RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 262.272 van 6 februari 2025
in de zaak A. 237.641/VII-41.734

In zake : A.I.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Glenn Declercq
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47, bus 001
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 november 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de vervangend administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos van 9 september 2022 tot weigering van een ontheffing van het verbod op ontbossing van 4720 m² op een perceel gelegen te Bornem.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 maart 2023 een verslag opgesteld.

Verzoekster 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 16 januari 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Glenn Declercq, die verschijnt voor verzoekster en advocaat Jutte Nijs, die *loco* advocaat Kristien Vanderheiden 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. Verzoekster is samen met haar broers eigenaar van een bebost perceel te Bornem dat volgens het gewestplan gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

3.2. Een toezichthouder stelt op 17 januari 2022 vast dat op het perceel bomen werden gerooid zonder kapmachtiging. Op 27 januari 2022 beveelt het Agentschap voor Natuur en Bos twee broers van verzoekster om het perceel terug aan te planten tenzij een kapmachtiging of ontheffing van het ontbossingsverbod wordt verkregen.

3.3. In opdracht van alle eigenaars van het perceel dient verzoekster op 9 juni 2022 de aanvraag in voor een individuele ontheffing van het

ontbossingsverbod op het betrokken perceel.

De aanvraag bevat volgende motivering:

> "Het perceel in kwestie ligt in agrarisch gebied. Het is thans evenwel begroeid met doorgeschoten kerstbomen, die onze tante en tevens rechtsvoorganger destijds aanplantte met het oog op verkoop.
> De wind heeft er al enkele malen goed in huisgehouden met de nodige risico's tot gevolg bij het betreden van het bos […]. De gemeente ging in 2018 reeds over tot de kap van een strook van 5 meter tussen het bos en de straat.
> Mijn broers die aan landbouw doen in de LV [I.] met zetel te […], wensen het perceel opnieuw in gebruik te nemen voor akkerbouw.
> Het perceel maakt ook geen deel uit van een groter geheel maar is op zichzelf staand (cfr. vroegere aanplant voor kerstbomen)."

3.4. Met het bestreden besluit weigert de vervangend administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos de ontheffing te verlenen. Dit besluit vermeldt dat de "entiteit Adviezen, Vergunningen, Erkenningen en Subsidies (AVES), regio Antwerpen, van het Agentschap voor Natuur en Bos" op 7 september 2022 advies heeft gegeven, en motiveert de weigering als volgt:

> "- Op 9 juni 2022 werd een aanvraag ingediend […] voor een ontbossing van 47,40 are in functie van landbouwdoeleinden […].
> - De aanvraag omvat de ontbossing van een naaldbomenbestand van vnl. fijnspar. Er komt in beperkte mate berk voor. Het naaldbomenbestand is aangetast door letterzetter, waardoor het bos in slechte vitaliteit is. Het bomenbestand is op zich gevaarlijk.
> - Dit neemt niet weg dat bij plaatsbezoek is vastgesteld dat er ligplaatsen van ree en een eetplaats van roofvogels in het bos aanwezig zijn. Het bosbestand is bijgevolg een rust- en foerageerplek voor wild en avifauna.
> - Het bosbestand sluit aan op de VEN-afbakening, Het Moer - Vlietvallei - Zuidelijk Eiland […], dit aan de overzijde van de [C.] straat. De aangevraagde werken zullen geen rechtstreekse onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in dit VEN aanrichten. Echter gelet op de aanwezige natuurwaarden kan een verlies van bosareaal aansluitend bij het VEN onrechtstreeks een (beperkt) negatief effect veroorzaken op het VEN. Dit bosbestand draagt bij aan de grotere natuur- en bosstructuur en bijgevolg aan de kenmerken en doelstellingen van dit VEN.
> - Het gebied is gelegen op een afstand van maximaal 60 meter ten aanzien van de speciale beschermingszone (SBZ) Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent […]. De aangevraagde werken zullen geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone veroorzaken, maar niettegenstaande draagt dit bosbestand

bij aan de grotere natuur- en bosstructuur en bijgevolg aan de kenmerken en doelstellingen van dit SBZ.
- 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.
- Bosomvorming kan toegestaan worden om de gevaarlijke toestand van deze bomen weg te nemen. Hiervoor dient de aanvrager een kapmachtiging aan te vragen, waarin hij een volwaardig herbebossingsvoorstel dient op te nemen. In die zin is het bijgevolg niet noodzakelijk om het perceel te ontbossen, maar kan met regulier bosbeheer de bosoppervlakte behouden worden (zodat het verder kan bijdragen aan de lokale bos- en natuurinfrastructuur).”

