

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 27 november 2018 met nummer RvVb-A-1819-0335  
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0790-A

Verzoekende partij                      de nv **FLANDERS FIELD BUSINESS PARK**

vertegenwoordigd door de heer Francis CHARLIER met  
woonplaatskeuze op het kantoor te Langemuntelaan 1, 8860  
Lendeledede.

Verwerende partij                      de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

---

### I.            **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 7 juli 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 30 juni 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Waregem van 9 februari 2017 ontvankelijk, maar ongegrond bevonden.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het “ontbossen van talud langs E17” op een perceel gelegen te 8790 Waregem, E17 zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B.

### II.           **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 16 oktober 2018.

Advocaat Sofie BOEYKENS *loco* Francis CHARLIER voert het woord voor de verzoekende partij. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 29 november 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Waregem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het “ontbossen van talud langs E17” op een perceel gelegen te 8790 Waregem, E17 zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Kortrijk’, vastgesteld met koninklijk besluit van 4 november 1977 in een gebied voor milieubelastende industrie.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Waregem’, vastgesteld op 16 oktober 2012.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Solitaire vakantiewoningen Interfluvium’, vastgesteld op 25 juni 2015.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 2 februari 2017 ongunstig:

“ ...

***De vergunningverlenende overheid kan de vergunning slechts toekennen mits naleving van deze voorwaarden. Onderstaande direct werkende normen zijn hierbij van toepassing:***

*Artikel 90 bis Decreet Bosdecreet van 13.06.1990*

*Artikel 2 Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere tegels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing van 16.02.2001*

#### ***Bespreking stedenbouwkundige vergunning***

*Een eerdere aanvraag met kenmerk B/2016/136 werd op 30/6/2016 ongunstig geadviseerd door het Agentschap voor Natuur en Bos. De reden hiervoor is dat de ontbossing enkel publicitaire en esthetische redenen heeft, dit kan geen reden zijn om te ontbossen.*

*De betreffende berm is in hakhoutbeheer en werd laatst afgezet in 2012. Bij een terreincontrole in januari 2017 werd vastgesteld dat er onder de bomen in het najaar grondig gemaaid werd en het hakhout terug werd afgezet. Wanneer dergelijk beheer consequent wordt toegepast wordt het bosbiotoop vernietigt en wordt onvergund ontbost.*

*De bermen van de autostrades dienen een belangrijke visuele en geluidswerende bufferfunctie. Een dergelijke ontbossing toelaten kan precedentes scheppen naar andere locaties. Het kan niet de bedoeling zijn om de bermen langs autostrades in Vlaanderen te ontbossen voor dergelijke doelstellingen. Het ontbossen van deze zone zal vermijdbare schade aan de natuur toebrengen.*

*In huidige aanvraag wordt een juridische nota ter verdediging van de aanvraag gevoegd. De aanvraag is gelegen in een bouwvrije zone volgens het PRUP. Uit de stedenbouwkundige voorschriften blijkt dat geen stedenbouwkundige handelingen kunnen toegelaten worden, mits enkele uitzonderingen. Ontbossing, een stedenbouwkundige handeling, wordt niet als uitzondering omschreven in de stedenbouwkundige voorschriften. Derhalve kan deze zone niet ontbost worden.*

#### ***Conclusie***

*Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt vast dat de vergunningsaanvraag in strijd is met*

- volgende direct werkende norm(en):

*Artikel 16 Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21.10.1997*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos verleent een ongunstig advies. Gelet op artikel 4.3.3. VCRO kan de vergunningverlenende overheid de vergunning niet toekennen.*

*...*

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 6 februari 2017 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 9 februari 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

*“ ...*

***BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING***

*I.k.v. artikel 90 bis van het Bosdecreet dd. 13/06/1990 (ontbossing), werd het advies ingewonnen van het Agentschap Natuur & Bos. Deze bracht op 2 februari 2017 een ongunstig advies uit, gezien de reden voor ontbossing niet van algemeen belang is, maar louter een publicitaire en esthetische functie dient, zijnde de grotere zichtbaarheid van het achterliggende bedrijf t.o.v. de E17. De aanvraag is bijgevolg in strijd met voormelde artikel uit het Bosdecreet. Gelet op artikel 4.3.3. van de VCRO, dient de aanvraag geweigerd te worden indien deze strijdig is met de direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, zijnde in dit geval het Bosdecreet. Bovendien omvat de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning geen werken of handelingen die opgesomd zijn in artikel 13 van het vigerende RUP Zuidelijk Regionaal Bedrijventerrein.*

*Overwegende dat uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, alsook niet met de goede plaatselijke ordening en zijn onmiddellijke omgeving.*

*...”*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 6 maart 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Tijdens de administratieve beroepsprocedure werd op 19 april 2017 opnieuw advies gevraagd aan het Agentschap Natuur en Bos:

*“ ...*

*De aanvraag betreft het definitief verwijderen van bomen en struweel op een oppervlakte van 2325m<sup>2</sup> op openbaar domein; ter vervanging zal gras worden aangelegd.*

*Een eerste aanvraag met kenmerk B/2016/136 werd op 30 juni 2016 ongunstig geadviseerd door het Agentschap voor Natuur en Bos (ons kenmerk: AVES/16-07302-WV).*

*Een tweede aanvraag met kenmerk B/2016/379 werd op 2 februari 2017 ongunstig geadviseerd door het Agentschap voor Natuur en Bos (ons kenmerk: AVES/17-01099-WV).*

*In het beroepsschrift stelt de beroepsindiener dat de vegetatie niet onder toepassing van het bosdecreet valt. Enerzijds wordt gesteld dat het geen functie (conform art. 3§1 en art. 5 van het Bosdecreet) heeft en anderzijds dat het om een lijnbeplanting (zoals beschreven in art.3§3 van het Bosdecreet) gaat.*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos is van oordeel dat de houtige vegetatie hier aanwezig wel degelijk een functie heeft, nl. een sociale (maatschappelijke) en een milieubescherpende functie. De groenbuffer, bestaande uit bomen en struiken, buffert het lawaai en de milieuhinder komende van het verkeer op de autostrade tegenover de aanpalende gebruikers. Het rooien van de vegetatie vernietigt deze bufferende werking.*

*Lijnbeplantingen en houtkanten worden uitdrukkelijk uit het toepassingsgebied van het Bosdecreet gesloten (art.3 §3 van het Bosdecreet). De interne richtlijn van het Agentschap voor Natuur en Bos duidt dat lijnbeplantingen onder de vorm van enkele of dubbele bomenrijen, al dan niet langs een (water)weg, duidelijk te onderscheiden zijn van bos. Bij het aspect 'dreven' komt dit nog verder aan bod: "Met lijnbeplantingen in het Bosdecreet bedoelde de decreetgever wellicht 'bomenrijen buiten een bos'. Dit wordt bevestigd door de aanvulling 'onder meer langs wegen, rivieren en kanalen'. Het beeld dat hierbij spontaan opkomt is dat van bomenrijen in een open landschap". Bijkomend hanteert het Agentschap de richtlijn dat strookvormige percelen over een breedte van ten minste 10 meter dienen begroeid te zijn met bomen opdat men van een bos zou kunnen spreken. De definitie bevat geen minimumoppervlakte.*

*De vegetatie hier aanwezig bestaat niet uit een enkele of een dubbele bomenrij, maar uit een gemengd bestand van hoogstammige bomen (recent in hakhout afgezet) en struweel. De begroeide zone is spiesvormig; de aanvrager wenst de vegetatie te rooien over een lengte van ongeveer 100m, de te rooien oppervlakte heeft een breedte van 10m op de smalste kant en een breedte van ruim 20m op zijn breedste kant. Het Agentschap voor Natuur en Bos besluit dat de vegetatie hier aanwezig onder de toepassing van het bosdecreet valt.*

