

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.421 van 20 februari 2025
in de zaak A. 239.463/VII-42.100**

In zake : M.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ineke Michiels en Bram Vangeel
kantoor houdend te 2440 Geel
Diestseweg 155
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Brusselmans
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Scheldestraat 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 juni 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 28 april 2023 tot weigering van het verzoek tot ontheffing van het verbod op ontbossing met betrekking tot een perceel gelegen te Essen.

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 Wouter De Cock heeft op 11 juli 2024 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 Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bram Vangeel, die verschijnt voor verzoekster en advocaat Wannes Op de Becq, die *loco* advocaat Stijn Brusselmans 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. Verzoekster is eigenaar van een perceel grond, gelegen te Essen, dat volgens de voorschriften van het gewestplan Turnhout gelegen is in een gebied voor verblijfsrecreatie.

3.2. Met betrekking tot het voormelde perceel ontvangt het Agentschap voor Natuur en Bos van verzoekster een verzoek tot ontheffing van het verbod op ontbossing. Er wordt om de toelating verzocht voor het ontbossen van een totale oppervlakte van 300 m² met het oog op het bouwen van een recreatiewoning met toegangsweg.

3.3. De entiteit Adviezen, Vergunningen, Erkenningen en Subsidies van het Agentschap voor Natuur en Bos verleent een ongunstig advies over het

verzoek.

3.4. Op 28 april 2023 weigert het Agentschap voor Natuur en Bos de gevraagde ontheffing van het verbod op ontbossing.

Dit is de bestreden beslissing. Ze steunt op de volgende motieven:

- “- Het perceel is gelegen in een gebied voor verblijfsrecreatie. De ontbossing voor het oprichten van een weekendverblijf is verenigbaar met de ruimtelijke bestemming.
- 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 aanwezig bos betreft een gemengd bosbestand van voornamelijk grove den in de hoofdetage en zomereik, lijsterbes, hulst en ruwe berk in de onderetage. Gezien de aanwezige onderetage van sleutelsoorten kan dit bos zich van nature ontwikkelen als een inheems structuurrijk loofbos, met potenties tot een Europees habitatwaardig bos van habitattype 9190 ‘Oude zuurminnende eikenbossen op zandvlakten met Quercus robur’.
- Het bos kent een ontstaansgeschiedenis van tussen 1850 en 1930, wat aangeeft dat er een reële kans bestaat op aanwezigheid en ontwikkeling van zeer waardevolle bosvegetatie.
- De ecologische en landschappelijke waarde van het bos zijn hierbij niet gering.
- Het te ontbossen perceel is gelegen in een aaneengesloten geheel van bossen dat nog niet bebouwd is en als bos behouden kan worden.
- Volgens de afbakeningsprocessen van de natuurlijke en agrarische structuur in het kader van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen maakt het perceel deel uit van een gebied waarin het behoud en versterking van samenhangende boscomplexen vooropstaan (Gebied 16.1. Essen-Duinen).
- Het perceel is gelegen in en nabij de natuur- en boscomplexen van Horendonk, het natuurcomplex De Maatjes en (op Nederlands grondgebied) de Rucphense bossen. Hierbij heeft het perceel, gelegen tussen deze natuurcomplexen, een belangrijk functie als zone voor faunapassage en als rustplaats voor fauna.
- De waarden en potenties van het bos als onderdeel van een natuurnetwerk werden alsook bevestigd in het INBO-document: ‘Natuurverbindingsgebieden in Vlaanderen: achtergronden, afbakening en mogelijke inrichting. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2007 (INBO.R.2007.14)’.
- De geplande ontbossing voor bebouwing met aanhorigheden zoals de aanleg van verhardingen en oprit, tuinzones en tot slot het aanbrengen van erfafsluitingen, zal aanleiding geven tot verdere versnippering van het ecologisch waardevol gebied. Deze versnippering dient vermeden te worden zodat de natuurwaarde kan gewaarborgd blijven.

- De ontbossing en de hierbij gewijzigde dynamiek binnen het bos leidt hierbij tot de degradatie van het boscomplex. Vermits de bebouwing, verhardingen en menselijke activiteiten tot verdere versnippering van het gebied leiden.
- Bijkomende versnippering en bosdegradatie binnen het gebied kennen een negatief effect op faunapassage van de in de natuur- en boscomplexen aanwezige populaties van vleermuizen en vogelsoorten.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van verzoekster

4. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van de formele- en de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

In het eerste middelonderdeel betoogt verzoekster dat de weigeringsmotieven van de bestreden beslissing haaks staan op de realiteit. Met betrekking tot het motief dat “het te ontbossen perceel gelegen is in een aaneengesloten geheel van bossen dat nog niet bebouwd is” stelt zij dat bijna alle percelen reeds bebouwd zijn. De overwegingen dat “de geplande ontbossing aanleiding zal geven tot verdere versnippering van het ecologisch waardevol gebied” en dat “de ontbossing zal leiden tot de degradatie van het boscomplex”, doet verzoekster af als gratuite beweringen. Zij merkt ook op dat de ‘ecologische waardering’ in de nota die bij de aanvraag werd gevoegd niet vermeld noch beantwoord wordt in de bestreden beslissing. Volgens verzoekster is het onjuist dat de geplande ontbossing van 10 bomen tot verdere versnippering zal leiden omdat ze geen invloed heeft op de aanwezige boswaarden. Inzake het motief dat de “bijkomende versnippering en bosdegradatie een negatief effect kennen op faunapassage van de in de natuur- en boscomplexen aanwezige populaties van vleermuizen en vogelsoorten” merkt zij eveneens op dat de bij de aanvraag gevoegde nota niet werd beantwoord. Daarnaast betoogt zij dat dit motief niet met feiten wordt onderbouwd. Bovendien is de bestreden beslissing op dit punt ook intern tegenstrijdig aangezien er geen milieueffectenrapport (hierna: MER) moet

worden opgemaakt.

Als tweede middelonderdeel zet verzoekster uiteen dat het betrokken perceel gelegen is in een gebied dat volgens het gewestplan bestemd is tot verblijfsrecreatie. Rekening houdend met het gegeven dat de meeste kavels bebouwd zijn met een vakantiewoning, mocht zij erop vertrouwen dat een ontheffing voor een zeer beperkte ontbossing van 10 bomen niet geweigerd zou worden. Door de gevraagde ontheffing toch te weigeren, doet de verwerende partij blijken van onredelijkheid. Daarenboven komt de bestreden beslissing volgens haar neer op een wijziging van de planologische bestemming van het perceel.

5. In de memorie van wederantwoord dupliceert verzoekster dat niet aangenomen kan worden dat door het onbebouwd zijn van een beperkt aantal percelen in de omgeving er sprake is van een aaneengesloten geheel van bossen dat nog niet bebouwd is, dat in de bestreden beslissing verwezen wordt naar een advies van de entiteit Adviezen, Vergunningen, Erkenningen en Subsidies van het Agentschap voor Natuur en Bos dat “totaal nietszeggend” is omdat het slechts bestaat uit een “lijstje met aankruisingen”, dat een negatief effect op de faunapassage niet wordt aangetoond en dat zij erop mocht vertrouwen dat een beperkte ontbossing van haar perceel toegelaten zou worden aangezien blijkt dat “quasi alle percelen in de zone bebouwd zijn”.

6. Verzoekster benadrukt in haar laatste memorie dat in de bestreden beslissing ten onrechte wordt gesteld dat het perceel onderdeel is van een nog niet bebouwd “aaneengesloten geheel van bossen” en dat het weigeren van een beperkte ontbossing om een project te realiseren dat vergelijkbaar is met andere bestaande gebouwen in de omgeving, getuigt van willekeur.

Beoordeling

Eerste onderdeel

7. Artikel 90bis, § 1, derde lid, van het bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna: bosdecreet) dient als rechtsgrond voor de bestreden beslissing. Naar luid
ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.421 VII-42.100-5/10

van deze bepaling kan de Vlaamse regering “op individueel en op gemotiveerd verzoek van diegene die in aanmerking wenst te komen voor een vergunning tot ontbossen of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, de ontheffing toestaan van het verbod tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor ontbossing of voor het verkavelen van gronden voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen, met inachtneming van de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening en na advies van het Agentschap”.

Bij de beoordeling van een individuele ontheffingsaanvraag ingediend op grond van voormelde bepaling van het bosdecreet beschikt het Agentschap voor Natuur en Bos over een ruime discretionaire bevoegdheid. In het kader van de uitoefening van die bevoegdheid dient het Agentschap acht te slaan op alle beschikbare feitelijke elementen die relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag.

8. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op ‘afdoende’ wijze.

Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben. Daarnaast moet de motivering ook draagkrachtig zijn. Dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. De formelemotiveringsplicht reikt niet zo ver dat uitdrukkelijk op alle argumenten moet worden geantwoord.

9. In zoverre verzoekster betwist dat haar perceel deel uitmaakt van een “aaneengesloten geheel van bossen dat nog niet bebouwd is”, wordt in de eerste plaats vastgesteld dat de motieven van de bestreden beslissing enkel

aangeven dat het betrokken perceel nog niet bebouwd is en als bos kan worden behouden. Voorts kan de betekenis die verzoekster aan de betrokken zin toekent, geen afbreuk doen aan de overige motieven van de bestreden beslissing waarin wordt gesteld dat het perceel deel uitmaakt van een gebied van “samenhangende boscomplexen” en dat het, door zijn ligging tussen “natuurcomplexen”, een “belangrijk[e] functie [heeft] als zone voor faunapassage en als rustplaats voor fauna”.

10. Waar verzoekster vervolgens poneert dat de bestreden beslissing steunt op gratuite beweringen, wordt opgemerkt dat in de motieven van die beslissing uitvoerig wordt stilgestaan bij de aanwezige (potentiële) natuurwaarden van het aanwezige bos. Zo wordt vermeld dat het “aanwezig[e] bos [...] een gemengd bosbestand [betreft] van voornamelijk grove den in de hoofdetage en zomereik, lijsterbes, hult en ruwe berk in de onderetage”, dat “[g]ezien de aanwezige onderetage van sleutelsoorten [...] dit bos zich van nature [kan] ontwikkelen als een inheems structuurrijk loofbos, met potenties tot een Europees habitatwaardig bos van habitatype 9190 ‘Oude zuurminnende eikenbossen op zandvlakten met Quercus robur’”, dat “[d]e ecologische en landschappelijke waarde van het bos [...] niet gering [is]”, dat “[d]e waarden en potenties van het bos als onderdeel van een natuurnetwerk [...] alsook [werden] bevestigd in het INBO-document: ‘Natuurverbindingsgebieden in Vlaanderen: achtergronden, afbakening en mogelijke inrichting. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2007 (INBO.R.2007.14)’”. Tevens wordt gewezen op de samenhang van het te ontbossen perceel met andere waardevolle gebieden: “Volgens de afbakeningsprocessen van de natuurlijke en agrarische structuur in het kader van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen maakt het perceel deel uit van een gebied waarin het behoud en versterking van samenhangende boscomplexen vooropstaan (Gebied 16.1 Essen-Duinen)”; “Het perceel is gelegen in en nabij de natuur- en boscomplexen van Horendonk, het natuurcomplex De Maatjes en (op Nederlands grondgebied) de Rucphense bossen. Hierbij heeft het perceel, gelegen tussen deze natuurcomplexen, een belangrijke functie als zone voor faunapassage en als rustplaats voor fauna”.