IV. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

4. In het enige middel voert verzoekster de schending aan van:

- artikel 90*bis*, § 1, derde lid, van het Bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna: bosdecreet),

- artikel 36*ter* van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurdecreet) in combinatie met artikel 14, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 ‘met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer’ (hierna: soortenbesluit),

- artikel 26*bis* van het natuurdecreet,

- de artikelen 14 en 16 van het natuurdecreet,

- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet),

- artikel 14, § 1, tweede lid, 2° en 5°, en artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001 ‘tot vaststelling van de nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing’ (hierna: ontbossingsbesluit),

- de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiëlemotiveringsplicht.

5. Verzoekster hekelt vooreerst de omstandigheid dat het bestreden besluit verwijst naar het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos van 7 september 2022, zonder de draagwijdte van dat advies mee te geven. Verzoekster is dan ook niet bij machte om de naleving van de motiveringsplicht door de verwerende partij te controleren, en kent aldus ook de eventuele achterliggende motieven van de weigering niet. Hierdoor wordt de motiveringsplicht geschonden alsook artikel 15 van het ontbossingsbesluit dat de verwerende partij verplicht om over de ontheffing van het ontbossingsverbod een “met reden omklede” beslissing te nemen “op basis van het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos”.

6. Vervolgens voert verzoekster aan dat het bestreden besluit geen oog heeft voor de door haar aangeleverde “grondige motivatie tot afwijking van het verbod op ontbossing” en “ecologische evaluatie van de gevolgen van de voorgestelde ingreep en de hieraan gekoppelde maatregelen die worden voorgesteld ter naleving van de zorgplicht”, zoals voorgeschreven door artikel 14, § 1, tweede lid, 2° en 5°, van het ontbossingsbesluit. In de motieven van het bestreden besluit wordt immers geen acht geslagen op de omstandigheid dat het ontheffingsverzoek is ingegeven om het perceel in gebruik te nemen voor akkerbouw, zoals in het verleden reeds het geval was. De verwerende partij laat uitschijnen dat het ontheffingsverzoek is ingegeven door de bedoeling om de gevaarlijke toestand van de bomen weg te nemen, doel dat ook zou kunnen bereikt worden middels een kapmachtiging met volwaardig herbebossingsvoorstel. Deze overweging berust op een onzorgvuldig en kennelijk onredelijk onderzoek van het ontheffingsverzoek en mist feitelijke grondslag: de aanvraag werd immers ingegeven door de bedoeling om het feitelijk gebruik te wijzigen van bos naar landbouw. Het besluit is volgens verzoekster ook intern tegenstrijdig in zoverre enerzijds wordt vastgesteld dat het huidige bosbestand bijdraagt aan de grotere natuur- en bosstructuur, en anderzijds wordt gewezen op de gevaarlijke toestand van het bos en de aangetaste toestand van het bosbestand.

7. Volgens verzoekster getuigt het verder van een onzorgvuldig en kennelijk onredelijk onderzoek dat de geïsoleerde ligging van het perceel ten opzichte van het overige bosbestand in de omgeving niet wordt betrokken in de beoordeling, hoewel verzoekster hierop uitdrukkelijk had gewezen. Open

landschappen en akkers kunnen volgens verzoekster onderdeel uitmaken van een VEN-gebied of SBZ zodat *a fortiori* voor het betrokken perceel geldt dat de beoogde bestemming ervan kan bijdragen aan de grotere natuurstructuur en bijgevolg ook aan de kenmerken en doelstellingen van zowel het VEN-gebied als de SBZ. Deze bijdrage aan de natuurwaarden vindt ook steun in de planologische bestemming als landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Bij dit alles staat de verwerende partij op kennelijk onredelijke wijze niet stil. Zij weigert de ontheffing te verlenen omwille van de bijdrage aan het nabijgelegen VEN-gebied en SBZ, zonder na te gaan of de beoogde functie van het perceel niet eenzelfde bijdrage kan leveren, aangezien het bosbestand op het betrokken perceel nu eenmaal op zichzelf staat.

