

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.724 van 4 februari 2016
in de zaak A. 211.774/VII-39.056.**

In zake : Luc SCHRAMME
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Arnold Gits en Elias Gits
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 President Kennedypark 31a
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 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 25 februari 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 19 december 2013 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de toezichthoudende ambtenaren van het Agentschap voor Natuur en Bos van 4 september 2013, houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen die strekken tot het herstel in de oorspronkelijke toestand van een perceel grasland, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

‡AECQIFIDI-BCDIBCM‡

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 januari 2016.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Ponchaut, die loco advocaat Arnold Gits verschijnt voor verzoeker, en advocaat Clive Rommelaere, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker is landbouwer.

3.2. Op 4 juni 2013 stellen gewestelijke toezichthouders bij het Agentschap voor Natuur en Bos vast dat percelen die tot juli 2009 grasland waren, vanaf 2011 blijken te zijn omgeploegd voor de teelt van maïs.

Aan de basis van deze vaststelling liggen luchtfoto's van het Geografisch Informatie Systeem Vlaanderen (GIS).

3.3. Er wordt proces-verbaal opgesteld wegens overtreding van artikel 13, § 4, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: natuurbehouddecreet) en van 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 (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998).

3.4. Bij een navolgend plaatsbezoek op 9 juni 2013 wordt vastgesteld dat op de percelen maïs was ingezaaid en dat rondom diverse kruiden en grassen worden aangetroffen, waaronder de “Scherpe Boterbloem”, die een indicatieve soort is voor “soortenrijk permanent grasland”.

3.5. Tijdens een verhoor, gehouden op 4 september 2013, betwist verzoeker de kwalificatie als historisch permanent grasland en wijst hij erop dat de vorige eigenaar de betrokken percelen intensief gebruikte als belooppercelen voor runderen, waardoor geen sprake meer was van soortenrijke vegetatie.

3.6. Bij beslissing van 4 september 2013 wordt aan verzoeker als bestuurlijke maatregel opgelegd om de betrokken percelen in hun oorspronkelijke staat te herstellen door ze her in te zaaien met een grasweidemengsel met Italiaans raaigras en een bemestings- en doorzaaiingsverbod van vier jaar in acht te nemen, teneinde de natuurlijke vegetatie de kans te geven zich te herstellen.

3.7. Tegen deze beslissing stelt verzoeker bestuurlijk beroep in.

3.8. Op 22 november 2013 adviseert de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer om het beroep ongegrond te verklaren en de beroepen beslissing te bevestigen.

3.9. Met een besluit van 19 december 2013 wijst de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep af en bevestigt zij de opgelegde bestuurlijke maatregelen.

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

“Overwegende dat verwerende partij op 4 juni 2013 via het Geografisch Informatiesysteem Vlaanderen (GIS) het perceel kadastraal gelegen Brugge, afdeling 15, sectie C, grondnummers 260E en 338, controleerde; dat dit perceel gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, in een speciale beschermingszone Vogelrichtlijngebied (Poldercomplex) en in een gebied met overdruk Fauna; dat het perceel op de biologische waarderingskaart werd opgenomen in 2004 als een Historisch Permanent Grasland (HPG), dat dermate ontwikkeld was dat er indicatieve soorten aanwezig waren die deze bepaalde graslanden typeren; dat verwerende partij vaststelde dat op basis van verscheidene luchtfoto’s aangetoond werd dat er op dit perceel tot juli 2009 sprake was van een grasland; dat de luchtfoto’s vanaf 2011 volgens verwerende partij aantoonden dat het perceel met grondnummers 260E en 338 omgeploegd was en dat het grasland bijgevolg gescheurd was; dat verwerende partij op basis van teeltplangegevens, verkregen door de perceelsaangifte van het Agentschap voor Landbouw en Visserij, vaststelde dat het perceel grasland in 2010, na minstens 10 jaar ononderbroken grasland te zijn geweest, werd gescheurd voor de teelt van silomaïs;

Overwegende dat verwerende partij op 9 juni 2013 ter plaatse vaststelde dat het perceel op dat moment als akker werd gebruikt en dat er maïs was ingezaaid; dat in de randen rondom het perceel verwerende partij vaststelde dat er ‘Scherpe Boterbloem’ groeide, zijnde een indicatieve soort die historische permanente graslanden typeren; dat verwerende partij vaststelde dat deze soort ook in de aangrenzende percelen aanwezig was;

