

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.678 van 20 maart 2025
in de zaak A. 239.649/VII-42.137**

In zake : Walter VERHEYDEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist en Joke Derwa
 kantoor houdend te 2560 Kessel
 Torenvenstraat 16
 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 24 juli 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 22 mei 2023 tot weigering van het verzoek tot ontheffing van het verbod op ontbossing met betrekking tot een perceel gelegen te Westerlo.

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 11 juli 2024 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 13 februari 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jadzia Talboom, die *loco* advocaten Stijn Verbist en Joke Derwa 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 is eigenaar van een perceel grond, gelegen te Westerlo - kadastraal bekend onder afdeling 1, sectie D, nr. 610D - dat volgens de voorschriften van het gewestplan ‘Herentals-Mol’ bestemd is voor verblijfsrecreatie.

Aan het voormelde perceel grenst een ander perceel van verzoeker - kadastraal bekend onder afdeling 1, sectie D, nr. 610E - dat overeenkomstig het gewestplan gelegen is in natuurgebied. Op dat perceel bevindt zich een vijver.

3.2. Inzake het tot verblijfsrecreatie bestemde perceel dient verzoeker bij het Agentschap voor Natuur en Bos een verzoek tot ontheffing in van het verbod op ontbossing. Concreet wordt om de toelating verzocht voor het ontbossen van een totale oppervlakte van 218,3 m² met het oog op het bouwen van een weekendverblijf.

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 22 mei 2023 weigert het Agentschap voor Natuur en Bos de gevraagde ontheffing van het verbod op ontbossing.

Dit is de bestreden beslissing die als volgt is gemotiveerd:

“- Het perceel is gelegen in een gebied voor verblijfsrecreatie en de aanvraag doelt op het ontwikkelen van verblijfsrecreatie, de ontbossing is daarom verenigbaar met de ruimtelijke bestemming.

- Het perceel is gekarteerd als biologisch waardevol.
- Het bos is samengesteld uit voornamelijk grove den met in de nevenetage zomereik, Amerikaanse eik, Amerikaanse vogelkers, lijsterbes, sprok en hazelaar. Vleksgewijs komt er kamperfolie voor.
- Het perceel is volledig bezet met bos.
- Het bos is een rustgebied voor klein wild en een nestgelegenheid voor vogels (wat bevestigd werd door waarnemingen ter plaatse). Het perceel uit de aanvraag maakt deel uit van een waardevol groter boscomplex. Het vormt een groene buffer tussen het natuurlijk landschap en de bebouwing van de naburige bebouwde kavels.
- De inplanting van de weekendwoning is gelegen tegenaan het natuurgebied (de achterste zone van het perceel). De gekozen locatie is niet optimaal om maximaal natuurschade te voorkomen: door het oprichten van een gebouw tegen het natuurgebied en tegen de natuurlijke waterpartij zal dit onvermijdelijk de natuurlijke omgeving verstoren.
- De aanvrager heeft geen toegangsweg voorzien naar de weekendwoning. De aangevraagde ontbossing omvat een minimalistische ontbossing, die in de praktijk niet realistisch is.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

4. Een eerste middel wordt afgeleid uit de schending van artikel 90bis, § 1, vierde (lees: derde) lid, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van 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: het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker betoogt dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat er ter plaatse waarnemingen werden gedaan. De verwerende partij blijkt immers niet op de hoogte te zijn van het bestaan van een toegangsweg die over het volledig noordelijke deel van het perceel loopt. Volgens verzoeker kan de verwerende partij onmogelijk een deugdelijk onderzoek hebben verricht naar de op het perceel aanwezige fauna en flora, aangezien zij voormelde toegangsweg niet heeft opgemerkt. Daarnaast betwist verzoeker dat het te ontbossen perceel deel uitmaakt van een ‘groter waardevol boscomplex’. Het perceel is immers het enige bos in de omgeving en het vindt nergens aansluiting bij een ander bos omdat het enkel wordt omringd door landbouwgronden en bebouwde percelen. Op dit punt is de bestreden beslissing tegenstrijdig gemotiveerd door enerzijds te vermelden dat het perceel deel uitmaakt van een groter boscomplex en anderzijds te stellen dat het bos slechts een bufferfunctie vervult, wat impliceert dat er geen sprake is van aangrenzende beboste percelen.

5. In de memorie van wederantwoord verduidelijkt verzoeker dat het perceel geen aansluiting vindt bij een ander bos in de zin van artikel 3, § 1 en §

2, van het bosdecreet, maar bij landbouwgronden en “gecultiveerde percelen” die in bepaalde gevallen bebouwd zijn.

6. Verzoeker voegt in zijn laatste memorie nog toe dat discretionaire bevoegdheid niet gelijkstaat met willekeur en dat zelfs indien een plaatsbezoek zou zijn uitgevoerd niet blijkt dat een deugdelijk onderzoek werd verricht naar de op het perceel aanwezige fauna en flora.

Beoordeling

7. Artikel 90bis, § 1, derde lid, van het bosdecreet van 13 juni 1990 dient als rechtsgrond voor de bestreden beslissing. Naar luid 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.