8. Ook is de verwerende partij volgens verzoekster op kennelijk onredelijke wijze voorbijgegaan aan het feit dat het bosbestand weinig ecologisch waardevol is, zoals blijkt uit de feitelijke toestand ervan en uit de “versie 1” van de biologische waarderingskaart. De “versie 2” van de biologische waarderingskaart duidt het perceel aan als “biologisch waardevol” omwille van het naaldhoutbestand. Deze zaken worden door de verwerende partij niet betrokken in het onderzoek, wat getuigt van een grove onzorgvuldigheid.

9. Met betrekking tot de bewering dat in het bos ligplaatsen van ree en een eetplaats voor roofvogels zou zijn vastgesteld en bijgevolg dienst zou doen als rust- en foerageerplek voor wild en avifauna, merkt verzoekster op dat het geenszins redelijk is het ontheffingsverzoek op dit motief te weigeren. Afgetoetst aan de biologische waarderingskaart blijkt dat het perceel niet is aangemerkt als faunistisch belangrijk gebied. Bovendien heeft de verwerende partij niet onderzocht of de ligplaatsen en eetplaats, mits het opleggen van voorwaarden op grond van artikel 15 van het ontbossingsbesluit, kunnen uitgefaseerd worden.

10. Ten slotte voert verzoekster aan dat niet in redelijkheid tot het bestreden weigeringsbesluit wordt gekomen aangezien noch de aanwezigheid binnen een SBZ noch binnen een VEN-gebied volgens het bestreden besluit noopt tot een passende beoordeling (artikel 36*ter* van het natuurdecreet) respectievelijk tot onvermijdbare en onherstelbare schade (artikel 26*bis* van het natuurdecreet).

Daarnaast wordt er over de aanwezige (vermijdbare schade aan) de natuur niets geopperd, noch met toepassing van artikel 16 van het natuurdecreet, noch met toepassing van artikel 14 van het natuurdecreet. Daaruit volgt dat de aanwezige natuur geen element ter beoordeling kon vormen om het verzoek tot ontheffing af te wijzen. Ook de verwijzing naar de betrokken fauna kon dat niet zijn bij gebreke van toepasselijkheid van het soortenbesluit, dat afhankelijk is van de aanwezigheid van beschermde soorten en van hun beschermde plaatsen in een SBZ.

11. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie benadrukt verzoekster dat het kennelijk onredelijk is een omvorming van bos tot landbouwgrond te verhinderen en tegelijk aan te geven dat een bosomvorming, die een jarenlange kaalvlakte veronderstelt, wel wenselijk is. De volwaardige herbebossing die wordt nagestreefd, zal immers pas na verschillende jaren kunnen worden bereikt, waarbij in de tussentijd dezelfde effecten zullen ontstaan als deze die het gevolg zijn van een ontbossing. De situatie die de verwerende partij beoogt is gelijk(w)aardig aan de doelstelling van verzoekster, zodat het kennelijk onredelijk is het ene te promoten en het andere te weigeren.

Beoordeling

12. Artikel 90*bis*, § 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 materiëlemotiveringsplicht 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.

13. De bepaling van artikel 15 van het ontbossingsbesluit dat de beslissing over het verzoek tot opheffing van het ontbossingsverbod wordt genomen “op basis van het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos” houdt voor de verwerende partij de verplichting in om dit advies in te winnen en hiermee terdege rekening te houden. Wanneer dat advies - zoals hier het geval is - gelijkluidend is met de motieven van het besluit, is de verwerende partij niet verplicht om de inhoud van dat advies op te nemen in het besluit, noch om uitdrukkelijk te motiveren waarom van dat advies niet wordt afgeweken. Verzoekster kan overigens op grond van de regels inzake de openbaarheid van bestuur inzage krijgen in het advies, zodat de kritiek dat zij niet kon nagaan of met het advies voldoende werd rekening gehouden, de nodige pertinentie mist.