Overwegende dat verwerende partij aan haar vaststellingen in het proces-verbaal d.d. 26 juni 2013 een fotodossier van het perceel ter plaatse toevoegde, evenals een situeringsplan en orthofoto’s van 2007, 2008, 2009 en 2011 van het perceel, evenals de Biologische Waarderingskaart (BWK) en een overzicht van de teeltplannen;

Overwegende dat beroepsindieners op 4 september 2013 verhoord werd door verwerende partij; dat beroepsindieners in dit verhoor aangaf dat hij zowel eigenaar als gebruiker van het betrokken perceel was; dat beroepsindieners aangaf het perceel sinds 2005 te gebruiken en dat hijzelf in mei 2010 het grasland had gescheurd om het met maïs in te zaaien; dat verwerende partij tijdens het verhoor meedeelde dat het scheuren van soortenrijk permanent grasland in vogelrichtlijngebied verboden is en dat er een besluit houdende bestuurlijke maatregel zou opgelegd worden; dat beroepsindieners de kwalificatie als historisch permanent grasland betwistte en stelde dat het perceel ten onrechte gekarteerd werd; dat beroepsindieners stelde dat zijn voorganger dit perceel intensief liet begrazen en dat daardoor er op dat perceel geen

soortenrijke vegetatie meer aanwezig was en dat het perceel bezaaid was met pemen (onkruidgras) en daarom door beroepsindiener werd doodgesproeid en omgezet naar akkerland;

Overwegende dat om een bestuurlijke maatregel op te leggen er een milieumisdrijf moet vastgesteld zijn conform artikel 16.4.5 DABM;

Overwegende dat de toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos, provinciale afdeling West-Vlaanderen, op 26 juni 2013 een proces-verbaal BG.64J.H2.150044/13 opstelde lastens de heer Luc Schramme, voor schending van artikel 13 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurdecreet) en artikel 7 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 (Natuurbesluit);

Overwegende dat artikel 13, § 4, van het Natuurdecreet bepaalt dat het wijzigen van de vegetatie of het geheel of gedeeltelijk wijzigen van kleine landschapselementen of de vegetatie ervan, voor zover de Vlaamse Regering die wijzigingen niet verbiedt, afhankelijk gemaakt wordt van het verkrijgen van een vergunning; dat het daarbij o.a. gaat om de gebieden afgebakend volgens of in uitvoering van internationale overeenkomsten of verdragen betreffende het natuurbehoud of van akten betreffende het natuurbehoud, met inbegrip van Europese richtlijnen, vastgesteld op grond van internationale verdragen;

Overwegende dat artikel 13, § 5, van het Natuurdecreet bepaalt dat het wijzigen van de vegetatie of het geheel of gedeeltelijk wijzigen van kleine landschapselementen of de vegetatie ervan, voor zover de Vlaamse Regering die wijzigingen niet verbiedt, tevens afhankelijk gemaakt wordt van het verkrijgen van een vergunning, in de volgende gebieden:

1° de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden, (...);

Overwegende dat artikel 7, 4°, van het Natuurbesluit bepaalt dat het wijzigen van historisch permanente graslanden, met inbegrip van het daaraan verbonden microreliëf, verboden is, indien deze gelegen zijn in beschermingsgebied Poldercomplex;

Overwegende dat artikel 14, §1, van het Natuurdecreet bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon die manueel, met mechanische middelen of bestrijdingsmiddelen en met vaste of mobiele geluidsbronnen ingrijpt op of in de onmiddellijke omgeving van natuurlijke en deels natuurlijke habitats of ecosystemen, op waterrijke gebieden, op natuurlijke en halfnatuurlijke vegetaties, op wilde inheemse fauna of flora of trekkende wilde diersoorten of hun respectieve habitats of leefgebieden, of op kleine landschapselementen, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat deze habitats, ecosystemen, waterrijke gebieden, vegetaties, fauna, flora of kleine landschapselementen daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, verplicht is om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden geveerd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is te herstellen; dat deze bepaling eveneens geldt ten aanzien van wie opdracht geeft tot de hierboven bedoelde ingrepen;