*De beroepsindiener stelt ook dat er geen sprake is van ontbossing omdat aan de grond geen andere bestemming of gebruik wordt gegeven. Het begrip ontbossing wordt geduid in de interne richtlijn van het Agentschap voor Natuur en Bos. Een eigenaar of gebruiker die gras inzaait na een kapping wordt als voorbeeld gegeven van effectief aan de grond een andere bestemming of gebruik geven; dit staat dus gelijk aan een ontbossing. Daartegenover, als na een kaalslag van een bos of bosgedeelte nadien voldoende aanwezigheid is van spontane hergroei (natuurlijk herstel) wordt de kapping niet als een ontbossing beschouwd. Voor deze laatste handeling heeft de aanvrager een kapmachtiging voor bomen en struiken in privé of openbaar bos nodig, en niet een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing; het bos blijft immers bestaan. Het Agentschap voor Natuur en Bos besluit dat de aangevraagde werken (rooien van bomen en struiken en omzetten naar gras) een ontbossing inhouden.*

*Het rooien van de vegetatie is niet gewenst. De vegetatie heeft immers een bufferfunctie (visueel, geluidswerend, milieubeschermend). Een dergelijke rooiing toelaten kan precedenten scheppen naar andere locaties. Het kan niet de bedoeling zijn om de bermen langs autostrades in Vlaanderen te ontbossen voor een doel zoals het verhogen van de visibiliteit van een bedrijf. Het verwijderen van de vegetatie in deze zone zal vermijdbare schade aan de natuur toebrengen.*

*De betreffende berm is in hakhoutbeheer en werd laatst afgezet in 2012. Bij een terreincontrole in januari 2017 werd vastgesteld dat er onder de bomen in het najaar grondig gemaaid werd en het hakhout terug werd afgezet. Er werd geen machtiging gegeven door het Agentschap voor Natuur en Bos om deze werken uit te voeren. Dergelijk maaibeheer en te frequent afzetten van het hakhout leidt tot een vernietiging van het bosbiotoop en resulteert in een onvergunde ontbossing.*

*De beroepsindiener stelt dat de aangevraagde werken wel mogelijk zijn volgens de voorschriften horende bij artikel 13 'bouwvrije zone' van het PRUP Afbakening Waregem', nl. dat deze werken betrekking hebben op het functioneren van de E17. Het pleit voor zich dat het verwijderen van een bermvegetatie om zichtbaarheid te geven aan het achterliggende bedrijf niet valt onder werken noodzakelijk voor het functioneren van de E17. Het Agentschap voor Natuur en Bos herhaalt dat de aangevraagde werken niet conform de voorschriften van het PRUP zijn.*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos besluit dat de aangevraagde werken vermijdbare schade aan de natuur zullen veroorzaken.*

## **Conclusie**

*Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt vast dat de vergunningsaanvraag in strijd is met volgende direct werkende norm(en):*

*Artikel 16 Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21.10.1997*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos verleent een **ongunstig advies**. Gelet op artikel 4.3.3. VCRO kan de vergunningverlenende overheid de vergunning niet toekennen.*

*...*

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 25 april 2017 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

*“ ...*

### **Natuurtoets**

*Op grond van art. 16 van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu dient de vergunningverlenende overheid in het kader van de "algemene natuurtoets" in de vergunningsprocedure te onderzoeken of de vergunningsplichtige activiteit geen vermijdbare schade aan de natuur kan veroorzaken. Het perceel is gelegen in milieubelastende industrie en is biologisch minder waardevol. Het advies van het Agentschap Natuur en Bos dd. 02.02.2017 luidt als volgt: (...)*

*In het beroepsschrift wordt gesteld dat de aanvraag geen deel uitmaakt van een bos en geen ontbossing omhelst en bijgevolg ten onrechte wordt verwezen naar de toepasselijkheid van artikel 90bis van het Bosdecreet.*

*Ondertussen werd tijdens de beroepsprocedure opnieuw advies ingewonnen bij ANB, dit advies luidt als volgt: (...)*

*Hieruit blijkt dat de aanvraag strijdig is met de **direct werkende norm** Artikel 16 Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21.10.1997. Uit het advies van **ANB blijkt dat de natuurtoets negatief is**.*

*(...)*

## **4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*De aanvraag ligt langsheen de autosnelweg E17, vlakbij de oprit Waregem richting Gent. De aanvraag situeert zich ter hoogte van het bedrijventerrein.*

*Om de bedrijven meer zichtbaar te maken wenst de aanvrager de aanwezige bomen en bosgoed op de talud te rooien en te vervangen door gazon.*

*Volgens het ingewonnen advies van ANB blijkt dat de aanvraag strijdig is met de direct werkende norm artikel 16 Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21.10.1997.*

*De bedrijven langsheen de autosnelweg maken gebruik van deze ligging als zichtlocatie. Evenwel vervullen de autostradebermen een belangrijke **visuele en geluidswerende bufferfunctie**. Zoals ANB terecht opmerkt kan dergelijke ontbossing een **precedent scheppen** naar andere locaties.*

*Het kan niet de bedoeling zijn om de bermen langs autostrades in Vlaanderen te ontbossen voor dergelijke doelstellingen. Het ontbossen van deze zone zal vermijdbare schade aan de natuur toebrengen. Het ontbossen van deze berm is louter gunstig vanuit het standpunt*

van de bedrijven. Het rooien van de beplanting kan leiden tot een visuele prikkel voor automobilisten op de autosnelweg die zich meer zullen focussen op de gebouwen dan op de weg.

Het individueel belang van de bedrijven staat niet in verhouding tot het veel grotere belang van de gemeenschap, die nood heeft aan groen die een visuele en geluidswerende bufferfunctie vervult.

***Uit bovenstaande blijkt dat huidig niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.***

#### **4D CONCLUSIE EN VOORSTEL**

Het **ontwerp** voorziet het rooien van de beplanting ter hoogte van het talud op de E17 over een afstand van 100m en het inzaaien van gras.

De aanvraag is **strijdig met de direct werkende norm**, zijnde artikel 16 Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21.10.1997.

De aanvraag is tevens strijdig met de goede ruimtelijke ordening. De autostradebermen vervullen een belangrijke **visuele en geluidswerende bufferfunctie**. Het individueel belang van de bedrijven staat niet in verhouding tot het veel grotere belang van de gemeenschap, dat nood heeft aan groen die een visuele en geluidswerende bufferfunctie vervult.

Dergelijke ontbossing kan een **precedent scheppen** naar andere locaties.

Kortom de aanvraag heeft een legaliteitsbelemmering en is ook in strijd met de goede ruimtelijke ordening. Bijgevolg stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de deputatie voor om het ingestelde beroep **ongegrond** te verklaren en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te **weigeren**.

...

Na de hoorzitting van 2 mei 2017 verklaart de verwerende partij het beroep op 18 mei 2017 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

Het beroepschrift is als volgt gemotiveerd :

- Enkel bij ontbossing is er sprake van de toepassing van artikel 90bis van het Bosdecreet;
- Art. 3, §3 van het Bosdecreet bepaalt wat niet valt onder de voorschriften van het decreet, o.m. “de lijnbeplantingen en houtkanten, onder meer langs wegen, rivieren en kanalen”;
- Van ontbossing is slechts sprake indien aan het terrein een andere functie wordt gegeven. In casu blijft de functie van groenstrook conform de PRUP-bestemming van toepassing;
- De bestaande bomen en struiken op de berm van de E17 vervullen geen economische functie;
- Sociale, educatieve en wetenschappelijke functies zijn uitgesloten doordat het om een zeer beperkt aantal bomen in lijnverband gaat;
- Het zeer beperkt en het niet biologisch waardevol karakter sluiten een milieubeschermende functie uit.
- De desbetreffende zone wordt in de boswijzer opgenomen als zijnde “geen bos”;

- Ingevolge art. 90bis Bosdecreet is er bij een ligging in industriegebied géén principieel ontbossingsverbod. De vergunningverlenende overheid is wel verplicht het advies van het ANB in te winnen doch dit advies is niet bindend;
- Het betreft geen BWK, geen SBZ of VEN/IVON;
- De visibiliteit vanaf de E17 waarnaar het Afbakenings-RUP uitdrukkelijk verwijst weegt zwaarder door dan enige functie die aan de beplanting op een berm over een strook van 100m zou kunnen worden gegeven.