stukken die bij de ontheffingsaanvraag zijn gevoegd, toont verzoekster enkel aan dat zij een andere mening heeft over de natuurwaarde van het betrokken perceel. Daarmee wordt echter niet aangetoond dat de beoordeling van de verwerende partij op dat vlak onjuist of onredelijk is. Daarenboven is het niet enkel het kappen van 10 bomen dat zal leiden tot verdere versnippering en degradatie van het boscomplex, maar wel het geheel van het project dat bestaat uit bebouwing, erfafsluitingen, verhardingen en menselijke activiteiten.

11. Er bestaat geen tegenstrijdigheid tussen enerzijds de vermelding in de bestreden beslissing dat geen MER moet worden opgemaakt, en anderzijds de overweging waarin sprake is van een negatief effect op faunapassage van de in de natuur- en boscomplexen aanwezige populaties van vleermuizen en vogelsoorten. De vermelding dat het project geen aanzienlijke milieueffecten op een bijzonder beschermd gebied kan hebben en dat er bijgevolg geen MER moet worden opgemaakt, is immers te onderscheiden van de motieven om de ontheffingsaanvraag te weigeren, met name de impact op de aanwezige natuurwaarden en potenties van het bos en de negatieve impact op de aanwezige populaties van vleermuizen en vogelsoorten.

12. Tot slot is het op grond van de motiveringswet niet noodzakelijk om de motieven van de motieven te veruitwendigen. De verwerende partij diende dan ook niet uitdrukkelijk te vermelden welke soorten vleermuizen en vogels ter plaatse aanwezig zijn.

13. Het eerste onderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

14. Uit het gegeven dat het perceel gelegen is in een gebied voor verblijfsrecreatie kan verzoekster niet de gerechtvaardigde verwachting putten dat het bestuur ertoe gehouden zou zijn een toelating te verlenen voor eender welk project dat strekt tot het realiseren van een weekendverblijf op het betrokken terrein, te meer omdat volgens de begripsomschrijving van bos in de zin van artikel 3, § 1, van het bosdecreet de planologische bestemming van de percelen geen

determinerend criterium is. In dit verband moet ook benadrukt worden dat de realisatie van de planologische bestemming afhankelijk is van de verenigbaarheid ervan met andere sectorale wetgeving, zoals in dit geval het bosdecreet. In bepaalde gevallen kunnen de door de sectorale wetgeving gestelde eisen ertoe leiden dat de bestemming die bepaald werd in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften, niet kan worden gerealiseerd. De bestreden beslissing stelt overigens vast dat ontbossing voor het oprichten van een weekendverblijf “verenigbaar [is] met de ruimtelijke bestemming”.

Meer in het algemeen mag ook niet uit het oog worden verloren dat het Agentschap voor Natuur en Bos bij de beoordeling van een individuele ontheffingsaanvraag overeenkomstig artikel 90*bis*, § 1, derde lid, van het bosdecreet over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt en dat bij de uitoefening van die bevoegdheid rekening moet worden gehouden met alle beschikbare feitelijke elementen die relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag. De dossiergerichte beoordeling van ontheffingsaanvragen brengt mee dat het verlenen van een individuele ontheffing van het verbod op ontbossing in een bepaald geval niet bij elkeen de gerechtvaardigde verwachting kan wekken dat ook zijn aanvraag dezelfde gewenste uitkomst zal kennen. De omstandigheid dat er in de onmiddellijke omgeving kavels aanwezig zijn waarop, na toestemming van de verwerende partij, vergelijkbare projecten werden gerealiseerd, leidt er dan ook niet toe dat de ontheffingsaanvraag van verzoekster moest worden ingewilligd.

15. Het tweede onderdeel is ongegrond.

Conclusie

16. Het enige middel is in al zijn onderdelen 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 twintig februari 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