

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 222.216 van 24 januari 2013
in de zaak A. 198.230/VII-37.919.**

In zake : Luc LAMOTE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Antoon Lust en Jelle Snauwaert
kantoor houdend te 8310 Assebroek-Brugge
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 november 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 7 september 2010 waarbij het beroep tegen de beslissing van de toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos van 8 juni 2010, houdende het opleggen aan Luc Lamote van een bestuurlijke herstelmaatregel, slechts gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 november 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Vincent Christiaens, die loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Fauve Nowé, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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. De verzoeker is eigenaar van een aantal percelen weiland, gelegen aan de Waterhoek te Damme. Het wordt niet betwist dat deze percelen, overeenkomstig het gewestplan Brugge-Oostkust, gelegen zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, en tevens in het EU-Vogelrichtlijngebied "Poldercomplex".

3.2. Op 3 juni 2010 stelt de natuurinspecteur van het Agentschap voor Natuur en Bos vast dat op één van de percelen "recent grond werd

aangevoerd", dat "in de gracht een waardevolle vegetatie met o.a. zwanebloem en waterbies aanwezig (is)", dat "(o)p het perceel zelf (...) een strook langs beide zijden van het perceel ter hoogte van de beide grachten recent (werd) aangevuld met grond, over een lengte van in totaal ongeveer 200 meter over een breedte van 4 meter", dat "(v)ooraf in de randen van het perceel op de scheiding van de gracht (...) op bepaalde delen ongeveer 40 cm recent (werd) opgevoerd", dat "ook de oevers van (de) grachten (...) deels (werden) gewijzigd hierdoor" en dat "(o)p andere plaatsen (...) de aanvoer van grond beperkt (is) gebleven met een wijziging van het microreliëf tot gevolg". Van deze vaststellingen wordt een proces-verbaal opgemaakt, dat wordt bezorgd aan de procureur des Konings te Brugge.

Blijkens het proces-verbaal van verhoor van de verzoeker, van dezelfde datum, heeft hij de verhoging uitgevoerd omwille van de leverbotziekte die heeft geleid tot "meer dan 10 dode koeien en tientallen zieke koeien".

3.3. Dezelfde dag nog wordt aan de verzoeker mondeling een bestuurlijke maatregel opgelegd, die bestaat in "het afvoeren van de aangevoerde gronden (en) het terug herstellen van het oorspronkelijke reliëf van het weiland, met uitdrukkelijke zorg voor het niet afgraven van de waardevolle oevervegetatie bij de herstelwerkzaamheden". Tevens wordt er in de bestuurlijke herstelmaatregel op gewezen dat "het herstel (...) met de nodige zorg uitgevoerd (dient) te worden waarbij voldoende rekening zal gehouden worden met het herstel van de laaggelegen slenken (zogenaamde trappelzones) langs beide kanten van het weiland". De opgelegde maatregel dient te worden uitgevoerd "uiterlijk eind december 2010".

De toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos bevestigt zijn mondelinge maatregel schriftelijk op 8 juni 2010.

3.4. Tegen voormelde beslissing stelt de verzoeker administratief beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.5. In het kader van de beroepsprocedure brengt de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer een deels gunstig advies uit, in die zin dat wordt geadviseerd de herstelmaatregel te bevestigen doch de uitvoeringstermijn ervan te verlengen tot uiterlijk 31 juli 2011.

3.6. Op 7 september 2010 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het administratief beroep gedeeltelijk gegrond : de beroepen herstelmaatregel wordt bevestigd maar de uitvoeringstermijn ervan wordt verlengd tot uiterlijk 31 juli 2011.