Overeenkomstig artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001 dient een “met reden omklede” beslissing over de ontheffing van het verbod op ontbossing te worden genomen.

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 de bestreden beslissing wordt overwogen dat het bos “een rustgebied [is] voor klein wild en een nestgelegenheid voor vogels”, hetgeen “bevestigd werd door waarnemingen ter plaatse”. Uit het ongunstig advies van de entiteit Adviezen, Vergunningen, Erkenningen en Subsidies van het Agentschap voor Natuur en Bos kan worden afgeleid dat die waarnemingen gedaan werden tijdens een terreinbezoek op 2 mei 2023. Met het enkele gegeven dat in de bestreden beslissing ten onrechte zou worden vermeld dat de “aanvrager [...] geen toegangsweg [heeft] voorzien naar de weekendwoning”, wordt niet ontkracht dat het Agentschap voor Natuur en Bos effectief ter plaatse is geweest om de ecologische waarde van het perceel te beoordelen.

10. Een boscomplex is een min of meer aaneengesloten bosgebied dat, onafhankelijk van de eigendomssituatie, een samenhang vertoont op ecologisch, landschappelijk en/of recreatief vlak. Die samenhang is niet noodzakelijk beperkt tot de aangrenzende percelen. Verzoeker brengt foto’s bij die een beeld geven van de percelen die onmiddellijk grenzen aan het (gedeeltelijk) te ontbossen perceel, zijnde landbouwgronden en reeds bebouwde percelen. Daarmee toont hij echter niet aan dat het motief waarin gesteld wordt dat het “perceel uit de aanvraag [...] deel uit[maakt] van een waardevol groter boscomplex”, materieel

onjuist is of dat de verwerende partij bij de beoordeling van dit aspect niet de vereiste zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd.

11. De motieven dat het betrokken perceel enerzijds deel uitmaakt van een “waardevol groter boscomplex” en anderzijds “een groene buffer [vormt] tussen het natuurlijk landschap en de bebouwing van de naburige bebouwde kavels” zijn onderling niet tegenstrijdig. Het feit dat het perceel onderdeel is van een groter boscomplex sluit immers niet uit dat het door zijn specifieke ligging ook een buffer kan vormen ten opzichte van andere percelen die niet volledig bebost zijn.

12. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoeker

13. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 16.5.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen’, van artikel 90bis, § 1, vierde (lees: derde) lid, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel is gericht tegen het motief waarbij wordt vastgesteld dat de recreatiewoning gebouwd zal worden tegen het natuurgebied, en waaromtrent vervolgens wordt geoordeeld dat de gekozen locatie niet optimaal is om natuurschade te voorkomen, meer bepaald omdat de natuurlijke omgeving onvermijdelijk zal worden verstoord.

Verzoeker voert in de eerste plaats aan dat de bewering dat op het perceel een natuurlijke waterpartij aanwezig is, niet correct is. Het gaat immers

over een vijver die door de mens werd uitgegraven. Op de biologische waarderingskaart staan daarenboven de vijver noch de rest van het perceel aangeduid als biologisch waardevol. Ook stond op beide percelen jarenlang een vervallen caravan. Dit alles toont volgens verzoeker aan dat er in werkelijkheid geen sprake is van een waardevolle natuurlijke omgeving. Ondergeschikt moet volgens hem vastgesteld worden dat de bewering dat de natuurlijke omgeving onvermijdelijk zal worden verstoord, neerkomt op een stijlformule die geen blijk geeft van een concreet onderzoek van de zaak. Voorts betoogt hij dat de ruimtelijke bestemming van het perceel wordt miskend. De verwerende partij oordeelt immers dat de gekozen locatie voor het weekendverblijf niet optimaal is om natuurschade aan het natuurgebied te vermijden. Daardoor wordt de bestemming van het natuurgebied, waarin de vijver gelegen is, doorgetrokken naar het gedeeltelijk te ontbossen perceel dat bestemd is voor verblijfsrecreatie.

14. Verzoeker benadrukt in de memorie van wederantwoord dat een vijver een door de mens aangelegd waterlichaam is en geen natuurlijke waterpartij, dat de behandeling van een door de mens gecreëerde kunstgreep als een natuurlijk element niet getuigt van zorgvuldigheid en dat het motief met betrekking tot de beweerde verstoring van de natuurlijke omgeving niet meer is dan een loutere stijlformule.

15. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat uit de bewoordingen van de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid dat het motief met betrekking tot de impact op de “natuurlijke omgeving” een overtollig motief zou zijn.

