getuigt van onzorgvuldigheid.

5. In de memorie van wederantwoord herhalen de verzoekers dat het de bestreden beslissing ontbreekt aan een voldoende duidelijke motivering waarom de ontheffing op het ontbossingsverbod niet werd goedgekeurd. Het gegeven dat het bosje wordt gehalveerd, kan daarbij geen argument vormen, nu de aanvraag precies betrekking heeft op dat deel van het perceel dat reeds ontbost werd. Bovendien toont de verwerende partij niet aan wat de impact is op het

resterende bos. Het feit dat een bos deels verdwijnt, impliceert niet automatisch dat het resterende deel aan waarde inboet.

De bewering van de verwerende partij dat het landbouwgebruik op de wortels van de knoteiken een negatieve impact kan hebben, is feitelijk onjuist omdat de grond bij het inzaaien van graszoden slechts tot een diepte van 10 à 15 cm moet worden omgespit en de dieperliggende wortels niet geraakt kunnen worden.

Met betrekking tot de grachtoverwelving stellen de verzoekers vast dat de verwerende partij toegeeft dat zij bestaat, waaruit volgt dat de bewering van het tegendeel in het bestreden besluit niet getuigt van een correcte feitenvinding. Verder behoort het niet aan de verwerende partij om te oordelen over het al dan niet vergund karakter van de overwelving.

6. In hun laatste memorie wijzen de verzoekers nog op het opmetingsplan dat zij bij de aanvraag hebben gevoegd, waarop wordt getoond dat de gracht tussen hun perceel en de straat is “ingebuisd” ter hoogte van het westelijk deel van het perceel dat nog bebost is. Het gaat om een overwelving van de gracht waarmee machines zich toegang kunnen verschaffen tot het perceel, en waarmee in het bestreden besluit geen rekening wordt gehouden. Naast die “inbuizing” aan de westelijke zijde bestaat er nog een tweede overwelving van de gracht die rechtstreeks toegang verleent tot het oostelijk deel van het perceel. Het is die toegang die de verwerende partij blijkbaar pas ter gelegenheid van de opmaak van de memorie van antwoord op luchtfoto’s heeft ontdekt, hoewel zij dit tijdens de voorbereiding van het bestreden besluit had moeten doen.

Beoordeling

7. Artikel 90bis, § 1, van het bosdecreet bepaalt dat ontbossing verboden is tenzij daartoe een omgevingsvergunning wordt verkregen. Buiten de gevallen die in het eerste lid van deze bepaling worden opgesomd, kan de aanvraag voor de omgevingsvergunning blijkens het derde lid van deze bepaling slechts

worden ingediend indien voorafgaandelijk het ontbossingsverbod wordt opgeheven na ontvangst van een individueel en gemotiveerd verzoek daartoe.

De verwerende partij beschikt over een discretionaire bevoegdheid voor het beoordelen van de aanvraag tot ontheffing van het ontbossingsverbod. De beslissing moet naar luid van artikel 15 van het ontbossingsbesluit en artikel 2 van de motiveringswet met redenen zijn omkleed. De motivering moet blijkens artikel 3 van de motiveringswet afdoende zijn.

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.

8. In het bestreden besluit worden verschillende motieven aangehaald om de aangevraagde opheffing van het ontbossingsverbod te weigeren. Daarbij wordt enerzijds gewezen op de biologische waarde, en de waarde voor de plaatselijke avifauna en fauna, van het behoud van het bos, en worden anderzijds bezwaren gemaakt bij de geplande agrarische ingebruikname van het perceelgedeelte waarop de ontbossing betrekking heeft.

De verzoekers voeren geen betwisting ten aanzien van de motieven waarin gewezen wordt op de waarde van het behoud van het bos. Hun kritiek spitst zich toe op de motieven die bezwaar maken tegen de geplande agrarische ingebruikname.

9. Eén van de bezwaren van de verwerende partij tegen de geplande agrarische ingebruikname van het perceelgedeelte waarvoor de ontbossing wordt gevraagd, luidt als volgt:

“De aangevraagde ontbossing zou de oppervlakte van het bosje terugdringen met bijna de helft en het landbouwgebruik kan mogelijk negatieve gevolgen hebben voor de bestaande rij knoteiken die wortels zal hebben in de voorheen beboste zone. De impact op het bestaande bos van de ontbossing en het omzetten naar landbouwgebruik kan daarom significant genoemd worden.”

In tegenstelling tot wat de verzoekers voorhouden, bevat dit motief geen interne tegenstrijdigheid. Het significante karakter van de impact wordt niet enkel gebaseerd op de mogelijk negatieve gevolgen voor de bestaande rij knoteiken, maar ook op het terugdringen van de beboste oppervlakte van het perceel met bijna de helft.

De verzoekers slagen er verder niet in de pertinentie van dit motief te ontcrachten. Zij gaan eraan voorbij dat de mogelijk negatieve gevolgen voor de knoteiken volgens het bestreden besluit veroorzaakt kunnen worden door “het landbouwgebruik” in het algemeen, waarbij niet wordt gespecificeerd dat dit gebruik beperkt zou zijn tot de door de verzoekers voorgenomen exploitatie die beperkt zou blijven tot het planten en maaien van graszoden. Bij de beoordeling of het landbouwgebruik een impact heeft op het overblijvende bos is het niet kennelijk onredelijk om niet louter voort te gaan op de door de aanvrager voorgenomen activiteit, maar tevens oog te hebben voor de mogelijkheden die ontstaan voor een ander, meer intensief, landbouwgebruik van zodra de ontbossing heeft plaatsgevonden.

Het is verder niet kennelijk onredelijk om aan te nemen dat de ontbossing voor een oppervlakte van 1400 m² waardoor een bestaand bos bijna wordt gehalveerd, bijdraagt tot het significant karakter van de impact die de voorgenomen ontbossing heeft op het overblijvende bos. De verzoekers kunnen hierover een andere mening hebben, maar slagen er niet in aannemelijk te maken dat de verwerende partij met dit motief buiten haar discretionaire beoordelingsmarge is getreden.

10. Het bestreden besluit wordt voldoende verantwoord door de motieven waarin vooreerst gewezen wordt op de biologische waarde, en de waarde voor de avifauna en de fauna, van het behoud van het bos, en vervolgens wordt aangeduid waarom de ingebruikname van het te ontbossen gedeelte voor landbouw, een significante impact heeft op het overblijvende bos.

De overige motieven, waar gewezen wordt op het ontbreken van een voldoende toegang tot het perceel(gedeelte), op de schaduw van de omringende bomen en de moeilijkheden bij het maaien, zijn overtoollig. De Raad van State onderzoekt dan ook niet verder de kritiek dat deze motieven zouden steunen op een onzorgvuldige feitenvinding of de beslissing niet redelijk zouden kunnen schragen.

Nu het bestreden besluit voldoende verantwoord wordt door motieven waarvan niet aannemelijk wordt gemaakt dat zij worden gebaseerd op feiten die onzorgvuldig werden vastgesteld of de weigering niet redelijk kunnen verantwoorden, is het middel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een

bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 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