14. In de motieven van het bestreden besluit wordt uitdrukkelijk vermeld dat het verzoek tot opheffing van het ontbossingsverbod werd ingediend “in functie van landbouwdoeleinden”. De als geschonden opgegeven bepalingen en beginselen verplichten de verwerende partij echter niet om het oogmerk van de aanvraag af te wegen tegen de doelstelling van het decretale ontbossingsverbod,

zijnde het behoud van de bestaande bossen. In zoverre verzoekster de verwerende partij verwijt te zijn voorbijgegaan aan de bedoeling van verzoekster om de grond te gebruiken voor akkerbouw, is haar kritiek dan ook niet pertinent. Ten onrechte meent verzoekster ook dat de verwerende partij ervan is uitgegaan dat de aanvraag werd ingegeven door de bedoeling te verhelpen aan een gevaarlijke situatie. Met de motieven van het bestreden besluit dat het bos in een slechte toestand verkeert en dat hieraan kan worden verholpen door bosomvorming, duidt de verwerende partij slechts aan dat de doelstelling van het principiële ontbossingsverbod niet in de weg staat van een bosomvorming.

Een normaal en zorgvuldig bosbeheer veronderstelt dat aan de slechte en gevaarlijke situatie van een bos wordt verholpen, desnoods via bosomvorming. Het is dan ook niet tegenstrijdig enerzijds te wijzen op de waardevolle ecologische functie die het bos vervult - mits een normaal en zorgvuldig bosbeheer - en anderzijds vast te stellen dat het bos “in slechte vitaliteit” verkeert en dat het bomenbestand op zich gevaarlijk is.

15. De omstandigheid dat de nabije ligging van een VEN-gebied en een SBZ niet in de weg staat van de ingebruikname van de grond voor landbouw, en het landbouwgebruik zelfs - volgens verzoekster - zou kunnen bijdragen aan de natuurinfrastructuur en bijgevolg aan de doelstellingen van het VEN-gebied en de SBZ, betekent evenmin dat de verwerende partij een vergelijking zou moeten maken tussen de ecologische gevolgen van de ingebruikname van de grond voor landbouw, en de ecologische gevolgen van het behoud van het bos. Verzoekster gaat eraan voorbij dat het bosdecreet de ontbossing in agrarische gebieden principieel verbiedt, en dat de individuele opheffing slechts een uitzondering vormt op dat principieel verbod. Wanneer - zoals hier het geval is - blijkt dat het behoud van het bos ecologisch waardevol is, moet de verwerende partij dan ook niet meer aantonen dat het behoud van het bos - mits een normaal en zorgvuldig beheer ervan - waardevoller is dan de situatie die het gevolg zou zijn van de ontbossing.

16. De argumenten van verzoekster met betrekking tot de biologische waarderingskaarten missen de nodige pertinentie nu zij zelf vermeldt

dat het perceel in de laatste versie van de kaart als biologisch waardevol wordt aangeduid, wat aldus een bijkomende reden vormt om het ontbossingsverbod niet op te heffen.

17. De feitelijke vaststellingen op grond waarvan het bestreden besluit oordeelt dat het bos dient tot rust- en foerageerplek voor wild en avifauna, worden door verzoekster niet betwist. In tegenstelling tot wat verzoekster voorhoudt, kunnen die vaststellingen wel degelijk in alle redelijkheid de beoordeling schragen dat het bos ecologisch waardevol is. De verwerende partij is daarbij niet verplicht te onderzoeken of de ligplaatsen en eetplaatsen kunnen "uitgefaseerd" worden met voorwaarden die aan de ontheffing van het ontbossingsverbod kunnen worden verbonden.

18. De omstandigheid dat het perceel niet gelegen is in een VEN-gebied, noch in een SBZ, zoals bedoeld in het natuurdecreet, verhindert niet dat de verwerende partij tot de vaststelling kan komen dat de ontbossing van dat perceel negatieve effecten kan veroorzaken op een nabijgelegen VEN-gebied of SBZ. Het is niet kennelijk onredelijk om met die negatieve effecten rekening te houden bij de beoordeling van een aanvraag tot opheffing van het ontbossingsverbod, en de omstandigheid dat dit in het bestreden besluit gebeurt, leidt niet tot de schending van de bepalingen van het natuurdecreet.

Evenmin staat de omstandigheid dat bepaalde dieren niet zouden behoren tot een beschermde soort eraan in de weg dat met de aanwezigheid van lig- en eetplaatsen van die dieren rekening wordt gehouden bij de beoordeling van een aanvraag tot opheffing van het ontbossingsverbod. De omstandigheid dat het bestreden besluit hiermee rekening houdt, leidt dan ook niet tot een schending van bepalingen van het soortenbesluit.

19. Het enige middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes februari tweeduizend vijfentwintig, 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**