

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.187 van 10 december 2020
in de zaak A. 220.731/VII-39.834**

In zake : Chris VAN GESTEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kris Lens
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Grote Nieuwedijkstraat 417
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47, bus 001
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 november 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 19 september 2016 waarbij het beroep tegen de beslissing van de toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos van 3 juni 2016, houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 237.750 van 23 maart 2017 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

Bij arrest nr. 244.494 van 16 mei 2019 is het debat heropend en werd het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met een aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een aanvullend 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 18 juni 2020.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evert Vervaeke, die *loco* advocaat Kris Lens verschijnt voor verzoeker en advocaat Stijn Clerx, die *loco* advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3. De gegevens van de zaak werden reeds samengevat in arrest nr. 237.750 van 23 maart 2017.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 62, § 4, van het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: milieuhandhavingsbesluit), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), het zorgvuldigheidsbeginsel, de hoorplicht en het fairplaybeginsel.

Verzoeker betoogt dat de hoorplicht werd geschonden doordat de bestreden beslissing geen antwoord bevat op de aanvullende nota die hij op 7 september 2016 heeft ingediend. Uit de bestreden beslissing kan dan ook niet worden afgeleid dat deze aanvullende nota effectief bij de besluitvorming werd betrokken.

5. De verwerende partij antwoordt dat verzoeker werd uitgenodigd op de hoorzitting van 12 juli 2016 en dat tijdens deze zitting de beroepsargumenten uitvoerig werden toegelicht. In het middel wordt niet aangegeven welke argumenten hij nog had willen toevoegen op een bijkomende hoorzitting. Artikel 62, § 4, van het milieuhandhavingsbesluit schrijft ook niet voor dat verzoeker in de mogelijkheid moest worden gesteld om te reageren op het advies van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van 24 augustus 2016. Voorts betwist de verwerende partij dat de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van toepassing is. In artikel 62 van het milieuhandhavingsbesluit wordt de hoorplicht immers wettelijk geregeld. Volgens de verwerende partij heeft verzoeker voor zijn rechten kunnen opkomen en heeft hij zijn standpunt kunnen toelichten over de feiten die hem ten laste worden gelegd. Zij benadrukt in dit verband dat, ongeacht de door verzoeker ingediende aanvullende nota, hij op de hoogte was van de hem ten laste gelegde feiten “ook

zonder kennisname van [het] advies [van AMMC]” en dat zij als bestuursoverheid gebonden was door een strikte beslissingstermijn.

Met betrekking tot de geschonden geachte motiveringsverplichting laat zij gelden dat de bestreden beslissing de juridische en feitelijke overwegingen bevat die duidelijk, pertinent en voldoende draagkrachtig zijn, dat de aanvullende nota van verzoeker slechts een herhaling vormt van argumenten die reeds eerder naar voor werden gebracht en dat de uitdrukkelijke afwijzing van deze nota geen bijkomende informatie had verschaft. Tot slot ontkent de verwerende partij formeel dat tijdens het horen van verzoeker een tweede hoorzitting of een bijkomend repliekmoment in het vooruitzicht werd gesteld.

6. In zijn memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat het milieuhandhavingsbesluit de hoorplicht niet nader regelt, zodat de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur wel degelijk geldt, dat om nuttig te kunnen opkomen tegen een voorgenomen beslissing hij voldoende kennis moet hebben van de essentiële gegevens die het bestuur bij de besluitvorming wenst te betrekken en dat de verwerende partij niet kan volstaan met de *post factum* redengeving dat de aanvullende nota geen nieuwe elementen bevat.

7. Verzoeker benadrukt in zijn laatste memorie nog dat in de bestreden beslissing elke verwijzing naar de aanvullende nota ontbreekt, dat het administratief dossier geen verslag van de hoorzitting bevat, dat in dit geval uit de hoorplicht volgt dat de betrokkene moet kunnen repliceren op het advies van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer en dat de verwerende partij tijdens de hoorzitting op die mogelijkheid heeft gewezen maar dat hij dit “bij gebrek aan verslag van de hoorzitting [...] niet zwart op wit [kan] bewijzen”.

Beoordeling

8. Artikel 62, § 4, van het milieuhandhavingsbesluit, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt dat de beroepsindiener aan de afdeling, bevoegd voor bestuurlijke handhaving, schriftelijk kan vragen om gehoord te worden. Niet betwist wordt dat verzoeker aanspraak heeft gemaakt op de mogelijkheid om gehoord te worden en dat hij, ingevolge dit verzoek, effectief werd gehoord op 12 juli 2016. Bijgevolg kan artikel 62, § 4, van het milieuhandhavingsbesluit niet geschonden zijn.

9. Het door artikel 62, § 4, van het milieuhandhavingsbesluit georganiseerde recht om gehoord te worden sluit een aanvullende werking van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur weliswaar niet uit, maar die aanvullende werking geldt enkel indien de toepasselijke wettelijke regeling niet volstaat om te waarborgen dat de betrokkene daadwerkelijk de gelegenheid had om nuttig voor zijn standpunt op te komen.

Artikel 62 van het milieuhandhavingsbesluit werkt een georganiseerde administratieve beroepsprocedure uit waarbij degene ten aanzien van wie de bestuurlijke maatregelen zijn opgelegd, beroep kan instellen bij de bevoegde Vlaamse minister. Bij de behandeling van het administratief beroep treedt de Vlaamse minister louter op als een orgaan van het actief bestuur. In het kader van een dergelijke administratieve procedure gelden voor de rechten van verdediging en het contradictoir debat niet dezelfde waarborgen als bij een jurisdictioneel beroep.

Aangezien uit de gegevens van de zaak blijkt dat verzoeker met de vereiste kennis van de hem ten laste gelegde feiten administratief beroep heeft ingesteld tegen de in eerste aanleg genomen beslissing tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen en hij voorafgaand aan de beslissing over dat beroep werd gehoord, kan niet aangenomen worden dat hij zijn verweer tegen de opgelegde bestuurlijke maatregelen niet nuttig heeft kunnen voeren. Noch op basis van de toepasselijke regelgeving, noch op basis van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, kan verzoeker aanspraak maken op de bijkomende

mogelijkheid om schriftelijk te reageren op het advies van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer.

10. Uit het voorgaande volgt dat verzoeker er ten onrechte van uitgaat dat “uit de motivering van de bestreden beslissing, expliciet of minstens impliciet, [dient] te blijken waarom [de verwerende partij] de in het kader van de hoorplicht aangevoerde gegevens en argumenten [van de aanvullende nota] verwerpt”. In zoverre de schending van de motiveringswet wordt aangevoerd, is het middel dus eveneens ongegrond.

11. De verwerende partij betwist dat tijdens de hoorzitting formeel werd toegezegd dat verzoeker de mogelijkheid zou krijgen om een aanvullende verweernota in te dienen als reactie op het advies van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer. In het kader van de aangevoerde schending van het fairplaybeginsel, komt het aan verzoeker toe om aan te tonen dat de verwerende partij met opzet heeft gepoogd om hem in de uitoefening van zijn verweerrecht te belemmeren. De verklaring in zijn laatste memorie dat hij “bij gebrek aan verslag van de hoorzitting” de toezegging tot het indienen van een aanvullende nota “niet zwart op wit [kan] bewijzen”, volstaat in dit verband niet.

12. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

13. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 16.4.17 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), artikel 62 van het milieuhandhavingsbesluit, het zorgvuldigheidsbeginsel en het fairplaybeginsel.

Verzoeker betoogt dat het advies van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer pas op 24 augustus 2016 werd uitgebracht, nadat de daartoe decretaal voorziene termijn was verstreken.

Aangezien het gaat om een vervaltermijn, moest het voormelde advies als stilzwijgend gunstig worden beschouwd.

14. De verwerende partij werpt vooreerst op dat de schending van artikel 16.4.17 DABM en van de zorgvuldigheidsplicht niet worden toegelicht, zodat het middel in die mate onontvankelijk is.

Voorts stelt zij dat aan de overschrijding van de adviestermijn geen gevolgen worden verbonden, het dus geen vervaltermijn betreft maar louter een termijn van orde. Bijgevolg moet het advies binnen een redelijke termijn worden uitgebracht. Zij wijst erop dat in dit geval het advies 12 dagen te laat werd uitgebracht, tijdens een vakantieperiode, en dat verzoeker door die beperkte termijnoverschrijding niet in zijn belangen werd geschaad.

15. In zijn memorie van wederantwoord wijst verzoeker erop dat een adviestermijn van strikte toepassing is.

Beoordeling

16. Artikel 62, § 3, vierde lid, van het milieuhandhavingsbesluit bepaalt dat het hoofd van de afdeling, bevoegd voor bestuurlijke handhaving of zijn gemachtigde, binnen een termijn van vijfenveertig dagen vanaf de ontvankelijkheidsverklaring van het beroep een advies opstelt en dit onmiddellijk bezorgt aan de minister.

Aan het overschrijden van voormelde adviestermijn is geen sanctie verbonden. Het betreft daarom geen vervaltermijn, maar louter een termijn van orde.

17. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het bestuurlijk beroep van verzoeker ontvankelijk werd verklaard op 28 juni 2016 en dat het advies van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer over dit beroep werd uitgebracht op 24 augustus 2016. Een termijnoverschrijding van 12 kalenderdagen schendt de redelijke termijnvereiste niet, te meer omdat verzoeker niet betwist dat

de beslissing over zijn beroep werd genomen binnen de door artikel 16.4.17, derde lid, DABM vooropgestelde termijn van negentig dagen. Er wordt dan ook niet aangenomen dat verzoeker in zijn belangen werd geschaad doordat de tijdig genomen beslissing over zijn bestuurlijk beroep steunt op een advies dat niet binnen de door artikel 62, § 3, vierde lid, van het milieuhandhavingsbesluit vooropgestelde termijn van vijfenveertig dagen werd verleend.

18. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

19. Verzoeker roept in een derde middel de schending in van artikel 16.4.10, § 4, DABM, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat in het besluit van de toezichthoudend ambtenaar tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen enkel wordt verwezen naar het opgestelde proces-verbaal, zonder dat de inhoud ervan wordt overgenomen in de beslissing zelf.

Volgens verzoeker moet elk proces-verbaal ter kennis worden gebracht van de vermoedelijke overtreder en is bij ontstentenis daarvan de in eerste aanleg genomen beslissing houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen behept met een motiveringsgebrek. Hij beklemtoont in dit verband dat een motivering door verwijzing niet volstaat en dat de beslissing in eerste aanleg enkel bestaat uit een opsomming van de geschonden geachte milieuvoorschriften en niet uit de vaststelling van concrete inbreuken. Volgens hem is het dan ook een raadsel waarom de verwerende partij heeft aangenomen dat het proces-verbaal een uitgebreide feitenbeschrijving zou bevatten.

20. De verwerende partij werpt op dat het middel niet ontvankelijk is omdat het enkel gericht is tegen de in eerste aanleg genomen beslissing tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

Ten gronde verwijst zij naar de motieven van de bestreden beslissing waarin de milieumisdrijven duidelijk worden gekwalificeerd in het licht van het bepaalde van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 ‘tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurbesluit). De verwerende partij laat voorts gelden dat zij op grond van een discretionaire bevoegdheid kan beslissen om al dan niet bestuurlijke maatregelen op te leggen en dat de door verzoeker aangevoerde bezwaren tegen de opgelegde herstelmaatregel worden beantwoord in de bestreden beslissing. Tot slot merkt zij op dat het proces-verbaal aan verzoeker ter kennis werd gebracht op 3 juni 2016 en dat het feit dat hij niet meteen alle bijlagen bij dit proces-verbaal ontving, geen procedurefout vormt.

21. In zijn memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat de bestreden beslissing de in eerste administratieve aanleg begane onwettigheid overneemt zodat hij wel degelijk belang heeft bij het middel, dat artikel 16.4.10, § 4, 2°, DABM duidelijk bepaalt dat het proces-verbaal een overzicht moet bevatten van de vaststellingen van de milieumisdrijven, dat het proces-verbaal in kwestie die vaststellingen niet bevat en dat hem niet kan worden tegengeworpen het proces-verbaal en zijn bijlagen niet te hebben opgevraagd, noch bekritiseerd. In dat verband wijst verzoeker erop dat hij slechts over een beperkte beroepstermijn van veertien dagen beschikte om bestuurlijk beroep in te stellen bij de Vlaamse regering. Hij stelt pas na de neerlegging van het administratief dossier kennis te hebben genomen van de bijlagen bij het proces-verbaal, waaronder een fotoreportage met verschillende luchtfoto’s. Volgens hem staat vast dat ook artikel 16.3.25 DABM werd geschonden.

22. Verzoeker benadrukt in zijn laatste memorie nog dat bepaalde vaststellingen van milieu-inbreuken of milieumisdrijven “nergens worden uitgewerkt of toegelicht, waaronder het artikel 8 van het [natuurbesluit]”.

Beoordeling

23. In de mate de grieven van verzoeker rechtstreeks gericht zijn tegen de in eerste aanleg genomen beslissing van 3 juni 2016 houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen en/of het proces-verbaal van de toezichthouder dat aan de basis ligt van die beslissing, is het middel onontvankelijk.

Het middel is eveneens onontvankelijk in zoverre voor het eerst in de memorie van wederantwoord de schending wordt aangevoerd van artikel 16.3.25 DABM.

24. Overeenkomstig artikel 16.4.10, § 4, 2°, DABM bevat het besluit houdende bestuurlijke maatregelen minstens “een overzicht van de vaststellingen inzake de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf”.

Aangenomen dat voormelde bepaling niet alleen van toepassing is op de in eerste aanleg genomen beslissing tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen maar ook op de beslissing die door de beroepsinstantie wordt genomen, wordt vastgesteld dat de bestreden beslissing een omstandige motivering bevat waarin de beroepsargumenten van verzoeker worden onderzocht. Inzonderheid wat betreft het overzicht “van de vaststellingen inzake de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf” worden de volgende vaststellingen van de toezichthouders in het aanvankelijk proces-verbaal van 1 juni 2016 aangehaald:

“Op 24/05/2016 om 13:15 uur gaan we ter plaatse vaststellingen verrichten, dit in het gezelschap van Frans Buysse, medewerker van de afdeling beleid van het Agentschap voor Natuur en Bos, welke meegaat als deskundige voor boom- en plantherkenning. Er werd op voorhand afgesproken met de eigenaar Van Gestel Christiaan, zodat wij de afgesloten terreinen rond de woning kunnen betreden.

We worden ter plaatse ontvangen door Van Gestel Christiaan, samen met zijn raadsman. We melden hem nogmaals de reden van ons bezoek, namelijk het nagaan van de afgeleverde vergunningen/kapmachtigingen op de verschillende percelen en het vaststellen van eventuele overtredingen. We maken een rondgang op de verschillende percelen en komen tot volgende vaststellingen:

Perceel 47L: Langs de rand van perceel 48L werd een aanzienlijke dunning uitgevoerd (eveneens zichtbaar op de luchtfoto's in bijlage), dit zonder te beschikken over een kapmachtiging. Het is voor ons echter onmogelijk uit te maken hoeveel er exact gedund werd. Dit perceel betreft nog steeds volledig bos en kan zich natuurlijk herstellen.

Perceel 47K: perceel waar de woning staat. Op dit perceel werd ontbost zonder vergunning. Het aanvankelijke bos op het perceel werd gekapt en het terrein rondom de woning kreeg een nieuwe bestemming, namelijk tuin. De nieuwe bomen en planten op dit perceel betreffen voornamelijk uitheemse/aangeplante soorten. Alleen een deel oude eiken langsheen de rand van de toegangsweg bleven behouden.

Perceel 48L: dit perceel werd volledig ontbost zonder vergunning. De open plek welke vroeger ongeveer 29 are bedroeg werd uitgebreid tot het volledige perceel. Er werd een kaalkap uitgevoerd, de grond werd bewerkt en het bos werd vervangen door gras en tuinaanplantingen van uitheemse soorten bomen en struiken. Volgens Van Gestel Christiaan is dit ook de plek waar de 21 Canadapopulieren stonden, waarvan sprake in de besluit houdende toestemming van 2001. De populieren werden gekapt en in plaats hiervan staan nu twee rijen (uitheemse) rode beuk (*Fagus sylvatica* 'Atropunicea').

Perceel 48M: ook dit perceel werd volledig ontbost zonder vergunning en aangeplant als tuin met uitheemse soorten.

Perceel 48G: De voorwaarden van de afgeleverde vergunning werden niet nageleefd: er vond een zo goed al volledige kaalkap plaats terwijl enkel een dunning toegestaan werd. Er werd (nog) niet ontbost. Enkele jonge zomereiken langsheen de rand bleven gespaard maar al de rest werd verwijderd. Er is geen sprake van een selectieve dunning om de overblijvende bomen meer plaats te geven. Ook het kroonhout en snoeihout welke volgens de afgeleverde vergunning op het terrein diende te blijven is verwijderd. Op het perceel is nu een kruidlaag te zien, samen met natuurlijke verjonging van oa. Ruwe Berk, Lijsterbes en Boswilg. Er staan ook twee uitheemse Hulst variëteiten in het midden van het terrein. Het is ons onduidelijk of deze recent aangeplant werden maar deze soorten behoren niet tot onze inheemse bossen. Op de luchtfoto's is er duidelijk te zien dat er reeds vóór het aanvragen van een kapmachtiging in 2014 een open plek werd gecreëerd op het terrein".

Voorts wordt in de bestreden beslissing onder meer het volgende overwogen:

“Overwegende dat uit het proces-verbaal met nummer ME.63M.H2.110023/16 blijkt dat in totaal 93 are bos ontbost, 27 are bos kaalgekapt en 15 are bos gedund werd, zonder dat de beroepsindiener, sinds 2001 eigenaar van de percelen, hiervoor vergund of gemachtigd was; [...]

Overwegende dat conform artikel 13, § 4 Natuurdecreet het wijzigen van de vegetatie of het geheel of gedeeltelijk wijzigen van kleine landschapselementen of de vegetatie daarvan, voor zover die wijzigingen

niet verboden zijn, afhankelijk wordt gemaakt van het verkrijgen van een vergunning indien gelegen in bosgebieden;

Overwegende dat conform artikel 8, § 1, 2° Natuurbesluit het met mechanische of chemische middelen vernietigen, beschadigen of doen afsterven van een vegetatie een activiteit is die wordt beschouwd als een vergunningsplichtige vegetatiewijziging indien het plaatsvindt in één of meerdere gebieden bepaald in artikel 13, § 4 Natuurdecreet; dat conform voormeld artikel de locatie van de feiten hiertoe behoort”.

De bestreden beslissing is afdoende gemotiveerd in het licht van de vereisten van de motiveringswet. Verzoeker toont geen onzorgvuldigheid in hoofde van de verwerende partij aan. De aangevoerde schending van artikel 16.4.10, § 4, 2°, DABM mist feitelijke grondslag.

25. Het derde middel is ongegrond.

D. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

26. In een vijfde middel voert verzoeker de schending aan van de rechten van verdediging, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de hoorplicht, doordat het proces-verbaal van 1 juni 2016 en de in eerste aanleg genomen beslissing van 3 juni 2016 houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen elkaar tegenspreken op het vlak van het naleven van de hoorplicht.

Verzoeker ontkent dat hij op 24 mei 2016 werd gehoord: tijdens het plaatsbezoek werd immers geen gerichte vraag gesteld en bij die gelegenheid is evenmin een bespreking of hoormoment te pas gekomen. Hij meent dan ook dat hij zich niet heeft kunnen verweren tegen het proces-verbaal dat als basis heeft gediend voor het opleggen van de bestuurlijke maatregelen. Verzoeker deelt mee dat hij intussen wel een uitnodiging tot verhoor heeft ontvangen van de toezichthoudend ambtenaar die oorspronkelijk heeft beslist om de bestuurlijke maatregelen op te leggen, met de bedoeling zijn standpunt op te nemen in een navolgend proces-verbaal. Verzoeker meent echter dat uit het recht van

verdediging voorvloeit dat hij gehoord moet worden alvorens een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd.

27. De verwerende partij antwoordt dat bestuurlijke maatregelen niet zozeer de bedoeling hebben om de overtreder in persoon te raken, dan wel om een einde te stellen aan een milieumisdrijf of milieu-inbreuk, de gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen. Dergelijke maatregelen hebben aldus geen repressief of bestraffend karakter. De rechten van verdediging komen niet in het gedrang en er bestaat geen verplichting tot voorafgaand verhoor. Voorts wijst zij erop dat verzoeker samen met zijn raadsman aanwezig was tijdens het plaatsbezoek op 24 mei 2016. Er bestaat volgens de verwerende partij geen verplichting om de betrokkene formeel te horen alvorens beslist wordt tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Bovendien is verzoeker voor zijn belangen kunnen opkomen in het kader van de administratieve beroepsprocedure die, na het horen van verzoeker, heeft geleid tot de thans bestreden beslissing waarin zijn bezwaren tegen het opleggen van bestuurlijke maatregelen werden beoordeeld.

28. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker daar het volgende tegenover:

“Verzoekende partij stipte aan dat in het proces-verbaal wordt gesteld dat hij zou worden gehoord. In de navolgende beslissing van de gemachtigde ambtenaar staat te lezen dat de verzoekende partij werd gehoord. Dit gebeurde niet.

De verwerende partij gaat volledig voorbij aan deze foutieve vermeldingen. De loutere aanwezigheid van de verzoekende partij tijdens deze vaststellingen impliceert niet dat hij werd gehoord. Het plaatsbezoek betrof een louter rondgang. Een afzonderlijk proces-verbaal van verhoor werd niet opgemaakt. Er heeft nooit een formele verhoring plaatsgevonden. Daar knelt het.

De verwerende partij wenst te verwijzen naar een arrest van Uw Raad, maar kan geen toepassing vinden in deze zaak omdat het een vraag tot het gezamenlijk horen betrof in het kader van de administratieve beroepsprocedure”.

29. Verzoeker voegt in zijn laatste memorie nog toe dat het proces-verbaal waarin milieumisdrijven worden vastgesteld “een onderdeel

[vormt] van de bestuurlijke handhaving, waardoor de beginselen van behoorlijk bestuur toepassing vinden” en dat de aankondiging om de vermoedelijke overtreder te horen ook moet worden gehonoreerd.

Beoordeling

30. Een eventuele tegenstrijdigheid tussen een vermelding in het proces-verbaal van 1 juni 2016 en de beslissing van de toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos van 3 juni 2016, kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden beroepsbesluit leiden dat volledig in de plaats is gekomen van de in eerste aanleg genomen beslissing van 3 juni 2016.

31. Voor de verwerping van het middel volstaat voor het overige de vaststelling dat verzoeker effectief werd gehoord in het kader van de beroepsprocedure en dat, zoals aangegeven bij de beoordeling van het eerste middel, niet aangenomen wordt dat hij zijn verweer tegen de opgelegde bestuurlijke maatregelen niet op een nuttig tijdstip heeft kunnen ontwikkelen.

32. Het vijfde middel is ongegrond.

E. Zesde middel

Standpunt van de partijen

33. In het zesde middel, dat uit drie onderdelen bestaat, roept verzoeker op grond van artikel 159 van de Grondwet de onwettigheid in van het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2003 ‘houdende definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor de Langdonken, de Dijlevallei tussen Boortmeerbeek en Mechelen, het Hellebos - Snijselsbos, het Torfbroek-Silsombos-Kastanjebos, het Bertembos-Grevensbos, de Wingevallei, het Walenbos, de Eikelberg, Wijngaardberg, Beninksberg en ’s Hertogenheide, het Wijgmaalbroek - Kwellenberg - Gevel, de Vallei van de Leibeek tussen Boortmeerbeek en Wespelaar, de Broekelei - Zegbroek - Tremelo en de Demervallei ten westen van Aarschot’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering

van 18 juli 2003) en van het besluit van de Vlaamse regering van 30 oktober 2015 ‘houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur - regio Zenne - Dijle - Pajottenland - ‘landbouw-, natuur- en bosgebieden Dijlevallei van Werchter tot Bonheiden’’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 30 oktober 2015). Tevens wordt de schending ingeroepen van het zorgvuldigheids-, het gelijkheids-, het rechtszekerheids-, het fairplaybeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Met het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2003 werden verzoekers percelen nrs. 48L, 48M en 48G aangewezen als behorend tot een Grote Eenheid Natuur (GEN) en met het besluit van de Vlaamse regering van 30 oktober 2015 werd zijn onroerend eigendom herbestemd tot natuurgebied als onderdeel van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN).

In het eerste onderdeel van het middel stelt verzoeker dat de Vlaamse regering heeft nagelaten om binnen de door artikel 17, § 1, tweede lid, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurbehouddecreet) voorgeschreven termijn het VEN af te bakenen en dat de Vlaamse regering bijgevolg op 18 juli 2003 niet langer bevoegd was om het afbakeningsplan definitief vast te stellen.

In een tweede middelonderdeel betoogt hij dat bij besluit van de Vlaamse regering van 30 oktober 2015 de percelen werden herbestemd van landschappelijk waardevol (bos)gebied tot natuurgebied, met overdruk Grote Eenheid Natuur, maar dat ook deze bestemmingswijziging laattijdig werd doorgevoerd. Tevens zet hij uiteen dat het ruimtelijk uitvoeringsplan werd vastgesteld met schending van artikel 4.2.3, § 2, DABM omdat geen plan-MER werd opgemaakt en het onderzoek beperkt was tot een onvolledige screening van de milieueffecten die zouden kunnen voortvloeien uit de beoogde bestemmingswijzigingen. Evenmin blijkt dat een ontheffing voor het betrokken plan-MER werd aangevraagd.

Verzoeker zet voorts uiteen dat het ruimtelijk uitvoeringsplan verscheidene hiaten bevat, onder meer met betrekking tot de percelen nrs. 47F en 47K, die overeenkomstig het besluit van 2003 niet opgenomen moeten worden in het afbakeningsplan van het GEN. In geen enkel stuk kan volgens verzoeker een verklaring worden gevonden waarom deze percelen in het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan van 2015 wel moeten worden opgenomen met de overdruk GEN. Hij licht toe dat op het ogenblik van de opmaak van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de gemeente Bonheiden werkte aan een ruimtelijk uitvoeringsplan ‘zonevrije woningen’ en dat de gemeente destijds heeft gevraagd dat deze percelen uit het gewestelijk plan zouden worden gelicht. Op die vraag werd uiteindelijk niet ingegaan omdat de betrokken percelen deel zouden uitmaken van de afbakening van de agrarische en natuurlijke structuur. Zulks heeft volgens verzoeker niet belet dat voor een aantal zonevrije woningen, gelegen in hetzelfde bestemmingsgebied, de zonevrije basisrechten werden uitgebreid. Tot slot betoogt hij dat de hiërarchie van de ruimtelijke bestemmingsplannen wordt miskend doordat bij de vaststelling van het GRUP geen aandacht werd besteed aan de bestaande feitelijke en juridische toestand.

In een derde onderdeel laakt verzoeker dat hij nooit enige reactie van het Agentschap voor Natuur en Bos heeft mogen ontvangen op zijn schrijven van 1 juli 2015, dat het agentschap blijkbaar heeft gewacht op de definitieve vaststelling van het GRUP, waardoor alle percelen in VEN-gebied kwamen te liggen, om vervolgens een proces-verbaal op te stellen dat aan de basis ligt van de thans bestreden bestuurlijke maatregelen. Dit klemmt volgens verzoeker des te meer nu in de stukken van het administratief dossier nergens melding wordt gemaakt van dit GRUP, maar enkel wordt verwezen naar het gewestplan. Bijgevolg werd de bestreden beslissing genomen zonder rekening te houden met de bestaande feitelijke en de juridische toestand.

34. In haar memorie van antwoord vermoedt de verwerende partij dat het middel gekopieerd werd uit een andere procedure en stelt zij dat de aangevoerde grieven in elk geval irrelevant zijn omdat ze gericht zijn tegen overvloedige motieven.

De besluiten van de Vlaamse regering waarvan verzoeker eist dat ze buiten toepassing worden gelaten, dienen niet als rechtsgrond voor de bestreden beslissing. De ligging in een VEN-gebied en de planologische bestemming van de percelen, werden slechts zeer bijkomstig vermeld en zijn in feite irrelevant bij het nemen van de bestreden beslissing. Rekening houdend met de in de bestreden beslissing vermelde juridische grondslag om tot het opleggen van de bestuurlijke maatregelen over te gaan, is de ligging binnen het VEN, gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet ter zake dienend. Uit het geheel van de motivering blijkt dat verzoekers kritiek gericht is tegen een overtollig motief en bijgevolg is het middel in zijn totaliteit onontvankelijk.

35. In de memorie van wederantwoord zet verzoeker nog het volgende uiteen:

“Verzoekende partij werpt op dat de ligging binnen het RUP van essentieel belang betreft aangezien de kwestieuze percelen werden (her)bestemd als gebied voor grote eenheid natuur in het kader van het VEN. De ruimtelijke bestemming met de bijhorende ligging in VEN-gebied is net van essentieel belang. De verwerende partij verwijst onterecht naar het artikel 25, § 3, 2° van het Natuurbesluit als zijnde irrelevant. Deze bepaling is net wel relevant omdat er letterlijk wordt verwezen naar gebieden afgebakend als GEN of GENO, wat hier het geval is ingevolge het RUP...

De verwerende partij citeert bovendien de relevante passage uit de bestreden beslissing waardoor er wordt aangetoond dat zij op het vlak van de ruimtelijke bestemming (opnieuw) de bal mislaat. In deze passage wordt immers enkel gesproken over het gewestplan en de ligging in VEN-gebied.

Dit betreft helemaal geen overtollig motief.

Wanneer komt vast te staan dat de aanduiding als VEN-gebied op losse schroeven staat, dan vallen een aantal kwalificaties weg waardoor het proces-verbaal is behept met enkele feitelijk-juridische ongerijmdheden die ongetwijfeld repercussies hebben op de regelmatigheid van de bestuurlijke handhaving op zich”.

36. In zijn laatste memorie laat verzoeker nog gelden dat wanneer “komt vast te staan dat de aanduiding als VEN-gebied op losse schroeven staat, [...] een aantal kwalificaties weg[vallen] waardoor het proces-verbaal is behept met enkele feitelijk-juridische ongerijmdheden die ongetwijfeld repercussies hebben op de regelmatigheid van de bestuurlijke handhaving”.

Beoordeling

37. Voor het opleggen van de bestreden bestuurlijke maatregelen verwijst de bestreden beslissing mede naar artikel 90*bis*, § 1, van het bosdecreet van 13 juni 1990 op grond waarvan ontbossing is verboden tenzij mits het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning in toepassing van de wetgeving op de ruimtelijke ordening.

Verzoeker betwist niet dat op de percelen 48L, 48M en 48G bossen aanwezig waren volgens de begripsomschrijving van artikel 3, § 1, van het bosdecreet en dat deze percelen geheel of gedeeltelijk werden ontbost door “iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven” (artikel 4, punt 15, van het bosdecreet).

Artikel 16.1.1, eerste lid, 14°, DABM stelt dat de bepalingen van titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ van het decreet, van toepassing zijn op het bosdecreet van 13 juni 1990, met inbegrip “van de uitvoeringsbesluiten ervan en de verplichtingen opgelegd krachtens de [...] wetten en decreten en de uitvoeringsbesluiten ervan”.

Voor de bestreden maatregel waarbij verzoeker wordt verplicht om de “beboste oppervlakte [te] herstellen aan de hand van de luchtfoto van 1990 [...] naar de oorspronkelijke oppervlakte”, kan op zich voldoende juridische verantwoording worden gevonden in het bosdecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan. De bijkomende bescherming die verzoekers percelen zouden genieten op grond van het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2003 en het besluit van de Vlaamse regering van 30 oktober 2015, zelfs al zouden deze besluiten met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moeten worden gelaten, kunnen niet leiden tot de vaststelling dat voor de bestreden herstelmaatregel de vereiste juridische grondslag ontbreekt. Bijgevolg wordt aangenomen dat de in het middel verwoorde kritieken gericht zijn tegen overtollige

motieven en dat dergelijke kritieken, zelfs al zouden ze gegrond blijken te zijn, niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kunnen leiden.

38. Het zesde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien december 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