Overwegende dat beroepsindiener toegeeft zelf het perceel grasland te hebben omgeploegd in mei 2010; dat hij betwist dat het betrokken perceel in 2004 terecht zou zijn gekarteerd als zijnde historisch permanent grasland; dat

beroepsindiener beweert dat de vorige eigenaar het perceel intensiever gebruikte dan de andere percelen; dat door de grote veebezetting op het perceel destijds er zeker geen sprake van historische grassen was op het perceel; dat beroepsindiener stelt dat bij zijn ingebruikname in 2005 dan ook geen historische grassen aanwezig waren op het perceel; dat beroepsindiener een orthofoto van 2005 aanbrengt waarin hij wijst op het kleurverschil tussen het betrokken perceel en het aansluitend perceel 260/02A; dat deze vroegere foto moet aantonen dat de kartering verkeerdelijk het betrokken perceel en perceel 260/02A zou hebben aanzien als soortgelijke graslanden;

Overwegende dat verwerende partij echter kon vaststellen dat er in de perceelsranden van het betrokken perceel en in de aanliggende percelen grasland Scherpe Boterbloem aanwezig was, die als indicatieve soort juist typerend is voor historisch permanente graslanden; dat een intensieve begrazing in de jaren voor de ingebruikname geen afbreuk doet aan de vaststellingen van de karteerder in 2004 dat er indicatieve soorten aanwezig waren op het perceel, en aan de vaststellingen van verwerende partij in 2013 dat er nog steeds indicatieve soorten aanwezig zijn in de niet omgeploegde perceelsranden;

Overwegende de bewering van beroepsindiener dat de aanwezigheid van de indicatieve soort in de perceelsranden niet zou bewijzen dat de indicatieve soort ooit op het betrokken perceel aanwezig was geweest; dat dit niet te rijmen valt met de vaststellingen van de verwerende partij en de kartering van de BWK;

Overwegende dat artikel 2, 5°, Natuurdecreet historisch permanent grasland definieert als ‘een halfnatuurlijke vegetatie bestaande uit grasland gekenmerkt door het langdurige grondgebruik als graasweide, hooiland of wisselweide met ofwel cultuurhistorische waarde, ofwel een soortenrijke vegetatie van kruiden en grassoorten waarbij het milieu wordt gekenmerkt door aanwezigheid van sloten, greppels, poelen uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones.’; dat artikel 16.3.25 DABM het volgende bepaalt: ‘Het proces-verbaal heeft bewijswaarde tot het tegendeel is bewezen. Als de vermoedelijke overtreder bekend is, wordt op straffe van verval van de bewijswaarde tot het tegendeel, aan de vermoedelijke overtreder kennis gegeven van een kopie van het proces-verbaal. Die kennisgeving gebeurt binnen een termijn van veertien dagen, die een aanvang neemt op de dag na de vaststelling van het milieumisdrijf’; dat uit de vaststellingen gedaan door verwerende partij in het proces-verbaal informatie wordt gegeven over de toestand van de percelen vóór het omploegen ervan door beroepsindiener; dat hieruit blijkt dat er sprake was van een vegetatie bestaande uit grasland gekenmerkt door de aanwezigheid van indicatieve soorten; dat de BWK het perceel karteert als biologisch waardevol, soortenrijk permanent cultuurgrasland met relictten van halfnatuurlijke graslanden (code Hp*); dat dit perceel gelegen is in een speciaal beschermingszone ‘Zone Vogelrichtlijngebied’ (Poldercomplex); dat op de archiefphoto’s uit 2007, 2008 en 2009 ook te zien is dat het perceel qua botanische status steeds leek aan te sluiten bij perceel 260/02A; dat deze de orthofoto van 2005 die beroepsindiener aanbrengt, waarin hij wijst op het kleurverschil tussen het betrokken perceel en het aansluitend perceel 260/02A, enigszins tegenspreken;