*Alle partijen werden uitgenodigd voor de hoorzitting van 2/05/2017. (...)*

*De aanvrager heeft gevraagd om gehoord te worden. Alle partijen werden uitgenodigd voor de hoorzitting van 2/05/2017.*

*De raadsman van de aanvrager was aanwezig en werden gehoord in haar middelen door de gedeputeerde Franky De Block.*

*(...)*

### **3 MER-SCREENING**

*De stedenbouwkundige vergunningsaanvraag heeft geen betrekking op een project dat voorkomt op de lijst van Bijlage III bij het besluit van de Vlaamse Regering d.d. 01/03/2013 inzake de nadere regels van de project-m.e.r.-screening. De aanvraag is dan ook niet screeningsplichtig.*

### **4 VERSLAG PROVINCIAAL STEDENBOUWKUNDIG AMBTENAAR (art. 4.7.22. VCRO)**

*De Deputatie heeft kennis genomen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De conclusie luidt als volgt: (...)*

### **5 MOTIVATIE STANDPUNT DEPUTATIE**

*De Deputatie motiveert haar standpunt als volgt :*

#### **5A BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG**

*De plaats van de aanvraag ligt langsheen de autosnelweg, vlakbij de oprit E17 Waregem richting Gent. De aanvraag situeert zich ter hoogte van het bedrijventerrein Flanders Field Business park. Op het bedrijventerrein businesspark '17 West' worden nog enkele nieuwe kantoren en loodsen gebouwd.*

*Op het talud tussen de E17 en de bedrijven staan bomen en heesters.*

*Het ontwerp voorziet het rooien van de beplanting ter hoogte van het talud op de E17 over een afstand van 100m en het inzaaien van gras. De totale te ontbossen oppervlakte bedraagt 2143m². De bomen bestaan uit esdoorn, plataan, linde en hebben een gemiddelde leeftijd van 38 jaar. Het bestaande bosgoed bestaat uit sneeuwbes, krentenboompje, geoorde wilg, bottelroos, gele kornoelje, veldesdoorn, berk, meidoorn, hazelaar, lijsterbes, vlier. Het bosgoed werd in 2012 omgezet in hakhout, de gemiddelde stamomtrek op 1,5m hoogte bedraagt 1 à 1,5m. Er wordt voorzien in een boscompensatie. De aanvrager wenst een betere zichtbaarheid van de nieuw te ontwikkelen bedrijfssite.*

#### *Relevante historiek*

- *B/2016/136: op 07.07.2016 weigerde het college van burgemeester en schepenen het ontbossen van talud langs E17.*

### **5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN**

*De aanvraag is volgens het **gewestplan Kortrijk** (KB 04.11.1977) gelegen in een **milieubelastende industrie**.*

*De aanvraag is gelegen binnen de perimeter van het **provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Solitaire vakantiewoningen – Interfluvium’** dd. 25.06.2015.*

*De aanvraag is gelegen binnen de perimeter van het **provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Waregem’** dd. 16.10.2012 en ligt in deelplan 3: RUP Zuidelijk regionaal bedrijventerrein met als bestemming gemengd regionaal bedrijventerrein met overdruk bouwvrije zone. De stedenbouwkundige voorschriften worden als volgt omschreven: (...)*

*Aangezien de aanvraag ligt langsheen de E17 werd advies ingewonnen bij het **agentschap wegen en verkeer**. Het advies van AWV is dd. 16.12.2016 gunstig aangezien de aanvraag in overeenstemming is met de algemene en bijzondere voorwaarden.*

#### **Natuurtoets**

*Op grond van art. 16 van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu dient de vergunningverlenende overheid in het kader van de "algemene natuurtoets" in de vergunningsprocedure te onderzoeken of de vergunningsplichtige activiteit geen vermijdbare schade aan de natuur kan veroorzaken. Het perceel is gelegen in milieubelastende industrie en is biologisch minder waardevol. Het advies van het Agentschap Natuur en Bos dd. 02.02.2017 luidt als volgt: (...)*

*In het beroepsschrift wordt gesteld dat de aanvraag geen deel uitmaakt van een bos en geen ontbossing omhelst en bijgevolg ten onrechte wordt verwezen naar de toepasselijkheid van artikel 90bis van het Bosdecreet.*

**Ondertussen werd tijdens de beroepsprocedure opnieuw advies ingewonnen bij ANB, dit advies luidt als volgt: (...)**

*De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt met verwijzing naar het advies van ANB dat de aanvraag strijdig is met een direct werkende norm uit artikel 16 van het Natuurbehoudsdecreet. Derhalve is de natuurtoets negatief.*

*In een aanvullende nota die werd bezorgd naar aanleiding van de hoorzitting en tevens mondeling werd toegelicht, wordt gesteld dat artikel 16 van het Natuurbehoudsdecreet geen direct werkende norm is. Het betreft een loutere zorgplicht, bovendien laten de artikelen 4.3.4 VCRO en 4.3.3 VCRO steeds de mogelijkheid om een vergunning te verlenen, al dan niet met voorwaarden. Het feit dat de aanvraag wel degelijk betrekking heeft op een bos wordt niet langer betwist.*

*Er kan niet worden ingezien in welk opzicht artikel 16, §1 van het natuurbehoudsdecreet geen direct werkende norm zou zijn. Het gaat om een bepaling is die op zichzelf volstaat om toepasbaar te zijn zonder de noodzaak tot verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging, en dus kan worden beschouwd als een "direct werkende norm" zoals bedoeld in artikel 4.3.3 VCRO. In de aanvullende nota wordt verwezen naar rechtspraak terzake. Vooreerst wordt niet gerefereerd om welke rechtspraak het precies*



*gaat, evenmin betwist het citaat de directe werkende kracht van deze norm. In elk geval dient vastgesteld dat het rooien van de bomen zuiver om commerciële redenen wordt gevraagd. Gelet op de zorgplicht waaraan de vergunningverlenende overheid is gebonden dient vastgesteld dat er ook steeds moet worden nagegaan of het rooien van bomen wel noodzakelijk is. In tegenstelling tot hetgeen de aanvrager beweert is de zorgplicht niet afhankelijk van de ecologische waarde van de bomen in kwestie. Zoals in de nota aangehaald heeft het natuurbehoudsdecreet ondermeer tot doel om de natuur en het natuurlijk milieu in stand te houden. Het onnodig rooien van bomen gaat in tegen de zorgplicht. De bomen hebben een visuele en geluidswerende bufferfunctie alsook een milieubeschermende functie (de berm is tevens in hakhoutbeheer). In het advies wordt gewezen op het feit dat reeds eerder, zonder machtiging, onder de bomen grondig werd gemaaid en het hakhout terug werd afgezet hetgeen de plaatselijke bosbiotoop op termijn vernietigt. Het belang van de visibiliteit van de aanvrager weegt niet op tegen de functie die de bomen op heden vervullen, te meer deze op heden in een goeie staat verkeren.*

*Onder toevoeging van deze overwegingen treedt de deputatie bovenstaande beoordeling van ANB en de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar bij en maakt deze tot de hare.*

*De **watertoets** is opgenomen in het decreet integraal waterbeheer, art. 8 en is van kracht sinds 24.11.03. Het bijhorende uitvoeringsbesluit met nadere regels voor de toepassing van de toets is in werking sinds 01.11.06. Volgens artikel 3 van dit besluit is het advies van de watertoets positief indien vooraf blijkt dat er geen schadelijk effect te verwachten is. De aanvraag ligt niet in een mogelijks overstromingsgevoelig gebied, de aanvraag wijzigt niks aan het aandeel onverharde ruimte zodat in alle redelijkheid kan beslist worden dat **de impact op de waterhuishouding onbestaand of verwaarloosbaar is.***