Beoordeling

16. Het door verzoeker bekritiseerde motief dat de gekozen locatie voor de inplanting van de weekendwoning tegenaan het natuurgebied niet optimaal is om “maximaal natuurschade te voorkomen”, vormt een overtollig motief voor het weigeren van de gevraagde ontheffing van het verbod op ontbossing. De weigeringsbeslissing wordt immers afdoende verantwoord door de overige motieven waarin wordt gesteld dat het betrokken perceel “gekarteerd [is] als

biologisch waardevol”, het bos “een rustgebied [is] voor klein wild en een nestgelegenheid voor vogels (wat bevestigd werd door waarnemingen ter plaatse)”, het perceel “deel uit[maakt] van een waardevol groter boscomplex”, en het een “groene buffer [vormt] tussen het natuurlijk landschap en de bebouwing van de naburige bebouwde kavels”. Vermits verzoeker de onwettigheid van voormelde motieven niet aantoont, volstaan ze op zich om de bestreden beslissing te schragen. Derhalve moet verzoekers kritiek dat er geen sprake is van een ‘natuurlijke waterpartij’ of van een ‘waardevolle natuurlijke omgeving’, noch de kritiek dat het betwiste motief een ‘loutere stijlformule’ is en dat de beoordeling van de verwerende partij getuigt van onzorgvuldigheid, niet ten gronde worden onderzocht. Hetzelfde geldt voor de kritiek dat door het in aanmerking nemen van de verstoring van de natuurlijke omgeving, de bestemming van het gebied voor verblijfsrecreatie wordt miskend.

17. Het tweede middel kan niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

C. Derde middel

Standpunt van verzoeker

18. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 4.3.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van artikel 90bis, § 1, vierde (lees: derde) lid, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel.

Het middel is gericht tegen het motief waarin wordt gesteld dat een toegangsweg tot de woning ontbreekt en dat de beoogde ontbossing daardoor onrealistisch is opgevat. Verzoeker haalt vooreerst aan dat het perceel waarop de ontheffingsaanvraag betrekking heeft gelegen is aan een voldoende uitgeruste gemeenteweg. Daarnaast wordt artikel 4.3.5 VCRO geschonden door te vereisen

dat de weekendwoning zelf gelegen moet zijn aan een voldoende uitgeruste weg, terwijl voormelde bepaling enkel vereist dat de grond waarop de aanvraag betrekking heeft gelegen moet zijn aan een voldoende uitgeruste weg. Voorts stelt verzoeker dat de weekendwoning met de wagen bereikbaar is via de bestaande toegangsweg op het meest noordelijke deel van het perceel. Hij verwijst ter zake naar het plan met foto's dat aan de verwerende partij werd overgemaakt. Aangezien geen rekening werd gehouden met dat plan, werd de bestreden beslissing onzorgvuldig voorbereid. In dat verband merkt verzoeker nog op dat indien de verwerende partij de bestaande toegangsweg niet voldoende acht, het onredelijk is om daarover niet minstens eerst in overleg te treden aangezien de mogelijkheid bestaat om een alternatieve toegangsweg tot de woning te voorzien. Tot slot betoogt verzoeker dat de aangevraagde oppervlakte voor ontbossing van 2,18 are ruim voldoende is om een weekendwoning op te richten. Zoals reeds werd gesteld hoeft er niet bijkomend te worden ontbost voor de aanleg van een toegangsweg. De ontbossing is minimalistisch opgevat, doch geenszins onrealistisch.

19. In zijn memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat de toegangsweg met rode lijnen wordt aangeduid op het inplantingsplan en dat de toegangsweg ook niet als 'bospad' wordt vermeld in de bestreden beslissing.

20. Verzoeker benadrukt in de laatste memorie dat de toegangsweg wel degelijk "met rode lijnen én in letterlijke bewoordingen" werd aangeduid in het aanvraagdossier zodat het op basis van dit dossier "wél duidelijk [was] dat er een brede, voor voertuigen toegankelijke weg loopt tot helemaal achteraan op het perceel tot op slechts enkele meters van de bouwzone".

Beoordeling

21. In de bestreden beslissing wordt het volgende overwogen:

"De aanvrager heeft geen toegangsweg voorzien naar de weekendwoning. De aangevraagde ontbossing omvat een minimalistische ontbossing, die in de praktijk niet realistisch is."

22. Zoals reeds bij de beoordeling van het tweede middel werd aangegeven, is de weigering van het verzoek tot ontheffing van het verbod op ontbossing naar recht verantwoord door de overwegingen waarin wordt gesteld dat het betrokken perceel “gekarteerd [is] als biologisch waardevol”, het bos “een rustgebied [is] voor klein wild en een nestgelegenheid voor vogels (wat bevestigd werd door waarnemingen ter plaatse)”, het perceel “deel uit[maakt] van een waardevol groter boscomplex”, en het een “groene buffer [vormt] tussen het natuurlijk landschap en de bebouwing van de naburige bebouwde kavels”. In de gegeven omstandigheden brengt verzoeker in het derde middel kritiek uit op een overtoollig motief.

23. Zelfs indien op basis van de voorgelegde plannen zou moeten aangenomen worden dat de geplande weekendwoning toegankelijk is via een weg - de foto's wijzen eerder op een bospad dat voldoende breed is voor een personenwagen - kan deze vaststelling niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing.

24. Het derde 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, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Het teveel betaalde rolrecht met bijdrage ten bedrage van 224 euro dient te worden terugbetaald aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig maart 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