Overwegende dat verwerende partij aldus ter plaatse de nodige

vaststellingen heeft gedaan, gegevens opgezocht en verzameld heeft; dat hieruit blijkt dat verwerende partij om te komen tot de kwalificatie van HPG op de betrokken percelen zich eerst steunde op artikel 2.5° van het Natuurdecreet (definitie), op bijlage IV van het Natuurbesluit (indicatieve verwijzing naar de karteringseenheden), de ligging in een specifieke beschermingszone en op archieffoto's; dat hieruit volgt dat er niet louter en alleen op de BWK werd gesteund om de betrokken percelen te catalogeren als HPG; dat de BWK geen bindende juridische waarde heeft maar dat de indicaties en de aanvullende gegevens opgenomen in het proces-verbaal voldoende duidelijk aantonen dat er weldegelijk HPG aanwezig was op de percelen in kwestie en dat deze elementen in overtuigende mate de kartering van 2004 onderbouwen;

Overwegende dat de vaststellingen, zoals hierboven uiteengezet, in hun geheel voldoende duidelijk, vaststaand en waarheidsgetrouw zijn;

Overwegende dat de argumenten van beroepsindiener van niet-aangifte van het perceel voor schadevergoeding voor wildschade in 2010 en de argumentatie omtrent de verbetering van het bedrijfsmanagement niet kunnen beschouwd worden als relevant voor de beoordeling van dit dossier;

Overwegende dat het milieumisdrijf, het scheuren van historisch permanent grasland, vaststaat in hoofde van beroepsindiener;

Overwegende dat artikel 16.4.4 DABM bepaalt dat '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';

Overwegende dat de bestreden beslissing de reconstructie beoogt van de oorspronkelijke toestand; dat een herstel van de vegetatielaag wordt opgelegd door het herinzaaien tegen 1 april 2014 met een grasweidemengsel dat het herstel van de oorspronkelijke vegetatie zal bespoedigen, en het niet bemesten en niet doorzaaien van het perceel gedurende vier jaren, niet beschouwd kan worden als onevenredig;

Overwegende dat het milieumisdrijf in hoofde van beroepsindiener, de heer Luc Schramme, vaststaat en de bestuurlijke maatregel terecht werd opgelegd".

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 16.1.1, 16°, 16.1.2, 2°, en 16.4.5 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, van artikel 2, 5°, van het natuurbehouddecreet, van artikel 7, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering

van 23 juli 1998, van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat de kwalificatie van de betrokken percelen als “historisch permanent grasland” op onwettige wijze is gebeurd, waardoor het bestaan van een milieumisdrijf niet wordt aangetoond en er bijgevolg geen bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd.

Verzoeker betoogt dat in het bestreden besluit wordt verwezen naar de kartering van de percelen in de Biologische Waarderingskaart, en naar de gegevens die werden opgenomen in het (aanvullend) proces-verbaal. Deze motieven zijn evenwel ontoereikend. De Biologische Waarderingskaart werd niet wettig vastgesteld en evenmin bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, zodat zij geen bindende of verordenende kracht heeft en hem niet tegenstelbaar is, wat reeds meermaals werd bevestigd door de Raad van State. Een loutere verwijzing naar deze kaart volstaat niet als motivering van de bestreden beslissing. Hieraan kan niet worden voorbijgegaan door een loutere verwijzing naar “overige gegevens” die in het proces-verbaal werden opgenomen en die de kartering op voldoende wijze zouden onderbouwen. Bovendien slaagt de verwerende partij er niet in aan te tonen dat de betrokken percelen daadwerkelijk als “historisch permanent grasland” in de zin van artikel 2, 5°, van het natuurbehouddecreet moeten worden gecatalogeerd. In casu beantwoorden de percelen niet aan de vereiste van de soortenrijke vegetatie van kruiden en grassoorten, waarbij het milieu wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones, minstens wordt dit niet aangeduid in het proces-verbaal of in de bestreden beslissing. Het dossier werd aldus niet volledig onderzocht en er werd voorbijgegaan aan de vraag of de percelen al dan niet beantwoorden aan de definitie van “historisch permanent grasland”. Derhalve waren de toezichthouders, noch verwerende partij bevoegd om een bestuurlijke maatregel op te leggen.