## **5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar overweegt in het verslag het volgende: (...)*

*Met verwijzing naar hetgeen bij de toetsing aan de wettelijke bepalingen werd uiteengezet en bovenstaande beoordeling zoals geformuleerd door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt de deputatie vast dat de aanvraag niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.*

*Buiten het verhogen van de visibiliteit van de aanvrager is er op heden geen enkele reden om de bomen te rooien. Het rooien van bomen om zuiver commerciële redenen strookt niet met de principes van de zorgplicht en bij uitbreiding de goede ruimtelijke ordening. De bomen vervullen een visuele en geluidswerende bufferfunctie en maken bovendien deel uit van een groter geheel. Het feit dat nog een gedeelte van het groen behouden blijft doet hieraan geen afbreuk, door het fragmentair rooien van bomen gaat het principe van de lijnbeplanting als groenbufferlangs deze zijde van de autosnelweg verloren. Zoals in het advies ook gesteld zal het rooien van de bomen mogelijks ook automobilisten afleiden en dus de verkeersveiligheid in het gedrang brengen. Ook dit vormt een aandachtspunt bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening cfr. artikel 4.3.1 VCRO.*

*De aanvraag is niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.*

## **5D CONCLUSIE**

*Overwegende dat de aanvraag strekt tot het rooien van de beplanting ter hoogte van een talud op de E17; dat de aanvraag strijdig is met de zorgplicht uit het Natuurbehoudsdecreet;*

*dat een strijdigheid met een direct werkende norm een legaliteitsbelemmering vormt; dat de aanvraag tevens niet verenigbaar is met de principes inzake de duurzame goede ruimtelijke ordening;*

*Gelet op het verslag van de heer Gedeputeerde Carl VEREECKE, gegeven in zitting van heden;*

**BESLUIT:**

**Artikel 1:** *Het beroep ingesteld door CHARLIER CONSULT namens N.V. FLANDERS FIELD BUSINESS PARK, p/a Charlier Consult, Langemuntelaan 1, 8860 Lendeledede tegen de weigeringsbeslissing dd. 9/02/2017 van het college van burgemeester en schepenen te WAREGEM, tot het ontbossen van talud langs E17, gelegen E17 zn te 8790 Waregem, wordt **ontvankelijk doch ongegrond** verklaard.*

**De vergunning wordt geweigerd.**

...

Dit is de bestreden beslissing.

**IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

**V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

**A. Eerste middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

In haar eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO, *juncto* artikel 16 van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: Natuurbehoudsdecreet) en van de formele motiveringsplicht.

Volgens de verzoekende partij zou er geen legaliteitsbelemmering voorliggen, aangezien artikel 16 Natuurbehoudsdecreet, waarnaar het Agentschap Natuur & Bos verwijst, geen direct werkende norm zou uitmaken. Waar de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in haar verslag en het Agentschap in haar laatste advies naar de niet-vergunbaarheid van de aanvraag verwijst op basis van artikel 4.3.3 VCRO, wordt volgens haar een zorgplicht verward met een direct werkende norm. De verzoekende partij had dit in het kader van het administratief beroep reeds uitvoerig uiteengezet. Ondergeschikt wees de verzoekende partij in haar aanvullende nota ook op het gegeven dat, zelfs indien er sprake is van een direct werkende norm in de zin van artikel 4.3.3, tweede lid, VCRO, er een keuzevrijheid wordt gelaten in hoofde van de vergunningverlenende overheid. De verzoekende partij verwijst hiervoor naar de tekst van de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO.

Verwijzend naar de tekst van artikel 16, § 1 van Natuurbehoudsdecreet, waarin het woord “zorg” wordt benadrukt, stelt de verzoekende partij dat uit de algemene bewoordingen van de bepalingen

kan aangenomen worden dat hier sprake is van een zorgplicht. Het natuurbehoudsrecht gaat uit van een algemene natuurzorgplicht, vertrekkende vanuit een voorzorgbeginsel. Hierbij wordt volgens haar uitgegaan van een cascadesysteem waarbij iedereen die handelingen verricht of hiertoe de opdracht verleent, en die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de natuurelementen in de onmiddellijke omgeving hierdoor zullen worden geschaad, in de eerste plaats verplicht is om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geleverd om de vernietiging of de schade te voorkomen. Enkel voor zover dit onmogelijk is, moet de schade worden beperkt. Indien ook dit niet lukt, moet de schade worden hersteld. Deze zorgplicht werd volgens haar expliciet in artikel 16, §1 van het natuurbehoudsdecreet overgenomen, waarbij aan de vergunningverlenende overheid de verplichting opgelegd wordt om bepaalde voorzorgen te nemen. Hiertoe verwijst ze ook naar een arrest van de Raad (RvVb 4 augustus 2015, nr. A/2015/0450), waarin ze volgende passage benadrukt: *“Dat de vergunningverlenende overheid de haar door artikel 16, §1 van het decreet natuurbehoud opgelegde zorgplicht is nagekomen, moet blijken, zoniet uit de bestreden beslissing zelf, dan toch uit de stukken van het dossier”*. Eveneens verwijst ze naar het advies van het Agentschap, waarin gesteld wordt dat het rooien van de vegetatie niet “gewenst” is.

Het doel van het natuurbehoudsdecreet strekt er volgens de verzoekende partij toe om de natuur en het natuurlijk milieu in stand te houden, te herstellen en te ontwikkelen door natuurbescherming, natuurontwikkeling en natuurbeheer en het streven naar een zo groot mogelijke biologische diversiteit in de natuur en naar een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten. Het ongunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos wordt volgens de verzoekende partij louter ingegeven vanuit een esthetisch criterium en faalt om aan te tonen dat er schade aan de natuur zal ontstaan. De bomen hebben volgens de verzoekende partij immers geen enkele ecologische waarde. Daarenboven werd op generlei wijze rekening gehouden met het door verzoekende partij ingediende boscompensatievoorstel.

Volgens de verzoekende partij is er dan ook geen sprake van een legaliteitsbelemmering en zou de verwerende partij, niettegenstaande de verzoekende partij bovenstaande argumentatie reeds uitvoerig had uiteengezet in de administratieve beroepsprocedure, in gebreke gebleven zijn om er een adequaat en afdoende antwoord op te formuleren. De verzoekende partij verwijst hiertoe naar de motivering van de bestreden beslissing. De verzoekende partij leidt uit deze motivering af dat de verwerende partij omwille van voorgaande redenen verkeerdelijk aanneemt dat er *in casu* enige legaliteitsbelemmering bestaat. Zij wijst er in dat verband eveneens op dat, zelfs indien artikel 16 Natuurbehoudsdecreet een direct werkende norm zou zijn in de zin van artikel 4.3.3, tweede lid, VCRO, er nog steeds geen sprake is van een legaliteitsbelemmering. Er wordt immers aan de vergunningverlenende overheid een keuzevrijheid gelaten om voorwaarden op te leggen. De verwerende partij stelt volgens haar ook verkeerdelijk vast dat het criterium om te beoordelen of de zorgplicht werd nageleefd, gevonden kan worden in de vraag of het rooien van bomen wel ‘noodzakelijk’ is. Volgens de verzoekende partij stelt zij slechts vaag, zonder dit concreet aannemelijk te maken, dat de bomen (mogelijks) een visuele en geluidswerende bufferfunctie hebben alsook een milieubeschermende functie. Er wordt geenszins rekening gehouden met het feit dat het advies van het Agentschap Natuur en Bos niet bindend is en de natuurtoets gehanteerd wordt op basis van vage assumpties die op generlei wijze concreet aannemelijk gemaakt zijn. De verwerende partij betreft volgens de verzoekende partij verkeerdelijk niet het gegeven in de beoordeling dat er geen sprake is van ecologische waarde.

## 2.

De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij weliswaar de directe werking kracht van artikel 16 van het Natuurbehoudsdecreet betwist, maar voorbij gaat aan het feit dat de verwerende partij de aanvraag heeft geweigerd op grond van een negatieve natuurtoets in toepassing van artikel 16 Natuurbehoudsdecreet waarin de zogenaamde zorgvuldigheidsplicht wordt geformuleerd. Zelfs los

van de vraag naar de directe werking, heeft de verwerende partij de aanvraag terecht geweigerd op basis van de zorgplicht. Dit wordt tevens op afdoende en draagkrachtige wijze gemotiveerd, waarbij de verwerende partij zich niet louter heeft beperkt tot het verwijzen naar het advies van het Agentschap Natuur en Bos, maar een eigen motivatie heeft aangevoerd. Bij dit alles dient volgens de verwerende partij opgemerkt dat, hoezeer de verzoekende partij ook overtuigd is van het feit dat aan artikel 16 geen directe werking is verbonden, zij zowel in graad van beroep als in voorliggend verzoek tot vernietiging, toch telkens de hypothese maakt alwaar het artikel geen directe werking heeft.

3.

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota toe dat de weigering is ontleend aan het advies van het Agentschap Natuur & Bos, waarin gesteld wordt dat de aanvraag in strijd is met een direct werkende norm uit artikel 16 van het Natuurbehoudsdecreet. Zij verwijst hiervoor naar de bestreden beslissing. Bijgevolg kan de stelling van de verwerende partij volgens haar niet worden bijgetreden. Door nu *post factum* te beweren dat de bestreden beslissing is ingegeven door de negatieve natuurtoets in toepassing van artikel 16 Natuurbehoudsdecreet, wordt volgens de verzoekende partij aan de bestreden beslissing een andere weigeringsgrond toegekend dan degene die de verwerende partij voor ogen had.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat er geen sprake is van een legaliteitsbelemmering, aangezien artikel 16, §1 van het Natuurbehoudsdecreet een zorgplicht, eerder dan een direct werkende norm uitmaakt.

Het Agentschap Natuur en Bos formuleerde haar advies als volgt op 2 februari 2017:

“...

***De vergunningverlenende overheid kan de vergunning slechts toekennen mits naleving van deze voorwaarden. Onderstaande direct werkende normen zijn hierbij van toepassing:***

*Artikel 90 bis Decreet Bosdecreet van 13.06.1990*

*Artikel 2 Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere tegels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing van 16.02.2001*

#### ***Bespreking stedenbouwkundige vergunning***

*Een eerdere aanvraag met kenmerk B/2016/136 werd op 30/6/2016 ongunstig geadviseerd door het Agentschap voor Natuur en Bos. De reden hiervoor is dat de ontbossing enkel publicitaire en esthetische redenen heeft, dit kan geen reden zijn om te ontbossen.*

*De betreffende berm is in hakhoutbeheer en werd laatst afgezet in 2012. Bij een terreincontrole in januari 2017 werd vastgesteld dat er onder de bomen in het najaar grondig gemaaid werd en het hakhout terug werd afgezet. Wanneer dergelijk beheer consequent wordt toegepast wordt het bosbiotoop vernietigt en wordt onvergund ontbost.*

*De bermen van de autostrades dienen een belangrijke visuele en geluidswerende bufferfunctie. Een dergelijke ontbossing toelaten kan precedentes scheppen naar andere locaties. Het kan niet de bedoeling zijn om de bermen langs autostrades in Vlaanderen te ontbossen voor dergelijke doelstellingen. Het ontbossen van deze zone zal vermijdbare schade aan de natuur toebrengen.*

*In huidige aanvraag wordt een juridische nota ter verdediging van de aanvraag gevoegd. De aanvraag is gelegen in een bouwvrije zone volgens het PRUP. Uit de stedenbouwkundige voorschriften blijkt dat geen stedenbouwkundige handelingen kunnen toegelaten worden, mits enkele uitzonderingen. Ontbossing, een stedenbouwkundige handeling, wordt niet als uitzondering omschreven in de stedenbouwkundige voorschriften. Derhalve kan deze zone niet ontbost worden.*

### **Conclusie**

*Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt vast dat de vergunningsaanvraag in strijd is met - volgende direct werkende norm(en):*

*Artikel 16 Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21.10.1997*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos verleent een ongunstig advies. Gelet op artikel 43.3. VCRO kan de vergunningverlenende overheid de vergunning niet toekennen.*

*...*

En op 19 april 2017:

*“ ...*

*De aanvraag betreft het definitief verwijderen van bomen en struweel op een oppervlakte van 2325m<sup>2</sup> op openbaar domein; ter vervanging zal gras worden aangelegd.*

*Een eerste aanvraag met kenmerk B/2016/136 werd op 30 juni 2016 ongunstig geadviseerd door het Agentschap voor Natuur en Bos (ons kenmerk: AVES/16-07302-WV).*

*Een tweede aanvraag met kenmerk B/2016/379 werd op 2 februari 2017 ongunstig geadviseerd door het Agentschap voor Natuur en Bos (ons kenmerk: AVES/17-01099-WV). In het beroepschrift stelt de beroepsindiener dat de vegetatie niet onder toepassing van het bosdecreet valt. Enerzijds wordt gesteld dat het geen functie (conform art. 3§1 en art. 5 van het Bosdecreet) heeft en anderzijds dat het om een lijnbeplanting (zoals beschreven in art.3§3 van het Bosdecreet) gaat.*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos is van oordeel dat de houtige vegetatie hier aanwezig wel degelijk een functie heeft, nl. een sociale (maatschappelijke) en een milieubescherpende functie. De groenbuffer, bestaande uit bomen en struiken, buffert het lawaai en de milieuhinder komende van het verkeer op de autostrade tegenover de aanpalende gebruikers. Het rooien van de vegetatie vernietigt deze bufferende werking.*

*Lijnbeplantingen en houtkanten worden uitdrukkelijk uit het toepassingsgebied van het Bosdecreet gesloten (art.3 §3 van het Bosdecreet). De interne richtlijn van het Agentschap voor Natuur en Bos duidt dat lijnbeplantingen onder de vorm van enkele of dubbele bomenrijen, al dan niet langs een (water)weg, duidelijk te onderscheiden zijn van bos. Bij het aspect ‘dreven’ komt dit nog verder aan bod: “Met lijnbeplantingen in het Bosdecreet bedoelde de decreetgever wellicht ‘bomenrijen buiten een bos’. Dit wordt bevestigd door de aanvulling ‘onder meer langs wegen, rivieren en kanalen’. Het beeld dat hierbij spontaan opkomt is dat van bomenrijen in een open landschap”. Bijkomend hanteert het Agentschap de richtlijn dat strookvormige percelen over een breedte van ten minste 10 meter dienen begroeid te zijn met bomen opdat men van een bos zou kunnen spreken. De definitie bevat geen minimumoppervlakte.*

*De vegetatie hier aanwezig bestaat niet uit een enkele of een dubbele bomenrij, maar uit een gemengd bestand van hoogstammige bomen (recent in hakhout afgezet) en struweel. De begroeide zone is spiesvormig; de aanvrager wenst de vegetatie te rooien over een lengte van ongeveer 100m, de te rooien oppervlakte heeft een breedte van 10m op de smalste kant en een breedte van ruim 20m op zijn breedste kant. Het Agentschap voor Natuur en Bos besluit dat de vegetatie hier aanwezig onder de toepassing van het bosdecreet valt.*

*De beroepsindiener stelt ook dat er geen sprake is van ontbossing omdat aan de grond geen andere bestemming of gebruik wordt gegeven. Het begrip ontbossing wordt geduid in de interne richtlijn van het Agentschap voor Natuur en Bos. Een eigenaar of gebruiker die gras inzaait na een kapping wordt als voorbeeld gegeven van effectief aan de grond een andere bestemming of gebruik geven; dit staat dus gelijk aan een ontbossing. Daartegenover, als na een kaalslag van een bos of bosgedeelte nadien voldoende aanwezigheid is van spontane hergroei (natuurlijk herstel) wordt de kapping niet als een ontbossing beschouwd. Voor deze laatste handeling heeft de aanvrager een kapmachtiging voor bomen en struiken in privé of openbaar bos nodig, en niet een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing; het bos blijft immers bestaan. Het Agentschap voor Natuur en Bos besluit dat de aangevraagde werken (rooien van bomen en struiken en omzetten naar gras) een ontbossing inhouden.*

*Het rooien van de vegetatie is niet gewenst. De vegetatie heeft immers een bufferfunctie (visueel, geluidswerend, milieubeschermend). Een dergelijke rooiing toelaten kan precedentes scheppen naar andere locaties. Het kan niet de bedoeling zijn om de bermen langs autostrades in Vlaanderen te ontbossen voor een doel zoals het verhogen van de visibiliteit van een bedrijf. Het verwijderen van de vegetatie in deze zone zal vermijdbare schade aan de natuur toebrengen.*

*De betreffende berm is in hakhoutbeheer en werd laatst afgezet in 2012. Bij een terreincontrole in januari 2017 werd vastgesteld dat er onder de bomen in het najaar grondig gemaaid werd en het hakhout terug werd afgezet. Er werd geen machtiging gegeven door het Agentschap voor Natuur en Bos om deze werken uit te voeren. Dergelijk maaibeheer en te frequent afzetten van het hakhout leidt tot een vernietiging van het bosbiotoop en resulteert in een onvergunde ontbossing.*

*De beroepsindiener stelt dat de aangevraagde werken wel mogelijk zijn volgens de voorschriften horende bij artikel 13 'bouwvrije zone' van het PRUP Afbakening Waregem', nl. dat deze werken betrekking hebben op het functioneren van de E17. Het pleit voor zich dat het verwijderen van een bermvegetatie om zichtbaarheid te geven aan het achterliggende bedrijf niet valt onder werken noodzakelijk voor het functioneren van de E17. Het Agentschap voor Natuur en Bos herhaalt dat de aangevraagde werken niet conform de voorschriften van het PRUP zijn.*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos besluit dat de aangevraagde werken vermijdbare schade aan de natuur zullen veroorzaken.*

### **Conclusie**

*Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt vast dat de vergunningsaanvraag in strijd is met volgende direct werkende norm(en):*

*Artikel 16 Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21.10.1997*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos verleent een **ongunstig advies**. Gelet op artikel 4.3.3. VCRO kan de vergunningverlenende overheid de vergunning niet toekennen.*

*...*

Deze adviezen dienden verplicht ingewonnen te worden op basis van artikel 90bis, §1, tweede lid Bosdecreet en artikel 1, eerste lid, 9° besluit Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

2.

Artikel 4.3.3, eerste lid VCRO bepaalt dat, indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met "direct werkende normen" binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt,

de vergunning wordt geweigerd of in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen worden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Artikel 4.3.3, tweede lid VCRO bepaalt dat “direct werkende normen” supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen zijn die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.

Artikel 4.3.4, tweede lid bepaalt dat “doelstellingen of zorgplichten” internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen zijn die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.

3.

Artikel 16, §1 Natuurbehoudsdecreet luidt als volgt:

*“In het geval van een vergunningsplichtige activiteit, draagt de bevoegde overheid er zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen”.*

Uit de parlementaire voorbereiding bij artikel 4.3.3 VCRO blijkt dat de decreetgever er van uitgegaan is dat artikel 16, §1 van het natuurbehoudsdecreet een “direct werkende norm” in de zin van eerstgenoemde bepaling is (*Parl.St.*, VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 129, randnr. 412):

*“Het voorgestelde artikel 119 DRO geeft aan dat een vergunning principieel wordt geweigerd als uit de ingewonnen adviezen of uit het aanvraagdossier blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere sectoren dan de ruimtelijke ordening. Het begrip “normen” dekt zowel supranationale, wetskrachtige, reglementaire als beschikkende bepalingen. Het begrip sluit dus bvb. ook individuele beschermingsbesluiten ten aanzien van beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten in.*

*Een principiële weigering kan in gemotiveerde gevallen echter worden vermeden indien in de vergunning voorwaarden kunnen worden opgenomen die strekken tot een adequate afstemming van het aangevraagde op de sectorale vereisten.*

*De voorgestelde regeling is in feite een veralgemening van bestaande principes in specifieke regelgeving, zoals artikel 16, §1, van het Decreet Natuurbehoud. Aldaar wordt bepaald dat de vergunningverlenende overheid vermijdbare schade aan de natuur daadwerkelijk moet voorkomen, beperken of herstellen, hetzij door de vergunning te weigeren, hetzij door er redelijke voorwaarden aan te verbinden”.*

Uit het voorgaande volgt dat artikel 16, § 1 van het Natuurbehoudsdecreet een bepaling is die op zichzelf volstaat om toepasbaar te zijn zonder de noodzaak tot verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging, en dus kan worden beschouwd als een “direct werkende norm” zoals bedoeld in artikel 4.3.3 VCRO.

4.

Het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos kan niet anders dan beschouwd worden als een advies van een deskundig orgaan, dat moet geacht worden afdoende deskundigheid te

bezitten om te oordelen over het al dan niet strijdig zijn van een project met artikel 16, §1 van het Natuurbehoudsdecreet. De vaststelling door het Agentschap voor Natuur en Bos van deze strijdigheid kan derhalve principieel als grondslag dienen om een gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren. In haar kritiek met betrekking tot de ecologische waarde en de onderscheiden functies van de bomen op het advies en de bestreden beslissing, komt de verzoekende partij trouwens niet verder dan het louter opperen van een tegengestelde visie, die zij niet aannemelijk maakt of aantoonst. De elementen die zij aanvoert, waar volgens haar geen of onvoldoende rekening mee werd gehouden, zoals een vermeend gebrek aan ecologische waarde, en het boscompensatieformulier, kunnen niet leiden tot de conclusie dat de verwerende partij op basis van het advies onwettig besloten heeft tot het feit dat er sprake is van vermijdbare schade. Een eigenlijke wettigheidsbetwisting van het advies door de verzoekende partij ligt niet voor.

5.

In de mate de verwerende partij vaststelt dat uit het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen moet volgens de bewoordingen van artikel 4.3.3 VCRO de vergunning worden geweigerd, tenzij de verwerende partij van oordeel is dat in de vergunning voorwaarden kunnen opgenomen worden die de naleving van de sectorale regelgeving waarborgen. Het (bindend) negatief advies betekent niet noodzakelijk dat de verwerende partij verplicht is de vergunning te weigeren. Zij kan in voorkomend geval oordelen dat een vergunning toch kan afgeleverd worden mits het opleggen van voorwaarden waardoor kan tegemoet gekomen worden aan de bemerkingen van het bindend advies en op die manier het aangevraagde in overeenstemming kan gebracht worden met de betrokken sectorale regelgeving. Dit behoort tot de opportuniteitsbeoordeling van de verwerende partij als orgaan van actief bestuur waarop de Raad in het kader van de hem toevertrouwde opdracht slechts een legaliteitsstoets uitvoert.

6.

Waar de verzoekende partij op deze mogelijkheid voor de verwerende partij wijst om voorwaarden op te leggen en aan te kaarten dat er geen sprake is van een legaliteitsbelemmering, wil de Raad duidelijk maken dat de vaststelling conform het bindend advies dat de aanvraag strijdig is met direct werkende normen, op zich een voldoende draagkrachtig motief is als grondslag van de weigeringsbeslissing. De verwerende partij beslist als orgaan van actief bestuur in het kader van haar opportuniteitsbeoordeling of zij al dan niet voorwaarden wil opnemen waardoor kan tegemoet gekomen worden aan de bezwaren van het Agentschap voor Natuur en Bos, zodat het aangevraagde alsnog in overeenstemming kan gebracht worden met de sectorale regelgeving. Zij is, zoals reeds aangehaald, hiertoe evenwel geenszins verplicht. De loutere omstandigheid dat de verwerende partij geen gebruik gemaakt heeft van de mogelijkheid om aan de aanvrager van een vergunning voorwaarden op te leggen, brengt niet met zich mee dat de overheid hierdoor kennelijk onredelijk handelt. Wanneer een advies bindend is, als het negatief is of voorwaarden oplegt, kan de vergunningverlenende overheid omwille van het bindend karakter van dit advies zich er bovendien toe beperken het advies bij te treden en hoeft zij haar beslissing niet bijkomend te motiveren of te verantwoorden.

Het middel wordt verworpen.



## B. Tweede en derde middel

### *Standpunt van de partijen*

1.

1.1

De verzoekende partij voert in haar tweede middel een schending van de formele motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel aan. Tevens haalt zij aan dat de motivering feitelijk juist en afdoende moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. Een beslissing die op onbestaande of niet afdoende bewezen feiten steunt, is in rechte niet te verantwoorden.

De verzoekende partij verwijst vervolgens naar de motivering van de bestreden beslissing en benadrukt het feit dat het rooien volgens de verwerende partij werd ingegeven door “zuiver commerciële redenen” en dat deze drijfveer niet strookt met de zorgplicht en de goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij heeft volgens haar ook onterecht gesteld dat niet meer betwist wordt dat de aanvraag betrekking heeft op een bos. De verzoekende partij gaat in haar derde middel verder in op het feit dat zij deze kwalificatie betwist. Verder wordt volgens de verzoekende partij geen rekening gehouden met haar argumenten in tweede administratieve aanleg. In het kader van het administratief beroep haalde zij immers reeds aan dat, zelfs al zou de verwerende partij van oordeel zijn dat er toch sprake was van een bos, artikel 90*bis*, § 1 van het Bosdecreet niet de voorwaarde stelt dat het ontbossen moet ingegeven zijn door een “algemeen belang”.

Dergelijke motivering faalt volgens de verzoekende partij naar recht. Er liggen volgens haar immers niet enkel zuiver commerciële redenen aan de oorzaak van de beoogde werken. Daarenboven is er, zoals uiteengezet in het kader van het administratief beroep, geen algemeen belang vereist om over te gaan tot het rooien van bomen. De loutere reden dat een vergunningsaanvraag ingegeven werd om commerciële redenen, is dan ook geen feit dat op zichzelf kan staan om een aanvraag te weigeren en om te besluiten tot een negatieve natuurtoets, een schending van de zorgplicht en/of de goede ruimtelijke ordening. Het algemeen belang van de aanvraag is terug te vinden in een aanvraagnotitie in eerste aanleg (‘Juridische Nota’) en de toelichtingsnota bij het Afbakenings-RUP, waarin de functie van de E17 als zichtlocatie benadrukt wordt. Een algemeen belang dat de bestreden beslissing op geen enkele wijze in de beoordeling betreft.

Daarenboven houdt de bestreden beslissing geen rekening met het gegeven dat, ondanks dat duidelijk werd uiteengezet door verzoekende partij, het rooien van bomen met het oog op groenaanleg (gras) niet als een eigenlijke stedenbouwkundige handeling wordt gezien die zich niet conformeert met het ‘bouwvrij karakter’ van de zone. Zo gaat het om een inrichting als groenzone conform artikel 13.2 van de voorschriften. Uit dit voorschrift volgt volgens de verzoekende partij immers dat de bestaande beplanting zeker voor 50% mag worden verwijderd en mag ingericht worden als bufferbekken en/of parkeerplaatsen. De bestreden beslissing kan aldus bezwaarlijk het volgende stellen: *“de bomen (...) maken deel uit van een groter geheel. (...) Het feit dat nog een gedeelte van het groen behouden blijft doet hieraan geen afbreuk”*.

Finaal beogen de voorgenomen werken een goede visuele relatie tussen de E187 en het industrieterrein, zodanig dat sprake is van werken met betrekking tot “het functioneren van de E17” zoals genoemd in art. 13.1.

De verzoekende partij haalt ook aan dat de bestreden beslissing geen enkele rekening houdt met het feit dat de beoogde werken perfect in overeenstemming zijn met de bestemming van het gebied, ongeacht of deze betrekking hebben op bosgebied, *quod certe non*. De verzoekende partij verwijst naar de tekst van artikel 90*bis*, §1 van het Bosdecreet en benadrukt dat een

omgevingsvergunning voor ontbossing voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen niet kan worden verleend, tenzij in zones met de bestemmingen woongebied of industriegebied in de ruime zin. Zij wijst erop dat de beoogde werkzaamheden gelegen zijn binnen een zone met bestemming industriegebied in de ruime zin, met name in een industriële site binnen het 'Zuidelijk regionaal bedrijventerrein' (zoals afgebakend middels het PRUP Afbakening Waregem). Op de aanduiding 'gemengd regionaal bedrijventerrein' is specifiek op deze strook bomen een overdruk (arcering) 'bouwvrije zone' aangebracht. Deze overdruk laat de onderliggende bestemming 'bedrijventerrein' onverlet. In deze zones geldt er volgens de verzoekende partij geen principieel ontbossingsverbod (waarvan enkel mits voorafgaande ontheffing, af te geven door de bevoegde minister op voorstel van het Agentschap voor Natuur en Bos, afgeweken kan worden). De vergunningverlenende overheid is wel verplicht voorafgaand het niet-bindend advies van het Agentschap voor Natuur en Bos in te winnen. Het advies is volgens haar aldus niet bindend, het is immers bedoeld om de instanties die betrokken zijn bij het afleveren van de vergunning volledig te informeren om met kennis van zaken een afweging te kunnen maken voor het al dan niet afleveren van de vergunning. De zendbrief 'Aandachtspunten voor de behandeling van aanvragen tot ontbossing' ([www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/vergunningen/ontbossing.doc](http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/vergunningen/ontbossing.doc)) bevestigt deze niet-bindende aard van het advies. Nochtans heeft de verwerende partij geen rekening gehouden met deze aard. Finaal heeft de verwerende partij volgens de verzoekende partij slechts vaag gesteld, zonder dit concreet aannemelijk te maken, dat de bomen (mogelijks) een visuele en geluidswerende bufferfunctie hebben, alsook een milieubeschermdende functie.

De verzoekende partij besluit dat de verwerende partij niet zorgvuldig te werk is gegaan nu zij al de relevante feiten niet heeft vastgesteld met de nodige zorgvuldigheid, en nu zij bij haar beoordeling geen rekening gehouden heeft met deze feiten. De bestreden beslissing werd daarenboven aldus niet afdoende gemotiveerd.

## 1.2.

De verzoekende partij voert in haar derde middel de schending aan van artikel 90 Bosdecreet, *juncto* de formele motiveringsplicht. Zij had in het kader van de administratieve beroepsprocedure in haar beroepsnota reeds uitgebreid uiteengezet dat de aangevraagde werken niet vielen onder het toepassingsgebied van het artikel 90 en 90bis van het Bosdecreet, aangezien er *in casu* geen sprake is van een 'bos' in de zin van voormeld decreet en aangezien er ook geen sprake is van 'ontbossing' in de zin van datzelfde decreet.

Artikel 4.2.1 VCRO stelt een vergunningsplicht in voor ontbossen (2°) en voor het rooien van bomen (3°). Enkel bij ontbossing is er sprake van de toepasselijkheid van artikel 90bis van het Bosdecreet. Verder verwijst zij naar de tekst van de artikelen 3 en 5 van het Bosdecreet. In dat verband haalt ze aan dat er geen sprake is van één van de functies vermeld in artikel 5. De economische functie van het bos bestaat in de voortbrenging van hout en van bosproducten andere dan hout, waarvan de winning het voortbestaan van het bos niet bedreigt (*cf.* art. 8 Bosdecreet). Het staat ontegensprekelijk vast dat de bestaande bomen en struiken op de berm van de E17 geen economische functie vervullen. Doordat het gaat om een zeer beperkt aantal bomen in lijnverband is er ook geen sprake van enige beleveniswaarde, zodanig dat ook de sociale, educatieve en wetenschappelijke functies uitgesloten zijn. Het zeer beperkt karakter van de bomenrij en het niet biologisch waardevol karakter ervan sluiten volgens haar ook een eigenlijke milieubeschermdende functie uit. Alleen al om die reden zal aan de bomen de kwalificatie 'bos' onthouden worden.

Het gegeven dat de zone van de vooropgestelde werken geen bos uitmaakt, wordt volgens de verzoekende partij bevestigd door de Digitale boswijzer Vlaanderen 2013. De zone die het voorwerp maakt van de bestreden beslissing wordt in deze boswijzer opgenomen als zijnde "geen bos". Ten slotte bepaalt artikel 3, § 3 van het Bosdecreet wat in ieder geval niet valt onder de voorschriften van het Bosdecreet, zoals onder meer "*de lijnbeplantingen en houtkanten, onder*

*meer langs wegen, rivieren en kanalen*". Nogmaals een bevestiging dat van een bos in de zin van het Bosdecreet geen sprake is.

Ook van een ontbossing kan volgens de definitie van artikel 4, eerste lid, 15° Bosdecreet volgens de verzoekende partij niet worden gesproken. Van een ontbossing is volgens haar op basis van voorgaande bepaling slechts sprake indien aan het terrein een andere functie (bestemming) wordt gegeven. De functie van de groenstrook – conform de PRUP-bestemming (bouwvrije groene scheidingsstrook tussen de E17 en de bebouwing) – blijft volgens de verzoekende partij evenwel onverkort van toepassing.

Gelet op hetgeen werd uiteengezet (alsook in het kader van het administratief beroep) heeft de betrokken bomenrij dan ook geen economische, ecologische, sociale, wetenschappelijke of andere functie. Het gaat om struiken en bomen op een berm van de autosnelweg over een lengte van 100 meter. Zij verwijst hierbij ook naar het feit dat er geen sprake is van BWK, SBZ of VEN/IVON, wat ook bij deze opportuniteitsinschatting mag worden opgemerkt.

Er moet volgens de verzoekende partij worden gesteld dat de "visibiliteit" vanaf de E17 waarnaar het Afbakenings-RUP uitdrukkelijk verwijst, met name "Bedrijven maken gebruik van de ligging langs de E17 als zichtlocatie", zwaarder doorweegt dan enige functie die aan de beplanting op een berm over een strook van 100 meter zou kunnen worden gegeven. Ten onrechte wordt dus teruggegrepen naar het advies van Natuur en Bos, binnen de context van artikel 90bis Bosdecreet, dat ingevolge het voorgaande geen toepassing vindt.

Finaal besluit zij dat de verwerende partij haar beslissing niet afdoende heeft gemotiveerd, nu zij een en ander naast zich neerlegt op basis van een foutieve argumentatie. Namelijk dat de kwalificatie van het voorwerp de aanvraag, mede als bos, niet langer wordt betwist. De verwerende partij is aldus onzorgvuldig in haar beoordeling en blijft aldus in gebreke de bestreden beslissing afdoende te motiveren.

2.

2.1.

De verwerende partij stelt met betrekking tot het tweede middel vast dat, daar waar de verzoekende partij meent dat de achterliggende commerciële redenen van deze aanvraag niet ter zake doen, zij evenmin een andere reden aanreikt om deze aanvraag te staven. Het argument van de zichtbaarheid van de vestiging van de verzoekende partij naar haar cliënteel toe, situeert zich volgens haar nochtans duidelijk in de commerciële sfeer. Het citaat dat de verzoekende partij aanhaalt om het algemeen belang van de aanvraag te motiveren (toelichtingsnota PRUP), wordt volgens de verwerende partij volledig uit zijn context, de beschrijving van de bestaande toestand, gerukt. De verordenende voorschriften zijn volgens de verwerende partij wel bepalend. De verzoekende partij spitst zich in dat verband toe op artikel 13.2 en gaat kort door de bocht door te stellen dat deze handeling gericht is op het functioneren van de E17. De bestreden beslissing stelt volgens de verwerende partij immers terecht dat op geen enkele manier wordt aangetoond dat het rooien van de bomen een functioneel doel heeft voor de E17 *an sich*.

Verder toont de verzoekende partij niet aan dat aan de voorwaarden voldaan is opdat voor het rooien van bomen geen vergunningsplicht geldt. De verwijzing naar de biologische waarderingskaart is volgens de verwerende partij evenmin dienend, nu deze geen juridische waarde heeft en bovendien geen afbreuk doet aan de zorgplicht waar verwerende partij de aanvraag aan heeft getoetst.

Waar de verzoekende partij de geluidswerende en bufferende functie van de bomen betwist, doet zij dit volgens de verwerende partij finaal zonder het tegendeel te bewijzen of de kennelijke

onredelijkheid van deze vaststelling aan te tonen. De verzoekende partij stuurt hier volgens de verwerende partij aan op een opportuniteitsbeoordeling.

## 2.2

De verwerende partij merkt in het kader van het derde middel op dat de verzoekende partij naar aanleiding van de hoorzitting geen verdere argumenten heeft geformuleerd inzake de kwalificatie als bos/ontbossing. Noch tijdens de zitting, noch in de door haar neergelegde nota. In die optiek kan er dan ook volgens de verwerende partij geen sprake zijn van een verzwaarde motiveringsplicht. In de bestreden beslissing wordt, in het door verwerende partij bijgetreden tweede advies van het Agentschap Natuur en Bos, op omstandige wijze uiteen gezet waarom de aanvraag wel degelijk een ontbossing impliceert. De verzoekende partij beweert evenwel louter het tegendeel. Zowel wat de toepassing van artikel 3, §3 als artikel 4 van het Bosdecreet betreft, wordt met verwijzing naar het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos, gemotiveerd dat er wel degelijk sprake is van ontbossing. Daarbij dient aangestipt dat in artikel 5 aangehaald wordt dat een bos gelijktijdig verschillende functies kan vervullen. De verzoekende partij ziet dit over het hoofd en heeft haar aanvraag zelf als ontbossing gekwalificeerd. De verwijzing naar de digitale boswijzer vormt volgens de verwerende partij ook geen argument. De boswijzer heeft immers juridisch geen enkele waarde. Niet alleen gaat deze uit van een andere definitie van het begrip "bos", bovendien is deze op het niveau van een perceelsgebonden aanvraag te onnauwkeurig en wordt geen rekening gehouden met (e.g.) randen van bossen, recent spontaan verboste terreinen, restanten van bossen in woonzones, bomenrijen...

## 3.

### 3.1.

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota met betrekking tot het tweede middel nog toe dat zij met klem betwist dat zij geen afdoende motivatie voor de aanvraag heeft aangereikt. Zij meent dat de verwerende partij, door het opwerpen van algemene bewoordingen en vage stellingen, zand in de ogen van de Raad tracht te strooien, gezien de formele motiveringsplicht op de verwerende partij rust. Daarenboven heeft de verzoekende partij omstandig gemotiveerd waarom de aanvraag voor vergunning in aanmerking komt.

### 3.2.

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota met betrekking tot het derde middel toe dat, waar zij huidig middel enkel in het administratief beroepschrift heeft vermeld en dit middel op en na de hoorzitting niet meer heeft onderstreept, dit niet noodzakelijk impliceert dat zij in dit middelonderdeel berustte. De bestreden beslissing stelt volgens haar dan ook verkeerdelijk dat er geen betwisting meer bestaat omtrent de kwalificatie als "bos". Er is immers geen sprake van enige uitdrukkelijke 'afstand' van het middel, en afstand kan niet worden vermoed, zodanig dat vastgehouden wordt aan het middel.

### *Beoordeling door de Raad*

Het weigeringsmotief inzake de natuurtoets, dat bij de beoordeling van het eerste middel wettig werd bevonden, volstaat om de bestreden beslissing te verantwoorden. De kritiek die de verzoekende partij in haar tweede en derde middel formuleert, is gericht tegen overvloedige motieven. Het eventueel gegrond bevinden ervan kan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

Het tweede en derde middel worden verworpen.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 27 november 2018 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Bart VOETS

Pieter Jan VERVOORT