

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.724 van 8 juni 2020
in de zaak A. 222.439/VII-40.019**

In zake : Patrick VERSCHOORE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Abbeloos
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Sint-Gillislaan 117
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willem Slosse en Stijn Brusselmans
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 juni 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 17 april 2017 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 3 januari 2017 tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen aan verzoeker, wordt afgewezen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 246.013 van 7 november 2019 is het debat heropend en wordt de zaak volgens de gewone rechtspleging voortgezet.

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

Met akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’, waarvan de termijn is verlengd bij koninklijk besluit van 4 mei 2020 en 18 mei 2020.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 5 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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 eigenaar van een aantal percelen grond te Diksmuide die gelegen zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

3.2. Tussen 13 en 18 november 2015 heeft hij op deze percelen nivelleringswerken uitgevoerd om het terrein nadien terug in te zaaien.

3.3. Op 21 november 2015 dient S.O.S. Kustpolders bij het departement Landbouw en Visserij een klacht in over het scheuren van het grasland op de betrokken percelen.

3.4. Ingevolge deze klacht stelt het betrokken departement ter plaatse

vast dat perceel 821D werd opgehoogd met ongeveer 60 cm en het microreliëf en het aanwezige laantje zijn verdwenen. Met betrekking tot perceel 821C wordt vastgesteld dat de aanwezige laantjes zijn gedempt en het grasland gescheurd.

3.5. Bij besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 worden de betrokken percelen definitief bestemd tot historisch permanent grasland.

3.6. Op 26 augustus 2016 ontvangt de Natuurinspectie van S.O.S. Kustpolders een verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen met toepassing van artikel 16.4.18 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM).

3.7. Het Agentschap voor Natuur en Bos antwoordt op 5 oktober 2016 aan S.O.S. Kustpolders dat in dit concrete geval alleen kan worden gehandhaafd op percelen die volgens het natuurspoor beschermd zijn.

3.8. Vogelbescherming Vlaanderen/S.O.S. Kustpolders dient op 25 november 2016 bij de Natuurinspectie een nieuw verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen in, onder meer wegens de schending van artikel 14 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: natuurbehouddecreet).

3.9. Naar aanleiding van een plaatsbezoek op 25 november 2016 stelt het Agentschap voor Natuur en Bos een proces-verbaal op wegens een inbreuk op artikel 14 van het natuurbehouddecreet. Verzoeker werd gehoord, waarbij hij onder meer verklaarde geen kennis te hebben van enigerlei bescherming van de betrokken percelen.

3.10. Op 3 januari 2017 beslist het Agentschap voor Natuur en Bos om aan verzoeker bestuurlijke maatregelen op te leggen. Hij wordt verplicht om het betrokken perceel in de oorspronkelijke toestand te herstellen door (1) alle aangevoerde grond te verwijderen, (2) het oorspronkelijk profiel van de bodem te

herstellen met heraanleg van het oorspronkelijke microreliëf (laantjes) en (3) het herstellende microreliëf in te zaaien met een grasmengsel.

3.11. Verzoeker stelt tegen deze beslissing op 18 januari 2017 bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw.

3.12. Met een besluit van 17 april 2017 wijst de Vlaamse minister het beroep als ongegrond af.

Dit is de bestreden beslissing die als volgt is gemotiveerd:

“[...] AANLEIDING:

Tweede verzoek tot opleggen bestuurlijke maatregelen overeenkomstig artikel 16.4.18 DABM op 25 november 2016. Op 26 augustus 2016 werd een eerste verzoek tot opleggen bestuurlijke maatregelen, opgesteld door Vogelbescherming Vlaanderen/SOS Kustpolders gericht aan het Agentschap Natuur en Bos. Dit eerste verzoek werd afgewezen door de directeur van de Entiteit Natuurinspectie omdat we volgens onze inzichten geen bevoegdheid hadden om op te treden. Het tweede verzoekschrift is ontvankelijk. Op 6/12/2016 wordt de vermoedelijke overtreder, de heer Verschoore Patrick, Beerstblotestraat nr 10 Diksmuide hierover telefonisch gecontacteerd. Er wordt uitgelegd dat een onderzoek à charge en à décharge wordt gevoerd naar het scheuren van percelen 821 c en 821 d en dat hij alvast alle informatie omtrent de uitgevoerde werken kan verzamelen.

[...] VASTSTELLING

[...] Voorafgaande duiding

Via een Besluit van de Vlaamse Regering d.d. 27 november 2015 (BS 29 december 2015) werd een definitieve kaart vastgesteld waarop graslanden uit de landbouwstreek de polder werden aangeduid die bescherming genieten. De kaart van de Vlaamse Regering is tweeledig: percelen die gelegen zijn in gebieden die onder de beschermingsbepalingen van het Natuurdecreet vallen (ruimtelijk kwetsbare gebieden, valleigebieden, agrarisch gebied met bijzondere waarde en enkele SBZ gebieden zoals poldercomplex) kunnen via de artikelen 7 en 8 van het vegetatiebesluit worden gehandhaafd door de Natuurinspectie. Daarnaast staan op de kaart ook percelen die bvb. in puur agrarisch gebied vallen en derhalve niet onder het toepassingsgebied van artikel 7 of 8 sorteren. Voor deze graslanden kan door de Natuurinspectie enkel geverbaliseerd worden voor schendingen op de zorgplicht.

Graslanden zijn vegetaties die effectief onder het toepassingsgebied van artikel 14 (zorgplicht) vallen. Landbouwers krijgen subsidies van Europa om zogenaamde vergroeningsmaatregelen te nemen. Het behouden van grasland is daar één pijler van. Landbouwers krijgen via hun eenmalige

perceelsregistratie via het E loket van DLV duidelijke info over deze graslanden: wanneer zij op een perceel, aangeduid als ecologisch kwetsbaar blijvend grasland (EKBG) op de kaart van de Vlaamse Regering, iets anders willen invullen dan grasland (bvb. maïs of aardappelen) dan krijgen ze een waarschuwing dat dit grasland beschermd is. Daarnaast krijgen landbouwers ook hun percelen cartografisch te zien; EKBG's worden aangeduid met een rode arcering in stippellijn. De historisch permanente graslanden (HPG's, die beschermd zijn door artikel 7 of 8 van het vegetatiebesluit) worden aangeduid met een rode volle arcering.

De zorgplicht is derhalve van toepassing: graslanden zijn vegetaties, en de landbouwer kan redelijkerwijs wel verondersteld worden te weten dat hij te maken heeft met beschermde vegetatie via de eenmalige perceelregistratie bij DLV. Daarnaast werd en wordt ook uitgebreid over deze graslanden gecommuniceerd in de vakpers.

Het weerhouden van een schending van de zorgplicht houdt in dat moet worden aangetoond dat de landbouwer, op het ogenblik van het vernietigen van een grasland, wel degelijk redelijkerwijs kon weten dat hij een overtreding beging. Dat betekent dat het tijdstip waarop werd gescheurd van groot belang is. Hierna worden enkele cruciale data inzake het proces van aanduiden van de graslanden op een kaart van de Vlaamse Regering opgesomd:

Data operatie grasparkiet (operatie waarbij men op het veld een nieuwe kartering deed van graslanden die omwille van hun kwaliteit (reliëf, vegetatiekwaliteit, ouderdom, historische waarde, ...) bescherming zouden moeten genieten: mei - juni - juli 2013

Goedkeuring ontwerpkaart te beschermen graslanden van de Vlaamse Regering: 26 september 2014

Datum start en einde openbaar onderzoek ontwerpkaart: 13 oktober tot 12 december 2014

Beslissing Vlaamse Regering: goedkeuring definitieve kaart: BVR 27 november 2015

Publicatie staatsblad: 29 december 2015

Van kracht: 8 januari 2016.

[...] Vaststellingen door SOS Kustpolders/vogelbescherming

Op zaterdag 21 november 2015 diende SOS Kustpolders, een werkgroep van Vogelbescherming Vlaanderen, klacht in bij het departement Landbouw en Visserij omtrent het scheuren van een vastgesteld, beschermd historisch permanent grasland kadastraal gekend als Diksmuide, 4^e afdeling sectie A nrs 821 C en D. Men vraagt aan departement Landbouw om op te treden.

[...] Vaststellingen op het terrein door Departement Landbouw en Visserij:

De percelen 821 c en d zijn gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Er zijn géén overdrukken (geen VEN, geen SBZ, ...). Het perceel 821D werd opgehoogd. In elk geval is er geen sprake meer van de aanwezigheid van microreliëf, het aanwezig laantje is verdwenen. Uit foto's, genomen door het departement landbouw en visserij (DLV) op 12 december 2015 (bijlage foto-dossier) en uit het daarbij horende verslag van DLV (bijlage) blijkt dat perceel 821D ongeveer 60 cm werd opgehoogd. Het perceel 821C werd niet opgehoogd. Wel werden de aanwezige laantjes gedempt en werd het grasland gescheurd.

DLV besluit niet op te treden (geen subsidies in te trekken) vermits het perceel nog niet definitief is beschermd op het ogenblik van vaststellen (definitieve bescherming pas van kracht op 8 januari 2016).

[...] Verzoek tot opleggen bestuurlijke maatregel van SOS kustpolders, gericht aan Natuurinspectie

Op 25 augustus 2016 ontvangt de Natuurinspectie een eerste verzoek tot opleggen bestuurlijke maatregelen overeenkomstig artikel 16.4.18 DABM.

De directeur van de entiteit Natuurinspectie van het ANB, de heer Jos Rutten, antwoordt dat het Agentschap voor Natuur en Bos geen rechtsgrond heeft om op te treden en wijst het verzoek af.

Daarop ontstaat een discussie in de commissie leefmilieu. De minister antwoordde dat de Natuurinspectie wel degelijk moet optreden op basis van artikel 14 van het Natuurdecreet (de zorgplicht) en dat we wel degelijk bestuurlijke maatregelen kunnen nemen.

Op 25 november 2016 volgt een tweede verzoek van Vogelbescherming Vlaanderen, ditmaal met een duidelijke verwijzing naar de commissie leefmilieu en het antwoord van de minister met betrekking tot het verbaliseren op basis van artikel 14 en het nemen van bestuurlijke maatregelen.

[...] Vaststellingen door verbalisant.

Op 16 december 2016 stelt verbalisant vast dat het perceel 821c en d een ingezaaid grasland betreft zonder microreliëf;

Gelet op het beroep van 18 januari 2017, aangetekend tegen de bestreden beslissing van de verwerende partij, waarmee de beroepsindieners verzoekt om de bestreden beslissing te vernietigen;

Overwegende dat de beroepsindieners -samengevat- volgende bezwaren doet gelden met betrekking tot de bestreden beslissing:

- Wat de feiten betreft, wordt verwezen naar het feit dat de betrokken percelen door beroeper werden verworven middels koopakte van 10 november 2015. Sinds deze datum is hij tevens gebruiker van het weiland. Om het terrein beter toegankelijk te maken voor landbouwvoertuigen werden alleen enige lokale depressies opgevuld en genivelleerd tot op het niveau van de naastgelegen weides. Deze werkzaamheden werden uitgevoerd van 13 november 2015 tot 18 november 2015 waarna het terrein onmiddellijk terug werd ingezaaid met grasklaver.
- Schending van artikel 16.4.3 DABM en artikel 190 van de Grondwet jo. artikel 84 BWHI; het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 houdende definitieve vaststelling van de kaarten van de historische permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders en houdende vaststelling van bijhorende beschermingsmaatregelen werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 29 december 2015, waar het in werking is getreden op 12 januari 2016 (in proces-verbaal verkeerdelijk 8 januari 2016 opgenomen). De geverbaliseerde werken werden uitgevoerd twee maanden voor de inwerkingtreding, zijnde van 13 november tot 18 november 2015. Artikel 16.4.3 DABM stelt dat bestuurlijke maatregelen allen worden opgelegd voor feiten die in strijd zijn met wettelijke voorschriften die 'voorafgaandelijk aan die feiten zijn

bepaald en in werking zijn getreden'. Tevens moet ermee rekening worden gehouden dat overheidsnormen, ingevolge artikel 190 van de Grondwet samen gelezen met artikel 84 BWHI, verbindend worden na hun bekendmaking. Een niet bekendgemaakt besluit is niet aan de burgers tegenstelbaar, zelfs niet als het hen op enige andere wijze zou zijn meegedeeld.

- Verbod van retroactiviteit: in de feiten wordt een retroactieve werking toegekend aan het besluit, gezien de werken voorafgaandelijk aan het aannemen van het besluit van 27 november 2015 werden uitgevoerd. Nochtans geldt de niet-retroactiviteit van administratieve rechtshandelingen als een algemeen rechtsbeginsel dat ertoe strekt de individuele belangen en de rechtszekerheid veilig te stellen.
- Schulduitsluitende verschoningsgrond: beroepsindieners heeft steeds te goeder trouw gehandeld en ging er redelijkerwijs op basis van alle hem verstrekte en redelijkerwijs toegankelijke informatie van uit dat de hem toebehorende en zeer recent verworven percelen niet als HPG werden gekwalificeerd. Bij de aankoop van de percelen werd aan de notaris van beroepsindieners een inlichtingenfiche vastgoedinformatie (stedenbouwkundig uittreksel) overhandigd door de Stad Diksmuide waarin geen melding wordt gemaakt van een (nakende) bescherming van deze graslanden. Ten slotte wordt ook verwezen naar de voorbereiding van de verzamelaanvraag 2016, waarin deze percelen geenszins zijn aangeduid als te beschermen grasland.;

Overwegende dat artikel 16.4.17, tweede DABM bepaalt dat binnen 14 dagen na kennisgeving van de beslissing beroep moet worden ingediend; Overwegende dat de beslissing werd verstuurd naar beroepsindieners op 5 januari 2017;

Overwegende dat het beroepschrift op 18 januari 2017 werd verstuurd en ontvangen door de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (AMMC) van het departement LNE op 19 januari 2017; dat het beroep tijdig is ingediend;

Overwegende dat aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden omschreven in artikel 62 Milieuhandavingsbesluit voldaan is;

Overwegende dat het beroep op 2 februari 2017 ontvankelijk werd bevonden door AMMC en dat de beroepsindieners en de verwerende partij hiervan in kennis werden gesteld bij aangetekend schrijven van dezelfde datum;

Overwegende dat AMMC in haar advies van 28 maart 2017 heeft geadviseerd het beroep ongegrond te verklaren:

Gelet op het verzoek tot het nemen van bestuurlijke maatregelen, ingediend door SOS Kustpolders, gericht aan Natuurinspectie omtrent de percelen gelegen te Diksmuide, afdeling 4, sectie A, nrs. 821 C en 821 d;

Gelet op de vaststellingen in het proces-verbaal VU. 64J.H2.150155/16; dat uit het proces-verbaal blijkt dat deze percelen opgehoogd en genivelleerd werden; dat deze werken werden uitgevoerd voorafgaand aan de definitieve vaststelling van de kaart van 27 november 2015 houdende definitieve vaststelling van de kaarten van de historische permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders en houdende vaststelling van bijhorende beschermingsmaatregelen; dat deze feiten worden gekwalificeerd als een schending van de zorgplicht zoals opgenomen in artikel 14, § 1, van het

Natuurdecreet;

Gelet op het feit dat de schendingen vastgesteld in bovenvermeld proces-verbaal een milieumisdrijf uitmaken conform artikel 16.6.1, § 1 DABM; dat op basis van deze vaststellingen de bestreden beslissing werd genomen ten aanzien van de beroepsindiener.

Overwegende dat om een bestuurlijke maatregel op te leggen er steeds een milieumisdrijf moet vastgesteld zijn conform artikel 16.4.5, eerste lid, DABM; dat in het proces-verbaal een schending van artikel 14 van het Natuurdecreet wordt weerhouden;

Overwegende dat de natuurzorgplicht aan eenieder oplegt om zich te onthouden van handelingen die ernstige schade kunnen toebrengen aan de hierboven weergegeven natuurelementen in de onmiddellijke omgeving; dat de zorgplicht speelt ongeacht het feit dat de activiteiten of de werken verenigbaar zijn met de planologische bestemming van het gebied;

Overwegende dat de percelen op basis van hun kwaliteit reeds in de zomer van 2013 werden aangeduid als percelen die bescherming moeten genieten, en waarbij die percelen ook werden opgenomen op een ontwerpkaart van te beschermen graslanden, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 26 september 2014; dat de opname van de betreffende percelen op de definitieve kaarten middels het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ontegensprekelijk duidt op het feit dat de graslanden beschermenswaardig zijn;

Overwegende dat de zorgplicht opgenomen in artikel 14 van het Natuurdecreet op deze graslanden van toepassing is; dat beroepsindiener door het scheuren van de betrokken percelen gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied met mechanische middelen heeft ingegrepen op de natuurlijke en halfnatuurlijke vegetaties die hierdoor ernstig werden geschaad;

Overwegende dat beroepsindiener de feiten op zich niet betwist, maar opwerpt dat dit gebeurde te goeder trouw, verwijzend naar het stedenbouwkundig uittreksel van de stad Diksmuide en de voorbereiding van verzamelaanvraag 2016; dat om van een milieumisdrijf te kunnen spreken het conform artikel 16.6.1 e.v. DABM volstaat om te handelen door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid; dat in casu het scheuren van de percelen bewust en vrijwillig is gebeurd; dat het stedenbouwkundig uittreksel louter verwijst naar de perceelinlichtingen op het moment van het uitreiken van het attest; dat hier geen rechten uit geput kunnen worden; dat overigens uit de voorbereiding van de verzamelaanvraag 2016, die overigens dateert van na het uitvoeren van de werkzaamheden, blijkt dat deze percelen op de begeleidende lijst van de verzamelaanvraag die horen bij de fotoplannen, wel genoteerd staan als EKBG, zodat er geen schulditsluitingsgrond, zoals overmacht of onoverkomelijke dwaling aanwezig is;

Overwegende dat de werken werden uitgevoerd net voor de definitieve goedkeuring van de kaarten; dat beroepsindiener bezwaarlijk kan voorhouden dat hij hiervan onwetend was, gelet op het feit dat deze percelen reeds werden opgenomen in de bij besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2014 voorlopig opgestelde ontwerpkaarten van de historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders; dat aan de aankondiging van het daaropvolgend openbaar onderzoek overigens de

nodige ruchtbaarheid werd gegeven in de pers en de (voorlopige) ontwerpkaarten dan ook ter inzage lagen op de gemeentehuizen van de betrokken gemeenten;

Overwegende dat gelet op het tijdstip van de werken net voor de definitieve goedkeuring van de kaarten en de nodige ruchtbaarheid die werd gegeven aan de vaststelling van deze kaarten in de Polders, niet anders dan kan besloten worden dan dat er sprake is van een wederrechtelijke scheuring van de percelen die beschermd zijn via de zorgplicht omschreven in het Natuurdecreet;

Overwegende dat de percelen aangeduid staan op de definitieve kaart van beschermde graslanden, zodat terecht een maatregel werd opgelegd om deze percelen te herstellen”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), doordat de toenmalige bevoegde Vlaamse minister met betrekking tot dit concrete dossier, in het Vlaams Parlement aanhoudend onder druk werd gezet om het Agentschap voor Natuur en Bos bestuurlijke maatregelen te laten opleggen, zodat de betrokken minister niet meer op een objectieve en ongedwongen wijze uitspraak kon doen over zijn bestuurlijk beroep. In dit verband verwijst hij naar parlementaire vragen en de antwoorden daarop van de betrokken minister. Ook zou in de bestreden beslissing niet afdoende worden geantwoord op de in het beroepsschrift geformuleerde argumenten, met name wat betreft het verbod op retroactiviteit van administratieve rechtshandelingen (en van strafwetten), de schending van artikel 16.4.3 DABM, van artikel 190 van de Grondwet *juncto* artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) en de opgeworpen schulduitsluitende verschoningsgrond.

5. De verwerende partij antwoordt dat verzoeker naar enkele

algemene vragen verwijst die aan de bevoegde Vlaamse minister zijn gesteld in de commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement over de aanduiding van historisch permanente graslanden, dat deze vragen echter geen verband houden met de concrete feiten die aan de basis liggen van de bestreden beslissing, dat het feit dat de minister deze vragen heeft beantwoord, behoort tot de essentiële werking van het Vlaams Parlement en zijn commissies en dat bijgevolg de conclusie dat de betrokken Vlaamse minister daardoor de haar decretaal toegekende bevoegdheden niet meer op onpartijdige wijze zou kunnen uitoefenen een te ver doorgedreven toepassing zou betekenen van het onpartijdigheidsbeginsel, te meer omdat zij daardoor in de onmogelijkheid zou worden gebracht om haar opdracht als beroepinstantie tegen beslissingen van het Agentschap voor Natuur en Bos tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen nog langer uit te oefenen. Voorts ontkent de verwerende partij dat er sprake is geweest van politieke druk op de betrokken minister. Evenmin, zo benadrukt zij, zijn er in de beantwoording van de parlementaire vragen tegenstrijdige verklaringen afgelegd.

In zoverre een schending van de motiveringsverplichting wordt aangevoerd, laat de verwerende partij gelden dat de bevoegde Vlaamse minister wel degelijk kennis heeft genomen van de beroepsargumenten en dat uit de motivering van de bestreden beslissing op afdoende wijze blijkt waarom deze argumenten niet worden aangenomen. Daarbij is het volgens de verwerende partij belangrijk erop te wijzen dat de bestreden bestuurlijke maatregelen werden opgelegd wegens de miskennis van de zorgplicht, vervat in artikel 14 van het natuurbehouddecreet, en dus niet op grond van de bestemming van de betrokken percelen tot historisch permanent grasland bij besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015. Voornoemde zorgplicht houdt in dat eenieder die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat door zijn handelingen natuurwaarden vernietigd of beschadigd kunnen worden, alle maatregelen moet nemen om deze vernietiging of beschadiging te voorkomen. Overigens wordt in de motivering van de bestreden beslissing uitdrukkelijk erkend dat de uitgevoerde handelingen dateren van vóór de definitieve bescherming als historisch permanent grasland, maar desalniettemin moet er redelijkerwijze van worden uitgegaan dat verzoeker

wist of behoorde te weten dat de percelen in kwestie waardevolle graslanden waren waarvan het vernietigen of beschadigen een miskennen inhiel van de zorgplicht, zoals vooropgesteld door artikel 14 van het natuurbehouddecreet. Tot slot geeft de motivering van de bestreden beslissing volgens de verwerende partij op afdoende wijze aan waarom geen schulduitsluitende verschoningsgrond weerhouden kan worden.

6. In zijn memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat met de bestreden beslissing handelingen worden gesanctioneerd die uitgevoerd werden vooraleer het perceel werd beschermd als historisch permanent grasland, dat deze handelingen op dat ogenblik niet verboden waren en dat derhalve de vraag rijst of de bescherming als historisch beschermd grasland -zijnde de bescherming die voortvloeit uit de opname van de percelen in de definitief vastgestelde kaarten-rechtsgevolgen kan genereren te zijnen opzichte, zelfs in geval de betrokken percelen op het ogenblik van het uitvoeren van de beteugelde handelingen nog niet waren beschermd. Hij verwijst naar de datum van inwerkingtreding van de definitieve kaart met de beschermde historische graslanden. Voorts ontkent verzoeker dat de bestreden bestuurlijke maatregel enkel werd opgelegd op grond van de schending van de zorgplicht. Er wordt immers een verband gelegd met de nakende bescherming van de historisch permanente graslanden. Hij wijst er ook op dat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 82/2008 van 27 mei 2008, naar aanleiding van een prejudiciële vraag, heeft geoordeeld dat artikel 14 van het natuurbehouddecreet een schending inhoudt van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, doordat die bepaling geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud heeft om een misdrijf te kunnen definiëren. Er is volgens hem dan ook geen veroordeling op basis van artikel 14 van het natuurbehouddecreet mogelijk.

Over het geschonden geachte onpartijdigheidsbeginsel herhaalt verzoeker dat de bevoegde Vlaamse minister in de gegeven omstandigheden niet zonder gezichtsverlies in beroep kon oordelen dat geen bestuurlijke maatregel moest worden opgelegd.

Tevens herhaalt hij dat de motiveringsplicht is geschonden

omdat de verwerende partij er niet in slaagt om inzichtelijk te maken welke passages uit de beslissing concreet en gemotiveerd ingaan op de beroepsargumentatie over de voortijdige toepassing van een nog niet bekendgemaakte maatregel.

7. In zijn laatste memorie voegt verzoeker nog toe dat de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu, die vooringenomen was, zich met toepassing van artikel 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 ‘tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering’ door een andere minister had kunnen laten vervangen om uitspraak te doen over het door hem ingestelde beroep.

Beoordeling

8. Het onpartijdigheidsbeginsel houdt voor de organen van het actief bestuur in dat zij zich moeten onthouden van deelname aan een besluitvormingsproces met betrekking tot aangelegenheden waarin zij zelf een rechtstreeks en persoonlijk belang hebben. Het persoonlijk en rechtstreeks belang kan ook de vorm aannemen van een moreel belang. Van een moreel belang is sprake wanneer één of meer leden van de beslissende overheid zich reeds eerder over de aangelegenheid in kwestie een eigen mening hebben gevormd, in die mate dat zij niet meer in staat kunnen worden geacht om deze zaak in alle objectiviteit te beoordelen of ze terug te beoordelen. Dit moreel belang komt er op neer dat het betrokken lid, of zelfs het geheel van de leden van de beslissende overheid, door op zijn vroegere mening terug te komen, gezichtsverlies zou lijden, zodat voor hem -of hen- een morele onmogelijkheid bestaat om zulks te doen. Het bestaan van een moreel belang mag echter niet worden vermoed. Het komt aan de verzoekende partij toe om aan de hand van precieze feiten of concrete aanwijzingen de beweerde partijdige opstelling aan te tonen.

De Raad van State kan op grond van de schending van het onpartijdigheidsbeginsel een beslissing slechts vernietigen voor zover de eigen aard, meer bepaald de specifieke structuur van het bestuur de toepassing van het

genoemde algemeen rechtsbeginsel niet onmogelijk maakt. De toepassing ervan mag ook de totstandkoming van regelmatige beslissingen niet verhinderen.

8.1. In zoverre verzoeker in zijn uiteenzetting verwijst naar vragen om uitleg in de commissie voor leefmilieu, natuur, ruimtelijke ordening, energie en dierenwelzijn en actuele vragen tijdens de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement die handelen over de wenselijkheid van bijkomende juridische instrumenten om poldergraslanden te beschermen, hebben de in antwoord op die vragen afgelegde verklaringen van de betrokken minister een algemeen politieke draagwijdte. Tijdens deze politieke debatten heeft de betrokken minister alleszins niet doen blijken van een onwrikbaar standpunt omtrent de afloop van de beroepsprocedure van verzoeker, hetgeen niet hoeft te verwonderen omdat alle concrete gegevens van het beroepsdossier op dat ogenblik nog niet kenbaar waren en tijdens die debatten ook niet ter sprake zijn gebracht.

8.2. Daarnaast verwijst verzoeker naar een aantal verklaringen van de minister die onmiskenbaar toegespitst zijn op de individuele toestand waarin hij verkeert.

Zo verstrekke de Vlaamse minister het volgende antwoord op een schriftelijke vraag van een lid van het Vlaams Parlement (Vr. en Antw. Vl. Parl., Vr. nr. 17, 3 oktober 2016):

“[...] Een grondaanvulling is stedenbouwkundig vergunningsplichtig als de bepalingen van artikel 4.2.1, 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van toepassing zijn. Deze stedenbouwkundige vergunning wordt door de gemeente afgeleverd. Uit navraag bij de stad Diksmuide blijkt dat geen aanvraag lopende of gekend is op de genoemde kadastrale percelen.

[...] Beide percelen zijn opgenomen op de kaart met de definitief vastgestelde historische permanente graslanden. De betrokken percelen werden met ingang van 1 januari 2016 beschermd als ecologisch kwetsbaar blijvend grasland.

[...] Naar aanleiding van de melding van SOS Kustpolders hebben de controlediensten van het departement Landbouw en Visserij de beide percelen ter plaatse bezocht. Er werd vastgesteld dat de uitgevoerde handelingen voorafgaand aan het van kracht worden van de beschermingsmaatregel in het kader van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (1 januari 2016) werden uitgevoerd.

[...] Het departement Landbouw en Visserij geeft steeds een gevolg aan dergelijke meldingen. Het departement Landbouw en Visserij heeft SOS Kustpolders op 2 februari 2016 hierover geïnformeerd.

[...] Vanuit de landbouwwetgeving kunnen in dit concrete dossier geen maatregelen worden opgelegd omdat de handelingen werden uitgevoerd op een ogenblik dat ze volgens die regelgeving niet verboden waren. Indien dergelijke handelingen worden vastgesteld na 1 januari 2016 wel”.

Over een vraag om uitleg over de handhaving van de beschermingsmaatregelen voor historisch permanente poldergraslanden legde zij de volgende verklaringen af:

“Mijnheer Vandaele, om geen misverstanden te laten ontstaan, herhaal ik wat ik hier al heb gezegd, en daar blijf ik ook bij: natuurinspecteurs van het Agentschap voor Natuur en Bos kunnen optreden op grond van artikel 14 van het Natuurdecreet, ook voor percelen die beschermd zijn via het landbouwspoor. Om het nog doelmatiger te maken, hebben we ervoor gekozen een handhaving op basis van de landbouwregels toe te laten.

De controle-, sanctie- en herstelmaatregelen die gelden in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), zijn bij Europese verordening geregeld. Verordeningen zijn direct van toepassing in alle 28 lidstaten. De lidstaten moeten dus alleen zelf de percelen ecologisch kwetsbaar blijvend grasland aanduiden op hun grondgebied. Alle beperkingen en gevolgen die uit die aanduiding voortvloeien, zijn op Europees niveau geregeld.

De regels die het Europees Parlement, de Raad en de Commissie vaststelden voor ecologisch kwetsbaar blijvende graslanden, zijn duidelijk en transparant, wat maakt dat op basis van administratieve of terreincontroles eenduidig kan worden vastgesteld of ze worden gerespecteerd. Dit maakt een doelmatige handhaving mogelijk, maar ook artikel 14 van het Natuurdecreet kan worden toegepast.

Bij schendingen van historisch permanente graslanden verbaliseert het ANB in hoofdzaak op artikel 13 van het Natuurdecreet en artikel 7 -verbod op vegetatiewijziging- of 8 -vergunningsplichtige vegetatiewijziging- van het Vegetatiebesluit.

Als het grasland onder de beschermingsbepalingen van de natuurregelgeving valt, kan het ANB bestuurlijke herstelmaatregelen opleggen. Als het grasland onder de bepalingen van de landbouwregelgeving valt, is bij verordening opgelegd dat de landbouwer in kwestie gesanctioneerd wordt bij de toekenning van zijn GLB-inkomenssteun en bovendien dat hij herstelmaatregelen moet nemen tegen uiterlijk de indieningsdatum van de verzamelaanvraag. In Vlaanderen is de uiterste indieningsdatum van de verzamelaanvraag vastgesteld op 21 april.

Ik wil nog eens duidelijk herhalen wat ik ook de vorige keer heb gezegd. Er is een brief waarin staat dat het niet zo is, maar daar ben ik het niet mee eens. Dat is intussen ook zo gesignaleerd aan de diensten, en dat is bijgestuurd”.

En :

“Ik wil nog eens herhalen dat het ANB wel bestuurlijke maatregelen kan opleggen. Het ging om een brief die was getekend door de waarnemend secretaris-generaal. Ik kan dat alleen maar vaststellen. Het is intussen rechtgezet bij onze diensten, en ik zal die rechtzetting overmaken”.

Om te eindigen met de woordenwisseling:

“De voorzitter: De heer Vandaele heeft het woord.

Wilfried Vandaele (N-VA): Minister, u hebt nog niet concreet geantwoord op mijn derde vraag over welke instrumenten de Vlaamse overheid kan gebruiken om, in geval van landscheuring of ophoging, de schade te laten herstellen in de oorspronkelijke staat. Kan het ANB dat dan zomaar vragen op basis van wat u zegt, namelijk dat het ANB bestuurlijk kan handhaven? Of moeten er nog extra stappen worden gezet?

Minister Joke Schauvliege: Zij kunnen dat zelf doen.

Wilfried Vandaele (N-VA): Als ze dat niet doen, bent u bereid om hen op de vingers te tikken.

De voorzitter: De vraag om uitleg is afgehandeld” (Hand. VI.Parl. commissie leefmilieu, natuur, ruimtelijke ordening, energie en dierenwelzijn 2016-17, 25 oktober 2016, nr. C46, 10).

8.3. Terecht ervaart verzoeker dat hij daarmee in het licht van de politieke schijnwerpers werd geplaatst, ondanks het reglement van het Vlaams Parlement waarin bepaald wordt dat “vragen met betrekking tot particuliere aangelegenheden of persoonlijke gevallen” onontvankelijk zijn. Met deze vaststelling is evenwel niet gezegd dat de betrokken minister bij de beoordeling van het beroepsdossier het onpartijdigheidsbeginsel heeft geschonden. In zoverre het parlementair controlerecht toelaat een minister ter verantwoording te roepen over de behandeling van een individueel dossier, blijkt in dit geval niet dat de betrokken minister met de verstrekte antwoorden zich er uitdrukkelijk toe heeft verbonden om het bestuurlijk beroep van verzoeker af te wijzen. De Raad van State beschikt voor het overige niet over de noodzakelijke psychologische kennis om na te gaan of het door verzoeker aangehaalde politieke gekissebis door het betrokken lid van de uitvoerende macht werd ervaren als “sterke druk”.

9. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de

beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De beslissingnemende overheid is evenwel niet verplicht op elk aangehaald argument afzonderlijk te antwoorden.

De belangrijkste bestaansreden van de formelemotiveringsplicht, zoals opgelegd door de motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

In de bestreden beslissing wordt onder meer overwogen dat “de zorgplicht opgenomen in artikel 14 van het Natuurdecreet op deze graslanden van toepassing is” en dat verzoeker “door het scheuren van de betrokken percelen gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied met mechanische middelen heeft ingegrepen op de natuurlijke en halfnatuurlijke vegetaties die hierdoor ernstig werden geschaad”. Met dit motief wordt impliciet maar zeker een antwoord gegeven op verzoekers beroepsargumenten dat geen herstelmaatregel kon worden opgelegd omdat op het ogenblik dat de werken werden uitgevoerd de kaarten van de historische permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders nog niet definitief waren vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 en dat beschermingsbesluit met terugwerkende kracht werd toegepast. In dit verband betwist verzoeker niet dat het in de bestreden beslissing vermelde artikel 14 van het natuurbehouddecreet gold op het ogenblik van de uitvoering van de werken. Voorts wordt in de motivering van de bestreden beslissing omstandig uitgelegd waarom er volgens de verwerende partij “geen schulduitsluitingsgrond, zoals overmacht of onoverkomelijke dwaling aanwezig is”.

De bewering van verzoeker dat zijn beroepsargumenten niet met formele motieven werden beantwoord, mist bijgevolg feitelijke grondslag.

In zoverre verzoeker in zijn memorie van wederantwoord voor het eerst grieven aanvoert die afgeleid zijn uit de materiële motiveringsplicht, is het middel niet ontvankelijk.

10. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

11. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 16.4.3 DABM en artikel 190 van de Grondwet *juncto* artikel 84 BWHI, doordat in de bestreden beslissing wordt gesteld dat graslanden vegetaties zijn die onder het toepassingsgebied vallen van de zorgplicht vermeld in artikel 14 van het natuurbehouddecreet, terwijl de percelen in kwestie pas vanaf het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 definitief zijn beschermd als historisch permanente graslanden. Hij preciseert dat op het ogenblik van de uitvoering van de werken er juridisch geen sprake was van graslanden en dat die kwalificatie pas gold vanaf 12 januari 2016.

12. De verwerende partij antwoordt dat artikel 14 van het natuurbehouddecreet reeds sedert 2012 een zorgplicht oplegt, dat deze zorgplicht inhoudt dat eenieder die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat door zijn handelingen natuurwaarden vernietigd of beschadigd kunnen worden alle maatregelen moet nemen om deze vernietiging of beschadiging te voorkomen en dat het om in dit geval tot een schending van de zorgplicht te besluiten niet noodzakelijk was dat de betrokken graslanden beschermd waren als historisch permanente graslanden. Ter staving van dat standpunt vult zij aan dat uit de rechtspraak blijkt dat het volstaat dat voldoende ruchtbaarheid werd gegeven aan

de aankondiging van het openbaar onderzoek dat tot de vaststelling van de bescherming heeft geleid. Ook stelt zij dat de zorgplicht geldt als een direct werkende verplichting zonder dat er verdere uitvoeringsmodaliteiten voor noodzakelijk zijn. Het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 diende dus niet in werking te zijn getreden opdat een beroep op de vermelde zorgplicht kon worden gedaan. Ten aanzien van de aangevoerde schending van artikel 190 van de Grondwet *juncto* artikel 84 BWHI herhaalt de verwerende partij dat de bestreden beslissing genomen werd op grond van artikel 14 van het natuurbehouddecreet en niet op grond van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015.

13. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat de bestreden beslissing, blijkens de uitdrukkelijke bewoordingen ervan, wel degelijk steunt op het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015, dat een geïsoleerde toepassing van de zorgplicht van het natuurbehouddecreet nooit aan de orde is geweest, maar dat hij “de gevolgen [moet] dragen [...] van een zorgplicht rekening houdend met de op het ogenblik van de feiten nog niet bestaande bescherming”.

14. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie nog dat artikel 14 van het natuurbehouddecreet vereist dat men “weet of redelijkerwijze kan vermoeden” dat de werken of handelingen schade aan de natuur kunnen berokkenen en dat hem op dat vlak niets kan worden verweten aangezien op het ogenblik van de uitvoering van de werken de betrokken percelen nog niet beschermd waren. Het volstaat ook niet dat “voldoende ruchtbaarheid” zou zijn gegeven aan de ontwerpkaart, om een vermoeden in de zin van artikel 14 van het natuurbehouddecreet aan te nemen. Tot slot wijst hij er op dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt verwezen naar het feit dat “de percelen aangeduid staan op de definitieve kaart van beschermde graslanden”, zodat in elk geval niet aangenomen kan worden dat artikel 14 van het natuurbehouddecreet de enige grondslag is voor het nemen van de bestreden beslissing.

Beoordeling

15. Zoals reeds bij de beoordeling van het eerste middel werd aangegeven, werd de bestreden bestuurlijke maatregel opgelegd op grond van artikel 14 van het natuurbehouddecreet.

Deze bepaling luidt als volgt:

“§ 1. Iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die manueel, met mechanische middelen of pesticiden 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, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevergd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen.

De bepaling van het vorige lid geldt eveneens ten aanzien van wie opdracht geeft tot de in dat lid bedoelde ingrepen.

§ 2. De Vlaamse Regering kan codes van goede natuurpraktijk voor de bescherming, het beheer of de inrichting van de in § 1 bedoelde habitats, ecosystemen, waterrijke gebieden, vegetaties, fauna, flora of kleine landschapselementen vaststellen.

Deze codes zijn in beginsel vrijwillig toe te passen, doch kunnen een verplicht karakter krijgen door verwijzing ernaar in bindende bepalingen, zoals in beheerverplichtingen opgelegd door of ter uitvoering van dit decreet of het Bosdecreet, in natuurrichtplannen of in ter uitvoering van dit decreet of het Bosdecreet opgestelde beheerplannen”.

16. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat verzoeker “met mechanische middelen heeft ingegrepen op de natuurlijke en halfnatuurlijke vegetaties”. Verzoeker betwist niet dat hij werken heeft uitgevoerd waardoor “natuurlijke en halfnatuurlijke vegetaties” in de zin van artikel 14 van het natuurbehouddecreet werden vernietigd. De in voormelde bepaling bedoelde zorgplicht vereist niet dat de natuurwaarden een bijzondere bijkomende bescherming genieten. Bijgevolg kan de omstandigheid dat de betrokken percelen pas bij besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 definitief werden beschermd als historisch permanente graslanden, op zich niet leiden tot de

onwettigheid van de bestreden herstelmaatregelen. Verzoeker kan ook niet dienstig verwijzen naar arrest nr. 82/2008 van 27 mei 2008 van het Grondwettelijk Hof omdat dit arrest een prejudiciële vraag beantwoordt over de tekst van een historische versie van artikel 14 van het natuurbehouddecreet die voor de beoordeling van voorliggend geding geen juridische relevantie heeft.

De bestreden herstelmaatregelen vinden op zich een voldoende rechtsgrond in artikel 14 van het natuurbehouddecreet, zodat het argument van verzoeker dat de bestreden beslissing mede steunt op het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015, niet dienstig is.

17. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

18. In een derde middel wordt onder de hoofding “verbod van retroactiviteit” opnieuw uiteengezet dat de werken werden uitgevoerd vóór de inwerkingtreding van het beschermingsbesluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 en dat de bestreden bestuurlijk maatregel er bijgevolg toe strekt een handeling retroactief te sanctioneren.

19. De verwerende partij antwoordt dat verzoeker zich vergist wanneer hij er van uitgaat dat de uitgevoerde handelingen werden aanzien als strijdig met het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015. De bestreden herstelmaatregel werd immers opgelegd wegens de zorgplicht opgelegd door artikel 14 van het natuurbehouddecreet. Die zorgplicht is reeds sinds 1 juni 2012 van toepassing en het niet-retroactiviteitsbeginsel kan dan ook niet geschonden zijn.

20. In zijn laatste memorie voegt verzoeker nog toe dat het feit dat het verbod op het verlenen van terugwerkende kracht niet absoluut is, geen

vrijgeleide kan zijn om het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 met terugwerkende kracht toe te passen op handelingen die voorafgaand aan de bekendmaking van dat beschermingsbesluit werden gesteld. Bovendien wordt in de bestreden beslissing nergens aangegeven welke uitzonderlijke omstandigheden de terugwerkende kracht rechtvaardigen.

Beoordeling

21. De bestreden beslissing vindt rechtsgrond in artikel 14 van het natuurbehouddecreet. Verzoeker betwist niet dat deze bepaling gold op het ogenblik dat de litigieuze werken werden uitgevoerd.

22. Het middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

23. In een vierde middel stelt verzoeker dat er sprake is van een schulduitsluitende verschoningsgrond doordat hij steeds te goeder trouw heeft gehandeld en dat hij op basis van de hem verstrekte informatie er kon van uitgaan dat de betrokken percelen niet als historisch permanente graslanden werden gekwalificeerd. Hij zet uiteen dat de percelen werden aangekocht op 10 november 2015, bij de aankoop een inlichtingenfiche van de stad Diksmuide, die, via het plannenregister over alle noodzakelijke informatie beschikt, werd overhandigd waarop geen melding werd gemaakt van een kwalificatie als historisch permanente graslanden en dat bij de voorbereiding van de verzamelaanvraag 2016 evenmin werd aangegeven dat de betrokken percelen als te beschermen graslanden werden aangeduid. Ook zou hij niet persoonlijk aangeschreven zijn over een nakende bescherming en de “vakpers” daaromtrent is hem niet bekend. Waar de verwerende partij stelt dat op de begeleidende lijst van de verzamelaanvraag 2016 genoteerd staat dat de betrokken percelen 821C en 821D ecologisch kwetsbaar blijvend grasland zijn, repliceert verzoeker dat de betrokken werken een jaar voordien

werden uitgevoerd en hij op dat ogenblik niet kon weten dat er een inbreuk werd gepleegd. Tot slot wijst hij erop dat voor het eerst in de bestreden beslissing wordt verwezen naar voorlopig vastgestelde ontwerpkaarten van historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders en dat deze kaarten bij gebrek aan publicatie hem niet tegenstelbaar zijn.

24. De verwerende partij antwoordt dat het tot haar discretionaire beoordelingsvrijheid behoort om te beoordelen of redelijkerwijze aangenomen mocht worden of verzoeker wist of behoorde te weten of hij natuurwaarden heeft vernietigd. Ter zake kan de Raad van State slechts een marginale wettigheidscontrole uitoefenen. Voorts merkt zij op dat artikel 5.1.1 VCRO niet voorschrijft dat in het plannenregister ruimtelijk relevante beschermingsvoorschriften moeten worden opgenomen en dat bijgevolg uit de inlichtingenfiche niet kon worden afgeleid dat de percelen niet beschermd zouden zijn. Tevens laat de verwerende partij gelden dat verzoeker enkel verwijst naar de “voorbereiding” van de verzamelaanvraag maar niet naar de uiteindelijk ingediende verzamelaanvraag. Daarenboven gaat de bedoelde verzamelaanvraag uit van de landbouwer zelf en niet van de overheid.

Met betrekking tot de totstandkoming van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 argumenteert de verwerende partij dat de kaarten waarop de percelen als historisch permanent grasland werden aangeduid in een eerste fase voorlopig werden vastgesteld en vervolgens aan een openbaar onderzoek, waaraan voldoende ruchtbaarheid werd gegeven in de pers, werden onderworpen. Het is dan ook niet onredelijk om aan te nemen dat verzoeker wist of behoorde te weten dat de betrokken percelen beschermd zouden worden als historisch permanent grasland.

25. Verzoeker laat in zijn laatste memorie nog gelden dat niet aangevoerd kan worden dat artikel 14 van het natuurbehouddecreet beantwoordt aan de vereisten om een strafsanctie te kunnen opleggen en tegelijk dat die sanctie niet strafrechtelijk van aard is waardoor de schulditsluitingsgronden niet van toepassing zijn. Hij benadrukt dat volgens de rechtspraak van het Europees Hof

voor de Rechten van de Mens het opleggen van bestuurlijke sancties wel degelijk onder het bereik valt van artikel 6 van het verdrag van 4 november 1950 ‘tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden’ (hierna: EVRM), en uit rechtspraak van datzelfde Hof voortvloeit dat artikel 6, lid 2, van het EVRM geschonden wordt wanneer de verdachte niet de mogelijkheid heeft gekregen om schulduitsluitingsgronden aan te voeren.

Beoordeling

26. Blijkens de memorie van toelichting bij het decreet van 21 december 2007 □ tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid 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” (St. VI. Parl., nr. 1249/1, 2006-2007, p. 14). Dergelijke maatregelen zijn aldus gericht op de bescherming en het herstel van het leefmilieu en hebben geen repressief of bestraffend oogmerk. Derhalve kan de persoon aan wie een bestuurlijke herstelmaatregel wordt opgelegd, zich niet beroepen op de strafrechtelijke rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden.

27. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt 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, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken op acht juni tweeduizend twintig, 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