5. De verwerende partij antwoordt als volgt:

“[...] De verzoekende partij benadrukt dat de Biologische Waarderingskaart ‘niet wettig werd vastgesteld’ en geen ‘bindende of verordenende kracht heeft’

‡AECQIFIDI-BCDIBCM‡

en ‘niet tegenstelbaar is’. Deze woordkeuze doet de waarde van de BWK echter onrecht aan. Vooreerst werd de BWK op een volledig wettige wijze vastgesteld door een wetenschappelijke instelling van het Vlaamse Gewest, zijnde het Instituut voor natuur- en bosonderzoek. De BWK heeft inderdaad geen bindende kracht, doch dit wordt ook niet beweerd en dit doet geen afbreuk aan haar wetenschappelijke informatieve waarde! Tenslotte kan niet ernstig volgehouden worden dat de overheid zich niet op dergelijke wetenschappelijke gegevens zou mogen steunen bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel. In die zin is de BWK dan ook een gegeven dat wel in de discussie met verzoeker kan opgeworpen worden en dat niet zomaar kan genegeerd worden ...

Dergelijke informatieve waarde werd ook reeds door Uw Raad aanvaard, meer bepaald in arrest nr. 84.964 van 27 januari 2000, overweging 2.2.1.2.2.4.; arrest nr. 99.083 van 25 september 2001, overweging 3.1.3; arrest nr. 201.641 van 8 maart 2010, overweging 3.3; arrest nr. 216.079 van 27 oktober 2011, overweging 31.; en arrest nr. 219.447 van 23 mei 2012, overweging 5.8 en 5.9. Zeker de passage uit het arrest nr. 84964 van 27 januari 2000 is interessant :

‘2.2.1.2.2.4. Het loutere feit dat de biologische waarderingskaart geen bindende of verordenende kracht heeft, betekent niet dat de bevoegde overheden er geen rekening zouden mogen mee houden.

De verzoekende partij wijst er zelf op dat de bedoelde biologische waarderingskaart werd opgesteld door de Universiteit Gent, met andere woorden, door hetgeen zichzelf terecht als een ‘wetenschappelijk onderzoekscentrum’ omschrijft.

De verwerende partij moest, behoorlijk besturend, dergelijk gegeven mede in aanmerking nemen om met kennis van zaken te kunnen beslissen.

Het feit dat op wetenschappelijke wijze werd vastgesteld, weze het reeds geruime tijd geleden, dat het betrokken gebied valt onder de begrippen ‘moerassen en waterrijke gebieden’, lijkt dan ook een belangrijk in rechte aanneembaar gegeven te zijn om te besluiten dat de verwerende partij vermocht tot de conclusie te komen dat het bedoelde gebied onder de toepassing van artikel 7 van het uitvoeringsbesluit valt’.

Wat de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege betreft moet, los van de vraag of deze rechtspraak betwistbaar is of niet, erop gewezen worden dat het Milieuhandhavingscollege zich uitsprekt over het bestuurlijk beboeten van bepaalde feiten en dat in die context bepaalde beginselen een rol spelen (zoals de beperkte interpretatie van de strafwet).

[...] De verwerende partij heeft zich helemaal niet louter gesteund op de Biologische Waarderingskaart. Zij heeft in het bestreden besluit ook op de verschillende vaststellingen gewezen waaruit, in het geheel genomen, afdoende blijkt dat de betrokken percelen voor het scheuren ervan wel degelijk als ‘historisch permanent grasland’ konden worden gekwalificeerd. Het besluit wijst er onder meer op:

- dat het perceel gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dit element kan van belang zijn voor de beoordeling van de eventuele cultuurhistorische waarde van het perceel;

- dat in 2013 werd vastgesteld dat er in de perceelsranden van het betrokken perceel en in de aanliggende percelen (historische permanent) grasland Scherpe Boterbloem aanwezig was, die als indicatieve soort typerend is voor historisch permanente graslanden;
- dat een intensieve begrazing in de jaren voor de ingebruikname geen afbreuk doet aan de vaststellingen van de karteerder in 2004 dat er indicatieve soorten aanwezig waren op het perceel, en aan de vaststellingen dat er in 2013 nog steeds indicatieve soorten aanwezig zijn in de niet omgeploegde perceelsranden;
- dat de bewering van beroepsindiener dat de aanwezigheid van de indicatieve soort in de perceelsranden niet zou bewijzen dat de indicatieve soort ooit op het betrokken perceel aanwezig was geweest, niet te rijmen valt met de vaststellingen in 2013 en de kartering van de BWK;
- dat het proces-verbaal informatie verstrekt over de toestand van de percelen vóór het omploegen ervan door de beroepsindiener, waaruit o.a. blijkt dat op de archieffoto's uit 2007, 2008 en 2009 te zien is dat het perceel qua botanische status steeds leek aan te sluiten bij perceel 260/02A (een aanliggend perceel historisch permanent grasland waarvan bij het plaatsbezoek werd vastgesteld dat er Scherpe Boterbloem in aanwezig is);
- dat de orthofoto van 2005 die de verzoekende partij aanbrengt weliswaar een kleurverschil laat zien tussen de betrokken percelen en het aansluitend perceel 260/02A, dat er echter ook verscheidene orthofoto's van 2007, 2008 en 2009 werden opgezocht die een ander beeld geven, en dat de ter plaatse gedane vaststellingen en opgezochte gegevens, zoals hierboven uiteengezet, in hun geheel voldoende duidelijk, vaststaand en waarheidsgetrouw zijn, om te besluiten dat het perceel, voor het scheuren ervan, een 'historisch permanent grasland' was, zodat het milieumisdrijf in hoofde van de verzoekende partij vaststaat.

Anders dan de verzoekende partij wil laten uitschijnen met zijn opmerking inzake de bijzondere wettelijke bewijswaarde van een proces-verbaal, vermocht de verwerende partij wel degelijk naar bijzondere bewijswaarde van het PV en naar de in het proces-verbaal opgenomen ter plaatse gedane vaststellingen en opgezochte gegevens te verwijzen om daaruit af te leiden dat deze, in hun geheel genomen, voldoende duidelijk, vaststaand en waarheidsgetrouw zijn om te besluiten dat het perceel kwalificeerde als 'historisch permanent grasland' toen het door de verzoekende partij werd gescheurd. Door het verwijzen naar de bewijswaarde van dat PV en naar de feitelijke vaststellingen en opgezochte gegevens, heeft de verwerende partij geenszins voorgehouden dat er enige bijzondere wettelijke bewijswaarde zou kleven aan de in het PV gegeven invulling van het begrip 'historisch permanent grasland'.

Het is, tot slot, ook volkomen onterecht dat de verzoekende partij stelt dat nergens zou zijn gemotiveerd dat het perceel daadwerkelijk kwalificeert als 'historisch permanent grasland' in de zin van artikel 2, 5° van het Decreet Natuurbehoud. In tegendeel wijst het bestreden besluit er uitdrukkelijk op dat

steunde op de definitie van artikel 2, 5° van het Decreet Natuurbehoud en de ter plaatse gedane vaststellingen en opgezochte gegevens voldoende blijkt dat er wel degelijk HPG (historisch permanent grasland) aanwezig was op de percelen in kwestie.

Dat er daarbij niet ook nog expliciet wordt vermeld dat er sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones aanwezig zijn, vormt dan ook geen motiveringsgebrek, noch een gebrek in de zorgvuldigheidsplicht, zeker niet nu minstens de aanwezigheid van het waterloopje Waterhofstedegeleed en enkele sloten in de directe omgeving van de percelen uit het kaartmateriaal opgenomen op pagina 1/4 van bijlage 1 bij het aanvankelijk proces-verbaal d.d. 4 juni 2013 blijkt, en de verzoekende partij, waar hij in zijn beroepschrift tegen de opgelegde bestuurlijke maatregel weliswaar de kwalificatie van de percelen als ‘historisch permanent grasland’ heeft betwist, dit louter deed aan de hand van de bewering dat er op de percelen geen soortenrijke vegetatie meer aanwezig zou zijn geweest in 2005 door intensief beloop van de percelen door runderen. Nooit werd er betwist dat het milieu waarin het perceel is gelegen niet zou zijn gekenmerkt door de aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones.

De motiveringsplicht gaat niet zo ver dat de verwerende partij, benevens de algemene overweging dat uit de vaststellingen en gedane opzoekingen afdoende blijkt dat er HPG in de zin van artikel 2, 5° van het Decreet Natuurbehoud aanwezig was op de percelen, ook expliciet zou moeten vermelden hoe precies is voldaan aan alle onderdelen van die definitie, en al zeker niet waar het een onderdeel van de definitie betreft waarvan nooit werd betwist dat daaraan is voldaan.

[...] De motivering van de bestreden beslissing wijst ook op de natuurzorgplicht die krachtens artikel 14, § 1 van het Decreet Natuurbehoud rust op verzoekende partij. Uit deze bepaling, die een verfijning is van het zorgvuldigheidsbeginsel, volgt dat indien men onzeker is over het al dan niet waardevolle karakter van een bepaald natuurelement, men als normaal zorgvuldig persoon beroep doet op deskundigen, de overheid of informatiekkanalen die door de overheid worden ter beschikking gesteld zoals de Biologische Waarderingskaart. [...] De verzoekende partij heeft in zijn verhoor voorafgaand aan het opleggen van de bestuurlijke maatregel te kennen gegeven dat hij ervan op de hoogte was dat zijn perceel als historisch permanent grasland gekarteerd werd maar dat hij het er niet mee eens was. In die omstandigheden had de verzoekende partij een ontheffing van het verbod op vegetatiewijziging moeten vragen en eventueel in kader daarvan de discussie over de al dan niet juiste kartering met de overheid kunnen aangaan. Door gewoonweg het perceel om te ploegen heeft hij het verrichten van tegensprekelijke vaststellingen omtrent hetgeen hij beweert bemoeilijkt, en de overheid een bewijsmogelijkheid ontnomen. Wanneer zou worden toegelaten dat de verzoekende partij dan vervolgens zelf een onomstotelijk bewijs eist - een bewijs dat hij zelf door zijn onzorgvuldige houding heeft vernietigd - dan zou het de overheid nagenoeg onmogelijk worden gemaakt om de in de regelgeving voorziene bescherming van historisch permanent grasland te handhaven, hetgeen in een rechtsstaat kennelijk niet de bedoeling kan zijn ... Het feit dat

verzoekende partij zelf, wetende dat zijn perceel als historisch permanent grasland was gekarteerd, het bewijsmateriaal bij uitstek daarvan heeft vernietigd door het perceel om te ploegen, moet mede in rekening gebracht worden bij de beoordeling of de verwerende partij, op grond van de haar nog beschikbare gegevens, mocht besluiten dat het perceel wel degelijk kwalificeerde als ‘historisch permanent grassland’”.

6. In zijn laatste memorie ontkent verzoeker dat hij wist dat de betrokken percelen aangemerkt worden als historisch permanent grasland. Voorts wijst hij erop dat in het proces-verbaal wordt gesteld dat geen microreliëf werd aangetroffen, dat uit luchtfoto's niet de aanwezigheid blijkt van sloten, greppels, poelen, bronnen of kwelzones en dat de verwijzing naar één beek of een soortgelijk gebied in de omgeving niet volstaat. Evenmin worden bewijzen geput uit de inventarisaties van de gemeentelijke natuurontwikkelingsplannen, plannen van landinrichtings-, ruilverkavelings- of natuurinrichtingsprojecten, bos- of natuurbeheersplannen, aanvragen voor beheersovereenkomsten voor perceelsrandenbeheer of onderhoud van kleine landschapselementen. Tot slot wijst verzoeker erop dat de Vlaamse regering op 26 september 2014 een besluit heeft genomen waarbij de ontwerpkaarten van de historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders voorlopig worden vastgesteld en dat de betrokken percelen niet zijn opgenomen als historisch permanent grasland.

7. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat verzoeker in zijn beroepschrift tegen de opgelegde bestuurlijke maatregel louter de kwalificatie van de percelen als historisch permanent grasland heeft betwist doordat op de percelen geen soortenrijke vegetatie meer aanwezig zou zijn door het intensief beloop van runderen en dat nooit werd betwist dat het milieu niet zou zijn gekenmerkt door de aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones en dat de vaststellingen in de bestreden beslissing afdoende duidelijk zijn en feitelijk niet worden tegengesproken. De omstandigheid dat de betrokken percelen niet als historisch permanent grasland zijn opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 26 september 2014, bewijst niet dat deze kwalificatie niet bestond op het ogenblik dat verzoeker tot de vernietiging ervan is overgaan door het perceel in 2011 om te ploegen.

Beoordeling

8. Wanneer aan een persoon een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd, rust hierbij, krachtens de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, op de overheid de plicht om in de akte, naast de juridische, ook de feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een afdoende wijze. Het begrip “afdoende” impliceert dat de motivering draagkrachtig en pertinent moet zijn, hetgeen onder meer inhoudt dat zij duidelijk, concreet en precies dient te zijn.

9. De bestreden beslissing verplicht verzoeker een beweerd historisch permanent grasland in zijn oorspronkelijke toestand te herstellen.

Het begrip “historisch permanent grasland” wordt in artikel 2, 5°, van het natuurbehouddecreet omschreven als “een halfnatuurlijke vegetatie bestaande uit grasland gekenmerkt door het langdurige grondgebruik als graasweide, hooiland of wisselweide met ofwel cultuurhistorische waarde, ofwel een soortenrijke vegetatie van kruiden en grassoorten waarbij het milieu wordt gekenmerkt door aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones”.

Voor het kwalificeren van het betrokken perceel als historisch permanent grasland in de zin van voormelde bepaling, steunt de verwerende partij onder meer op de biologische waarderingskaart waarbij het perceel in kaart werd gebracht als biologisch waardevol, soortenrijk permanent cultuurgrasland met relictten van halfnatuurlijke graslanden (karteringseenheid met code Hp* volgens bijlage IV bij het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998).

De biologische waarderingskaart heeft geen verordenende of bindende kracht. Dit betekent evenwel niet dat de verwerende partij deze

waarderingskaart niet als indicatief element bij haar beoordeling mag betrekken. Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de kwalificatie van het betrokken perceel als historisch permanent grasland niet enkel steunt op de biologische waarderingskaart, maar dat in dit verband ook wordt gewezen op de vaststellingen van de toezichthouders dat verscheidene luchtfoto's aantonen dat er tot juli 2009 sprake was van een grasland, dat uit teeltplangegevens kan worden afgeleid dat het perceel minstens 10 jaar als grasland werd gebruikt, dat tijdens het plaatsbezoek van 9 juni 2013 werd vastgesteld dat in de niet-omgeploegde randen rondom het perceel, alsmede op de aangrenzende percelen, diverse kruiden en grassen worden aangetroffen waaronder de "Scherpe Boterbloem", dat de aanwezigheid van die indicatieve soort typerend is voor historisch permanente graslanden, dat het perceel gelegen is in een speciale beschermingszone "Zone Vogelrichtlijngebied Poldercomplex" en dat op archieffoto's van 2007, 2008 en 2009 te zien is dat het perceel qua botanische status lijkt aan te sluiten bij perceel nr. 260/02A.

Op grond van deze pertinente en overeenstemmende gegevens heeft de verwerende partij afdoende verantwoord waarom zij van oordeel is dat het betrokken perceel als historisch permanent grasland moet worden beschouwd. In zoverre verzoeker tegen deze redengeving inbrengt dat het milieu te dezen niet wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones, negeert hij de kaarten en het fotomateriaal dat deel uitmaakt van het administratief dossier. Uit die dossiergegevens blijkt onder meer dat het Waterhofstedegeleed gesitueerd is in de onmiddellijke nabijheid van het betrokken perceel. Met de loutere stelling dat één beek in de omgeving niet volstaat, toont verzoeker niet aan dat de kwalificatie als historisch permanent grasland gebaseerd is op onjuiste gegevens. Voorts wordt vastgesteld dat verzoeker dit argument niet heeft aangevoerd in zijn beroepschrift. De formelemotiveringsplicht reikt niet zover dat de beroepsinstantie uitdrukkelijk dient te antwoorden op onbestaande beroepsargumenten. Evenmin verplicht de uitdrukkelijke motiveringsverplichting het bestuur om te anticiperen op nieuwe argumenten die de betrokkene voor het eerst in een jurisdictionele procedure

aanvoert.

Tot slot valt niet in te zien hoe verzoeker een argument kan putten uit het feit dat een vernietigd grasland niet werd opgenomen in de voorlopige vaststelling, bij besluit van de Vlaamse regering van 26 september 2014, van de historisch permanente graslanden in de landbouwtreek de Polders.

Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. 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 vier februari tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Barra,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys