

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.975 van 20 juni 2013
in de zaak A. 199.258/VII-38.015.**

In zake : de BVBA DEDONCKER P&G
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Werner Leyssens
kantoor houdend te 2930 Brasschaat
Augustijnslei 68
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bergé en Justin Simenon
kantoor houdend te 3000 Leuven
Naamsestraat 165
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 februari 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het comité van beroep betreffende de erkenning van kopers en exploitanten van hout van 23 december 2010 waarbij aan de BVBA Dedoncker P&G een schorsing van één maand, met ingang van 1 april 2011, wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 september 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Iris Van Den Hole, die loco advocaat Werner Leyssens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Patrick Vandendael, die loco advocaat Jan Bergé verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt 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. Het besluit van de Vlaamse regering van 8 november 2002 houdende de erkenning van kopers en exploitanten van hout overeenkomstig artikel 79 van het bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna : besluit van 8 november 2002) bevat een regeling voor de erkenning van kopers en exploitanten van hout van openbare bossen.

Een erkenningscomité kan aan erkende kopers en exploitanten administratieve sancties opleggen. De sanctie voor een eerste inbreuk op het niet-naleven van de erkenningsvereisten is de waarschuwing (artikel 28, § 1, van

het besluit van 8 november 2002). Tegen dergelijke beslissing van het erkenningscomité is beroep mogelijk bij het comité van beroep (artikel 26, § 1, van het besluit van 8 november 2002).

3.2. De verzoekende partij is een erkend exploitant en koper van bossen.

3.3. Op 30 oktober 2009 neemt de verzoekende partij deel aan een openbare verkoping van houtkappingen in de bossen van openbare besturen voor het dienstjaar 2010. Zij koopt het lot "aob-021" van het OCMW van Lier dat betrekking heeft op de percelen "Lispersteenweg/001-a" en "Terlaekenweg/067-a-b". Als aard wordt vermeld : "Kaalkap". Er wordt 457 m³ populier gekocht en 6 m³ wilg. Er is geen schoontijd voorzien. Artikel 4 van de bijzondere verkoopsvoorwaarden bepaalt onder meer als volgt :

"2. Zo nodig moet de koper op eigen initiatief de nodige maatregelen nemen, (onttoppen, gebruik van trekkabels,...) om bij de velling geen of minimale schade te veroorzaken. Wanneer de velling niet kan gebeuren zonder schade, moet de betrokken boswachter geraadpleegd worden, die aanwijzingen kan geven en uitzonderingen toestaan.

3. Alle niet-gehamerde bomen zijn van rechtswege voorbehouden, zelfs wanneer ze dood zijn. Wanneer voorbehouden bomen gebroken of omgeworpen worden, moet de koper ze ter plaatse laten liggen en onmiddellijk de boswachter waarschuwen".

Op de verkoop zijn de artikelen 55 tot 79 van het bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna : bosdecreet) van toepassing, alsook de artikelen 4 tot 45 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 juni 2002 houdende de werkwijze en de voorwaarden inzake de openbare verkopeningen van hout en andere bosproducten afkomstig uit openbare bossen (hierna : besluit van 7 juni 2002).

3.4. De bevoegde boswachter van het Agentschap voor Natuur en Bos legt op 2 juni 2010 een plaatsbezoek af op het lot "aob-021". Er worden geen opmerkingen geformuleerd.

3.5. Op 11 juni 2010 maakt de natuurinspecteur van het Agentschap voor Natuur en Bos een proces-verbaal op ten laste van de verzoekende partij. Er wordt vastgesteld dat het terrein systematisch kaalgekapt wordt, dat naast populieren ook alle eiken, zwarte elzen, essen, esdoorns, wilgen en berken worden geveld en dat aan de zuidwestelijke hoek van het perceel "393" een grote stapel elzen- en essenhout ligt. De aanwezige arbeiders van de verzoekende partij worden erop gewezen dat enkel het populierenhout verkocht is en dat al het andere hout eigendom blijft van het OCMW van Lier en niet mag worden afgevoerd. De arbeiders worden ook uitdrukkelijk verzocht het onderhoud voortaan maximaal te sparen. Voorts blijkt uit hetzelfde proces-verbaal dat op 22 juni 2010, bij een nieuw plaatsbezoek, vastgesteld werd dat het onderhoud niet langer systematisch werd gekapt, dat de velling van de populieren was afgerond, dat de stapel elzen- en essenhout was verdwenen en dat zich op de percelen nog grote stapels takkenhout van populieren bevonden met daartussen stammen van zwarte els, zomereik, es en esdoorn.

3.6. Met een brief van 16 juli 2010 dient het Agentschap voor Natuur en Bos bij het erkenningssecretariaat bosexploitatie klacht in tegen de verzoekende partij wegens inbreuk op de artikelen 63, 64 en 67 van het bosdecreet en miskenning van de verkoopsvoorwaarden. Aan de verzoekende partij wordt verweten niet de nodige voorzorgen te hebben genomen om te sparen bomen niet te beschadigen, voorbehouden bomen te hebben gekapt en meegenomen en de boswachter niet te hebben verwittigd bij de vaststelling dat de kapping niet zonder schade kon gebeuren en bij het kappen van voorbehouden bomen.

3.7. Bij schrijven van 17 augustus 2010 laat de verzoekende partij haar verweer gelden. Zij wijst erop dat het een kaalkap betrof zonder voorbehouden en te sparen bomen, dat gelijkaardige feiten onder dezelfde verkoopsvoorwaarden voorheen niet tot sancties hebben geleid en dat, in het bijzonder, zij door de politierechtbank werd vrijgesproken. Bovendien stelt zij dat de voorbehouden en/of te sparen bomen geen volwaardige bomen waren, maar enkel onderbegroeiing in een monotoon populierenbos. Zij merkt op dat dezelfde catalogus bij de bijzondere voorwaarden voor andere loten zelfs melding maakt

van het sparen van amper vier bomen of struiken in een kaalkap, zodat het logisch lijkt dat men ook voor het lot "aob-021" melding zou hebben gemaakt van voorbehouden of te sparen bomen indien deze er waren, hetgeen echter niet gebeurd is. Zij wijst erop dat ondanks het feit dat het Agentschap voor Natuur en Bos bij vonnis van de politierechtbank te Antwerpen van 16 december 2008 in een identiek dossier in het ongelijk werd gesteld, de verkoopsvoorwaarden inzake voorbehouden en te sparen bomen niet zijn aangepast. Voorts betoogt zij dat in het proces-verbaal ten onrechte sprake is van 30 m³ afgezaagd onderhoud, dat het lot niet enkel uit populieren, maar ook uit wilgen bestond en voor de rest uit klein onderhoud, dat, zoals vermeld in het proces-verbaal, het onvermijdelijk is om in een kaalkap van een populierenbos een deel van de onderbegroeiing af te zagen, dat wel degelijk overleg heeft plaatsgevonden met de bevoegde boswachter voor het vellen van de bomen, dat de boswachter geen enkele opmerking heeft geformuleerd en dat de richtlijnen van de boswachter zijn opgevolgd.

3.8. Het erkenningscomité bosexploitatie beslist op 9 september 2010 om aan de verzoekende partij de administratieve sanctie van de waarschuwing op te leggen. Die beslissing is als volgt gemotiveerd :

"(...)

Volgens het erkenningscomité berust de zienswijze van Dedoncker bvba enerzijds op het feit dat het klachtonderwerp 'exploitant kapt voorbehouden bomen' in de gelijkaardige klacht tegen hem in 2007 niet weerhouden werd door het erkenningscomité (er waren toen eveneens geen bijzondere verkoopsvoorwaarden vermeld specifiek bij het lot) en anderzijds op de bevestiging van deze zienswijze door het comité van beroep (30 augustus 2007). Daarenboven werd de bvba Dedoncker door de politierechtbank van Antwerpen op 16 december 2008 vrijgesproken voor de tenlastelegging 'kappen van voorbehouden bomen' in 2007.

Het erkenningscomité verwijst in het geval van (voorliggende) klacht 22 echter naar de verkoopsvoorwaarden van de houtcatalogus waarin het lot aob-21 opgenomen is. Inzonderheid wordt artikel 4 Velling en ruiming punt 3. aangehaald. Deze vermeldt: 'Alle niet-gehamerde bomen zijn van rechtswege voorbehouden, zelfs wanneer ze dood zijn. Wanneer voorbehouden bomen gebroken of omgeworpen worden, moet de koper ze ter plaatse laten liggen en onmiddellijk de boswachter waarschuwen'.

Dit artikel is als bijzondere verkoopsvoorwaarde bij alle loten in de desbetreffende catalogoog van kracht tenzij het specifiek wordt tegengesproken in de bijzondere voorwaarden bij het lot. Zo kan bv in de bijzondere voorwaarden

specifiek worden gevraagd om de onderetage op voorhand af te zetten. Gezien er geen enkele specificatie in de bijzondere voorwaarden opgenomen is betreffende enig ander hout dan deze vermeld in de catalogus, is dit artikel onverminderd van kracht.

Er wordt op gewezen dat dit artikel ook opgenomen was in de houtverkoop betreffende vorige klacht van 2007 en de bvba Dedoncker toch niet gesanctioneerd werd.

Het erkenningscomité geeft toe dat bij de behandeling van dit voorgaand dossier het vermelde artikel verkeerdelijk over het hoofd werd gezien en dat daardoor dit klachtonderwerp niet werd weerhouden, ten gunste van de exploitant. Het erkenningscomité is echter de mening toegedaan dat een verkeerde beoordeling in het verleden geen invloed mag hebben op latere oordelen.

Daarenboven wordt eveneens door artikels 63 en 64 van het Bosdecreet (ook verkoopsvoorwaarden) bepaald dat de koper alle voorbehouden bomen onaangeroerd moet laten en de nodige voorzorg moet nemen om het bosbestand niet te beschadigen.

Anderzijds merkt het erkenningscomité op dat de uitgevoerde exploitatiewerkzaamheden gebaseerd zijn op een interpretatie door de exploitant van de term 'kaalkap' vermeld bij het lot. Hierbij werd klaarblijkelijk door Dedoncker bvba verstaan dat al het hout staande op bedoeld perceel gekapt en meegenomen mag worden.

Terecht verwijst Dedoncker bvba naar kaalkaploten waarin wel voorbehoud gemaakt wordt van kapping van een aantal boomsoorten. Lot aob-21 maakt geen enkel voorbehoud in die zin, hoewel er verjonging aanwezig is (was) van zomereik, zwarte els, es, esdoorn, wilg en berk. Het erkenningscomité betreurt ten zeerste dat deze dubbelzinnigheid in houtcatalogi nog steeds aanwezig is en verzoekt ANB ten stelligste dit in de toekomst te vermijden. Het feit dat sommige loten met voorbehoud van kapping van een aantal soorten worden voorgesteld en andere niet, hoewel hier ook een bijmenging aanwezig is, werkt verwarrend.

In de bosbouwterminologie wordt verstaan onder kaalkap de kap van alle hoogstammige bomen, waarvan de boomsoort in de catalogus vermeld staat. Deze term is welgekend door de sector en is niet voor die interpretatie vatbaar dat het algemene voorwaarden en/of bijzondere voorwaarden kan overtreffen. (Zie boven art. 63 en 64 Bosdecreet en bijzondere voorwaarden: Art 4. Punt 3).

Het erkenningscomité is de mening toegedaan dat Dedoncker bvba in zijn exploitatie weliswaar niet anders kon dan een aantal bomen te raken/breken van een andere soort dan deze vermeld in de catalogus (populieren en wilgen). Maar in dit specifiek lot werd dus naast populier enkel 'wilg' verkocht. Dit versterkt het argument dat naast de populier enkel de wilg mocht worden meegenomen en geen andere soorten als zomereik, zwarte els, esdoorn of berk.

De exploitant had deze bomen moeten laten liggen en de boswachter verwittigen. Van kaalkap van alle bomen staande op het perceel kan geen sprake zijn.

Na een grondige discussie wordt onder de comitéleden een consensus bereikt om volgende klachtonderwerpen weerhouden:

- het kappen van voorbehouden bomen;
- het meenemen van voorbehouden bomen;

- het niet verwittigen van de boswachter bij de vaststelling dat de kapping niet zonder schade kan gebeuren;
 - het niet verwittigen van de boswachter bij het kappen van voorbehouden bomen,
- en de bvba Dedoncker te sanctioneren met een waarschuwing. (...)"

3.9. De verzoekende partij stelt bij het comité van beroep administratief beroep in tegen voormelde beslissing. Vooreerst herneemt zij haar argumenten uit haar verweerschrift van 17 augustus 2010. Daarnaast voert zij aan dat bij een kaalkap alle bomen op het perceel verwijderd worden, hetgeen volgens haar wordt bevestigd door de definitie van "kaalkap" in het standaardformulier tot "aanvraag van een kapmachtiging voor bomen en struiken in een privébos" van het Agentschap voor Natuur en Bos. Ook wijst zij erop dat het erkenningscomité uitdrukkelijk stelt de dubbelzinnigheid in de verkoopsvoorwaarden van de houtcatalogi te betreuren en is zij van mening dat een eventuele dubbelzinnigheid de exploitant-koper nooit kan benadelen. Zij benadrukt geen volgroeide bomen te hebben geveld, maar enkel onderbegroeiing te hebben verwijderd, zodat haar niet kan worden verweten niet-gehamerde bomen te hebben gekapt en dus ten onrechte wordt verwezen naar artikel 4.3 van de verkoopsvoorwaarden. Voorts merkt zij op dat het erkenningscomité op 9 september 2010 onwettig was samengesteld, aangezien niet met vijf, doch met zes personen werd beraadslaagd, ingevolge de aanwezigheid van zowel de effectieve als de vervangende voorzitter. Ten slotte stelt zij dat de beslissing van het erkenningscomité laattijdig is, vermits de voorgeschreven beslissingstermijn van één maand ruim overschreden is.

3.10. Op 23 december 2010 verklaart het comité van beroep de aan de verzoekende partij opgelegde waarschuwingssanctie nietig en legt het een nieuwe sanctie op, met name een schorsing van één maand van 1 tot en met 30 april 2011.

Dit is het bestreden besluit, dat luidt als volgt :

"(...)

2a. U argumenteert dat bij de beslissing van het erkenningscomité tot stand gekomen op de vergadering van het erkenningscomité van 9 september 2010, de samenstelling onwettig was. Zoals blijkt uit het verslag was naast de voorzitter

ook de vervangende voorzitter aanwezig. Het beroepscomité oordeelt dat dit inderdaad tot een mogelijke beïnvloeding van de discussie kan hebben geleid. Daarom verklaart het beroepscomité de beslissing van het erkenningscomité nietig en neemt zij zelf terug ten gronde een beslissing over het voorliggende klachtendossier.

2b. De klacht tegen de verzoekster werd neergelegd op 20 juli 2010. De beslissing van het erkenningscomité werd overgemaakt aan de verzoekster op 29 september 2010. In artikel 25, § 2, van het Besluit Erkenningsregeling wordt een termijn van één maand vooropgesteld voor het meedelen van de sanctiebeslissing. Voornoemd besluit verbindt geen sancties aan het overschrijden van die termijn. Het erkenningscomité kan bijgevolg ook buiten die termijn nog op wettige wijze zijn beslissing meedelen. Het gaat met andere woorden om een termijn van orde en geen vervaltermijn. Gelet op het feit dat de klacht bestaat uit meerdere onderdelen (5) en het belangrijke en principiële karakter van de zaak, is de termijn die het Erkenningscomité heeft genomen, ook niet te beschouwen als onredelijk.

Daarenboven, daar het beroepscomité overeenkomstig 2a zelf ten gronde een beslissing zal nemen, is dit argument zonder voorwerp geworden.

3. De klacht omvat de volgende vijf aspecten: het niet nemen van de nodige voorzorgen om te sparen bomen niet te beschadigen; het kappen van voorbehouden bomen; het meenemen van voorbehouden bomen; het niet verwittigen van de boswachter bij de vaststelling dat de kapping niet zonder schade kan gebeuren; het niet verwittigen van de boswachter bij het kappen van voorbehouden bomen. Het beroepscomité zal hierna de verschillende aspecten van de klacht ten gronde bekijken en op basis van voorliggende stukken en verzoekster gehoord, een uitspraak doen overeenkomstig het Besluit Erkenningsregeling.

Overeenkomstig art. 64 van het Bosdecreet dient de koper 'de nodige voorzorgen te nemen om de te sparen bomen en het bosbestand niet te beschadigen'. Overeenkomstig art. 63 van het Bosdecreet moet de koper 'alle te sparen bomen kunnen aanwijzen en is verplicht alle voorbehouden bomen, op welke manier ook aangewezen, onaangeroerd te laten', en 'wanneer te sparen bomen gebroken of omgeworpen zijn, moet de koper ze ter plaatse laten liggen en onmiddellijk de boswachter waarschuwen'. Dit wordt aangevuld door art. 4.3 in de bijzondere verkoopsvoorwaarden dat 'alle niet-gehamerde' bomen van rechtswege voorbehouden zijn, zelfs wanneer ze dood zijn', en dat 'wanneer voorbehouden bomen gebroken of omvergeworpen worden, de koper ze ter plaatse moet laten liggen en onmiddellijk de boswachter moet waarschuwen'. De artikelen 63 en 64 van het Bosdecreet behoren tot de artikelen waarvan in de catalogoog onder de titel 'Verkoopvoorwaarden' wordt bepaald dat ze op deze verkoping van toepassing zijn, naast onder meer het reeds vermelde artikel 4.3 van de bijzondere verkoopsvoorwaarden.

Het beroepscomité stelt vast dat het lot aob-021, overeenkomstig de catalogoog, samengesteld is uit 178 populieren en 7 wilgen voor een totaal geschat volume van 463m³. De catalogoog vermeldt eveneens bij het lot de aard van de kapping, namelijk een kaalkap. Dit lot werd op de houtverkoop van 30 oktober 2009 gekocht door de firma Dedoncker. Het beroepscomité stelt verder vast dat overeenkomstig het proces-verbaal (notitiernr. ME.63M.H2.110082/10) op

11 juni werd vastgesteld dat in het lot aob-021 naast populier en wilg, ook eik, zwarte els, esdoorn en berk werd geveld door de firma Dedoncker. Ook werd door de werknemers van firma Dedoncker verklaard dat het kruinhout van de populieren alsmede alle andere hout verhakseld en afgevoerd wordt, ten behoeve van de productie van pellets. Alle bomen (ook eik, esdoorn, berk en zwarte els) werden in de week van 5 juli inderdaad afgevoerd en meegenomen door de exploitant in de overtuiging van de exploitant dat hij hier recht op had. Het beroepscomité stelt ook vast dat het initiatief van de regiobeheerder van het Agentschap voor Natuur en Bos om te komen tot een minnelijke schikking om de gekapte bomen te vergoeden werd afgewezen door de betrokken exploitant Dedoncker (zie begeleidend verslag klacht).

3a. De verzoekster argumenteert ten onrechte te worden verweten voorbehouden bomen gekapt te hebben. Ze stelt tevens dat het PV verkeerdelijk melding maakt van een hoeveelheid van 30 m³, maar dat het amper om 5m³ onderhout ging.

Ten eerste stelt het beroepscomité dat het belangrijk is te weten dat het proces-verbaal van de boswachter (...), bewijswaarde heeft tot het tegendeel is bewezen (art. 16.3.25 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid). Maar los daarvan vindt het beroepscomité het ook niet nodig om de focus te leggen op het volume. Zij het nu 5m³, 30m³ of ergens een cijfer tussenin. Maar vanuit de attitude van de exploitant ligt de focus in deze zaak op het principe van het al dan niet recht hebben op het vellen en meenemen van voorbehouden bomen onder het mom van kaalkap.

3b. De verzoeker argumenteert volledig conform de voorwaarden te hebben gewerkt, en meent dat een kaalkap betekent dat 'alle bomen op het perceel volledig worden verwijderd, zonder te sparen bomen of begroeiing' (...).

Het beroepscomité is van mening dat het inderdaad een kaalkap betreft, maar dan uiteraard enkel van de populieren en wilgen, zoals aangeboden in de catalogoog als lot aob-021. Enkel de exemplaren van deze beide boomsoorten werden verkocht. De vermelding 'kaalkap' in de catalogoog houdt geenszins het kappen van 'alle bomen' in het betreffende bestand in, en houdt evenmin in dat er mag worden geëxploiteerd zonder andere bomen of begroeiing te sparen. Er is geen enkele aanwijzing noch in de verkoopvoorwaarden, noch in het Bosdecreet die hierop zou wijzen, integendeel dit is immers volledig in strijd met de bovenvermelde artikelen 63 en 64 van het Bosdecreet en art. 4.3 van de bijzondere verkoopvoorwaarden. Naar al deze bepalingen wordt uitdrukkelijk verwezen onder de noemer 'Verkoopvoorwaarden' in de catalogoog.

3c. De verzoeker verwijst naar de formulering van kaalkap in het standaardformulier tot aanvraag van een kapmachtiging voor bomen en struiken in privé-bos. Het beroepscomité ziet echter niet het nut om mogelijke verwoordingen van kaalkap uit een andere context dan in het kader van de verkoping van hout uit openbare bossen hier aan te halen. Het gaat hier om een lot hout dat werd verkocht, waarbij de catalogoog inclusief de verkoopvoorwaarden gelden als verkoopsovereenkomst tussen verkoper en koper. Het staat buiten kijf dat het gekochte lot enkel populier en wilg omvat en geen andere soorten als berk, esdoorn, eik of zwarte els. Het beroepscomité vindt de geargumenteerde formulering dus niet valabel en blijft bij haar standpunt dat het inderdaad om een kaalkap gaat maar dan enkel wat betreft de

populier en de wilg zoals opgesomd in de catalogoog. Uit een verduidelijking van het begrip 'kaalkap' op het hiervoor vernoemde standaardformulier kan verzoekster dan ook geen argument halen ter verantwoording van het vellen van andere boomsoorten dan de verkochte. Bovendien heeft dat formulier betrekking op een kapmachtiging voor bomen en struiken in een privé-bos, zoals het opschrift van het formulier ook letterlijk aangeeft. Het formulier betreft dus de in artikel 81 van het Bosdecreet bedoelde machtiging die vereist is voor kappingen in een prive-bos die niet voorzien zijn in een goedgekeurd beheerplan en die geen dringende kappingen om veiligheidsredenen of sanitaire redenen betreffen. Artikel 81 maakt deel uit van hoofdstuk VII 'Bijzondere bepalingen betreffende de privé-bossen' van het Bosdecreet en is in casu niet van toepassing. In het aan het beroepscomité voorgelegde geval gaat het immers om een verkoop en exploitatie van hout in een openbaar bos. Dit ressorteert onder hoofdstuk VI 'Bijzondere bepalingen betreffende de openbare bossen' van het Bosdecreet, waarvan de reeds vermelde artikelen 63 en 64 deel uitmaken, evenals artikel 62 dat bepaalt dat de koper het kappen niet mag beginnen zonder een voorafgaandelijke schriftelijke kapvergunning. Deze vergunning is iets heel anders dan de kapmachtiging van artikel 81.

3d. De verzoekster verwijst naar de onduidelijkheid van de voorwaarden. Namelijk dat er bij sommige loten bij de bijzondere voorwaarden bij het lot soms wel uitdrukkelijk wordt vermeld welke de soorten zijn die moeten worden voorbehouden. Her beroepscomité is van mening dat verduidelijkingen bij bepaalde loten geen impact hebben om de voorwaarden van een ander lot, in deze lot aob-021, en dat voor lot aob-021 de algemene en bijzondere verkoopsvoorwaarden en het Bosdecreet onverminderd van toepassing zijn.

3e. De verzoekster argumenteert dat voor gelijkaardige feiten de verzoekster telkenmale werd vrijgesproken door zowel het erkenningscomité, het comité van beroep als de politierechtbank te Antwerpen.

Het beroepscomité merkt op dat het niet om drie onderscheiden zaken gaat, maar om dezelfde zaak waarover de drie voormelde instanties zich hebben uitgesproken. Ten gronde wenst het beroepscomité er op te wijzen dat elke zaak of elke klacht op zich beoordeeld moet worden, de specifieke kenmerken ervan in acht nemend. Uit de door verzoekster voorgelegde stukken blijkt overigens dat de huidige zaak en de zaak van 2007 waarnaar zij verwijst, duidelijke verschillen vertonen. Uit het vonnis van de politierechtbank van 16 december 2008 blijkt tevens dat de heer Dedoncker Gerrit enkel beklaagd werd van inbreuken op de artikelen 62, lid 1, 63, lid 2, 96 en 97 van het Bosdecreet. Hij werd dus bijvoorbeeld niet beklaagd van een inbreuk op artikel 4.3 van de bijzondere verkoopsvoorwaarden of artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2002 houdende de werkwijze en de voorwaarden inzake de openbare verkopen van hout en andere bosproducten afkomstig uit openbare bossen. Ook heeft de politierechtbank in voormeld vonnis geen interpretatie gegeven aan het begrip 'kaalkap'.

3f. De verzoekster argumenteert dat de onderbegroeiing die werd verwijderd, wel moest worden weggenomen, ten einde de exploitatie 'de facto' überhaupt mogelijk te maken en veilig te laten verlopen. Ook wordt verder geargumenteed dat zij, na de opmerking op 11 juni 2010 van de boswachter dat de onderbegroeiing moest worden gespaard, haar werkwijze niet zou hebben

aangepast. Maar dat bij de kantbomen automatisch meer onderbegroeiing gespaard kon worden.

Het beroepscomité is van mening dat de verzoekster in deze zichzelf tegenspreekt. Als de verzoekster er zo van overtuigd is dat bij een kaalkap 'alle bomen op het perceel volledig worden verwijderd, zonder te sparen bomen of begroeiing', dat had zij in deze overtuiging ook deze onderbegroeiing aan de rand niet moeten laten staan. Dus is dit handelen in tegenspraak met de eigen interpretatie van de term kaalkap van de verzoekster.

Hoewel ook het beroepscomité de mening is toegedaan dat een kaalkap van populier zonder enige schade aan de onder- en nevenetage niet mogelijk is, is zij tevens van oordeel dat de werkwijze zoals ze nu werd toegepast om systematisch alle bomen en ondergroei andere dan populier en wilg over een grote oppervlakte in het midden van het bestand (cf. de foto's gevoegd bij het proces-verbaal) te vellen, niet te verantwoorden is. Het was technisch niet noodzakelijk voor de exploitatie van de populieren om daar alle andere bomen te vellen. Bovendien geldt krachtens de bijzondere verkoopsvoorwaarden het volgende: 'Wanneer de velling niet kan gebeuren zonder schade, moet de betrokken boswachter geraadpleegd worden, die aanwijzingen kan geven en uitzonderingen toestaan' (art. 4.2) en 'Wanneer voorbehouden bomen gebroken of omgeworpen worden, moet de koper ze ter plaatse laten liggen en onmiddellijk de boswachter waarschuwen' (art. 4.3). Ook krachtens art. 21, §2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2002 houdende de werkwijze en de voorwaarden inzake de openbare verkopen van hout en andere bosproducten afkomstig uit openbare bossen, is de exploitant verplicht de aangestelde (een personeelslid van het Agentschap voor Natuur en Bos met een technische, administratieve of bewakingsopdracht) te raadplegen als de exploitatie niet zonder schade kan gebeuren en moet deze aangestelde zo spoedig mogelijk verwittigd worden bij schade ingevolge exploitatie. Deze bepalingen van de bijzondere verkoopsvoorwaarden en van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2002 werden hier echter niet nageleefd. Het beroepscomité is daarom ook van mening dat de bijsturing van de werken enkel is gebeurd naar aanleiding van de opmerking van de boswachter op 11 juni. Het is tevens van oordeel dat de exploitant bij aanvang van de werken de opportuniteit heeft gezien om ook de andere bomen in onder- en nevenetage mee te nemen en zoals door de werknemers werd gesteld als (extra) biomassa te verhakselen tot verwerking in pellets.

Zowel op grond van het feit dat het technisch niet noodzakelijk was alle bomen in het midden te vellen, als op grond van het feit dat de boswachter niet geraadpleegd werd in de mate de exploitatie niet zonder schade zou kunnen gebeuren, als op grond van de vaststelling dat de exploitant met opzet de andere bomen in onder- en nevenetage heeft geveld, met de bedoeling ze mee te nemen, besluit het beroepscomité dat het aspect van de klacht dat niet de nodige voorzorgen werden genomen om te sparen bomen niet te beschadigen wel degelijk gegrond is.

3g. De verzoeker argumenteert geen 'volwassen volgroeide bomen' onterecht te hebben geveld (...) en stelt dat de verkoopsvoorwaarde van art 4.3 dat niet gehamerde bomen van rechtswege voorbehouden zijn, geldt 'voor bomen en niet voor onderbegroeiing, wat uit zijn aard geen volwaardige bomen

betreft' (...). 'Onderhout is niet te vergelijken met volwassen bomen en dus gaat de verwijzing naar artikel 4.3 van de verkoopsvoorwaarden niet op', aldus nog verzoekster.

Het beroepscomité argumenteert dat het duidelijk is dat art. 4.3 slaat op 'bomen' en niet op struiken, maar dat de verkoopsvoorwaarden en de van toepassing zijnde boswetgeving (cf. de artikelen 63 en 64 Bosdecreet, cf. art. 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2002) niet beperkt zijn tot 'volwassen' of 'volgroeide' bomen. Wat bovendien de betekenis van een 'volwassen volgroeide boom', ook moge zijn, eik, esdoorn, berk, zwarte els zijn in se boomsoorten en geen struiksoorten. In casu betrof het hier een populierbestand met in de onder- en nevenetage deze boomsoorten die bosbouwkundig gezien de toekomst van het bosbestand in kwestie uitmaakten. Men mag overigens ook niet vergeten dat het hier om een kapping ging en niet om een ontbossing waarbij het de bedoeling is aan de grond na de kapping een andere feitelijke bestemming of gebruik dan bos (bijv. weiland of akkerland) te geven. Het verwijderen van al deze bomen in onder- en nevenetage heeft bijgevolg niet alleen impact op de huidige toestand van het bos, maar hypothekeert ook de geplande toekomst van het bosbestand.

Aansluitend wenst het beroepscomité nog op te merken dat art. 64 van het Bosdecreet bepaalt dat de koper de nodige voorzorgen moet nemen om naast de te sparen bomen ook 'het bosbestand' niet te beschadigen. Dit gaat dus veel ruimer dan enkel de bomen. Dit geldt ook voor art. 21, §1, van het hoger vermelde besluit van 7 juni 2002 dat de exploitant verplicht om tijdens de exploitatie de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen opdat niet alleen geen vermijdbare schade aan 'de voorbehouden bomen', maar onder meer ook aan 'de aanplantingen en natuurlijke zaailingen' en 'de vegetatie' van het bos kan ontstaan. Er kan dus hoe dan ook gesteld worden dat art. 64 Bosdecreet en art. 21, §1, van het besluit van 7 juni 2002 zijn geschonden.

3h. De verzoekster argumenteert dat het lot zowel populier als wilg omvat. Zoals reeds eerder gesteld bevestigt het beroepscomité dat het lot 178 populieren en 7 wilgen omvat zoals weergegeven onder lot aob-021. Het beroepscomité ziet hier geen enkel extra argument in. Integendeel dit is het meest afdoende argument dat naast populier en wilg, geen enkele andere soorten mochten worden geveld, laat staan meegenomen door de exploitant, zonder afstemming met de boswachter.

3i. De verzoekster geeft aan een zeer positief evaluatieverslag te hebben ontvangen van de boswachter zonder opmerkingen over eventueel gekapte voorbehouden bomen. Het beroepscomité stelt vast dat het evaluatieformulier, waarin overigens werd aangeduid dat de exploitant niet over bio-afbreekbare kettingolie en milieuverantwoorde brandstof beschikt (inbreuk op art. 3, §1, 3°, h), van het Besluit Erkenningsregeling), werd ondertekend op 2/06/2010 omstreeks 9.45u. De verzoekster argumenteert zelf dat het evaluatieverslag werd opgesteld door de bevoegde boswachter naar aanleiding van het aanvatten van de werkzaamheden. Het is dus duidelijk dat naar aanleiding van de start der werken de boswachter een bezoek bracht aan het lot en de exploitant en dat er bijgevolg nog geen tot weinig bomen waren geveld op dit moment. De evaluatie kon in deze dus nog niet over de uitgevoerde werken handelen, maar betrof de controle van ondermeer het erkenningsnummer, het dragen van de nodige

persoonlijke beschermingsmiddelen, het uitgerust zijn met een EHBO-kit en het gebruik van bio-olie en milieu verantwoorde brandstof.

Op basis van de voorgaande argumentatie komt het Comité van Beroep tot het besluit dat alle vijf de aspecten van de klacht gegrond zijn, namelijk het niet nemen van de nodige voorzorgen om te sparen bomen niet te beschadigen; het kappen van voorbehouden bomen; het meenemen van voorbehouden bomen; het niet verwittigen van de boswachter bij de vaststelling dat de kapping niet zonder schade kan gebeuren; het niet verwittigen van de boswachter bij het kappen van voorbehouden bomen.

Het beroepscomité is van oordeel dat dus wel degelijk inbreuken werden gepleegd op de voorwaarden vermeld in art. 3, § 2, 3° van het Besluit Erkenningsregeling, zijnde het naleven van de verkoopvoorwaarden en de boswetgeving. De niet nageleefde verkoopvoorwaarden zijn art. 4.2 en 4.3 van de bijzondere verkoopvoorwaarden. De bepalingen van de niet nageleefde boswetgeving zijn deze van de artikelen 63 en 64 van het Bosdecreet en artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2002 houdende de werkwijze en de voorwaarden inzake de openbare verkopen van hout en andere bosproducten afkomstig uit openbare bossen. Deze bepalingen zijn tevens te beschouwen als verkoopvoorwaarden (cf. de catalogoog).

De waarschuwingssanctie uitgesproken door het erkenningscomité op 9 september 2010 en betekend op 29 september wordt op basis van bovenstaande argumentatie nietig verklaard. Het beroepscomité heeft ten gronde het klachtendossier opnieuw in beschouwing genomen. Gelet op het feit dat het tot het besluit is gekomen dat er sprake is van inbreuken op de voorwaarden vermeld in artikel 3, § 2, 3°, van het Besluit Erkenningsregeling, beslist het beroepscomité, op grond van artikel 28, § 3, van het zelfde besluit, tot het geven van volgende sanctie: een schorsing van één maand met aanvang van 1 april 2011 tot en met 30 april 2011. Het Comité van Beroep acht deze korte schorsing noodzakelijk om verzoekster er toe te bewegen de boswetgeving en verkoopvoorwaarden in de toekomst correct toe te passen. Zij acht deze sanctie ook gepast gelet op de ernst van de feiten, met het onrechtmatig meenemen van het ten onrechte gevelde hout van andere bomen dan populier en wilg als verzwarende omstandigheid.

(...)"

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. In haar memorie van antwoord maakt de verwerende partij voorbehoud omtrent de tijdigheid van de beslissing tot in rechte treding van de verzoekende partij.

Beoordeling

5. Uit de stukken gevoegd bij het verzoekschrift blijkt dat het daartoe bevoegde orgaan van de verzoekende partij op 18 februari 2011 beslist heeft om het voorliggende annulatieberoep in te stellen. Dit is binnen de voorgeschreven beroepstermijn van zestig dagen.

De exceptie mist feitelijke grondslag.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 159 van de Grondwet en van artikel 79 van het bosdecreet, doordat het besluit van 8 november 2002 een hoofdstuk IV "Toezicht en controle" invoert, dat voorziet in een sanctieregeling waarbij tot de schorsing van de erkenning als koper of exploitant van hout uit openbare bossen kan worden overgegaan, terwijl overeenkomstig artikel 79 van het bosdecreet de Vlaamse regering enkel de voorwaarden en de procedure voor de erkenning als koper of exploitant van hout uit openbare bossen kan vaststellen, zodat de Vlaamse regering door de decreetgever niet gemachtigd is om in een sanctieregeling te voorzien. Het bestreden besluit is volgens de verzoekende partij dan ook onwettig, nu het uitdrukkelijk steunt op het onwettige hoofdstuk IV "Toezicht en controle" van het besluit van 8 november 2002. De verzoekende partij zet hierbij uiteen dat blijkens de parlementaire voorbereiding van het huidige artikel 79 van het bosdecreet de betrokken erkenningsregeling precies is ingevoerd om binnen de sector zelf tot een grotere responsabilisering te komen op het vlak van bosbouw, waardoor de taak van de overheid zich zou kunnen beperken tot het toezicht op de correcte naleving

van de erkenningsregeling en waarbij op geen enkel ogenblik sprake is van het invoeren van sancties.

7. De verwerende partij antwoordt dat de machtiging van de Vlaamse regering tot regeling van de voorwaarden voor de erkenning als koper of exploitant van hout uit openbare bossen per definitie de bevoegdheid inhoudt om ook de voorwaarden te regelen om erkend te blijven, op de naleving hiervan toe te zien en eventueel sancties op te leggen. Zulks blijkt volgens de verwerende partij uitdrukkelijk uit de parlementaire voorbereiding van het huidige artikel 79 van het bosdecreet. Zij merkt op dat ook het vroegere artikel 79 van het bosdecreet reeds in een sanctieregeling voorzag voor kopers die de verkoopsvoorwaarden niet naleefden of niet-gemerkte of niet-verkochte bomen kapten.

8. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij het onderscheid tussen de erkenning als exploitant van hout uit openbare bossen, die zij steeds heeft behouden, en de activiteiten als exploitant, die in haren hoofde geschorst werden ingevolge het bestreden besluit. Zij leidt daaruit af dat "erkennen" en "sanctioneren" twee verschillende bevoegdheden zijn en dat artikel 79 van het bosdecreet geen machtiging aan de Vlaamse regering verleent om naast de regeling van de erkenningsprocedure tevens een toezichts- en sanctieregeling vast te stellen.

Beoordeling

9. Artikel 79 van het bosdecreet luidt als volgt :

"Niemand kan zonder voorafgaande, schriftelijke erkenning beroepsmatig als koper of exploitant optreden in de openbare bossen.

De Vlaamse regering stelt de voorwaarden en de procedure van de erkenning vast.

(...)"

Artikel 28, § 1, van het besluit van 8 november 2002, dat aan het bestreden besluit ten grondslag ligt, luidt als volgt :

"Het erkenningscomité kan elke erkende persoon bij het niet naleven van de vereisten, vermeld onder artikel 3 of artikel 4, hetzij een waarschuwing geven, hetzij ambtshalve schorsen, hetzij de minister adviseren de erkenning ambtshalve in te trekken na herhaalde schorsingen of bij ernstige inbreuken op de in artikel 3 of artikel 4 vermelde vereisten".

10. Artikel 79 van het bosdecreet machtigt de Vlaamse regering om de voorwaarden en de procedure van de erkenning als koper of exploitant van hout uit openbare bossen vast te stellen. Die bevoegdheid houdt ook de bevoegdheid in om te bepalen dat, wanneer niet meer aan deze voorwaarden is voldaan, de erkenning kan worden geschorst of ingetrokken. Artikel 28, § 1, van het besluit van 8 november 2002 gaat de bij het bosdecreet gegeven machtiging aan de Vlaamse regering dan ook niet te buiten.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

11. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van het legaliteitsbeginsel, van de artikelen 14 en 159 van de Grondwet en van artikel 28, § 1, van het besluit van 8 november 2002, doordat voormelde wettelijke bepaling in vage en algemene termen geformuleerd is, terwijl het legaliteitsbeginsel vereist dat een norm die voorziet in sancties op duidelijke en nauwkeurige wijze omschrijft welk gedrag een bepaalde sanctie oplevert. De verzoekende partij stelt dat de feiten die haar worden verweten, met name het niet rekening houden met voorbehouden bomen en het niet verwittigen van de boswachter op het ogenblik dat bleek dat er schade zou optreden en voorbehouden bomen gekapt zouden moeten worden, geen duidelijke grondslag vinden in het besluit van 7 juni 2002, noch in de algemene en bijzondere voorwaarden van de catalogus van de houtverkoop door de openbare besturen voor het dienstjaar 2010.

De verzoekende partij betwist dat zij voorbehouden bomen heeft gekapt. Zij wijst erop dat het luidens de verkoopsvoorwaarden een kaalkap betrof en dat, in tegenstelling tot andere loten, de specifieke verkoopsvoorwaarden voor het lot "aob-021" geen voorbehouden of te sparen bomen vermeldde. Ook merkt zij op dat het bestreden besluit ingaat tegen een eerdere uitspraak van het comité van beroep in 2007 in een zaak met identieke feiten en verkoopsvoorwaarden en dat zij in die zaak in 2008 is vrijgesproken door de politierechtbank te Antwerpen voor de beweerde inbreuken op het bosdecreet. De verzoekende partij verwijst naar het standaardformulier tot "aanvraag van een kapmachtiging voor bomen en struiken in een privébos" van het Agentschap voor Natuur en Bos, waarin "kaalkap" wordt omschreven als "alle bomen op het perceel worden verwijderd", zodat zij geen bomen, struiken of onderbegroeiing diende te sparen tijdens de exploitatie. Zij wijst er ook op dat het erkenningscomité in eerste aanleg uitdrukkelijk heeft gesteld de dubbelzinnigheid in de houtcatalogi inzake de voorbehouden bomen te betreuren en stelt dat dubbelzinnigheden nooit de exploitant-koper mogen benadelen. De zienswijze van het comité van beroep dat verduidelijkingen bij bepaalde loten van geen invloed zijn op de voorwaarden van een ander lot waarop onverminderd de algemene en bijzondere verkoopsvoorwaarden en het bosdecreet van toepassing blijven, getuigt volgens de verzoekende partij van een gebrek aan praktijkinzicht, aangezien de prijsbepaling volledig afhankelijk is van de verkoopsvoorwaarden en van het arbeidsintensieve sparen van eventuele voorbehouden bomen. Zij benadrukt geen volgroeide bomen te hebben geveld maar enkel onderbegroeiing, zodat het bestreden besluit ten onrechte verwijst naar het verbod in artikel 4.3 van de verkoopsvoorwaarden om niet-gehamerde bomen te kappen.

Wat het niet verwittigen van de boswachter betreft, stelt zij dat wel degelijk overleg heeft plaatsgevonden met de boswachter op 2 juni 2010 en dat laatstgenoemde geen enkele opmerking heeft geformuleerd in zijn verslag met betrekking tot al dan niet gekapte voorbehouden bomen. De verzoekende partij betwist dat de controle van de boswachter enkel betrekking had op veiligheidsmaatregelen en het gebruik van bio-olie en meent dat het vroege tijdstip

van die controle haar niet kan worden toegerekend. Voorts betoogt zij dat het bestreden besluit, door te steunen op de artikelen 4.2 en 4.3 van de verkoopsvoorwaarden en op artikel 21, § 2, van het besluit van 7 juni 2002, het legaliteitsbeginsel schendt. In voormeld artikel 4.2 zou immers geen sprake zijn van een "verwittiging" maar enkel van een "raadpleging" van de boswachter en evenmin zou voorzien zijn in een sanctie in geval van niet-raadpleging. In dezelfde zin zou in artikel 4.3 van de verkoopsvoorwaarden niet worden omschreven op welke wijze en wanneer de "waarschuwing" aan de boswachter moet plaatsvinden en zou eveneens een sanctie in geval van niet-verwittiging ontbreken. Ten slotte stelt de verzoekende partij dat artikel 21, § 2, van het besluit van 7 juni 2002 slechts verplicht tot overleg met de aangestelde.

12. De verwerende partij antwoordt dat op grond van het legaliteitsbeginsel, zoals vervat in artikel 14 van de Grondwet, geen straf kan worden ingevoerd of opgelegd dan krachtens de wet en dat volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie een administratieve sanctie slechts als een straf kan worden beschouwd wanneer zij niet enkel een bepaalde groep met een particulier statuut betreft. Volgens de verwerende partij zijn de algemene beginselen van het strafrecht te dezen niet van toepassing, aangezien de administratieve sancties in het kader van de betrokken erkenningsregeling slechts een beperkte kring van personen betreffen die zich ten aanzien van het bestuur in een bijzondere situatie bevinden.

In ondergeschikte orde merkt zij op dat de gesanctioneerde gedragingen wel degelijk op voldoende wijze in de relevante regelgeving worden omschreven, en meer bepaald in de artikelen 63 en 64 van het bosdecreet, in artikel 21 van het besluit van 7 juni 2002 en in de artikelen 4.2 en 4.3 van de verkoopsvoorwaarden. Zij zet uiteen dat de verzoekende partij op grond van die bepalingen en de verkoopsvoorwaarden diende te weten dat zij enkel de in de catalogus vermelde boomsoorten populier en wilg mocht kappen en wijst erop dat verduidelijkingen bij bepaalde loten aangaande voorbehouden bomen geen impact hebben op de verkoopsvoorwaarden van het kwestieuze lot "aob-021". Wat betreft

de eerdere uitspraken van het comité van beroep, het vonnis van de politierechtbank te Antwerpen van 16 december 2008 en de definitie van "kaalkap" in het standaardformulier tot aanvraag van een kapmachtiging voor bomen en struiken in privaat bos, stelt de verwerende partij dat deze niet pertinent zijn en niet kunnen doen besluiten tot een onduidelijkheid van de verkoopsvoorwaarden in het voorliggende geval. Ook wijst zij op de beslissing in eerste aanleg van het erkenningscomité waaruit blijkt dat de term "kaalkap", zoals deze in de terminologie van de bosbouwsector voldoende bekend is, geen interpretatie in strijd met de geldende verkoopsvoorwaarden toelaat. Voorts betoogt zij dat uit de artikelen 4.2 en 4.3 van de verkoopsvoorwaarden, artikel 21, § 2, van het besluit van 7 juni 2002 en artikel 3, § 2, 3°, juncto artikel 28, § 3, van het besluit van 8 november 2002 duidelijk en ondubbelzinnig blijkt dat, op straffe van een sanctie, de boswachter onmiddellijk gecontacteerd moet worden bij dreiging van schade aan de voorbehouden bomen en vegetatie en merkt zij op dat de verzoekende partij begrippen uit die bepalingen door elkaar haalt of verkeerd citeert. De verwerende partij stelt voorts dat de concrete feiten die aan de verzoekende partij ten laste worden gelegd onder het toepassingsgebied van artikel 28, § 3, van het besluit van 8 november 2002 vallen, dat het proces-verbaal van 11 juni 2010 bewijswaarde heeft tot het tegendeel is aangetoond, dat het door de verzoekende partij gemaakte onderscheid tussen volwassen bomen en onderhoud de tenlasteleggingen niet kan weerleggen, aangezien de verzoekende partij tevens eik, esdoorn, berk en zwarte els heeft geveld en meegenomen, en de verkoopsvoorwaarden en de van toepassing zijnde boswetgeving niet enkel de volwassen of volgroeide bomen beschermen, en dat de aanwezigheid van de boswachter bij het aanvangen van de werkzaamheden en zijn evaluatieverslag van 2 juni 2010 evenmin afbreuk doen aan de inbreuken tijdens de werkzaamheden en de verzoekende partij niet ontsloegen van haar actieve waarschuwingsplicht in geval van schade.

13. De verzoekende partij dupliceert in haar memorie van wederantwoord dat de opgelegde schorsing wel degelijk als een straf moet worden beschouwd omdat dergelijke sanctie zonder onderscheid elke bosexploitant kan treffen, deze ingesteld is ter naleving van een bepaald gedrag, tot doel heeft de

herhaling van gelijkaardige handelingen te voorkomen, op een norm met een algemeen, preventief en repressief karakter steunt en financieel zeer zwaar is. Zij herhaalt dat zij in 2007 door het comité van beroep is vrijgesproken voor een identieke klacht inzake het kappen van voorbehouden bomen, precies omdat de kaalkap met voorbehoud van bomen niet in de verkoopsvoorwaarden vermeld was. Voorts zet zij uiteen dat uit veiligheidsoverwegingen het onderhoud in het midden van het bos moest worden verwijderd teneinde een opening te maken waarin de hoge populieren met hun volle kruin naar het midden toe konden vallen. Zij stelt eerst de binnenste bomen te hebben geveld en daarna de kantbomen, waarbij meer onderbegroeiing gespaard kan worden, zodat ten onrechte wordt gesteld dat zij haar werkwijze zou hebben aangepast aan de opmerking van 11 juni 2010.

14. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat het bestaan van een duidelijke erkenningsregeling niet verhindert dat de betrokken sanctieregeling vaag en algemeen is. In dat verband wijst zij op het begrip "kaalkap", waarvan zelfs in het auditoraatsverslag de onduidelijkheid en de mogelijk tegenovergestelde interpretaties worden erkend, terwijl elke straf, ook in het administratief recht, op strikte en niet voor interpretatie vatbare regels moet steunen. Ook stelt zij dat geen proactieve aangifteplicht bestaat wanneer iemand meent een overtreding te zullen begaan en dat het aan de boswachter zelf toekwam een plaatsbezoek te brengen en eventuele inbreuken vast te stellen.

Beoordeling

15. Het legaliteitsbeginsel in het bestuursrecht vereist dat elk overheidsoptreden een wettelijke grondslag kent.

Luidens artikel 159 van de Grondwet passen de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.

Artikel 28, § 1, van het besluit van 8 november 2002 luidt als volgt :

"Het erkenningscomité kan elke erkende persoon bij het niet naleven van de vereisten, vermeld onder artikel 3 of artikel 4, hetzij een waarschuwing geven, hetzij ambtshalve schorsen, hetzij de minister adviseren de erkenning ambtshalve in te trekken na herhaalde schorsingen of bij ernstige inbreuken op de in artikel 3 of artikel 4 vermelde vereisten".

De artikelen 3 en 4 van hetzelfde besluit luiden als volgt :

"Art. 3. § 1. Om erkend te worden en erkend te blijven als exploitant moeten natuurlijke personen voldoen aan de volgende vereisten:

- 1° de nodige bosbouwtechnische kennis en ervaring kunnen aantonen met betrekking tot de exploitatie van bossen;
- 2° de verkoopvoorwaarden en boswetgeving naleven;
- 3° zich akkoord verklaren met een verklaring, opgesteld door de minister op voorstel van het erkenningscomité, die minstens de volgende verbintenissen bevat:

- a) tijdens de exploitatie steeds de nodige veiligheidsvoorzieningen in acht nemen en onder meer zichzelf - indien men exploitatiewerkzaamheden uitvoert - en in voorkomend geval zijn personeel dat exploitatiewerkzaamheden uitvoert, uitrusten met de nodige persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM's) conform de wetgeving inzake arbeidsveiligheid en in overeenstemming met de uit te voeren werkzaamheden. PBM's krijgen steeds een CE-markering;
- b) tijdens exploitatiewerkzaamheden steeds uitgerust zijn met een EHBO-kit conform de wetgeving inzake arbeidsveiligheid en in voorkomend geval zijn personeel dat exploitatiewerkzaamheden uitvoert steeds uitrusten met één EHBO-kit per vier werknemers;
- c) noch zelf exploitatiewerkzaamheden uitvoeren, noch zijn personeel exploitatiewerkzaamheden laten uitvoeren onder invloed van alcohol of andere bedwelmende middelen;
- d) de voor de sector relevante CAO's naleven;
- e) alle op hem of haar van toepassing zijnde sociale verplichtingen nakomen;
- f) een verzekeringscontract burgerlijke aansprakelijkheid afsluiten alsook een verzekering tegen arbeidsongevallen en ter dekking van de schade die kan voortvloeien uit de voorgenomen bosbouwwerkzaamheden;

- g) alle op hem of haar van toepassing zijnde fiscale verplichtingen met betrekking tot de koop en de exploitatie, alsook de BTW-wetgeving naleven;
 - h) enkel werken met biologisch afbreekbare oliën en vanuit milieustandpunt verantwoorde brandstoffen;
 - 4° indien men een beroep doet op onderaannemers voor de uitvoering van bosexploitatiewerkzaamheden zich ertoe verbinden die enkel te laten uitvoeren door erkende personen;
 - 5° zich ertoe verbinden zijn personeel dat boswerkzaamheden uitvoert binnen een jaar na de indiensttreding een bosbouwtechnische vorming te laten volgen.
- § 2. Om erkend te worden en erkend te blijven als exploitant moeten rechtspersonen voldoen aan de volgende vereisten:
- 1° opgericht zijn conform de Belgische vennootschapswetgeving of de overeenstemmende wetgeving van een andere EU-lidstaat, met maatschappelijke zetel binnen de EU;
 - 2° ten minste één natuurlijke persoon die de vennootschap kan verbinden moet de nodige bosbouwtechnische kennis en/of ervaring kunnen aantonen met betrekking tot de exploitatie van bossen;
 - 3° de verkoopvoorwaarden en boswetgeving naleven;
 - 4° zich akkoord verklaren met een verklaring, zoals beschreven in artikel 3, § 1, 3°;
 - 5° indien men een beroep doet op onderaannemers voor de uitvoering van bosexploitatiewerkzaamheden zich ertoe verbinden die enkel te laten uitvoeren door erkende personen;
 - 6° zich ertoe verbinden zijn personeel dat boswerkzaamheden uitvoert binnen een jaar na indiensttreding een bosbouwtechnische vorming te laten volgen.
- Art. 4. § 1. Om erkend te worden en erkend te blijven als koper moeten natuurlijke personen voldoen aan de volgende vereisten:
- 1° de verkoopvoorwaarden en boswetgeving naleven;
 - 2° voor de uitvoering van bosexploitatiewerkzaamheden enkel een beroep doen op erkende exploitanten.
- § 2. Om erkend te worden en erkend te blijven als koper moeten rechtspersonen voldoen aan de volgende vereisten:
- 1° opgericht zijn conform de Belgische vennootschapswetgeving of de overeenstemmende wetgeving van een andere EU-lidstaat, met maatschappelijke zetel binnen de EU;
 - 2° de verkoopvoorwaarden en boswetgeving naleven;
 - 3° voor de uitvoering van bosexploitatiewerkzaamheden enkel een beroep doen op erkende exploitanten.
- § 3. Een natuurlijke persoon of rechtspersoon die erkend is als exploitant, is automatisch ook erkend als koper".

16. Artikel 28, § 1, van het besluit van 8 november 2002 stelt een aantal administratieve sancties in, waaronder de schorsing van de erkenning. Die

bepaling verwijst naar de vereisten, vermeld onder de artikelen 3 en 4 van hetzelfde besluit. Bedoelde administratieve sancties zijn geen straffen in de zin van artikel 14 van de Grondwet. Bovendien zijn de vereisten opgesomd in de artikelen 3 en 4 van het besluit van 8 november 2002 voldoende nauwkeurig omschreven opdat de verzoekende partij haar gedrag erop zou kunnen afstemmen. Er is dan ook geen reden om voormeld artikel 28, § 1, op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten.

17. Luidens artikel 3, § 1, 2°, van het besluit van 8 november 2002 moeten de exploitanten van hout uit openbare bossen om erkend te blijven de verkoopsvoorwaarden en de boswetgeving naleven. Artikel 4, § 1, 1°, van dat besluit bepaalt hetzelfde ten aanzien van de kopers van hout uit openbare bossen.

De artikelen 63 en 64 van het bosdecreet luiden als volgt :

"Art. 63. De koper moet alle te sparen bomen kunnen aanwijzen en is verplicht alle voorbehouden bomen, op welke manier ook aangewezen, onaangeroerd te laten.

(...)

Wanneer te sparen bomen gebroken of omgeworpen zijn, moet de koper ze ter plaatse laten liggen en onmiddellijk de aangestelde waarschuwen.

Het merkteken van de hamer op de stam of op de stronk aangebracht is het enige middel waarmee de koper de exploitatie van de bomen kan rechtvaardigen.

Art. 64. De koper dient de nodige voorzorgen te nemen om de te sparen bomen en het bosbestand niet te beschadigen.

Wanneer een gevelde boom is blijven hangen op een voorbehouden of te sparen boom, mag de koper de voorbehouden of te sparen boom alleen kappen mits machtiging van de aangewezen ambtenaar en na vaststelling op tegenspraak van de schade die voortspruit uit de noodzakelijkheid om de voorbehouden of te sparen boom te vellen.

Indien de schadeloosstelling in natura mogelijk is, kan men ter vervanging van de beschadigde bomen, gemerkte bomen van minstens gelijke waarde aanduiden, rekening houdend met de toekomstwaarde, of bomen van mindere waarde mits betaling van het verschil.

Indien de koper niet akkoord gaat met deze vervanging schat men de waarde van de beschadigde bomen; daaraan wordt de schade aan het bestand toegevoegd.

Indien de koper niet bewijst dat hij alle voorzorgen heeft genomen om beschadiging van de te sparen bomen te voorkomen, worden deze als delict hout beschouwd en overeenkomstig artikel 55 verkocht onverminderd de door de

koper te betalen schadeloosstelling en in voorkomend geval, de krachtens de verkoopsvoorwaarden verschuldigde boeten".

Artikel 4 van de bijzondere verkoopsvoorwaarden voor de openbare verkoop van hout uit de bossen van de openbare besturen voor het dienstjaar 2010 stelt het volgende :

"(...)

2. Zo nodig moet de koper op eigen initiatief de nodige maatregelen nemen, (onttoppen, gebruik van trekkabels, ...) om bij de velling geen of minimale schade te veroorzaken. Wanneer de velling niet kan gebeuren zonder schade, moet de betrokken boswachter geraadpleegd worden, die aanwijzingen kan geven en uitzonderingen toestaan.

3. Alle niet-gehamerde bomen zijn van rechtswege voorbehouden, zelfs wanneer ze dood zijn. Wanneer voorbehouden bomen gebroken of omgeworpen worden, moet de koper ze ter plaatse laten liggen en onmiddellijk de boswachter waarschuwen.

(...)"

18. Concreet worden aan de verzoekende partij de volgende tekortkomingen verweten : het niet nemen van de nodige voorzorgen om te sparen bomen niet te beschadigen (artikel 64 van het bosdecreet), het kappen van voorbehouden bomen (artikel 63 van het bosdecreet), het meenemen van voorbehouden bomen (artikel 63 van het bosdecreet en artikel 4.3 van de verkoopsvoorwaarden), het niet verwittigen van de boswachter bij de vaststelling dat de kapping niet zonder schade kan gebeuren (artikel 4.2 van de verkoopsvoorwaarden) en het niet verwittigen van de boswachter bij het kappen van voorbehouden bomen (artikelen 4.2 en 4.3 van de verkoopsvoorwaarden).

Voor elk van deze tenlasteleggingen bestaat een juridische grondslag.

19. Het beroepscomité stelt vast dat de kaalkap van het lot "aob-021" enkel betrekking had op de verkochte populieren en wilgen, doch dat de verzoekende partij ook andere boomsoorten heeft gevelde, waardoor zij voorbehouden bomen heeft gekapt. Deze zienswijze is correct omdat het kappen in

beginsel enkel betrekking heeft op de bomen die het voorwerp waren van de openbare verkoping. In dit verband wordt ook gewezen op de doelstelling van het bosdecreet, namelijk het behoud van bos, en op artikel 4.3 van de verkoopsvoorwaarden, dat bepaalt dat alle niet-gehamerde bomen "van rechtswege voorbehouden" zijn. De omschrijving van het begrip "kaalkap" in het standaardformulier tot aanvraag van een kapmachtiging voor bomen en struiken in privé-bos doet hieraan geen afbreuk, nu zij geen reglementaire draagwijdte heeft en niet kan primeren op het bosdecreet en de geldende verkoopsvoorwaarden. Het feit dat bij sommige loten wel uitdrukkelijk wordt vermeld dat er voorbehouden (te sparen) bomen en struiken zijn, neemt, zoals het beroepscomité terecht stelt, niet weg dat voor het lot "aob-021" de algemene en bijzondere verkoopsvoorwaarden van toepassing zijn. Waar de verzoekende partij aanvoert dat het verbod om niet-gehamerde bomen te kappen niet voor onderbegroeiing geldt, maar enkel voor volwassen bomen, merkt het beroepscomité terecht op dat de verkoopsvoorwaarden niet beperkt zijn tot volwassen of volgroeide bomen.

De omstandigheid dat het beroepscomité en de politierechtbank te Antwerpen er in het verleden in een gelijkaardige zaak een andere zienswijze zouden hebben op nagehouden, betekent niet dat het beroepscomité te dezen niet wettig kon beslissen dat de kaalkap enkel betrekking had op de verkochte populieren en wilgen. Het beroepscomité merkt in het bestreden besluit overigens op dat de politierechtbank te Antwerpen in haar vonnis van 16 december 2008 geen definitie heeft gegeven van het begrip "kaalkap". Bovendien zet het beroepscomité in het bestreden besluit uiteen dat de eerdere en de thans voorliggende zaak niet volledig identiek zijn, omdat, in tegenstelling tot de beslissing van het beroepscomité van 10 september 2007 en voormeld vonnis, in de voorliggende zaak ook de schending van artikel 21 van het besluit van 7 juni 2002 wordt weerhouden. Die bepaling luidt als volgt :

"§ 1. De exploitant is verplicht tijdens de exploitatie de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen opdat geen vermijdbare schade aan de voorbehouden bomen, de aanplantingen en natuurlijke zaailingen, de vegetatie, de bodem, de uitrusting en alle andere aanhorigheden van het bos kan ontstaan.

§ 2. De exploitant is verplicht de exploitatie te verrichten in overleg met de aangestelde. Die kan aanvullende richtlijnen geven en uitzonderingen toestaan op de artikelen 22, 23, § 1, 29, 32, 34 en 35. Telkens als de exploitatie niet zonder schade kan gebeuren, zal de aangestelde geraadpleegd worden. De aangestelde moet zo spoedig mogelijk verwittigd worden bij schade ingevolge exploitatie".

20. Wat de tenlastelegging van het niet verwittigen van de boswachter betreft, merkt het beroepscomité op dat het positief verslag van de boswachter van 2 juni 2010 werd opgesteld naar aanleiding van de aanvang van de werkzaamheden, op het ogenblik dat nog weinig of geen bomen waren geveld, zodat dit verslag nog geen betrekking kon hebben op de uitgevoerde werken. Dit verslag deed derhalve geen afbreuk aan de verplichting voor de verzoekende partij om de boswachter te verwittigen bij de vaststelling dat de kapping niet zonder schade kon gebeuren of bij het kappen van de voorbehouden bomen. Daargelaten het eventueel onderscheid tussen het "verwittigen" en het "raadplegen" van de boswachter, zoals gesteld in artikel 4.2 van de verkoopsvoorwaarden, wordt vastgesteld dat de verzoekende partij geen van beide heeft gedaan. Dat hiervoor niet expliciet in een sanctie is voorzien, doet geen afbreuk aan de artikelen 3 en 4 van het besluit van 8 november 2002, die het naleven van de verkoopsvoorwaarden als vereiste stellen om erkend te blijven als exploitant of koper. Hetzelfde geldt voor artikel 4.3 van de verkoopsvoorwaarden, waarvan de verzoekende partij, als professioneel exploitant en verkoper en bekend met het vakjargon, bezwaarlijk kan volhouden dat het onduidelijk is. Evenmin wordt aangenomen dat de verzoekende partij niet weet wat een "aangestelde" is, temeer daar artikel 4, 1°, van het bosdecreet een "aangestelde" omschrijft als "elk personeelslid van het Agentschap voor Natuur en Bos met een technische, administratieve of bewakingsopdracht".

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

21. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 26 tot 29 van het besluit van 8 november 2002, doordat het comité van beroep een zwaardere sanctie heeft opgelegd dan het erkenningscomité in eerste aanleg, terwijl daarvoor geen wettelijke grondslag bestaat en een door de verzoekende partij ingesteld administratief beroep nooit tot een zwaardere sanctie kan leiden.

22. De verwerende partij antwoordt dat noch uit de relevante bepalingen van het besluit van 8 november 2002, noch uit enig rechtsbeginsel volgt dat het comité van beroep geen zwaardere sanctie kan opleggen dan de sanctie uitgesproken door het erkenningscomité. Zij stelt dat het een wezenlijk kenmerk is van een georganiseerd administratief beroep dat de beroepsinstantie de zaak in haar volledigheid opnieuw beoordeelt en daarbij een eigen beslissing in de plaats stelt van de oorspronkelijke beslissing.

23. In haar memorie van wederantwoord verwijst de verzoekende partij naar de artikelen 202 en 211bis van het wetboek van strafvordering, waaruit zij afleidt dat de straf niet mag worden verzwagd wanneer enkel door de beklaagde beroep is ingesteld, temeer wanneer zoals te dezen de beslissing in beroep niet met eenparigheid van stemmen is genomen.

Beoordeling

24. De beroepsprocedure waarin de artikelen 26 en 27 van het besluit van 8 november 2002 voorzien betreft geen strafrechtelijke procedure, maar een georganiseerd administratief beroep. De artikelen 202 en 211bis van het wetboek van strafvordering zijn dan ook niet van toepassing.

Eén van de wezenskenmerken van een georganiseerd administratief beroep bestaat erin dat de beroepsinstantie de zaak in haar geheel opnieuw onderzoekt, zowel vanuit het oogpunt van de wettigheid als vanuit het oogpunt van de opportuniteit. De beroepsinstantie beschikt dus over een ruime discretionaire bevoegdheid om te oordelen of een sanctie moet worden opgelegd en zo ja, welke sanctie. Deze discretionaire beoordelingsbevoegdheid wordt enkel begrensd door het redelijkheidsbeginsel. In elk geval brengt deze ruime beoordelingsbevoegdheid van de beroepsinstantie mee dat een zwaardere sanctie kan worden uitgesproken dan deze die initieel is opgelegd.

Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

25. In een vierde middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), doordat het bestreden besluit het opleggen van een zwaardere sanctie niet verantwoordt. Ook voert de verzoekende partij de schending aan van de materiële motiveringsplicht, doordat het comité van beroep tot de schorsing van de erkenning heeft beslist, terwijl daarvoor niet de rechtens vereiste feitelijke grondslag aanwezig is.

26. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit de zwaarte van de sanctie afdoende motiveert en dat de feitelijke en juridische gegrondheid van de klacht op uitdrukkelijke wijze werd vastgesteld. De verwerende partij merkt op dat in het licht van artikel 28, § 3, van het besluit van 8 november 2002, dat voorziet in een maximale schorsing van een jaar, de bestreden schorsing van één maand geen zware sanctie is.

27. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat het verweer geen antwoord biedt op de vaststelling dat de bestreden

beslissing niet draagkrachtig gemotiveerd is op het vlak van de bepaling van de sanctie.

Beoordeling

28. Op grond van artikel 2 van de motiveringswet moeten alle bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk worden gemotiveerd. Luidens artikel 3 van dezelfde wet moet de motivering de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en moet de motivering afdoende zijn. 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, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

Het bestreden besluit bevat een omstandige, concrete en precieze motivering omtrent de sanctie die aan de verzoekende partij wordt opgelegd. Uit de beoordeling van het tweede middel is gebleken dat die motivering deugdelijk en afdoende is. Het blijkt niet dat de schorsing van de erkenning voor de duur van één maand in een kennelijke wanverhouding staat tot de inbreuken die in het bestreden besluit zijn opgesomd.

Het vierde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1 De Raad van State verwerpt het beroep.

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

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

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin