

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.697 van 20 januari 2022
in de zaak A. 227.404/VII-40.488**

In zake : 1. de NV DEBAIL
 2. Jan VAN SPRINGEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 Beringen
 Paalsesteenweg 81
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 februari 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 7 december 2018 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 27 augustus 2018 houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 11 februari 2021 een verslag opgesteld.

VII-40.488-1/20

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 oktober 2021.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim Mertens, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Liesbeth Tommelein, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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. Op 14 augustus 2018 stelt het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) vast dat op percelen gelegen te Lennik, kadastraal gekend als afdeling 2, sectie F, nrs. 178A, 187A, 188F en 209E, “de volledige vegetatie, inclusief alle boomopslag” werd gekleped.

Naar aanleiding van deze vaststelling verstuurt het ANB de volgende aanmaning:

“Een groot deel van de vegetatie bestaat uit moeras. Moerassen zijn volledig beschermd volgens het Natuurdecreet en kunnen enkel beheerd worden volgens de code goede natuurpraktijk, ook in landbouwgebied. De waterhuishouding is volledig beschermd in en rond moerassen. Dit wil zeggen dat er geen grachten of drainages mogen aangelegd en/of hersteld

worden die een invloed hebben op het moeras. Er werd geen natuurvergunning aangevraagd voor deze werken.

Mag ik u vragen de moerasvegetatie terug te laten ontwikkelen en de boomopslag te laten uitschieten.

Als bijlage vindt u een luchtfoto waaruit blijkt dat het hier over een moeraszone gaat.

[...]

Wanneer in de toekomst gelijkaardige vaststellingen worden gedaan of u geen gevolg geeft aan deze aanmaning, zal een proces-verbaal worden opgemaakt waaraan herstelmaatregelen worden gekoppeld”.

3.2. Op 22 augustus 2018 stelt een natuurinspecteur van het ANB vast dat wederom werkzaamheden worden uitgevoerd op de percelen. Hij legt ter plaatse onmiddellijk een mondelinge bestuurlijke maatregel op.

3.3. Van de nieuwe vaststellingen wordt op 27 augustus 2018 een proces-verbaal opgesteld, waarin het volgende wordt vermeld:

“Ik ontvang een melding dat er op woensdagavond 22 augustus 2018 werken aan de gang zijn op hogergenoemde percelen. Ik begeef me ter plaatse. Een grote tractor met groot watervat en een kraan [rijden] net weg van het perceel. Er staat ook nog een terreinwagen die even later ook vertrekt. Ik kom aan op de plaats waar de werken uitgevoerd zijn, op dat ogenblik komt ook de opgeroepen politiepatrouille toe.

Wij bekijken de bijkomende vernielingen die aangebracht zijn door een voertuig op rupsen aan de laatste stukjes van het moeras dat nog recht stond na de klepelwerken waarvoor een aanmaning opgesteld werd. Na het ontvangen van de aanmaning wordt het laatste beetje vegetatie dat nog recht stond ook plat gereden. (zie fotodossier).

We stellen ook vast dat er 5 diepe putten gegraven werden met een kraan aan de rand van het moerasterrein aan de kant van de beek. In deze putten net boven de waterdragende kleilaag is er drainage aangebracht. Hier is zeer recent aan gewerkt en het water loopt via de aangebrachte buizen naar de beek.

[...]

De dag erna begeef ik me met collega Van Zeebroeck ter plaatse, de werken werden niet hervat. We doen een grondigere terreincontrole. We stellen vast dat de drainage die reeds aangelegd is al zeer goed functioneert en het water uit het moeras aan het draineren is. De moerasplanten zijn na het klepelen terug aan het uitschieten, wij stellen vast dat riet, lisdodde, moesdistel, verschillende zegge soorten en wilgen allen behorende tot moerasvegetaties overvloedig aanwezig zijn. Op een aantal plaatsen staat op het moment van de vaststellingen water boven op het terrein. Gezien de actueel uitzonderlijk droge omstandigheden is dit een extra bewijs van de natte grond/moerasgebied (zie fotodossier).

Onderzoek van luchtfoto's leert dat dit gebied reeds lang moeras is en steeds verder evolueert”.

3.4. Op 27 augustus 2018 beslist het ANB aan de verzoekende partijen de volgende bestuurlijke maatregelen op te leggen:

“Het volledig verwijderen van de aangelegde drainage, zowel in de vijf gemaakte putten als deze die uitmondt in de beek.
Men dient vooraleer men de putten terug vult, de natuurinspectie te verwittigen voor controle.
Nadat de controle goedgekeurd is, dienen de putten terug gevuld te worden met de aanwezige aarde.
Er mogen geen andere werken uitgevoerd worden die de waterhuishouding beïnvloeden.
Men dient de moerasvegetatie terug te laten ontwikkelen door deze de volgende 3 jaar spontaan te laten evolueren”.

Aan de bestuurlijke maatregelen wordt een uitvoeringstermijn gekoppeld:

“Aangezien de drainage nu reeds functioneert, wordt de uitvoeringsdatum kort gehouden om schade aan het moeras te voorkomen. De uiterlijke uitvoeringsdatum is 27 september 2018”.

3.5. Tegen voormelde beslissing stellen de verzoekende partijen bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.6. Op 26 september 2018 stelt een natuurinspecteur van het ANB een navolgend proces-verbaal op, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“De dienst ontvangt een aangetekend schrijven van de advocaat van verdachte met een aantal argumenten die het bestaan van een moeras in twijfel trekt. [...]

De code voor de goede natuurpraktijk leert dat moerasgemeenschappen kunnen ontstaan waar de bodem langdurig verzadigd blijft met water (zie lager in het geel aangeduid). Dit hebben we kunnen vaststellen vermits er na een extreem droge zomer nog steeds grondwater bovenop zichtbaar was en dus blijkt dat de bodem op die plaatsen nog steeds 100% verzadigd is. Dit is na de voorbije droogte zeker niet over de ganse oppervlakte meer het geval waardoor er in augustus met machines werken konden uitgevoerd worden. De planten die behoren tot het type rietland (Mr) en grote zeggenvegetatie (Mc) komen veelvuldig en gebiedsdekkend voor in het moerasgebied en tonen aan dat deze percelen perfect onder de beschrijving moeras bepaald

VII-40.488-4/20

volgens het natuurdecreet vallen. De bodem op de natste plaatsen is [venig]. Het natuurlijk herstel sinds de klepelwerken van augustus is reeds ingezet en het riet staat eind september terug 1 meter hoog [...] ook de zegges zijn zich aan het herstellen.

De code voor goede natuurpraktijk [bepaalt] verder:

Algemeen ziet men bij het normale onderhoud van moerassen en waterrijke gebieden af van:

- de rechtstreekse of onrechtstreekse wijziging in de ongunstige zin van de waterhuishouding door drainage, ontwatering, dichten en wijziging van het overstromingsregime van de vegetatie;

- De opsomming van Dhr Van Springel betreffende het historisch gebruik van het perceel kan kloppen. Maar neemt niet weg dat het perceel in 2009 (luchtfoto 19/08/2009 zie fotodossier) al blijkt geeft van een mooi ontwikkeld moeras ook al stond het aangegeven als grasland in de landbouwaangifte, er zijn op de luchtfoto reeds struiken en bomen vast te stellen. Vanaf 2010 tot en met 2015 werd het perceel niet aangegeven. Het moeras kon zich rustig verder ontwikkelen. Foto's van 10/03/2013 (zie fotobijlage) tonen zeer duidelijk het moeraskarakter aan van het perceel. Vanaf 2016 wordt de oppervlakte maar voor een deel terug aangegeven als braakliggend land met minimale activiteit (zie fotodossier). Het is perfect mogelijk dat er een soortenrijk moeras ontstaat en zich [ontwikkelt] over een tijdspanne van 15 tot 20 jaar. Dit moeras valt eveneens onder de regelgeving van het natuurdecreet welk moerassen integraal [beschermt] ook in landbouwgebied volgens het gewestplan.

- In de watertoets 2017 wordt dit perceel aangeduid als mogelijk overstromingsgevoelig”.

3.7. Op 9 oktober 2018 vindt een hoorzitting plaats. De verzoekende partijen dienen een nota en stukken in.

3.8. De afdeling Handhaving adviseert op 5 november 2018 om het beroep van de verzoekende partijen als ongegrond af te wijzen en de bestuurlijke maatregelen te bevestigen.

3.9. Met het thans bestreden besluit van 7 december 2018 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het bestuurlijk beroep ongegrond en bevestigt zij de opgelegde bestuurlijke maatregelen.

Het bestreden besluit steunt onder meer op de volgende motieven:

“Overwegende dat de beroepsindiener in hoofdde de aanwezigheid van het moeras op de betrokken percelen in twijfel trekt; dat de betrokken percelen volgens hem landbouwgrond en vruchtbaar akkerland betreffen, dat er op de betrokken percelen ook geen sprake is van VEN-, Habitatrictlijn- of Vogelrichtlijngebied en de percelen op de biologische waarderingskaart ook omschreven worden als biologisch minder waardevol akkerland.

Overwegende dat het feit of er al dan niet sprake is van een moerasvegetatie, niet afhankelijk is van de ruimtelijke bestemming, het landbouwkundig gebruik of de speciale beschermingsstatus van percelen, doch wel van de feitelijke toestand ter plaatse; dat het Natuurbesluit onafhankelijk van de ligging bepaalt dat het verboden is om moerassen en waterrijke gebieden te wijzigen; dat bovenvermelde argumenten van de beroepsindiener bijgevolg niet ter zake doen;

Overwegende dat artikel 16.3.25 van het DABM aan processen-verbaal opgesteld door toezichthouders een bewijswaarde verleent tot het tegendeel is bewezen; dat de beroepsindiener een beslissend bewijs van de onjuistheid van de materiële vaststellingen die door de verwerende partij werden gedaan, moet voortbrengen, aangezien een loutere ontkenning van of twijfel betreffende de vaststellingen niet voldoende is, dat, ook al wordt de bijzondere bewijswaarde niet toegekend aan de feitelijke of juridische gevolgtrekkingen die de verwerende partij uit de vaststellingen heeft afgeleid, dit geen afbreuk doet aan de mogelijkheid om deze informatie als inlichting te betrekken bij de beoordeling van de feiten binnen voorliggende beroepsprocedure;

Overwegende dat de beroepsindiener als bezwaar doet gelden dat geen van de voorwaarden zouden vervuld zijn om te spreken van moeras, zijnde ‘een type drasland dat een overgangsgebied tussen water en land is, gekenmerkt door een hoge waterstand boven het maaiveld gedurende het jaar’; dat het maaiveld minstens 2 m hoger ligt dan het niveau van de beek, terwijl water niet bergop loopt; dat op de foto van 2009 geen enkele plas water te zien is, alleen kleurverschil te wijten aan een verschillend tijdstip van maaien; dat op de foto van 2016 ook geen spoor van water of riet zichtbaar is, alleen opschietende struiken op sommige plaatsen ten gevolge van de minimale landbouwactiviteit door verplichte braaklegging; dat op andere foto’s te zien is dat er alleen water staat in de tractersporen en dat de rest van het perceel kurkdroog is; dat op toegevoegde foto’s ook te zien is hoe een gewone auto op het terrein kon rijden, zonder dat er modder aan de banden zat;

Overwegende dat de bewering van de beroepsindiener dat er geen sprake zou zijn van een moeras bezwaarlijk kan gevolgd worden, gelet op zowel de feitelijke vastgestelde toestand ter plaatse als verder onderzoek van beschikbare informatie en fotomateriaal; dat concreet in het proces-verbaal werd vastgesteld dat de moerasvegetatie, bestaande uit riet, lisdodde, moesdistel, verschillende zeggesoorten en wilgen, die overvloedig aanwezig was, na het klepelen terug aan het uitschieten was; dat op een aantal plaatsen water stond op het terrein, wat gezien de uitzonderlijk droge periode extra bewijst dat het natte grond of moerasgebied betreft, dat, gelet op het voorgaande, kan besloten worden dat de betrokken grondoppervlakte wel degelijk als moeras beschouwd wordt in de zin van het Natuurbesluit;

Overwegende dat, wat de waterhuishouding betreft, de beroepsindiener verklaart dat de bestaande drainage destijds op de gevoelige plekken verstopt

was geraakt door bewerking van de percelen en dat de natte plekken daar door spoorvorming van de oogstmachines zijn ontstaan; dat wanneer gedraineerde percelen verstoppert, de impact veel groter is op de plasvorming in tractersporen dan wanneer er geen drainage aanwezig is, gelet op de jarenlange koers die het water door de drainage gevolgd heeft, dat het in agrarisch landbouwgebied is toegestaan om drainage aan te leggen en te reinigen; dat de beroepsindiener met het klepelen van de percelen de code van de goede landbouwpraktijk heeft uitgevoerd;

Overwegende dat de redenering van de beroepsindiener aangaande de verstopping van de drainagebuizen en de vorming van plassen en natte plekken op zich kan gevolgd worden; dat echter zowel uit de feiten als uit het relaas van de beroepsindiener over het historisch gebruik van de percelen blijkt dat er gedurende verschillende jaren weinig of geen landbouwkundige activiteiten werden uitgevoerd, waardoor er geleidelijk aan een soortenrijk moeras kon ontwikkelen, dat de beroepsindiener de aangevoerde reiniging van de drainage in het kader van de code van de goede landbouwpraktijk had moeten uitvoeren vooraleer de beschermde moerasvegetatie zich ten volle had ontwikkeld;

Overwegende dat in het beroepschrift wordt benadrukt dat er geen sprake was van het stilleggen van drainagewerken door de verwerende partij op 22 augustus 2018; dat de beroepsindiener pas nadat de bestreden beslissing werd genomen de aanplakking ter plaatse heeft opgemerkt, doch dat er sindsdien geen werken meer werden uitgevoerd; dat aangaande deze werkzaamheden wordt opgeworpen dat er nu geen drainage werd aangelegd maar dat het om een bestaande drainage uit de jaren '80 gaat, die het water van de betrokken en omliggende percelen afvoert en laat uitmonden in de beek; dat dit blijkt uit enerzijds het feit dat de ligging van de drainearmen overeenkomt met het drainageplan dat destijds werd opgesteld en anderzijds uit het gegeven dat het maaiveld tussen de verschillende putten niet werd aangeraakt, terwijl er duidelijk een bestaande drainage onder de grond doorloopt; dat de beroepsindiener aldus recent niets heeft veranderd;

Overwegende dat uit het dossier inderdaad blijkt dat er geen werken meer waren uitgevoerd nadat de verwerende partij hierom had verzocht; dat wat de beroepsindiener beweert over de aanwezigheid van de drainage sinds vele jaren als geloofwaardig kan worden beschouwd; dat er in het dossier geen stukken zijn die deze bewering zouden tegenspreken, doch dat dit element geen afbreuk doet aan de vaststelling dat er klepelwerken werden uitgevoerd en putten werden gegraven op een terrein waarop een beschermde vegetatie, met name moeras, aanwezig was; dat deze handelingen die door de beroepsindiener werden gesteld, verboden waren”.

3.10. Op 28 januari 2019 maant het ANB de verzoekende partijen opnieuw aan om de bestuurlijke maatregelen uit te voeren.

3.11. In antwoord op deze aanmaning deelt de raadsman van de verzoekende partijen mee dat bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring

werd ingediend tegen het ministerieel besluit van 7 december 2018 waarbij de bestuurlijke maatregelen werden opgelegd.

3.12. Vervolgens laat het ANB weten dat zij wegens het hangende annulatieberoep “moeilijk een onomkeerbare maatregel kunnen handhaven”. In afwachting van een uitspraak en omdat “de aanwezige drainage ondertussen het perceel verder verdroogt”, wordt op 21 maart 2019 een nieuwe bestuurlijke maatregel opgelegd “stekkende tot het ontkoppelen van de drainage (zonder deze in zijn geheel te moeten verwijderen) en het dichten van de buis aan de kant van het moeras om verdere ontwatering te voorkomen”.

Ook tegen deze beslissing stellen de verzoekende partijen bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister die bij besluit van 3 juli 2019 het ingestelde beroep ongegrond verklaart en de bestreden bestuurlijke maatregel bevestigt. Tegen deze ministeriële beslissing van 3 juli 2019 hebben de verzoekende partijen eveneens een beroep tot nietigverklaring ingediend (zaak A. 229.192/VII-40.643).

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 13, §§ 4 en 5, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurbehouddecreet), van artikel 16.4.5 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van artikel 7, 6°, en bijlage V, 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: vegetatiebesluit), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), alsook van de

VII-40.488-8/20

materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partijen betwisten dat er sprake is van een moeras. In het bestreden besluit wordt voor die kwalificatie enkel uitgegaan van de aanwezige vegetatie. Nochtans is dat geen doorslaggevend criterium wanneer het, zoals in dit geval, een beperkte oppervlakte betreft en het omliggend gebied volledig wordt aangewend voor landbouwgebruik. De verwerende partij gaat in het bestreden besluit voorbij aan de grieven die zij hebben laten gelden en aan het bijgebrachte fotomateriaal waaruit blijkt dat er geen moerasvegetatie aanwezig is noch water, tenzij in tractersporen op plaatsen waar de drainage stuk is gereden. De overweging dat er “op een aantal plaatsen op het terrein water stond” is in dat verband niet afdoende, aangezien in het bestreden besluit eveneens wordt erkend dat de aanwezigheid van de plassen werd veroorzaakt door de verstopping in de drainagebuizen. De moerasvegetatie die erin gedijt, is slechts levensvatbaar in de mate dat deze buizen aanwezig en verstopt blijven. Gelet op de jarenlange koers die het water door de drainage heeft gevolgd, is de impact op plasvorming bij verstoppingen veel groter. Er is evenwel geen sprake van een blijvend natuurlijk fenomeen. Eens de toestand zou normaliseren, zal de bodem ook minder nat zijn. Het terrein ligt immers twee meter hoger dan de beek waarin de drainage uitmondt en ook de omliggende percelen zijn kurkdroog. In zoverre in het bestreden besluit wordt overwogen dat de drainage gereinigd had moeten zijn vooraleer de vegetatie “ten volle” was ontwikkeld, volgt daaruit dat bij een beperkte ontwikkeling van de vegetatie nog geen sprake is van een moeras. Gelet op de beperkte oppervlakte van het betrokken gebied, kon de verwerende partij niet in redelijkheid besluiten dat er sprake was van een moeras. Het klepelen van boomopslag en opgeschoten struiken op een gedeelte van een akkerland dat slechts een natte ondergrond kent ingevolge verstoppingen in de aanwezige drainage, kan dan ook niet worden aanzien als een wijziging van een moeras.

5. De verwerende partij antwoordt dat een moeras moet worden onderscheiden van een waterrijk gebied, dat uit de processen-verbaal van het ANB blijkt dat de verzoekende partijen verboden vegetatiewijzigingen hebben uitgevoerd, dat die feitelijke vaststelling in de processen-verbaal bewijswaarde

VII-40.488-9/20

geniet tot het tegendeel, dat de verzoekende partijen er niet in slagen het tegendeel aan te tonen en dat het middel in wezen slechts opportuiniteitskritiek bevat die in de bestreden beslissing op afdoende wijze wordt weerlegd.

6. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de aanwezigheid van moerasvegetatie niet volstaat om een perceel juridisch te kwalificeren als een moeras in de zin van het vegetatiebesluit, dat er voor die kwalificatie steeds sprake moet zijn van een waterrijk “gebied”, dat door de verwerende partij niet wordt aangetoond dat de oppervlakte van de percelen waarop moerasvegetatie aanwezig zou zijn geweest voldoende omvangrijk was om te kunnen spreken van een “gebied”, dat de betrokken percelen in 2006 werden aangegeven als cultuurgrond omdat zij destijds als akkerland in gebruik waren, dat ook de groei van jonge maïsplanten, die niet gedijen in moeras, aantoonst dat deze percelen goede landbouwgrond zijn en dat de aanwezigheid van riet en zegge niet volstaat om de algemene vegetatietoestand te kwalificeren als “Rietland” en “Grote zeggenvegetatie” in de zin van het vegetatiebesluit.

7. De verzoekende partijen laten in hun laatste memorie nog gelden dat het zogenaamde moerasgebied “op willekeurige wijze” werd bepaald “aan de hand van een luchtfoto zonder het gebied concreet te kunnen afbakenen”, dat de vaststelling van “natte grond” niet volstaat om te besluiten tot het bestaan van een moeras, dat de aanwezigheid van moerasvegetatie beperkt is tot “vier waterplassen met een oppervlakte van minder dan 100m²” terwijl het ANB een zone met een oppervlakte van 17.500m² heeft afgebakend als moeras en dat er zeker geen sprake was van de “overvloedige” aanwezigheid van moerasvegetatie. Voorts brengen zij een aantal foto’s bij die moeten aantonen dat de plasvorming enkel plaatsvindt ter hoogte van de verstoppingen in de drainage. De verzoekende partijen besluiten dat, aangezien een moeras “tijdelijk van aard” kan zijn, een dergelijk gebied niet kan worden aangeduid op basis van (lucht)foto’s, en dat er geen verschil bestaat tussen een bodem “die vrijwel het hele jaar waterverzadigd is en een bodem met hoge waterstand boven het maaiveld”.

Beoordeling

8. De voor de beoordeling van de zaak relevante bepalingen van artikel 7 van het vegetatiebesluit luiden:

“Onverminderd het bepaalde in artikel 9 van het decreet, is het wijzigen van de volgende vegetaties of kleine landschapselementen en hun vegetaties verboden:

[...]

6° moerassen en waterrijke gebieden;

[...]

De onder punten 5°, 6°, en 7° vermelde vegetaties worden nader omschreven in bijlage V bij dit besluit”.

Noch in het natuurbehouddecreet, noch in het vegetatiebesluit wordt het begrip ‘moeras’ nader omschreven. Artikel 2, 20°, van het natuurbehouddecreet definieert het begrip ‘waterrijke gebieden’ als volgt:

“gebieden met moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zeewater, waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter”.

Volgens deze begripsomschrijving vormen de moerassen, met hun kenmerkende vegetatie, een specifieke verschijningsvorm van een waterrijk gebied.

9. De verwerende partij komt in de bestreden beslissing tot het besluit dat er sprake is van een moeras op grond van de vaststelling in het proces-verbaal van het ANB dat “de moerasvegetatie, bestaande uit riet, lisdodde, moesdistel, verschillende zeggesoorten en wilgen, [...] overvloedig aanwezig was” en dat “op een aantal plaatsen water stond op het terrein, wat gezien de uitzonderlijk droge periode extra bewijst dat het natte grond of moerasgebied betreft”.

Het door de verzoekende partijen bijgebrachte fotomateriaal slaat enkel op een beperkt gedeelte van de ruimere perceelsoppervlakte die door de

verwerende partij als moeras wordt aangemerkt. Bovendien steunt de aanname van de verwerende partij dat het gebied als moeras moet worden aangemerkt, niet enkel op de vaststelling van de aanwezigheid van moerasvegetatie, maar tevens op de vaststelling dat zelfs na een uitzonderlijk droge periode er op een aantal plaatsen van het terrein water stond. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat de grondoppervlakte van het als moeras aangemerkte gebied niet voldoende groot is om als dusdanig gekwalificeerd te worden. Dit is nog meer het geval nu in het proces-verbaal van 27 augustus 2018 wordt vastgesteld dat de moerasvegetatie “overvloedig aanwezig” is en in het navolgend proces-verbaal van 26 september 2018 dat planten die behoren tot het type rietland en grote zeggenvegetatie “veelvuldig en gebiedsdekkend” voorkomen, zodat niet kan worden aangenomen dat het gaat om een beperkte aanwezigheid van typische moerasvegetatie.

Uit de begripsomschrijving van “moerassen en waterrijke gebieden” volgt dat moerassen ook “natuurlijk of kunstmatig” kunnen ontstaan en een “blijvend of tijdelijk” karakter kunnen hebben. Het standpunt van de verzoekende partijen dat het moeras is ontstaan ten gevolge van een verstopping van drainagebuizen waardoor het niet gaat om een “blijvend natuurlijk fenomeen” is dan ook niet van aard afbreuk te doen aan de kwalificatie van het betrokken gebied als moeras. Bovendien wordt daarmee niet weerlegd dat, zoals wordt gesteld in de bestreden beslissing, “zowel uit de feiten als uit het relaas van de [verzoekende partijen] over het historisch gebruik van de percelen blijkt dat er gedurende verschillende jaren weinig of geen landbouwkundige activiteiten werden uitgevoerd, waardoor er geleidelijk aan een soortenrijk moeras kon ontwikkelen”.

10. Voorts reikt de formelemotiveringsverplichting niet zover dat de verwerende partij, punt voor punt, een uitdrukkelijk antwoord moet verstrekken op de beroepsargumenten van de verzoekende partijen. Het volstaat dat uit de beroepsbeslissing afdoende blijkt op grond van welke redenen die standpunten niet kunnen worden bijgetreden.

In zoverre de verzoekende partijen in hun beroepschrift hebben aangevoerd dat de foto's in het proces-verbaal van het ANB enkel aantonen dat er

VII-40.488-12/20

sprake is van de aanwezigheid van water in de tractorsporen op de plaatsen waar de drainage stuk is gereden, vinden zij in het bestreden besluit een afdoende antwoord waar gesteld wordt dat “concreet in het proces-verbaal werd vastgesteld dat de moerasvegetatie, bestaande uit riet, lisdodde, moesdistel, verschillende zeggesoorten en wilgen, die overvloedig aanwezig was, na het klepelen terug aan het uitschieten was” en dat “op een aantal plaatsen water stond op het terrein, wat gezien de uitzonderlijk droge periode extra bewijst dat het natte grond of moerasgebied betreft”. In zoverre de verzoekende partijen poneren dat niet in redelijkheid kon worden aangenomen dat het moeras “ten volle” ontwikkeld was, gezien de beperkte oppervlakte waarop de geklepelde vegetatie aanwezig was, gaan zij er ten onrechte van uit dat de door hen bedoelde oppervlakte slechts een fractie is van de totale oppervlakte die de verwerende partij als moerasgebied heeft gekwalificeerd. Daarnaast wordt in het navolgend proces-verbaal van 26 september 2018 vastgesteld dat planten die behoren tot het type rietland en grote zeggenvegetatie “veelvuldig en gebiedsdekkend” voorkomen in het moerasgebied. Het feit dat het moerasgebied deel uitmaakt van het aaneengesloten geheel van percelen die in 2006 als cultuurgrond werden aangegeven, weerlegt niet de kwalificatie van het gebied als moeras. Die kwalificatie wordt immers niet gedetermineerd door het al dan niet aangegeven landbouwkundig gebruik van de gronden, maar wel door de feitelijke toestand ervan. Het argument van de verzoekende partijen dat de groei van jonge maïsplanten aantoont dat de percelen in kwestie goede landbouwgrond zijn, gaat er aan voorbij dat het gaat om een gewas dat aangeplant werd buiten het als moeras gekwalificeerde gebied. In de mate dat de verzoekende partijen nog opwerpen dat geen kritiek wordt geuit op de stelling dat een moeras wordt gekenmerkt door een hoge waterstand gedurende het hele jaar boven het maaiveld, gaan zij voorbij aan de overweging in het bestreden besluit dat “op een aantal plaatsen water stond op het terrein, wat gezien de uitzonderlijk droge periode extra bewijst dat het natte grond of moerasgebied betreft”. Daarnaast kunnen zij niet op nuttige wijze verwijzen naar de begripsomschrijving van moeras door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO), daar het instituut aangeeft dat het gaat om een gebied dat “vrijwel het hele jaar waterverzadigd is”, wat niet gelijk staat met een hoge waterstand gedurende het hele jaar boven het maaiveld.

11. De verzoekende partijen tonen bijgevolg niet aan dat de verwerende partij is uitgegaan van onjuiste feitelijke gegevens, noch dat zij op grond van die gegevens in redelijkheid niet tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

12. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

13. Een tweede middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 16.4.5, 16.4.7 en 16.4.8bis, § 1, tweede lid, DABM, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, alsook van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partijen benadrukken dat de bestuurlijke maatregel de volledige verwijdering van de drainage oplegt en zodoende veel verder strekt dan wat noodzakelijk is om de gevolgen van het klepelen van de moerasvegetatie ongedaan te maken. De opgelegde maatregel is dan ook onredelijk, te meer omdat in het bestreden besluit wordt aangegeven dat de vegetatie na het klepelen terug aan het uitschieten was. De verzoekende partijen achten de verwijdering van de drainagebuizen overbodig en zien niet in hoe de opgelegde maatregel zou bijdragen tot het herstel van de vegetatie. Mogelijk werkt de maatregel zelfs contraproductief. Zonder de drainage zou de grond namelijk nooit zo nat zijn geworden dat bepaalde moerasvegetatie er zou gedijen. Wanneer na de verwijdering van de drainage het water opnieuw zijn natuurlijke koers doorheen de grond vindt, zullen de natte plekken verdwijnen. Volgens de verzoekende partijen is de motivering ook tegenstrijdig. Enerzijds wordt de verwijdering van de drainage bevolen, maar anderzijds mogen zij geen putten graven om de ouderdom van de drainage aan te tonen omdat daarmee nieuwe wijzigingen aan de vegetatie zouden worden aangebracht. Nochtans zou het graven van die putten minder impact hebben op de aanwezige vegetatie dan wanneer de drainage volledig moet worden verwijderd. Bovendien kan de aanleg van de

VII-40.488-14/20

drainage niet worden opgevat als een milieumisdrijf. In elk geval is reeds 20 jaar verstreken sinds de aanleg van de drainage, zodat de verwerende partij hoe dan ook niet bevoegd is om de bestreden bestuurlijke maatregel op te leggen.

14. In de memorie van antwoord wijst de verwerende partij er vooreerst op dat de bestuurlijke maatregel niet werd opgelegd voor het aanleggen van de drainage, maar enkel om de gevolgen ongedaan te maken van het misdrijf dat voortvloeit uit de klepelwerken aan de moerasvegetatie en het graven van de putten. Het gegeven dat de drainage de moerasvorming gefaciliteerd zou hebben is niet relevant met betrekking tot het begane milieumisdrijf en de bestuurlijke maatregel die werd opgelegd. Voorts wijst zij erop dat de maatregel is gericht op het herstel van de percelen met het oog op instandhouding, ondersteuning en versterking van de moerasvegetatie en dat het herstel niet inhoudt dat de plaats moet worden hersteld in een materiële toestand die identiek is aan de toestand die bestond voorafgaand aan de verboden handeling. In het proces-verbaal van 27 augustus 2018 werd vastgesteld dat de drainage zeer goed functioneerde en het moeras aan het draineren was. Het is dan ook evident dat een herstel van de moerasvegetatie op lange termijn vereist dat de drainage van het moeras wordt stopgezet. Evenmin is er sprake van een tegenstrijdigheid in de motivering van het bestreden besluit. Waar het verwijderen van de drainage het herstel van de moerasvegetatie tot doel heeft, kan dit immers geenszins worden gesteld van het graven van de putten door de verzoekende partijen. Het gegeven dat de verwijdering een impact zal hebben op de vegetatie, belet niet dat met die ingreep het milieu wordt hersteld.

15. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat in de bestreden beslissing wordt aangenomen dat wanneer een drainering verstoort, de impact op plasvorming veel groter is dan wanneer er geen drainering aanwezig is en tegelijkertijd dat er sinds de jaren '80 geen draineringswerken werden uitgevoerd. Het is dan ook weinig ernstig om voor te houden dat het standpunt dat de drainage de moerasvorming heeft gefaciliteerd, een onbewezen stelling zou zijn. Voorts heeft de aanwezigheid van de drainage sinds de jaren '80 niet belet dat de vegetatie zich heeft kunnen ontwikkelen, zodat niet valt in te zien waarom de verwijdering op termijn nodig zou zijn. Wanneer een

VII-40.488-15/20

moeras zich kan vormen ondanks de aanwezigheid van de drainage, is de verwijdering ervan hoe dan ook niet nodig om de voorwaarden te scheppen opdat de natuur zich op termijn kan herstellen. Dit geldt des te meer, nu er in de bestreden beslissing valt te lezen dat een maand na de uitvoering van de klepelwerken de begroeiingen opnieuw aanwezig waren. Daarenboven staat de weigering van het verzoek om putten te mogen graven, teneinde het bewijs te kunnen leveren van de ouderdom van de drainage, uit vrees voor een beschadiging van de moerasvegetatie, wel degelijk haaks op de maatregel tot verwijdering van de drainage, waarmee immers de moerasvegetatie eveneens zou worden beschadigd.

16. De verzoekende partijen herhalen in hun laatste memorie dat de verwerende partij een disproportionele maatregel heeft genomen, dat het ontstaan en het bestaan van een nattere bodem slechts tijdelijk van aard is terwijl de verwijdering van de drainage een definitieve maatregel is, dat zij geen enkele handeling tot ‘ontwatering’ van het gebied hebben ondernomen en dat een bestuurlijke maatregel om het “het gebruik van zaken te beëindigen” enkel kan worden opgelegd voor zover deze proportioneel is ten opzichte van de vastgestelde feiten.

Beoordeling

17. Naar luid van artikel 7, 6°, van het vegetatiebesluit is het wijzigen van moerassen en waterrijke gebieden verboden. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit verbod niet zou slaan op het uitvoeren van werken op of in de waterverzadigde bodem van een als moeras aan te merken gebied. Uit de beoordeling van het eerste middel volgt dat moet worden aangenomen dat de door de verzoekende partijen verrichte handelingen te beschouwen zijn als de wijziging van een moerasgebied in de zin van voorvermelde bepaling van het vegetatiebesluit.

18. De opgelegde bestuurlijke maatregel strekt tot het “volledig verwijderen van de aangelegde drainage, zowel in de vijf gemaakte putten als deze die uitmondt in de beek” en heeft tot doel “de percelen te herstellen met het oog op

het in stand houden, het ondersteunen en het versterken van de beschermde moerasvegetatie”.

Opdat een beslissing houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel wegens disproportionaliteit zou worden vernietigd, is vereist dat wordt aangetoond dat geen enkele andere redelijk handelende overheid in dezelfde omstandigheden tot een dergelijke maatregel zou hebben besloten. Over het al dan niet bestaan van een disproportionele maatregel, oefent de Raad van State slechts een marginale controle uit.

19. In het oorspronkelijk proces-verbaal van 27 augustus 2018 wordt onder meer vastgesteld dat de drainage “zeer goed functioneert en het water uit het moeras aan het draineren is” en dat “[o]nderzoek van luchtfoto’s leert dat dit gebied reeds lang moeras is en steeds verder evolueert”. Bijlage 1 bij het proces-verbaal bestaat uit een fotodossier, met onder meer een luchtfoto van 31 augustus 2009 waarop het moeras “duidelijk zichtbaar” is.

20. In het kader van de bestuurlijke beroepsprocedure hebben de verzoekende partijen staande gehouden dat er sprake is van “een viertal verstopte draineringen” en dat het is “toegelaten te draineren of de bestaande drainering te onderhouden”. Zij hebben ook verduidelijkt dat “de bestaande drainage destijds op de gevoelige plekken verstopt was geraakt door bewerking van de percelen en dat de natte plekken daar door spoorvorming van de oogstmachines zijn ontstaan”, dat “wanneer gedraineerde percelen verstoppen, de impact veel groter is op de plasvorming in tractersporen dan wanneer er geen drainage aanwezig is, gelet op de jarenlange koers die het water door de drainage gevolgd heeft”, dat “het in agrarisch landbouwgebied is toegestaan om drainage aan te leggen en te reinigen” en dat zij “met het klepelen van de percelen de code van de goede landbouwpraktijk [hebben] uitgevoerd”.

De verwerende partij heeft dit standpunt afdoende ontkracht door op te merken dat “zowel uit de feiten als uit [...] het historisch gebruik van de percelen blijkt dat er gedurende verschillende jaren weinig of geen landbouwkundige activiteiten werden uitgevoerd, waardoor er geleidelijk aan een

VII-40.488-17/20

soortenrijk moeras kon ontwikkelen” en dat de verzoekende partijen “de aangevoerde reiniging van de drainage in het kader van de code van de goede landbouwpraktijk [hadden] moeten uitvoeren vooraleer de beschermde moerasvegetatie zich ten volle had ontwikkeld”.

21. Voorts hebben de verzoekende partijen tijdens de bestuurlijke beroepsprocedure uitdrukkelijk verklaard dat de drainagebuizen ter hoogte van de zone die als moeras wordt aangemerkt, verstopt zijn geraakt door de oogst van korrelmaïs in de jaren 1998, 1999 en 2000. Deze verklaring spreekt niet tegen dat het ANB op het ogenblik van het plaatsbezoek waarheidsgetrouw kon vaststellen dat de bestaande drainage “zeer goed functioneert en het water uit het moeras aan het draineren is”. Gelet op die vaststelling, kunnen de verzoekende partijen niet worden gevolgd waar zij stellen dat niet valt in te zien in welke mate het verwijderen van de drainage zou bijdragen tot het herstel van de moerasvegetatie. Hun betoog gaat er namelijk aan voorbij dat de instandhouding van de waterhuishouding in een moerasgebied beschermd is en dat het door artikel 7, 6°, van het vegetatiebesluit ingestelde verbod mede betrekking heeft op de wijziging van een moeras. Ter zake kan niet ernstig worden betwist dat de werking van de drainage bijdraagt tot de verdroging van de moerasbodem en de aantasting van de aanwezige moerasvegetatie. De bewering dat de functionerende drainage niet heeft verhinderd dat moerasvegetatie tot stand is gekomen op de plaatsen waar de drainage defecten vertoont, spreekt niet tegen dat het verder in werking laten van de drainage zal leiden tot de toename van de verdroging van het bestaande moerasgebied. Het bestreden bevel om de drainage te verwijderen dient zich dan ook niet aan als een maatregel die onbestaanbaar met de instandhouding van de kenmerken van het betrokken moerasgebied.

De verplichting om de drainage te verwijderen strijdt ook niet met de weigering om putten te graven teneinde de aanwezigheid en de ouderdom van het drainagesysteem te onderzoeken. Er mag immers worden aangenomen dat de verwijdering van de drainage ertoe zal leiden dat het ontwateren van het moerasgebied wordt beëindigd, waardoor feitelijk wordt bijgedragen tot het herstel van de plaatselijke natuur. Het graven van enkele bijkomende putten staat daarentegen niet in functie van dergelijk herstel. De omstandigheid dat in beide

VII-40.488-18/20

gevallen wijzigingen aan de vegetatie moeten worden aangebracht en dat de onmiddellijke impact op de vegetatie bij het graven van de bijkomende putten zelfs kleiner is dan bij het volledig verwijderen van de drainage, maakt de motivering niet tegenstrijdig.

22. Een bestuurlijke maatregel kan overeenkomstig artikel 16.4.7 DABM onder meer de vorm aannemen van een bevel om “het gebruik van zaken te beëindigen”. Voormelde bepaling verzet er zich niet tegen dat de verwijdering van de aanwezige drainage als bestuurlijke maatregel wordt opgelegd. Voor het verplichte herstel van het moerasgebied, doet het tot slot niet ter zake dat de drainage 20 jaar geleden werd aangelegd.

23. Rekening houdend met alle feitelijke en juridische omstandigheden van de zaak, kan niet worden besloten dat de bestreden bestuurlijke maatregel die strekt tot “het in stand houden, het ondersteunen en het versterken van de beschermde moerasvegetatie” in een kennelijke wanverhouding staat tot de feiten die de verzoekende partijen worden verweten.

24. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. De onterecht betaalde bijdrage ten bedrage van 20 euro dient te worden terugbetaald aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig januari tweeduizend tweeëntwintig, 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