Dit is het thans bestreden besluit, dat als volgt is gemotiveerd :

"Overwegende dat het perceel weiland van beroepsindiener gelegen is te Damme, 6^{de} afd., Sectie A, nrs. 302, 302/2, 302/3 in landschappelijk waardevol agrarisch gebied volgens het gewestplan Brugge-Oostkust; dat het perceel ook gelegen is binnen de perimeter van het EU-Vogelrichtlijngebied 'Poldercomplex'; dat het perceel weiland volgens de biologische waarderingskaart te beschouwen is als een historisch permanent grasland;

Overwegende dat volgens artikel 7, 4° van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (besluit natuurbehoud), het wijzigen van de volgende kleine landschapselementen en vegetaties verboden is, nl. historisch permanente graslanden, met inbegrip van het daaraan verbonden microreliëf en poelen, indien deze gelegen zijn (...) binnen de perimeter (...) van de beschermingsgebieden Poldercomplex (BE2500932) en Het Zwin (BE2501033), (...), voor zover er voor deze gebieden geen afwijkende instandhoudingsdoelstellingen vastgelegd zijn op grond van artikel 36ter, §1 van het decreet;

Overwegende het proces-verbaal d.d. 3 juni 2010 waarbij de toezichthouder vaststelt dat op het weiland van beroepsindiener recent grond werd aangevoerd; dat verbalisant vaststelt dat in de gracht waardevolle vegetatie met o.a. zwanebloem en waterbies aanwezig is; dat op het perceel zelf een strook langs beide zijden van het perceel ter hoogte van de beide grachten recent is aangevuld met grond over een lengte van in totaal ongeveer 200 meter over een breedte van 4 meter; dat vooral in de randen van het perceel op de scheiding van de gracht op bepaalde delen ongeveer 40 cm recent is opgevoerd, ook de oevers van de grachten werden deels gewijzigd hierdoor; dat op andere plaatsen de aanvoer van grond beperkt is gebleven met een wijziging van het microreliëf tot gevolg; dat dit een milieumisdrijf uitmaakt overeenkomstig artikel 16.6.1. §1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM);

Overwegende dat uit het verhoor van beroepsindiener door verbalisant blijkt dat hij op het ogenblik van de feiten op de hoogte was van het feit dat zijn weiland in bovenvermelde gebieden ligt;

Overwegende dat de toezichthouder op 3 juni 2010 (mondeling) een bestuurlijke maatregel heeft opgelegd tot afvoering van de aangevoerde gronden en tot het terug herstellen van het oorspronkelijk reliëf van het weiland, met uitdrukkelijke zorg voor het niet afgraven van de waardevolle oevervegetatie bij de herstelwerkzaamheden;

Overwegende dat de bestuurlijke maatregel d.d. 8 juni 2010 de waardevolle vegetatie vermeldt in zowel de tredzones langs de randen van het weiland als ter hoogte van de langsgrachten zelf, die ook deel werden gedempt of opgevuld met grond;

Overwegende dat beroepsindiener meent dat de formele motiveringsplicht is geschonden m.b.t. de feitelijke overwegingen daar de bestreden beslissing gesteund zou zijn op een foute en bovendien onvolledige feitenvinding: dat de bestreden beslissing volgens beroepsindiener spreekt over de aanvulling met grond over een strook met een totale lengte van 200m en 4m breed; dat het volgens beroepsindiener echter twee stroken van ongeveer 75m lengte (totaal 150 m) op 4 m zijn; dat het zo is dat de toezichthouder in zijn beslissing vermeldt dat het over een afstand van ongeveer 200m gaat; dat een afstand karakteriseren als 'ongeveer' 200 meter, niet onredelijk is; dat deze aanduiding niet van die aard is dat het een doorslaggevende invloed heeft gehad op het nemen van de bestreden beslissing;

Overwegende dat beroepsindiener stelt dat hij ernstige schade lijdt ingevolge de aanwezigheid van leverbot op de betreffende weide; dat hij de weide aankocht als zijnde geschikt en dus voldoende droog voor het laten grazen van koeien, wat ook bevestigd wordt door de voormalige landbouwer die het bewuste perceel voorheen exploiteerde; dat het waterpeil werd verhoogd wat volgens beroepsindiener de facto neerkomt op het ontvreemden van zijn weide zonder enige vorm van compensatie; dat deze feiten echter los staan van het verbod in artikel 7 van het besluit natuurbescherming; dat beroepsindiener slechts de mogelijkheid heeft om compensatie te vragen ingeval er een waterpeilverhoging is gebeurd in het kader van een natuurinrichtingsproject, wat in casu niet is aangetoond; dat beroepsindiener de ziekte met andere middelen kan bestrijden zoals medicatie of een nieuwe, kleinere afpaling van zijn perceel; dat deze feiten bijgevolg geen aanleiding geven tot een schending van de formele motiveringsplicht;

