

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.460 van 21 april 2016
in de zaak A. 213.459/VII-39.200.**

In zake : 1. Roger D'HOEDT
 2. Andy D'HOEDT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Geert Ampe
 kantoor houdend te 8400 Oostende
 Kerkstraat 38
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip Vincke
 kantoor houdend te 8580 Avelgem
 Kasteelstraat 13
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 augustus 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 13 juni 2014 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de toezichthouders van het Agentschap voor Natuur en Bos van 4 maart 2014, houdende het opleggen van bestuurlijke herstelmaatregelen, deels gegrond wordt verklaard en de opgelegde bestuurlijke maatregelen worden hervormd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verzoekers hebben een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 maart 2016.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Amélie Cornille, die loco advocaat Geert Ampe verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De natuurinspecteur van het Agentschap voor Natuur en Bos stelt, lastens de verzoekers, op 20 december 2013 en 19 februari 2014 een proces-verbaal op wegens diverse milieumisdrijven.

De processen-verbaal worden overgemaakt aan de procureur des Konings te Kortrijk.

3.2. Aan de verzoekers wordt op 4 maart 2014 een bestuurlijke maatregel opgelegd waarbij wordt bevolen de percelen in hun oorspronkelijke staat te herstellen, inzonderheid door ze eenmalig herin te zaaien met een specifieke grassoort, alle opgevoerde aarde te verwijderen, de gracht in zijn oorspronkelijke staat te herstellen, alle aangevoerde aarde van bedenkelijke kwaliteit af te graven tot op het oorspronkelijke niveau, de percelen gedurende vier jaar niet te bemesten anders dan met dierlijke bemesting, distels bij voorkeur machinaal te bestrijden, zich te onthouden van enige doorzaaiing van de grasmat en de percelen in de toekomst te onderhouden als grasland.

3.3. Op 18 maart 2014 stellen de verzoekers bij de bevoegde Vlaamse minister bestuurlijk beroep in tegen de voormelde beslissing.

3.4. In het kader van de beroepsprocedure brengt de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer een deels gunstig advies uit.

3.5. Op 13 juni 2014 beslist de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep deels gegrond te verklaren en de beroepen herstelmaatregel in die zin te hervormen dat enkel nog wordt bevolen de gracht in zijn oorspronkelijke staat te herstellen en alle aangevoerde aarde van “bedenkelijke kwaliteit” (met steenslag en vuilresten) af te graven tot op het oorspronkelijke niveau. De overige bepalingen van de beroepen beslissing worden opgeheven.

Dit is het thans bestreden besluit.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Overeenkomstig artikel 21, zesde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt de laattijdig ingediende memorie van antwoord van de verwerende partij uit de debatten geweerd.

5. Evenmin heeft de verwerende partij binnen de voorgeschreven termijn een administratief dossier aan de Raad van State toegestuurd.

In hun toelichtende memorie vragen de verzoekers de toepassing van artikel 21, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

6. De verwerende partij heeft buiten de voorgeschreven termijn alsnog het administratief dossier ingediend. Zulks doet geen afbreuk aan de toepassing van artikel 21, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De door de verzoekers aangehaalde feiten worden bijgevolg, met toepassing van voornoemd artikel 21, derde lid, als bewezen geacht tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn. Ter appreciatie van dit laatste mag de Raad van State wel bij wijze van inlichting acht slaan op de stukken van het laattijdig meegedeeld dossier.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

7. In haar laatste memorie werpt de verwerende partij op dat bij het verzoekschrift geen inventaris van de stukken werd gevoegd, wat in strijd is met artikel 3bis, 6°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

8. De exceptie mist feitelijke grondslag. Bij het verzoekschrift is wel degelijk een “inventaris der stukken” gevoegd. Bovendien zijn de door de verzoekers neergelegde stukken genummerd overeenkomstig deze inventaris.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekers voeren in een eerste middel de schending aan van de artikelen 16.4.5, 16.4.7, § 1, 1°, en 16.6.3quater van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: milieubeleidsdecreet), van artikel 13 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: natuurbehouddecreet), van 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 (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998), van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

In dit middel klagen de verzoekers aan dat de in eerste aanleg genomen beslissing van 4 maart 2014 reeds was genomen terwijl eerste verzoeker nog niet was gehoord en “op een ogenblik dat het onderzoek nog volop lopende was, met dien verstande dat een aanvullend verhoor was gepland, van de beide verzoekende partijen, op 25 april 2014”.

Uit dit verder onderzoek is, zo vervolgen de verzoekers, gebleken dat er minstens vanaf 2006 geen gracht of greppel aanwezig was. Daarnaast heeft dit onderzoek geen uitsluitsel gebracht nopens de vraag of er, vóór 2006, een gracht of greppel aanwezig was. Waar de verzoekers de aanwezigheid van een gracht steeds formeel hebben betwist en hebben gesteld dat het om een perceelsgrens gaat met twee omheiningen en daartussen verdord gras, is het, zoals blijkt uit het verder onderzoek, perfect mogelijk de in het bestreden besluit aangehaalde foto's foutief te interpreteren.

10. In de toelichtende memorie voegen de verzoekers daar aan toe dat het aanvullend verhoor uiteindelijk pas is doorgegaan op 29 april 2014 en dat tijdens dit verhoor de natuurinspecteur heeft bevestigd dat de eerdere veronderstelling als zou er tot 2009 een gracht hebben bestaan, onjuist is. “Mogelijks” zou er sprake kunnen zijn van een gracht in 2005 doch dit wordt door de verwerende partij niet bewezen.

11. De verwerende partij doet in haar laatste memorie gelden dat overeenkomstig artikel 16.4.17, derde en vierde lid, van het milieubeleidsdecreet binnen een termijn van 90 dagen uitspraak moet worden gedaan over het beroep zodat er geen mogelijkheid was om de bestreden beslissing uit te stellen, dat haar geen verhoor van 25 april 2014 bekend is en, dat, indien de verzoekers het verhoor van 29 april 2014 bedoelen, het eenzijdige verklaringen betreft die ingaan tegen het fotomateriaal dat door de verbalisant wordt neergelegd. Voorts benadrukt zij dat de betrokken passage uit het verhoor van 29 april 2014 enkel kan leiden tot de conclusie dat de gracht reeds in 2006, en niet in 2009, werd gedempt, wat evenwel niet relevant is voor het opleggen van de bestuurlijke maatregel aangezien de verzoekers reeds in 2006 eigenaar en exploitant waren van het betrokken perceel.

12. In hun laatste memorie betogen de verzoekers dat de inspectiedienst zelf heeft ontkracht dat de gracht aanwezig was in 2009 en dat met toepassing van artikel 21, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de in het verzoekschrift aangehaalde feiten als bewezen moeten worden geacht.

Beoordeling

13. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op een zorgvuldige feitenvinding zodat het bestuur op basis van een afdoend en volledig onderzoek van het concrete geval tot zijn besluit komt.

14. Als bestuurlijke maatregel legt het bestreden besluit aan de verzoekers op om een gracht in zijn oorspronkelijke staat te herstellen. De verzoekers betwisten dat er ooit een gracht aanwezig is geweest en zij beweren dat de vermeende gracht in feite een perceelsgrens betrof met twee omheiningen en daartussen verdord gras.

De verwerende partij heeft het standpunt van de verzoekers verworpen op grond van de overwegingen dat “uit het onderzoek gevoerd [...] aan de hand van een topografische kaart van de periode 1991-2008 van GIS, een topokaart van NGI, een luchtfoto van 1979-1990, 3 orthofoto’s van 2000, 2005 en januari 2009 en een digitaal hoogtemodel blijkt dat er minstens tot januari 2009 een gracht aanwezig was”, dat “de aanwezigheid van de gracht aldus gestaafd wordt door diverse elementen [...]”, dat “beroepsindiener er niet in slaagt aan te tonen dat er geen gracht aanwezig was” en “er aldus zeker tot januari 2009 een gracht lag”.

15. Gelet op de aangehaalde motieven heeft de verwerende partij voor zeker aangenomen dat de kwestieuze gracht tot januari 2009 aanwezig was.

Evenwel heeft de toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos tijdens een verhoor van 29 april 2014, dit is alvorens het bestreden besluit werd genomen, melding gemaakt van luchtfoto’s van de Vlaamse Landmaatschappij, genomen in 2006, waarop de betrokken percelen “duidelijk zichtbaar” zijn en waaruit blijkt dat “er van een mogelijke gracht op de perceelsgrenzen geen sprake meer is terwijl dit op de luchtfoto’s van 2005 mogelijks wel nog zo is”.

In zoverre de verwerende partij met zekerheid poneert dat “er [...] tot januari 2009 een gracht lag”, terwijl zulks klaarblijkelijk door de bevoegde inspectiedienst zelf wordt ontkracht, is het bestreden besluit aangetast door een onzorgvuldige feitenvinding. Die onzorgvuldigheid is niet zonder belang aangezien in het bestreden besluit met betrekking tot de aanwezigheid van een

microreliëf en de ophoging met aarde, wordt gesteld dat de verzoekers in 2006 eigenaar werden van het perceel en niet kan worden aangetoond dat er op het moment van de aankoop nog microreliëf aanwezig was op de percelen en dat “het nivelleren van de percelen en het aanvoeren van gebiedsvreemde grond aldus niet aangerekend kan worden” aan de verzoekers. Het aspect van de aanrekenbaarheid moet eveneens betrokken worden op het beweerd dempen door de verzoekers van een vermeende gracht.

Het eerste middel is gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

16. De verzoekers voeren in een tweede middel de schending aan van de artikelen 16.4.5, 16.4.7, § 1, 1°, en 16.6.3quater van het milieubeleidsdecreet, van artikel 13 van het natuurbeschouddecreet, van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 en van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel. Ook werpen de verzoekers de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke grondslag op.

In het middel wordt gesteld dat de bestreden beslissing enerzijds oplegt dat de aangevoerde aarde moet worden afgegraven en anderzijds in de motivering ervan wordt overwogen dat “niet vastgesteld werd dat beroepsindiener de gebiedsvreemde aarde aangevoerd heeft” en dat “het nivelleren van de percelen en het aanvoeren van gebiedsvreemde grond aldus niet aangerekend kan worden aan beroepsindiener”. Bijgevolg menen de verzoekers dat het bestreden besluit elke feitelijke grondslag mist “en gewoon in strijd is met de motivatie die wordt aangebracht door de Minister zelf”.

17. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat de maatregel omtrent het herstel van het reliëf en het verwijderen van de opgevoerde

aarde door het bestreden besluit wordt opgeheven, zodat er geen tegenstrijdigheid is tussen de motivering van de bestreden beslissing en het beschikkend gedeelte ervan.

18. De verzoekers verklaren in hun laatste memorie akte te nemen van het standpunt van de verwerende partij dat geen bestuurlijke maatregel werd opgelegd omtrent het afgraven van aangevoerde aarde.

Beoordeling

19. Hoewel in de motivering van het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt overwogen dat het aanvoeren van gebiedsvreemde grond niet aan de verzoekers kan worden aangerekend en dat de bestreden bestuurlijke maatregelen “deels onterecht” werden opgelegd, wordt desalniettemin in het beschikkend gedeelte van hetzelfde besluit als bestuurlijke maatregel opgelegd dat “[a]lle aangevoerde aarde van bedenkelijke kwaliteit (met steenslag en vuilresten in), moet worden afgegraven tot op het oorspronkelijke niveau”. Voor die maatregel ontbreekt elke verantwoording.

Het tweede middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 13 juni 2014 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de toezichthouders van het Agentschap voor Natuur en Bos van 4 maart 2014, houdende het opleggen van bestuurlijke herstelmaatregelen, deels gegrond wordt verklaard en de opgelegde bestuurlijke maatregelen worden hervormd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekers.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig april tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys