

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 240.039 van 30 november 2017  
in de zaak A. 213.327/VII-39.193.**

In zake : Kristof COSTERMANS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Koen Van Wynsberge  
kantoor houdend te 9860 Oosterzele  
Kwaadbeek 47a  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Filip Vincke  
kantoor houdend te 9600 Ronse  
Grote Markt 33  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 5 augustus 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 27 mei 2014 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing van de toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos van 6 februari 2014 waarbij aan Kristof Costermans een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 231.067 van 30 april 2015 is het debat heropend en wordt de zaak volgens de gewone rechtspleging voortgezet.

Verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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 1 juni 2017.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen Van Wynsberge, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Dirk Abbeloos, die loco advocaat Filip Vincke verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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 veehandelaar. Sinds november 2012 is hij eigenaar van een terrein te Beringen, deelgemeente Paal. Het terrein ligt volgens het gewestplan Hasselt-Genk, vastgesteld bij het koninklijk besluit van 3 april 1979, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

3.2. Bij een plaatsbezoek op 26 november 2013 stellen twee toezichthouders van de Limburgse afdeling van het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB), inbreuken vast op bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van het bosdecreet van 13 juni 1990. Verzoeker wordt over deze vaststellingen gehoord op 2 december 2013. Op 17 december 2013 wordt een aanvankelijk proces-verbaal opgesteld (nr. HA.66B.H2.120127/13), dat aan de procureur des Konings wordt gezonden.

3.3. Op vraag van de procureur des Konings volgt op 22 januari 2014 een tweede terreinbezoek. De vaststellingen worden opgenomen in een navolgend proces-verbaal van 6 februari 2014 (nr. HA.66B.H2.120127/13-01).

3.4. Bij besluit van 6 februari 2014 legt de toezichthoudende ambtenaar van het ANB aan verzoeker de volgende bestuurlijke maatregelen op:

“1.1. : Dit betreft het perceel n° 1001A.

Herstel van het oorspronkelijk reliëf, door het weder afgraven en het verwijderen en afvoeren van de aangevoerde aanhogingslaag van hoeveelheden plaatsvreemde gronden. Dergelijke aangehoogde deklaag weghalen, tot op de oorspronkelijk grondslag van de oorspronkelijk onderliggende bodem. De plaatsvreemde aangevoerde grond heeft een wezenlijk ander uitzicht, samenstelling en kleur, dan de oorspronkelijk onderzittende bodem. De aangevoerde grond te verwijderen totdat de grondslag op oorspronkelijke grondsoort weer wordt blootgelegd.

1.2. : Dit betreft de percelen 1002A , 1001A, 1000, 999.

Herbebossing op de ontboste oppervlaktes, nadat de vreemde grondlaag zal zijn verwijderd en het oorspronkelijke grondniveau weer zal zijn blootgelegd.

Herbebossing te verrichten, op de grondpercelen n°'s 999, 1000, 1001A, 1002A, door het aanplanten met de boomsoort Zwarte Els (*Alnus glutinosa*).

Te gebruiken plantsoenmaat: 2-jarig ‘bosplantsoen’, in de afmetingsmaat 80 à 120 cm.

Plantverband: te nemen op 2 m x 2 m, tussenafstand tussen de rijen te planten boompjes.

Aantal benodigde plantsoenen: 1.500 exemplaren boompjes Zwarte Els

Deze plantsoenen moeten, met een regelmatige tussenafstand (per 2 m aldus), verdeeld worden over de ontboste, te herbeplanten, oppervlakte.

Deze plantsoenen moeten geplant worden ‘volgens de regels van de kunst’, zodanig dat deze nieuwe boompjes op een fatsoenlijke en verzorgde manier worden ingeplaatst, de wortels op deskundige wijze in plantputje ondergebracht opdat de planten ook zullen kunnen groeien en gedijen, en de spillen rechtop geplaatst, de topscheuten onbeschadigd, zodanig dat de planten normaal

omhoog kunnen opwassen.

Indien exemplaren zouden afsterven dienen ze vervangen te worden door gelijkaardige nieuwe exemplaren, in het daarop volgende groeiseizoen.

De plantsoenen moeten worden aangeschaft bij een professionele bosboomkwekerij, zodanig dat ze van een kwaliteitsvolle vorm en herkomst zijn, en er moet een autochtone inlandse herkomst betrokken worden; de aankoopfactuur en het herkomstattest dienen als bewijs.

Tussen de aangeplante boompjes kan vervolgens ook de natuurlijke kieming van elzen, berken, wilgen, ... uit natuurlijke aanvlieging met rondvliegende boomzadjes toegelaten worden.

De geplaatste weidepalen dienen te worden verwijderd van de vernoemde percelen, en er mag geen beweiding met vee op de kwestieuze percelen toegelaten worden.

1.3. : Dit betreft de percelen n° 998B, 996B.

Herbebossing op de kaalgekapte oppervlaktes, tot stand te laten komen door spontane natuurlijke opgroei van wortelscheuten op stronken alsmede door spontane ontkieming van aanvliegende boomzadjes van elzen, berken, wilgen, ... e.d.m.; of dus m.a.w. het toelaten van spontane natuurlijke verjonging van bos op deze percelen”.

3.5. Tegen voornoemde beslissing stelt verzoeker op 24 februari 2014 administratief beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.6. De afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (hierna: AMMC) adviseert om de bestuurlijke maatregelen op te heffen voor wat betreft twee percelen waarvan verzoeker geen eigenaar is (nrs. 998B en 996B), alsook voor twee percelen waarvan onvoldoende vaststaat dat deze voorheen als bos in de zin van het bosdecreet moesten worden beschouwd (nrs. 999 en 1000); voor de percelen 1001A en 1002A adviseert ze om de bestuurlijke maatregelen te bevestigen.

3.7. Op 9 april 2014 vindt een hoorzitting plaats.

3.8. Op 27 mei 2014 wordt het thans bestreden besluit genomen waarbij voor twee van de zes percelen (nrs. 1001A en 1002A) de bestuurlijke maatregelen worden bevestigd.

In die beslissing worden de argumenten van het beroepsschrift weergegeven als volgt:

“Gelet op het feit dat beroepsindiener in zijn beroepsschrift volgende bezwaren doet gelden met betrekking tot de bestreden beslissing:

- De percelen zijn volgens de notariële akte beschreven als 2 respectievelijk 4 percelen landbouwgrond en hebben niet de bestemming bosgebied volgens het gewestplan en liggen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied;
- Er is nooit een toestemming bekomen van het college van burgemeester en schepenen om het agrarische gebied te bebossen, wat uitdrukkelijk vereist is in toepassing van artikel 11.4.1, laatste lid, van het KB van 28 december 1972 houdende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen;
- De percelen in kwestie hebben nooit een bosfunctie vervuld. Het betreffen integendeel vernatte hooiweiden waar spontaan en in het wilde weg wat houtgroei is ontwikkeld;
- De percelen in kwestie zijn niet gelegen binnen Habitatrichtlijn of vogelrichtlijngebied. Zij maken evenmin onderdeel uit van de percelen van het VEN of IVON;
- Uit de kleurenorthofoto's blijkt duidelijk dat er op de percelen in kwestie een zeer verspreide plantengroei aanwezig is (hetgeen overeenstemt met de vermelding in de boskartering dat de sluitingsgraad minder dan 1/3 bedraagt);
- De biologische waarderingskaart stelt dat de percelen 999, 1000, 1001a, 997b en 998b gekarteerd worden als soortenrijk permanent cultuurgrasland met relictten van halfnatuurlijke graslanden enerzijds en als struweel van zwarte els anderzijds. Het achterliggende perceel 1002a is in de biologische waarderingskaart gekarteerd als struwelenopslag met verstoorde gronden. Op grond van de BWK en op grond van luchtfoto's is het betwistbaar dat de percelen als bos zouden dienen te worden beschouwd;
- Het gaat integendeel mogelijk om percelen waar bepaalde natuurelementen aanwezig zijn (die er thans trouwens nog steeds zijn) en waar wat verspreide beplanting (niet hoogstammigen) aanwezig is. Uit de eigen tellingen van beroepende partij blijkt immers dat er op alle percelen samen 45-tal stronken aanwezig zijn. Uit de foto's in bijlage blijkt overigens zeer duidelijk dat het gaat om niet-hoogstammigen. Immers de stronken hebben aan de grond amper een diameter van 20 à 25 cm. Om die reden kan er onmogelijk worden voorgehouden dat het zou gaan om hoogstammigen, i.e. bomen die op een meter boven het maaiveld een stamomtrek van een meter vertonen;
- Het kan dus reeds prima facie worden vastgesteld dat er ter plaatse geen bos aanwezig was, zodat er ook van enige ontbossing geen sprake kan zijn;
- Opdat er van ontbossing sprake zou zijn, is het allereerst cruciaal dat er voorafgaand aan de beweerde ontbossing, een bos aanwezig was

voorafgaand aan de geviseerde handelingen. Artikel 4, 15°, van het Bosdecreet stelt immers dat als ontbossen dient te worden beschouwd: iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven. Voor geen enkele van de percelen is bewezen dat er een bosfunctie zou vervuld zijn geweest. Het PV is onvoldoende bewijskrachtig. Uit de luchtfoto's zelf blijkt immers zeer duidelijk dat er op de voorliggende percelen slechts zeer sporadisch bomen aanwezig zijn;

- De betreffende hoogstammige bomen zijn thans overigens nog steeds aanwezig;
- Een aantal niet hoogstammige elzen (45-tal) zijn gerooid. Er was geenszins sprake van een dichte begroeiing;
- De vaststellingen in het PV gaan louter uit van vermoedens en veronderstellingen (beweerde leeftijdsschattingen die ingaan tegen de vaststellingen die ter plaatse kunnen worden verricht enerzijds en veronderstellingen dat de percelen in kwestie er zouden hebben uitgezien zoals verderop gelegen percelen). Dit alles is onvoldoende bewijskrachtig om aan te tonen dat de percelen in kwestie zouden moeten worden beschouwd als percelen met houtachtige beplantingen en bomen die één of meerdere bosfuncties zouden vervullen. De gewestplanbestemming, alsmede de vermelding op het kadaster dat het gaat om 'hooiland' of 'weide', laat niet toe te besluiten dat dergelijke bosfuncties ooit aanwezig zouden zijn geweest. Dit blijkt zeer duidelijk uit de vermeldingen hieromtrent opgenomen in het PV. Overigens blijkt zowel uit de kaarten van natura 2000 als de kartering van het VEN en IVON dat de percelen in kwestie evenmin een bosfunctie vervullen en dit gelet op het feit dat deze percelen aldaar niet zijn opgenomen;
- Het PV gaat hoogstens uit van een algemene beschrijving die van toepassing is op 'Elzenbroekbos', zonder dat er uit vaststellingen ter plaatse concreet zou kunnen worden aangetoond dat er op de percelen in kwestie effectief een dergelijk Elzenbroekbos aanwezig was. De diverse karteringen spreken dit alles overigens tegen. Het volstaat evident niet om in abstracto een beschrijving te bieden van wat er onder een 'Elzenbroekbos' kan worden verstaan, louter en alleen om aan te duiden dat het perceel in kwestie als een dergelijk 'Elzenbroekbos' zou hebben uitgemaakt. Dergelijke abstracte beschrijving volstaat alleszins niet indien er blijkt dat er duidelijk tegenspraak is tussen deze beschrijving en de overige administratieve documenten en plannen. Bij gebrek aan misdrijf is de oplegging van een bestuurlijke maatregel wegens beweerde inbreuken op het Bosdecreet manifest onwettig;
- Het PV raakt zijdelings aan dat er op bepaalde percelen een aanmerkelijke reliëfwijziging zou zijn uitgevoerd en/of dat er hoogstammige bomen zouden zijn geveld. Er is geen sprake van stedenbouwkundige inbreuken; een handhaving via titel XVI van het DABM is niet mogelijk en de beteugeling van dergelijke misdrijven valt daarenboven niet onder de bevoegdheid van het Agentschap voor Natuur en Bos;
- De beweerde ophogingen moeten niet als aanmerkelijk worden aanzien. De vaststellingen aangaande perceel 1001a betreffen niets meer dan

gissingen en vermoedens. Het PV is niet bewijskrachtig en het herstel van dit perceel kan niet op wettige wijze worden opgelegd;

- Er is manifeste onevenredigheid tussen de vastgestelde feiten en de opgelegde maatregel”.

Over de vaststellingen door de toezichthouders wordt in de bestreden beslissing geschreven:

“Overwegende dat verwerende partij, samen met een collega-natuurinspecteur, op 26 november 2013 een terreinbezoek uitvoerde op de betrokken percelen; dat de natuurinspecteurs vaststelden dat er grootschalige werken waren uitgevoerd die ingrijpend waren geweest voor het landschap; dat er kappingen in het bos waren gebeurd, bomen werden gevelde en bosbegroeiingen werden verwijderd; dat het perceel werd aangehoogd met grote hoeveelheden aangevoerde gronden;

Overwegende dat verwerende partij op perceel 1002a vaststelde dat er gras werd gezaaid onder de bestaande bomen en dat alle natuurlijke verjonging en ook de oorspronkelijke kruidlaag die bij de gewone bodem begroeiing van het bos behoorde, was verdwenen; dat fotomateriaal van deze vaststellingen werd toegevoegd aan het proces-verbaal;

Overwegende dat verwerende partij op perceel 1001a vaststelde dat er geen enkele boom of struik meer te zien was en er geen groen vegetatiedek op de grond meer zichtbaar was aangezien het perceel opgehoogd was door aanvulling met aangevoerde grondstorting en er zodoende een reliëfwijziging was uitgevoerd; dat verwerende partij vaststelde dat de aanvoering een samenstelling van allerlei vergraven grondsoorten door elkaar betrof; dat de diepte van de grondaanhoging volgens verwerende partij kon ingeschat worden op basis van de perceelsgrensscheiding met het niet-vergraven naastliggende grondperceel; dat verwerende partij vaststelde dat de ophoging ruim méér dan 50 centimeter bedroeg; dat verwerende partij vaststelde dat dit langsliggende perceel een heel nat perceel was met een hoge waterstand zichtbaar tot tegen het maaiveld en dat dit perceel een deel was van een moerassig bostype (een zgn. Elzenbroekbos); dat de bosvegetatie nog heel duidelijk zichtbaar was aan de randen van de omliggende percelen; dat langsheen het perceel de verwerende partij vaststelde dat er een aantal stronken van afgezaagde bomen aanwezig waren; dat de stronken de boomsoort Zwarte Els betroffen; dat uit de jaarringen van de stronken verwerende partij kon constateren dat deze elzenbomen de leeftijd hadden bereikt van omtrent 30 à 32 jaar; dat verwerende partij een grote hoop met allerlei takafval met daartussen meerdere uitgerukte wortelstronken van Zwarte Els, Berk en Zomereik aantrof; dat deze wortelstronken eveneens de leeftijd van omtrent 30 à 32 jaar hadden.

Overwegende dat verwerende partij op perceel 999 vaststelde dat op dit perceel eveneens al de onderbegroeiingen van de inheemse boomsoorten zoals Wilgensoort, Elzen, Berken, e.d. werden verwijderd; dat op dit perceel een reliëfwijziging werd doorgevoerd met aangevoerde grond;

Overwegende dat verwerende partij op perceel 1000 niet kon vaststellen

dat er terreinwerkzaamheden waren uitgevoerd;

Overwegende dat uit verder onderzoek van verwerende partij bleek dat de betrokken percelen sinds 2012 eigendom waren van verzoekende partij; dat verzoekende partij werd verhoord op 2 december 2013; dat verzoekende partij ontkende dat hij de percelen zou hebben ontbost; dat verzoekende partij stelde dat hij de gronden had verworven als weiland of hooiland en dat hij op de percelen enkel bomen had opgesnoeid maar zeker niet weggezaagd; dat verzoekende partij verklaarde dat hij perceel 1001a had laten ophogen omdat het een natte plaats betrof die hij wenste af te palen voor veebegrazing; dat hij verklaarde dat de ophoging zeker niet meer dan 30 centimeter bedroeg en dat hij ervan uit was gegaan dat daar geen vergunning voor nodig was;

Overwegende dat verwerende partij deze vaststellingen verbaliseerde in het proces-verbaal HA.66B.H2.120127/13 dd. 17 december 2013 en de feiten aangaf als schendingen van artikel 90bis, §1 artikel 96 en artikel 97, §2, 5° en 7°, van het Bosdecreet; dat verwerende partij deze feiten eveneens verbaliseerde als een schending van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; dat aan het proces-verbaal fotomateriaal werd toegevoegd van de voornoemde vaststellingen;

Overwegende dat uit verder onderzoek van verwerende partij bleek dat de aangevoerde grondstorting, die werd gebruikt om perceel 1001a op te hogen, afkomstig was van de firma in grondwerken Plevoets & Hayen bvba uit Nieuwerkerken; dat dit bedrijf ten aanzien van verwerende partij telefonisch verklaarde dat de aangevoerde grond afkomstig was van het uitgraven van de kelder van een gebouw te Diest; dat het bedrijf ondanks herhaaldelijke bevraging door verwerende partij geen herkomstcertificaat inzake de hoeveelheid, de aard en kwaliteit van de gronden heeft voorgelegd;

Overwegende dat verwerende partij op 22 januari 2014 een nieuw terreinbezoek uitvoerde naar aanleiding van een kantschrift van de Procureur des Konings te Hasselt waarbij werd gevraagd hem in te lichten omtrent de aard van de betrokken percelen en nadere gegevens omtrent de bedekkingsgraad en dit te staven met luchtfoto's;

Overwegende dat naar aanleiding van dit kantschrift een navolgend proces-verbaal werd opgemaakt met nummer HA.66B.H2.120127/13-01 d.d. 6 februari 2014; overwegende dat dit proces-verbaal volgende bijkomende vaststellingen beschreef:

- De kadastrale percelen 995B en 994B zijn in privébezit bij andere eigenaars en zijn volledig integraal bebost met een dichtbezet en gesloten bosbestand. Het betreft een goed ontwikkeld loofbos van het bosbestandtype Elzenbroekbos. Het bosbestand is samengesteld uit hoofdzakelijk de boomsoort Zwarte Els met beperkte bijmenging met Berken. De hoogte van dit bosbestand wordt op 23 meter geraamd. Onder de bosbovenetage komt in de onderetage een verspreide struikgroei voor, met voornamelijk vlier-, wilgen- en hultstruiken. De bodembegroeiing van deze percelen betreft sterkdoornige Braamstrengen. De gemiddelde dikteontwikkeling van de elzen en berkenstammen zit overwegend tussen de dikteklassen van 60 centimeter à 85 centimeter stamomtrek. Verwerende partij stelt dat deze percelen getuigen van de bostypes die op de betrokken

percelen aanwezig zijn geweest;

- Aan de zuidrand van perceel 1002a (kadastrale oppervlakte 2589 m<sup>2</sup>) zijn rondhouten palen geplaatst met het oog op het aanbrengen van een weidedraadomheining. Op dit perceel is er recentelijk terreinwerk verricht geweest. Er zijn nog enige zeer verspreid staande Zomereiken blijven staan, maar alle natuurlijke tussengroei en ondergroei blijkt te zijn weggeruimd. Er komen geen Zwarte Elzen, Berken, Wilgen, Vlierstruiken of braambegroeiing meer voor. Deze werden gerooid. Verwerende partij stelt vast dat de bosbodem zeer oppervlakkig is weggeschraapt geworden waardoor de boshumuslaag (strooisellaag) is verdwenen.

Verwerende partij stelt vast dat er inmiddels opgroei van Pitrus (*Juncus Effusus*) is ontstaan, een typische verstoringsplant die opduikt als er op bosbodems verstoring in de humuslaag wordt toegebracht door middel van afschrappen of door rijsporen van machines en op sleepsporen na houtuitbating en dergelijke meer; verwerende partij stelde vast dat er grassoorten waren ingezaaid met het oog op het omzetten van het perceel naar een graasweide. Aan een meerstammige opgegroeide nog staande Zomereik op dit perceel constateerde verwerende partij dat er een zijstam was afgezaagd waardoor de jaarringen van deze stamstomp konden worden geteld. Verwerende partij telde een leeftijd van 34 jaar;

- Op perceel 1001a (kadastrale oppervlakte 3182 m<sup>2</sup>) stelde verwerende partij vast dat er ingrijpende werkzaamheden waren uitgevoerd: aan de zuid-west-kant van het perceel was een stuk van het oorspronkelijke bos blijven staan met de geschatte oppervlakte van 1113 m<sup>2</sup> o.b.v. geschatte afmetingen 22m (breedte bovenaan) x 20 meter (breedte onderaan) x 53 meter (lengte). Verwerende partij stelde dat dit een Elzenbroekbos betrof met hoge lange boomstammen (raming 22 meter) die meerstammig waren opgegroeid, wat wees op een vroegere velling tot op de stronk van dit bosgedeelte. Ook in dit bos trof verwerende partij een Zomereik aan met een stamontrek van 145 centimeter. Het overige gedeelte van dit perceel werd ontbost en met grote hoeveelheden plaatsvreemde aanvulgrond opgehoogd. Deze grondaanhoging was duidelijk vast te stellen zowel op de west- als de oostrand van dit perceel. Verwerende partij stelde vast dat in het midden van het perceel een laag van 20 à 25 centimeter 'zwarte grond' kon uitgespit worden en dat de onderliggende aangevoerde grond okerkleurig geelachtig-lichtbruin kleurde; deze laag had op de uitgespitte plaats een dikte van 62 à 67 centimeter. Verwerende partij raamde het ontboste en opgehoogde gedeelte op 2069 m<sup>2</sup>;

- Noordwaarts op de kadastrale percelen 999 (kadastrale oppervlakte 1100 m<sup>2</sup>) en 1000 (kadastrale oppervlakte 1060 m<sup>2</sup>) stelde verwerende partij een integrale ontbossing vast. Het reliëf bleek niet wezenlijk te zijn gewijzigd, maar de boshumuslaag werd oppervlakkig gewijzigd en verstoord. Verwerende partij stelde geen merkelijke aanhoging vast op deze percelen. Het naastgelegen

perceel 997B was integraal met een dichte bosvegetatie begroeid en kon volgens verwerende partij een getuige zijn van het bostype die op de betrokken ontboste percelen aanwezig was geweest;

- Zuidwaarts op het perceel 998B, dat eigendom is van andere privé-eigenaars dan verzoekende partij, stelde verwerende partij vast dat er eveneens terreinwerkzaamheden zijn gebeurd en er een integrale kaalkap was geweest van een bosbestand van het Elzenbroekbos-type. De bodemlaag op dit perceel was na het afschrappen van de humuslaag verstoord en er hadden zich grote plassen water gevormd (de natuurlijke doordringbaarheid van de bodemlaag was dichtgeslemt). Dit was niet het geval in de naburige bospercelen waarin er geen terreinwerken waren gebeurd. In de zijkant van dit perceel stelde verwerende partij vast dat er nog enkele wortelstronken van Zwarte Els waren blijven steken in de bodem. De jaarringen op deze stronken wezen op een leeftijd van ongeveer 34 à 35 jaar;
- Eveneens zuidwaarts op het perceel 996B, dat eveneens eigendom is van de privé-eigenaars van perceel 998B, stelde verwerende partij vast dat ook hier vrijwel integraal het bosbestand was kaalgekap en de grondlaag soortgelijk was behandeld als bij perceel 998B. Op dit perceel lagen enkel ladingen vreemde vervuilde grond;

Overwegende dat verwerende partij in het navolgend proces-verbaal toelichtte dat de perceelstructuur van de betrokken percelen onveranderd is gebleven sinds de jaren 1500-1600; dat deze gekend zijn als vochtige ‘broekgronden’ die in vroegere tijden gebruikt geweest zijn als ‘weiland’ of ‘hooiland’ door plaatselijke boeren en dat dit landbouwgebruik heeft voortgeduurd tot begin jaren 1970; dat dit de reden is waarom op kadastrale vermeldingen deze beschrijvingen nog kunnen voorkomen; dat verwerende partij toelichtte dat vanaf het decennium 1970 de vochtige ‘broekgronden’ werden verlaten en niet meer in gebruik werden genomen door de plaatselijke landbouwers; dat deze gronden zodoende spontaan bebost geraakten met kieming van boomsoorten als Zwarte Els, Berk, Wilgensoorten en enige opgekiemde Zomereiken; dat sindsdien deze percelen zich ontwikkeld hebben als bosvegetatie;

Overwegende dat verwerende partij verwijst naar een studie gepubliceerd in het jaar 2008 van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek waarin een beschrijving en kartering werd gemaakt van de terreinliggingen in de streek; dat in deze studie de betrokken percelen van verzoekende partij en de naastliggende blokken werden opgenomen als bos van het bostype ‘Verruigd Elzenbroekbos’;

Overwegende dat verwerende partij verwees in het navolgend proces-verbaal naar topografische kaarten van het Nationaal Geografisch Instituut van de stafkaartversie-herziening van 1986 waarin de betrokken percelen van verzoekende partij en de naastliggende perceelblokken werden ingetekend met het kaartbladsymbool ‘hoogstammig loofhout en kreupelhout’; dat verwerende partij verwees naar luchtfoto’s waarop de betreffende percelen ook visueel met bomen en bos begroeid waren;

Overwegende dat verwerende partij als bijlage bij het proces-verbaal een omstandig fotodossier van de vaststellingen op het terrein, een liggingsplan en

luchtfoto's toevoegde;

Overwegende dat door verwerende partij deze vaststellingen werden geverbaliseerd in het navolgende proces-verbaal als een milieumisdrijf, zijnde schendingen van:

- Bosdecreet van 13 juni 1990, artikel 4, 15°;
- Bosdecreet van 13 juni 1990, artikel 90bis, 96, 97, §2;
- Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, artikel 4.2.1, 2°.

Vervolgens beoordeelt de verwerende partij in de bestreden beslissing het beroep als volgt:

“Overwegende dat verwerende partij de bestreden bestuurlijke maatregel d.d. 6 februari 2014 heeft opgelegd op basis van schendingen van:

- Bosdecreet van 13 juni 1990, artikel 4, 15°;
- Bosdecreet van 13 juni 1990, artikel 90bis, 96, 97, §2;

Overwegende dat artikel 3 van het Bosdecreet bepaalt dat een bos de grondoppervlakten betreft waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel vormen en waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen;

Overwegende dat met betrekking tot de specifieke betrokken percelen 998B en 996B dient vastgesteld te worden dat deze percelen geen eigendom zijn van beroepsindieners; dat het administratief dossier ook geen melding maakt van een gebruiksrecht over deze percelen door beroepsindieners; dat uit het administratief dossier evenmin afdoende kan worden opgemaakt in hoeverre de terreinwerkzaamheden op deze percelen door of in opdracht van beroepsindieners zouden zijn gebeurd; dat beroepsindieners ten stelligste ontkent werkzaamheden op deze percelen te hebben uitgevoerd; dat de toerekenbaarheid van mogelijke schendingen op deze percelen in deze stand van het onderzoek niet afdoende sluitend kan gemaakt worden ten aanzien van beroepsindieners; dat voor zover de bestreden bestuurlijke maatregel het herstel in de oorspronkelijke staat van deze percelen oplegt aan beroepsindieners, deze geen afdoende basis vindt bij gebrek aan bewezen milieumisdrijf in hoofde van beroepsindieners voor wat de feitelikheden van percelen 998B en 996B betreft; dat de bestreden maatregel voor wat betreft deze percelen dient te worden vernietigd;

Overwegende dat met betrekking tot de specifieke betrokken percelen 999 en 1000, ondanks dat deze percelen op de topografische stafkaart als bos werden aangegeven, er onvoldoende vaststellingen op het terrein konden gebeuren en er evenmin sluitende aanwijzingen zijn terug te vinden op de bijgevoegde luchtfoto's opdat zou geoordeeld kunnen worden dat deze percelen deel zouden hebben uitgemaakt van het bestaande elzenbroekbos; dat op de luchtfoto's eerder een open plek op deze percelen te situeren is en dat de biologische waarderingskaart (BWK) voor deze percelen spreekt van soortenrijke permanente graslanden; dat er minstens gereede twijfel bestaat of deze percelen onder de definitie van artikel 3 van het Bosdecreet kunnen

worden gebracht en als bos kunnen worden beschouwd; dat voor deze percelen dan ook de schending van artikel 90bis, 96, 97, §2, van het Bosdecreet niet kan worden weerhouden en dat de bestreden maatregel voor wat betreft deze percelen dient te worden vernietigd;

Overwegende dat de betrokken percelen 1001a en 1002a, blijkens de voormelde gedetailleerde vaststellingen van verwerende partij op het terrein, samen genomen met de duidelijke aanwijzingen van gesloten bladerdek van bosvegetatie die terug te vinden is op de oudere en recente luchtfoto's die aan het dossier werden toegevoegd, onder de definitie van bos vallen zoals bepaald in artikel 3 van het Bosdecreet; dat het afdoende vaststaat dat deze grondoppervlakten - vooraleer deze bewerkt werd - immers deel uitmaakten van het bestaande bos; dat de vaststellingen van de verbalisanten en de aangebracht[e] luchtfoto's en kaarten (o.a. de bodemwaarderingskaart en boskartering 2000) daar voldoende bewijs voor aanbrengen;

Overwegende dat door de beroepsindiener op de hoorzitting de toepassing van de definitie 'bos' op de betrokken percelen wordt tegengesproken; dat het feit dat er volgens beroepsindiener geen echte bomen, en slechts struwelen dienden te worden gerooid om de grondoppervlakte klaar te maken voor het aanleggen van een graasweide echter in lezing van artikel 3 van het Bosdecreet niet relevant is om deze bewerkingsactiviteiten niet als ontbossen te beschouwen; dat het feit dat de percelen op het bestemmingsplan niet ingetekend lagen als bosgebied, eveneens niet relevant is in de beoordeling of de bewerkte oppervlaktes deel uitmaakten van het bos; dat het onderscheid tussen hoogstammigen en niet-hoogstammigen evenmin relevant is in deze beoordeling; dat de betrokken percelen 1001a en 1002a zich duidelijk als onderdeel van het aanwezige bos hebben ontwikkeld en aldus als bos dienen te worden beschouwd en dat de uitgevoerde werken als ontbossing dienen te worden beschouwd;

Overwegende dat artikel 4, 15°, van het Bosdecreet van 13 juni 1990 het ontbossen immers definieert als ieder handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven;

Overwegende dat artikel 90bis, §1, van het Bosdecreet dergelijke ontbossing verbiedt tenzij mits het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning in toepassing van de wetgeving op de ruimtelijke ordening; dat een stedenbouwkundige vergunning voor ontbossing slechts kan worden verleend in een beperkt aantal gevallen; dat ontbossing enkel wordt toegestaan in woongebied, industriegebied, in een niet vervallen vergunde verkaveling, voor werken van algemeen belang of voor ontbossing in functie van vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen; dat in elk ander geval een ontheffing van het ontbossingsverbod vereist is;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 96 van het Bosdecreet het verboden is de bodem van een bos te beschadigen en de strooisel-, kruid- of boomlaag te verwijderen; dat voor het ontstronken er een machtiging nodig is of dat de werken moeten voorzien zijn in een goedgekeurd bosbeheerplan; dat de gedetailleerde vaststellingen van verwerende partij onlosmakelijk wijzen op een niet vergunde en moedwillige aantasting van de bosbodem waarbij de bovenste humuslaag werd verstoord; dat voor de betrokken bospercelen 1001 a en 1002a

eveneens voldoende vaststaat dat verzoekende partij artikel 96 van het Bosdecreet heeft geschonden;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 97, §2, van het Bosdecreet ingrijpende reliëfwijzigingen in private bossen verboden zijn, tenzij er een machtiging van het Agentschap voor Natuur en Bos is verkregen of de werken voorzien zijn in een goedgekeurd bosbeheerplan; dat de gedetailleerde vaststellingen van verwerende partij onlosmakelijk wijzen op een niet vergunde en aanmerkelijke ophoging van de bosbodem door middel van het uitspreiden van grote hoeveelheden aangevoerde vreemde grond; dat voor het betrokken bosperceel 1001a voldoende vaststaat dat verzoekende partij artikel 97, §2, van het Bosdecreet heeft geschonden;

Overwegende dat het bezwaar van beroepsindieners op dit punt niet van aard is om de wettigheid van de bestuurlijke maatregel ten aanzien van de percelen 1001a en 1002a aan te tasten;

Overwegende dat de vaststelling van de bovenvermelde schendingen van artikel 4, 15°, artikel 90bis, artikel 96 en artikel 97, §2, van het Bosdecreet in deze een milieumisdrijf uitmaken zoals bedoeld in artikel 16.1.2.2° DABM;

Overwegende dat een milieumisdrijf een gedraging is die een schending uitmaakt van een voorschrift dat gehandhaafd wordt door titel XVI van het DABM; dat deze schending een milieumisdrijf is wanneer het milieumisdrijf gepleegd is met opzet, maar eveneens wanneer het door een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid is tot stand gekomen;

Overwegende dat bij de vaststelling van dit milieumisdrijf de betrokken bestuurlijke maatregel werd genomen, die o.a. oplegt dat de aangevoerde vreemde grond op de betrokken percelen zou worden verwijderd en dat het bos zou hersteld worden in zijn oorspronkelijke staat;

Overwegende dat de maatregel het verwijderen van de illegaal aangebrachte aanhoring op de bospercelen het herstel van de oorspronkelijke staat beoogt en geenszins disproportioneel is en derhalve dient te worden bevestigd;

Overwegende dat de maatregel van verwerende partij aangaande het herbebossen met afdoende streekeigen plantgoed geenszins disproportioneel is en dient te worden bevestigd”.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Standpunt van de partijen*

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 16.1.2, 2°, 16.4.4, en 16.4.5 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), de artikelen 3, 5,

90bis, § 1, 96 en 97, § 2, van het bosdecreet van 13 juni 1990, artikel 6, § 2, van het verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), de artikelen 1, 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), het materiële motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verzoeker stelt in essentie dat de verwerende partij er in de bestreden beslissing ten onrechte van uitgaat dat hij een misdrijf heeft gepleegd dat wordt gehandhaafd onder titel XVI van het DABM. Meer in het bijzonder zet hij uiteen dat niet is aangetoond dat één van de betrokken percelen als bos zou moeten worden beschouwd in de zin van het bosdecreet. Er kan dan ook geen sprake zijn van een ontbossing en/of van een miskenning van de bosbeschermingsmaatregelen zoals voorzien in titel VIII van het bosdecreet. Bij gebrek aan misdrijf is de oplegging van een bestuurlijke maatregel wegens beweerde inbreuken op de bepalingen van het bosdecreet dan ook manifest onwettig. Minstens is de bestreden beslissing op dit punt onvoldoende gemotiveerd. De formele motivering die er louter in bestaat de aanwezigheid van een dens bladerdak aan te voeren als hoofdargument om van een bos te gewagen, is manifest onvoldoende en zeker niet voldoende draagkrachtig om de bestreden beslissing te schragen dat de percelen nrs. 1001A en 1002A als bos moeten worden beschouwd. Hij wijst erop dat de op de verwerende partij rustende motiveringsverplichting op dit punt zwaarder is aangezien hij in zijn beroepschrift diverse elementen heeft aangehaald (gewestplan, kadaster, boskartering, biologische waarderingskaart, Natura 2000, VEN- en IVON kartering, ...) die de these van de verwerende partij niet kunnen ondersteunen en zelfs ontkrachten.

Verzoeker licht voorts toe dat hij in het beroepschrift onder andere heeft aangevoerd dat er door hem geen (verboden) ingrepen zijn uitgevoerd in bosgebied, zodat er in zijnen hoofde ook geen sprake kan zijn van inbreuken op het verbod op ontbossing of van verboden handelingen in de zin van de artikelen 96 en/of 97 van het bosdecreet. Uit diverse verordenende plannen en

administratieve kaarten blijkt immers dat de percelen in kwestie geen bos vormen en ook geen bosfuncties vervullen: de gewestplanbestemming is landschappelijk waardevol agrarisch gebied en niet bosgebied, de percelen in kwestie zijn volgens Natura 2000 niet gekarteerd als speciale beschermingszone, de percelen zijn niet aangeduid als deel uitmakend van het VEN of IVON, uit luchtfoto's blijkt dat de sluitingsgraad van de plantengroei zeer verspreid is, de boskartering vermeldt dat deze sluitingsgraad minder dan 1/3 bedraagt, de percelen 999, 1000, 1001A, 997B en 998B worden volgens de biologische waarderingskaart aangeduid als soortenrijk permanent cultuurgrasland met relictten van permanente halfnatuurlijke graslanden en struweel van Zwarte Els, en geen van de percelen in kwestie vervult een bosfunctie in de zin van artikel 5 van het bosdecreet.

5. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat de bestreden beslissing inderdaad uitgaat van het feit dat de percelen 1001A en 1002A bos zijn. Die kwalificatie is gebaseerd op de feitelijke vaststellingen van de verbalisanten - namelijk gewestelijke toezichthouders, die processen-verbaal opmaken die bekleed zijn met bijzondere bewijswaarde, met name tot bewijs van het tegendeel (artikel 16.3.25 DABM) - aangevuld met foto's en kaartmateriaal. In dit verband benadrukt zij dat de feitelijke toestand primeert op het kaartmateriaal. Zij verwijst naar de vaststellingen in het proces-verbaal, evenals naar het fotodossier dat bij dit proces-verbaal is gevoegd. Op grond van deze vaststellingen en gegevens kan verzoeker, volgens de verwerende partij, niet blijven volhouden dat het om struwelen gaat; in het fotodossier zijn immers afgezaagde elzenbomen te zien die volgens de verbalisanten meer dan dertig jaar oud waren. Bovendien spreken de feitelijke vaststellingen tegen dat er sprake zou zijn geweest van een bezetting van slechts één derde. De verwerende partij haalt de verklaring van 7 april 2014 van de celverantwoordelijke natuurinspectie bij het ANB aan:

“Uit de bevindingen zoals opgenomen in ons PV, blijkt dat de gevelde bomen op de kwestieuze percelen een werkelijke leeftijd hadden van 34 à 35 jaar, hetgeen af te lezen valt uit de jaarringen die op de afgezaagde onderstammen te tellen zijn (jaarringen tot na het groeiseizoen in het laatste groeijaar 2013 te tellen).

De voorgaande grondeigenaar had, naar wij geredelijk kunnen

veronderstellen, nooit een formele aanvraag tot vergunning bij het College [van] Burgemeester en Schepenen ingediend om bosaanleg op de kwestieuze percelen tot stand te brengen. Maar het is blijkbaar, uit de werkelijkheden en gebeurtenissen op het terrein zelf, een feit dat de voorgaande eigenaar de percelen - die voordien wellicht als 'hooiweide' of 'grasland' op vochtige tot natte gronden in gebruik geweest waren (beekbegeleidend of op geringe afstand tot het beekdal) - op een zeker moment 'braak' heeft laten liggen en geen hooiwinning of geen begrazing meer heeft laten doorgaan.

Uit nature en vanaf die periode van effectieve achterlating door landbouwgebruik, is dan de zogenaamde potentieel natuurlijke vegetatie op dergelijke soort alluviale liggingsgronden spontaan tot vestiging gekomen: en dat is uit de aard van de zaak een Elzenbroekbostype (Alnion: fytosociologische bosplantengemeenschap in moerassige loofbostypes).

In elk geval, op het moment dat COSTERMANS met zijn terreinwerkzaamheden daar begon, stond er inmiddels een volledig begroeid bos dat (tenminste) reeds een ontwikkelingsparcours van een 35-tal jaar geleden al doorlopen had. Als zodanig voldeed het bos dat was opgegroeid, aan de bepalingen van artikel 3 van het Bosdecreet: 'de bossen, zijnde grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen flora en fauna behoren...'.

Trouwens, het feit dat de kwestieuze percelen de facto tot bos waren dichtgegroeid, en dus al lang in de realiteit geen kenmerken van 'hooiland' of 'grasland' of 'weide' vertoonden, blijkt toch al duidelijk uit de aanduidingen van de symbolieken op de topografische 'stafkaarten': de percelen behoren duidelijk tot de blok van gronden die er als (loof)bos bijliggen en liggen duidelijk niet aangegeven met de symbolen voor 'grasland' of 'weide' of dergelijke.

Op de 'stafkaart'versies (topografische kaart van Nationaal Geografisch Instituut) van het jaar 1986 zelfs al, was als symboliek aangeduid dat het als 'loofbos' gelegen is, en dit terwijl de omgevende weilanden die wel als echte gewone 'open' weides of graslanden aangewend werden, onder het symbool voor graslanden/weides aangeduid zijn".

Voorts benadrukt de verwerende partij dat artikel 5 van het bosdecreet niet vereist dat het bos een van de in die bepaling vermelde functies zou moeten vervullen alvorens het als bos zou kunnen worden gekwalificeerd. Zij besluit met de bedenking dat de vaststellingen van de toezichthouders sterk bemoeilijkt worden doordat verzoeker het volledige perceel 1001A met meer dan een halve meter aarde heeft laten bedekken.

6. Verzoeker dupliceert dat uit de bewoordingen van artikel 3 van het bosdecreet blijkt dat het aanwezig zijn van bosfuncties een cumulatieve

voorwaarde vormt in aanvulling op de definitie van datzelfde artikel. Ook in de rechtspraak - verzoeker verwijst naar een arrest van het hof van beroep te Gent dat bij arrest van het Hof van Cassatie van 4 september 2012 zou zijn bevestigd - wordt aangenomen dat het niet volstaat dat een perceel begroeid is met bomen en dat er daaronder een spontane fauna en flora zou zijn ontwikkeld. Hij wijst erop dat de verbalisanten niet hebben vastgesteld dat er op zijn percelen een Elsenbroekbos aanwezig zou zijn geweest, maar integendeel in het proces-verbaal van vaststelling de kenmerken worden beschreven van een Elsenbroekbos op percelen in de omgeving van zijn eigendom om vervolgens te veronderstellen dat er op zijn eigendom ook een gelijkaardige vegetatie aanwezig moet zijn geweest. Dergelijke veronderstellingen en loze beweringen zijn volgens verzoeker evenwel niet gelijk te stellen met feitelijke vaststellingen en de nadien gegeven toelichting door de celverantwoordelijke van het ANB betreft een loutere verklaring post factum, zonder bijzondere bewijswaarde, omtrent de in het proces-verbaal opgenomen assumpties. Volgens verzoeker kunnen de struwelen die op de kwestieuze percelen aanwezig waren hoogstens beschouwd worden als kleine landschapselementen in de zin van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

7. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat de vraag of de in het bosdecreet opgelegde verbodsbepalingen al dan niet van toepassing zijn mede moet worden onderzocht in het licht van de vraag of voor het perceel in kwestie één van de bosfuncties van artikel 5 van het bosdecreet bewezen is.

### *Beoordeling*

8. Artikel 4, 15°, van het bosdecreet omschrijft “ontbossen” als “iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven”.

Overeenkomstig artikel 3, § 1, van het bosdecreet moet onder “bossen” worden verstaan “grondoppervlakten waarvan de bomen en de

houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen”. Artikel 5 van hetzelfde decreet voegt aan deze begripsomschrijving niets toe in zoverre het bepaalt dat een bos gelijktijdig verschillende functies kan vervullen, zoals onder meer economische, sociale, educatieve, wetenschappelijke, ecologische evenals milieubeschermende. In het door verzoeker aangehaalde arrest van het Hof van Cassatie wordt niet in tegenovergestelde zin geoordeeld.

Volgens de begripsomschrijving van bos in de zin van het bosdecreet is de planologische bestemming van de percelen niet determinerend. Noch is het relevant dat het bos als dusdanig in kaart is gebracht of als een ecologisch waardevolle beschermingszone is aangeduid. Ook het rooien van struwelen, zijnde een houtachtige struikvegetatie, kan in principe als ontbossing aangemerkt worden.

9. Voor de juridische kwalificatie van de betrokken percelen als bos in de zin van artikel 3, § 1, van het bosdecreet steunt het bestreden besluit op “de vaststellingen van de verbalisanten en de aangebrachte luchtfoto’s en kaarten (o.a. de bodemwaarderingskaart en boskartering 2000)”. Verzoeker toont niet aan dat die feitelijke vaststellingen onjuist zijn.

Het eerste middel is ongegrond.

#### *B. Tweede middel*

##### *Standpunt van de partijen*

10. Het tweede middel wordt ontleend aan de schending van artikel 16.1.1 DABM en aan machtsoverschrijding.

Verzoeker betoogt dat de beweerde misdrijven, namelijk het uitvoeren van een aanmerkelijke reliëfwijziging en/of het vellen van

hoogstammige bomen, stedenbouwkundige misdrijven betreffen die niet kunnen worden gehandhaafd via titel XVI van het DABM, waarvan het toepassingsgebied is omschreven in artikel 16.1.1 van dat decreet. Ter zake moeten de regels van de VCRO worden gevolgd, die niet voorzien in de bestuurlijke handhaving via het DABM. De VCRO komt niet voor in het toepassingsgebied van artikel 16.1.1 DABM. Volgens verzoeker kunnen niet op wettige wijze bestuurlijke maatregelen opgelegd worden voor beweerde miskenningen op de stedenbouwkundige vergunningsplicht. Door toch het herstel in de voorgaande toestand te bevelen voor het beweerdelijk uitvoeren van een aanmerkelijke reliëfwijziging op het perceel nr. 1001A, schendt de bestreden beslissing artikel 16.1.1 DABM en is er zelfs sprake van onbevoegdheid in hoofde van de verwerende partij.

11. De verwerende partij antwoordt dat het stellen van een handeling tegelijk een inbreuk kan vormen op diverse wettelijke bepalingen. Te dezen wordt de aanmerkelijke reliëfwijziging in het proces-verbaal tevens aanzien als een inbreuk op bepalingen van de VCRO. Voorts wijst zij erop dat bestuurlijke maatregelen er in de eerste plaats toe strekken om de gevolgen van het milieumisdrijf, te dezen de ontbossing, ongedaan te maken (artikel 16.4.7 DABM). Blijkens de memorie van toelichting bij het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het milieubeleidsdecreet met een titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen”, is het bij bestuurlijke maatregelen, zoals te dezen opgelegd, “niet zozeer de bedoeling om de overtreder in persoon te raken, dan wel om een einde te stellen aan een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen”. Nu dit milieumisdrijf mede bestond in de onvergunde aanvoer van grote hoeveelheden plaatsvreemde ophogingsgrond, waaronder de ontboste bosbodem en boshumuslaag met daarin de restanten van de boomstronken werd bedolven, is dit aspect wel degelijk aan de orde in het kader van een bestuurlijke maatregel. Om de oorspronkelijke toestand terug te krijgen was het noodzakelijk om de verwijdering op te leggen van de plaatsvreemde ophogingsgrond en de bosbodem weer blootgelegd werd en herbebost. Dat deze ophoging ook een inbreuk uitmaakt op bepalingen van de VCRO is minstens een bijkomstigheid.

12. In zijn memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat uit het eerste middel is gebleken dat het betrokken perceel niet onder de toepassing van het bosdecreet valt, zodat de beweerde aanmerkelijke reliëfwijziging geen inbreuk op dat decreet kan inhouden.

### *Beoordeling*

13. Artikel 16.1.1 DABM, in de op het geding toepasselijke versie, somt de wetten en decreten op waarop de bepalingen van titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” van het DABM van toepassing zijn. Uit het niet vermeld zijn in deze opsomming van de VCRO volgt niet dat de verwerende partij geen bestuurlijke maatregelen kan opleggen wanneer inbreuken op de bepalingen van het bosdecreet worden vastgesteld.

Het tweede middel is ongegrond.

### *C. Derde middel*

#### *Standpunt van de partijen*

14. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 16.4.4 DABM, de motiveringswet, het materiële motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker stelt dat er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregel ten grondslag liggen en de bestuurlijke maatregel zelf. Inzonderheid meent hij dat de verplichting om over te gaan tot de heraanplanting van 1.000 bomen onredelijk is en niet in verhouding staat tot de inbreuk waarbij ongeveer 45 laagstammige bomen werden gerooid. Daarnaast zou de bestreden beslissing onvoldoende duidelijk maken hoe het herstel van het oorspronkelijke reliëf moet worden gerealiseerd, zodat de

beslissing manifest onzorgvuldig geformuleerd en zelfs onuitvoerbaar is. Alleszins vindt de bestreden beslissing op dit punt geen steun in de beweerde voorafgaande vaststellingen die geen indicatie geven over de omvang van de beweerde aanmerkelijke reliëfwijziging.

15. In haar memorie van antwoord verwijst de verwerende partij naar de toelichting/verklaring van 7 april 2014 van de celverantwoordelijke natuurinspectie bij het ANB waarin de beroepsargumenten van verzoeker worden overlopen en becommentarieerd:

“De verplichting tot heraanplanting, geldt voor de ontboste perceelsoppervlakten in hun globaliteit, dus over die oppervlakte die ontbost geworden zijn.

Daartoe had ik de ontboste oppervlaktes uitgerekend op alle 4 de kwestieuze kadastrale percelen van COSTERMANS: n° 999, 1000, 1001A-deel, 1002A.

Tevens dient op de eveneens ontboste percelen 998B en 996B, van andere eigenaars, maar eveneens door COSTERMANS' toedoen gans geveld en oppervlakkig afgeschraapt, de spontane natuurlijke verjonging van het kaalgeslagen bos weer te worden toegelaten.

Voor wat de heraanplanting betreft: met bosplantsoenen Zwarte Els, in een plantverband 2 x 2 m, hetgeen een in het bosbeheer zeer gebruikelijk en normaal aangewend plantverband betreft.

(2 x 2 m betekent dan 2500 stuks per hectare)

- Op perceel 999, kadastrale oppervlakte: 0,1100 ha; benaderend 275 stuks, door mij afgerond naar : 250 stuks
- Op perceel 1000, kadastrale oppervlakte: 0,1060 ha; benaderend 265 stuks, door mij afgerond naar 250 stuks
- Op perceel 1002A, kadastrale oppervlakte 0,2589 ha, benaderend 647 stuks, door mij afgerond naar 425 stuks
- Op perceel 1001A-deel: kadastrale oppervlakte 0,3182 m<sup>2</sup> waarvan 0,2069m<sup>2</sup> daadwerkelijk ontbost (en aangehoogd); benaderend 517 stuks, door mij afgerond naar 500 stuks

Som plantsoenhoeveelheid: 250 + 250 + 425 + 500 = 1425 stuks, door mij afgerond naar 1500 stuks.

Dergelijke uitrekening is niets disproportioneel, noch ‘absurd’, noch ‘in wanverhouding’.

Nu is het wel zo, dat ik hierbij een randbemerking wil maken, en dat betreft namelijk het volgende, op percelen n° 1000 en 999.

Bij het opnieuw nauwkeurig bekijken van de recente luchtfoto's, wil ik aannemen dat op de percelen 1000 en 999 niet kan worden gezien dat deze percelen integraal bebost waren voor de terreinwerken verricht door COSTERMANS. De oppervlakte van deze beide percelen ziet er als een soort van ‘open plek’ uit tussen de rest van de kennelijk wel beboste ‘blok’ percelen.

Ook uit de kartering die werd verricht in het kader van de Biologische Waarderings Kaart, is deze oppervlakte eerder als een type van 'soortenrijk permanent grasland' getypeerd, eerder dan als een bostype (hoewel het dan wel meer biologisch waardevol staat ingekleurd dan dat 'gewone' weilanden het zouden zijn).

Dit, niettegenstaande dat die percelen n° 1000 en 999 op de topografische 'stafkaarten' dan toch wel weer als 'bos' in symboliek staan aangeduid.

Hieruit erken ik dat er twijfel kan bestaan, of die percelen n° 1000 en 999 voorheen, voor de ingreep door COSTERMANS, in werkelijkheid als bezet met 'bos' konden aangetoond worden. Derhalve acht ik het gerechtigd en verantwoord, aan te nemen dat de (her)bebossingsmaatregel op deze percelen n° 1000 en 999 niet gehandhaafd dient te worden.

Derwijze kan de BHBM aangepast worden met verwijdering van het opleggen van aanplanting op percelen 1000 en 999.

Dat betekent dan:

- Wijziging van de plantsoenhoeveelheid van 1500 stuks, door aftrekking van 500 stuks (250 + 250), en komende dan tot plantsoenhoeveelheid van 1000 stuks nog aan te planten stuks Zwarte Els.

De opstelling weidepalen en weidedraadomheining, op de grens tussen 1000 & 999 enerzijds en noordzijde van 1001A anderzijds, kan dan behouden blijven en de percelen 1000 en 999 kunnen zodoende bij de veebegrazingsoppervlakten ingeschaard worden”.

Voorts zet zij uiteen dat via het advies van AMMC het resultaat van de voormelde berekening in de bestreden beslissing is opgenomen, dat de formelemotiveringsplicht niet vereist dat die berekening zelf wordt opgenomen in de beslissing, dat het aantal te planten boompjes wel degelijk het resultaat is van een objectieve berekening, dat herbebossing gebeurt volgens een geijkt stramien in vaste plantverbanden - te dezen een plantverband van 2 x 2 meter, dat uit de hiervoor aangehaalde berekeningen met afrondingen naar beneden blijkt dat verzoeker telkens het voordeel van de twijfel krijgt, dat een herstelmaatregel die de aangebrachte schade zelfs niet helemaal herstelt, onmogelijk disproportioneel kan worden genoemd en dat de bestreden beslissing op dit punt bijgevolg gemotiveerd is en niet berust op willekeur. Tot slot geeft de verwerende partij aan dat zij niet inziet waarom de omschrijving van het herstel van het oorspronkelijke reliëf onduidelijk zou zijn, dat dit herstel er immers op neerkomt dat de plaatsvreemde grond wordt afgegraven tot op de oorspronkelijke onderliggende bodem en dat de bestreden beslissing overigens vermeldt dat die plaatsvreemde grond een andere samenstelling en kleur heeft.

16. In de memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat het gevoerde verweer aantoont dat de herstelmaatregel niet gericht is op het herstel van de vorige toestand, maar op een “ideaaltypische toestand” met een theoretisch plantverband van 2.500 planten per hectare die “geen enkel verband vertoont met de onderliggende realiteit”. Tevens heeft de verwerende partij over het hoofd gezien dat op perceel nr. 1001A nog steeds hoogstammige bomen aanwezig zijn en die bomen niet in rekening zijn gebracht, zodat het theoretisch plantverband in de praktijk niet kan worden nageleefd.

17. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat de essentie van het middel erin bestaat dat door een onzorgvuldige omschrijving van de inbreuk en het herstel, het voor hem niet mogelijk is om de bestuurlijke maatregel uit te voeren of na te leven.

#### *Beoordeling*

18. Artikel 16.4.4 DABM bepaalt:

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

Opdat een beslissing houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel wegens disproportionaliteit zou worden vernietigd, is vereist dat zij kennelijk disproportioneel is, dit wil zeggen dat geen enkele redelijk handelende overheid in dezelfde omstandigheden een dergelijke maatregel zou hebben genomen. Over het al dan niet bestaan van een kennelijke wanverhouding in de zin van artikel 16.4.4 DABM, oefent de Raad van State slechts een marginale controle uit.

19. Als gevolg van de bestreden maatregel moet verzoeker op de percelen 1001A en 1002A overgaan tot herbebossing van de ontboste oppervlaktes “nadat de vreemde grondlaag zal zijn verwijderd en het oorspronkelijke grondniveau weer zal zijn blootgelegd”. De herbebossing moet gebeuren met “1000 exemplaren boompjes Zwarte Els” die “met een regelmatige tussenafstand (per 2 m [...]), verdeeld moeten worden over de ontboste, te herbeplanten, oppervlakte”.

20. De opgelegde maatregelen zijn niet kennelijk onredelijk en staan in verhouding tot de feiten van ontbossing en reliëfwijziging. In dit verband toont verzoeker niet aan dat de te herbebossen oppervlakte niet in verhouding staat tot de omvang van de voorheen beboste percelen. Het aantal daarvoor benodigde plantsoenen werd vastgesteld op grond van een objectief criterium, namelijk een plantverband dat niet onredelijk is om een effectieve herbebossing te bereiken. De omstandigheid dat er op één van de betrokken percelen nog enkele hoogstammige bomen aanwezig zouden zijn, leidt allerminst tot de onuitvoerbaarheid van de opgelegde maatregel van herbebossing omdat deze hoe dan ook enkel slaat op de “ontboste oppervlaktes”.

Wat betreft het herstel van het oorspronkelijke reliëf, bestaat de maatregel uit het “weder afgraven en het verwijderen en afvoeren van de aangevoerde aanhogingslaag van hoeveelheden plaatsvreemde gronden”. Daarbij geeft de bestreden beslissing uitdrukkelijk aan dat “[d]e plaatsvreemde aangevoerde grond [...] een wezenlijk ander uitzicht, samenstelling en kleur [heeft], dan de oorspronkelijke onderzittende bodem” en dat de aangevoerde grond verwijderd moet worden “totdat de grondslag op oorspronkelijke grondsoort weer wordt blootgelegd”. Zoals elk redelijk denkend persoon, moet ook verzoeker in staat worden geacht om de precieze draagwijdte te begrijpen van de opgelegde herstelmaatregel die voldoende duidelijk is omschreven en geen bijkomende motivering vergt.

Het derde 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 een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig november tweeduizend zeventien, 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**