Overwegende dat beroepsindiener meent dat de formele motiveringsplicht is geschonden wat de juridische overwegingen betreft gezien bijlage 5 met de overtreden wetsartikels bij het proces-verbaal van 3 juni 2010 niet aan beroepsindiener werd bezorgd en de bestreden beslissing artikel 16.6.1. DABM vermeldt, wat een vangnetbepaling is waardoor beroepsindiener meent dat hij hieruit niet kan afleiden op welke wijze hij de milieuwetgeving heeft geschonden; dat een afdoende formele motivering een motivering is die de (verzoekende) partij in staat stelt te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens de beslissing is genomen; dat de bestreden beslissing alle geschonden wetsartikels opsomt, die de basis vormen voor het opleggen van de bestuurlijke maatregelen; dat dit een afdoende grondslag biedt voor het nemen

van de bestreden beslissing en deze grief bijgevolg niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat beroepsindiener aanhaalt dat het bestuur steeds over een discretionaire bevoegdheid beschikt om een maatregel op te leggen en dat er in de bestuurlijke maatregel op geen enkele wijze wordt verduidelijkt waarom er in deze werd geopteerd om überhaupt een maatregel op te leggen; dat volgens beroepsindiener al evenmin werd in ogenschouw genomen dat beroepsindiener in casu absoluut niet ter kwader trouw was; dat het echter volstaat dat de toezichthouder heeft vastgesteld dat beroepsindiener artikel 7, 4° besluit natuurbehoud en artikel 16.6.1 §1 DABM heeft geschonden; dat de toezichthouder toezicht uitoefent op de naleving van de milieuwetgeving, wat betekent dat hij het milieumisdrijf niet mag laten voortbestaan; dat de toezichthouder enkel discretionair kan besluiten of hij een bestuurlijke maatregel oplegt of welke (bestuurlijke) maatregel hij oplegt, maar niet kan oordelen dat de wetsovertreding kan blijven voortbestaan; dat de toezichthouder in casu heeft beslist tot herstel in de oorspronkelijke toestand van het weiland, wat op zich, mede gelet op de ligging van het weiland en de natuurwaarde van het terrein, niet als een disproportionele maatregel kan beschouwd worden;

Overwegende dat het niet mogelijk is om aan beroepsindiener een 'bevel' tot regularisatie op te leggen, gezien het principiële verbod in artikel 7 besluit natuurbehoud; dat beroepsindiener op eigen initiatief tijdig een uitzondering op basis van artikel 10 besluit natuurbehoud had kunnen aanvragen, gezien hij als eigenaar op de hoogte is van de ligging van zijn perceel in Vogelrichtlijngebied; dat aan dit voorstel van beroepsindiener niet kan tegemoet gekomen worden;

Overwegende dat - mede gelet op de beginselen van behoorlijk bestuur - aan beroepsindiener een termijnverlenging voor uitvoering van de bestuurlijke maatregel tot herstel van de oorspronkelijke toestand kan toegestaan worden om hem toe te laten de herstelwerkzaamheden uit te voeren in een daarvoor gunstige periode, namelijk uiterlijk op 31 juli 2011.

(...)"

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel roept de verzoeker de schending in van artikel 16.4.4 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet), van het evenredigheidsbeginsel en van de motiveringsplicht.

Hij zet uiteen dat geen kennelijke wanverhouding mag bestaan tussen de vastgestelde feiten en de op grond hiervan opgelegde bestuurlijke

maatregel, dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat de sanctionerende overheid is overgegaan tot een belangenafweging temeer omdat hij niet te kwader trouw heeft gehandeld, doch louter "op aanraden van de dierenarts en in een poging de verdere sterfte van zijn koeien tegen te gaan" zijn perceel heeft opgevuld met grond om op die wijze de aanwezigheid van leverbot op de betrokken weide in te dammen, dat de verwerende partij die problematiek niet in overweging heeft genomen en in het bestreden besluit niet wordt gemotiveerd waarom het algemeen belang op deze individuele problemen dient te primeren. Evenmin, zo vervolgt de verzoeker, werd de ernst van het misdrijf in beschouwing genomen. In dat verband merkt hij op dat de aangevoerde grond niet zichtbaar is vanaf de openbare weg, dat blijkens het opgestelde proces-verbaal de waardevolle vegetatie in de gracht nog steeds aanwezig is terwijl er geen melding wordt gemaakt van enige waardevolle vegetatie op de weide en dat hij enkel de meest vochtige plaatsen heeft willen herstellen om te voorkomen dat de weide opnieuw besmet zou raken met leverbot. De verzoeker wijst er voorts op dat de bestuurlijke maatregel zijn weide geheel waardeloos maakt. Ten slotte stelt hij dat de discretionaire bevoegdheid om al dan niet een maatregel naar keuze op te leggen, in het bestreden besluit wordt genegeerd.

5. De verwerende partij antwoordt dat niet kan worden ontkend dat de verzoeker een milieumisdrijf heeft gepleegd, dat het bestreden besluit het herstel beoogt van het oorspronkelijke reliëf van het weiland en als dusdanig geen effectieve sanctie inhoudt maar slechts tot doel heeft de gevolgen van het milieumisdrijf ongedaan te maken, dat de opgelegde maatregel nuttig en onmisbaar is, dat deze niet kan worden vervangen door een minder zware maatregel en dat het bestreden besluit dan ook niet disproportioneel is. Voorts betoogt de verwerende partij dat de ziekte van verzoekers dieren geen rechtvaardigingsgrond vormt voor het plegen van een milieumisdrijf, aangezien verzoekers individueel belang niet kan primeren op de bescherming van de natuurwaarden. Bovendien merkt zij op dat in het bestreden besluit wordt gewezen op alternatieven, zoals gepaste medicatie of de afpaling van het weiland met een ruimere vrije strook ten opzichte van de grachten. De verwerende partij wijst er ten

slotte op dat "de toezichthouder moet toezien op de naleving van de milieuwetgeving, wat betekent dat hij het milieumisdrijf niet mag laten voortbestaan" en dat de Raad van State slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt wat betreft de discretionaire keuze door het bestuur van de best passende bestuurlijke maatregel.

6. De verzoeker repliceert in de memorie van wederantwoord dat het bestreden besluit op een "foute, minstens onvolledige feitenvinding" steunt, aangezien geen strook van 200 meter grond, maar slechts van 150 meter, werd opgehoogd, dat ook indien het herstel in de oorspronkelijke staat wordt bevolen het evenredigheidsbeginsel dient te worden gerespecteerd. Voorts herhaalt de verzoeker dat de verwerende partij er in het bestreden besluit ten onrechte van uitgaat dat zij verplicht was om de bestreden maatregel op te leggen, terwijl zij ter zake over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Daarnaast beklemtoont hij dat noch de toediening van medicatie noch het opnieuw afpalen van de weide een afdoende oplossing voor de dierensterfte had kunnen bieden, zodat het bestreden besluit ook op dit punt gebaseerd is op onjuiste motieven.

7. In zijn laatste memorie benadrukt de verzoeker dat de verwerende partij er te dezen ten onrechte van uitging dat zij over een gebonden bevoegdheid beschikte om een bestuurlijke maatregel op te leggen voor het betrokken milieumisdrijf en dat het bestreden besluit onwettig is, niet omdat er sprake zou zijn van een kennelijk onredelijke opportuniteitsbeslissing, maar wel omdat met betrekking tot de vraag of er al dan niet een bestuurlijke maatregel moest worden opgelegd geen enkele opportuniteitsbeslissing is genomen. Voorts laat de verzoeker nog gelden dat de proportionaliteitstoets bij het opleggen van herstelmaatregelen, naast het afwegen van het voordeel voor het algemeen belang tegen de last voor de overtreder als gevolg van de maatregel, tevens vereist dat rekening wordt gehouden met de wijze waarop de inbreuk is tot stand gekomen.

Beoordeling

8. Luidens artikel 16.4.2 van het milieubeleidsdecreet kan bestuurlijke handhaving "de vorm aannemen van bestuurlijke maatregelen of van bestuurlijke geldboeten". Bestuurlijke maatregelen kunnen volgens artikel 16.4.7, § 1, van hetzelfde decreet bestaan uit :

- "1° een bevel aan de vermoedelijke overtreder om maatregelen te nemen om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen;
- 2° een bevel aan de vermoedelijke overtreder om activiteiten, werkzaamheden of het gebruik van zaken te beëindigen;
- 3° een feitelijke handeling van de personen, vermeld in artikel 16.4.6, op kosten van de vermoedelijke overtreder, om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen;
- 4° een combinatie van de maatregelen, vermeld in 1°, 2° en 3°".

Blijkens de parlementaire voorbereiding hebben bestuurlijke maatregelen "niet zozeer de bedoeling om de overtreder in persoon te raken, dan wel om een einde te stellen aan een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen", zulks in tegenstelling tot de bestuurlijke geldboete die "daarentegen een geheel andere finaliteit (beoogt): pijn in de portefeuille louter ter wille van de pijn" met als "primaire doel van de sanctie (...) de leedtoevoeging" (Parl. St., VI. Parl., 2006-2007, nr. 1249/1, 14). Ontdaan van een repressief of bestraffend oogmerk, zijn bestuurlijke maatregelen primair gericht op de bescherming en het herstel van het leefmilieu.

9. Met het bestreden besluit wordt aan de verzoeker een bestuurlijke maatregel opgelegd tot "herstel in de oorspronkelijke toestand" van het betrokken perceel. De grondslag voor die maatregel is gelegen in het feit dat de verzoeker, door de aanvoer van grond, een wijziging heeft aangebracht aan een historisch permanent grasland, gelegen binnen de perimeter van het

EU-Vogelrichtlijngebied "Poldercomplex", aan waardevolle vegetatie met onder andere zwanebloem en waterbies en aan het microreliëf.

De overheid aan wie, desnoods via het bevelen van passende herstelmaatregelen, de bescherming van het leefmilieu en de natuurwaarden is opgedragen, moet in een individuele bestuurshandeling niet uitdrukkelijk motiveren waarom zij zich van die taak van algemeen belang kwijt.

10. Artikel 16.4.4 van het milieubeleidsdecreet bepaalt :

"Bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten zorgen de personen, vermeld in artikel 16.4.6, alsook de gewestelijke entiteit, vermeld in artikel 16.4.25, ervoor dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen, en de maatregelen of de boeten die op grond van die feiten worden opgelegd".

Daaruit volgt dat een bestuurlijke maatregel enkel onwettig is als hij kennelijk disproportioneel is, dit wil zeggen dat geen enkele redelijk handelende overheid in dezelfde omstandigheden een dergelijke maatregel zou hebben genomen. Over het al dan niet bestaan van deze kennelijke wanverhouding, oefent de Raad van State een marginale controle uit.

Te dezen ontkent de verzoeker niet dat hij ophogingswerken heeft uitgevoerd op een beschermd historisch permanent grasland. Door de ernst van het milieumisdrijf te relativeren en door te wijzen op het gebruiksverlies van de betrokken weide of een deel ervan, toont de verzoeker niet aan dat het herstel in de oorspronkelijke toestand klaarblijkelijk een disproportionele maatregel is. De achterliggende ziekteproblematiek van zijn runderen, vertoont in dit verband geen enkele relevantie.

Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig januari tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin