RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 252.812 van 27 januari 2022
in de zaak A. 229.097/VII-40.635

In zake : Danny DE SMEDT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Colin De Beir
kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
Pastorijstraat 19
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 12 september 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 10 juli 2019 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 27 maart 2019, houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen met betrekking tot percelen gelegen aan de Brusselsesteenweg 141 te Herent (Winksele), ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 246.285 van 5 december 2019 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 25 februari 2021 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 december 2021.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Birgit Loncke, die *loco* advocaat Colin De Beir verschijnt voor verzoeker, is gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoeker is eigenaar van een woning met grond, gelegen aan de Brusselsesteenweg 141 te Herent (Winksele).

Overeenkomstig artikel 8 van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Open ruimte” zijn deze percelen bestemd tot “bos - samenhangende structuur bos”.

3.2. Op 6 december 2018 stelt de toezichthoudende ambtenaar van het Agentschap voor Natuur en Bos het volgende vast:

> “In noordwestelijke hoek van de percelen kadastraal gekend onder: Herent, 4e afdeling (Winksele), sectie D, nummers 38f/f en 65/c is een hoop aangevoerde grond aanwezig. Deze hoop aangevoerde grond is aan noordwestelijke zijde begroeid met grassen en andere kruidachtige vegetatie. Ten oosten van de parking waarop wij ons bevinden is schaarhout aanwezig waarvan de onderkant van de stammen bedolven werd door de aangevoerde grond. Een deel van de hoop werd aan zuidoostelijke zijde recentelijk afgegraven.
> Tussen de hoop en het nog aanwezige bosbestand op perceel 65/c is een zone die recent werd aangehoogd en genivelleerd. Op deze zone is momenteel geen vegetatie aanwezig. Aan westelijke zijde is parallel met de straatkant een lager gelegen strook met een niveauverschil dat ongeveer 1m bedraagt vergraven.
> Van dit lagere gelegen deel lopen er rijsporen van een machine in de noordwestelijke hoek van het perceel omhoog langs de afgegraven grondhoop.
> Van daar loopt een strook naakte en aangehoogde grond omhoog, langs de noordelijke zijde van het perceel 65/c. Vervolgens loopt deze piste in een bocht omhoog langs de oostelijke zijde van het zelfde perceel, langs de woning gelegen op de percelen 39/d en 39/e, tot de percelen 65/b en 39/h ten zuiden van de woning. Er werd op de aanwezige natuurlijke helling een piste vlak gemaakt die breed genoeg is om een graafmachine over te doen rijden. Hiertoe werd de westelijke zijde van de piste aangehoogd waarbij volumes grond van de helling in het bosbestand gestort werden. Op de aangelegde piste merken we aan de kant van de woning naast de rijsporen een uitgespoelde holte waar grijsblauw (afval)water in staat.
> Ten zuiden van de woning werd aangevoerde grond uitgespreid over het perceel 65/b en de zuidwestelijke zijde van perceel 39/h. Ook hier werd de natuurlijke helling aangehoogd en genivelleerd waarbij er aan oostelijke zijde volumes grond van de helling in het bosbestand gelegen op perceel 65/c werden gestort. Onderaan de gestorte grond ligt een ontwortelde stronk.
> Aan zuidelijke zijde van de percelen 65/b en 39/h is de rand van de aangehoogde grond zichtbaar. Op het meest westelijk gelegen gedeelte is een niveauverschil van gemiddeld een halve meter met de bodem van het aanpalende perceel waarneembaar. De dikte van de laag opgehoogde grond neemt geleidelijk af in oostelijke richting. Aan de zuidoostelijke rand van de zone met aangehoogde grond op het perceel 39/h zijn stronken aanwezig van bomen die daar werden geveld. Tussen de nog aanwezige bomen zijn

ook stronken zichtbaar van gevelde bomen, evenals in het bosbestand bestaande uit hoofdzakelijk acacia's gesitueerd op perceel 65/a.
Aan de meest zuidelijk gelegen hoek van de woning ligt een hoop ontwortelde struiken. De noordwestelijke hoek van het perceel 39/d, waarop zich de woning situeert grenst aan het beboste perceel 65/c. Op dit punt is zichtbaar dat het reliëf van perceel 65/c gewijzigd werd: aan oostelijke kant werd een deel van de helling weggegraven en aan westelijke kant werd een deel van de helling aangehoogd".

3.3. De toezichthoudende ambtenaar legt op 27 maart 2019 aan verzoeker de volgende bestuurlijke maatregel op:

"Art. 1. […]
Herstellen van de percelen kadastraal gekend onder Herent, 4e afdeling, sectie D, nummers 38/f, 39/h, 65/b en 65/c naar de oorspronkelijke toestand door:
- herstel van het oorspronkelijke reliëf door het verwijderen van alle aangebrachte gronden op de percelen 38/f, 39/h, 65/b en 65/c.
- herbebossing met inheems loofhout (plantgoed min. 120cm in plantverband van max. 2m x 2,5m) van de percelen 38/f, 65/c, 65/b en een strook met een breedte van minimaal 19 meter parallel met de zuidoostelijke grens van perceel 39/h.
Art. 2. Uitvoeringstermijn:
- herstel van het reliëf in de oorspronkelijke toestand tegen uiterlijk 31/08/2019
- herbebossing van de percelen 38/f, 65/c, 65/b en het hierboven bepaalde deel van perceel 39/h tegen uiterlijk 28/02/2020".

3.4. Tegen deze beslissing stelt verzoeker op 11 april 2019 bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.5. De afdeling Handhaving van het departement Omgeving adviseert op 27 mei 2019 om het beroep ongegrond te verklaren en de bestuurlijke maatregel te bevestigen.

3.6. Met het thans bestreden besluit van 10 juli 2019 wijst de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het beroep van verzoeker als ongegrond af en bevestigt hij de opgelegde bestuurlijke maatregel.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van de hoorplicht:

> "doordat [hij], noch naar aanleiding van het opleggen van de beide bestuurlijke maatregelen dd. 27 maart 2019, noch naar aanleiding van het bestreden besluit (die de beide bestuurlijke maatregelen dd. 27 maart 2019 bevestigt/handhaaft), werd gehoord[...], en wat uitdrukkelijk wordt bevestigd in het proces-verbaal nr. LE.66B.H2.170009/19 dd. 27 maart 2019, dat letterlijk vermeldt […]:
> Verklaring/verhoor
> Blijft te verhoren: Danny Jose Leo DE SMEDT: Brusselsesteenweg 141 te 3020 Herent
> terwijl, volgens de rechtspraak van uw Raad, tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen die gebaseerd is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem de mogelijkheid wordt geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen […],
> en terwijl de finaliteit van de hoorplicht er net in bestaat enerzijds om de belangen van de bestuurde te vrijwaren, door hem de mogelijkheid te bieden zijn opmerkingen te doen kennen en aldus een voor hem ongunstige beslissing te vermijden, en anderzijds het belang van het bestuur te vrijwaren, door te vermijden dat het bestuur een onzorgvuldige beslissing zou nemen omdat het niet beschikt over een volledige kennis van zaken […],
> en terwijl het niet respecteren van de hoorplicht *in casu* des te meer klemt, nu in het andere geval de verwerende partij had kunnen vaststellen dat van een milieu-inbreuk of -misdrijf *in casu* helemaal geen sprake [is] […] *a fortiori* er helemaal geen reden is, laat staan een decretale grondslag […] om een bestuurlijke maatregel op te leggen aan de verzoekende partij met dergelijke verregaande impact,
> en terwijl [hij] (ook) in zijn administratief beroep dd. 11 april 2019 […] de verwerende partij expliciet heeft uitgenodigd om ter plaatse te komen zodat hij één en ander mondeling kon toelichten/duiden,
> en terwijl de verwerende partij niet aantoont, hij voert het zelfs niet aan, dat hij zich in omstandigheden bevond die hem van de hoorplicht konden vrijstellen,
> en terwijl de verwerende partij in het bestreden besluit […] zelf toegeeft/bevestigt dat de hoorplicht niet werd nageleefd,

> en terwijl de verwijzing door de verwerende partij naar het arrest nr. 224149 van uw Raad volstrekt zinledig is, aangezien in die casus de verzoekende partij wel degelijk werd gehoord, met name in het kader van de administratieve beroepsprocedure […] , terwijl dit *in casu* niet is gebeurd,
> zodat verzoeker zeer ten onrechte niet werd gehoord door de verwerende partij, en wat, nogmaals, des te meer klemt gezien de zeer verregaande en ingrijpende gevolgen van het bestreden besluit voor de verzoekende partij".

5. Verzoeker beklemtoont in de memorie van wederantwoord dat hij niet werd gehoord in het kader van de administratieve beroepsprocedure, dat het feit dat hij gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om een omstandig beroepschrift in te dienen niet wegneemt dat de plicht om hem te horen werd miskend en dat hij in zijn beroepschrift uitdrukkelijk heeft aangegeven dat hij "wenste te worden gehoord (evident ter plaatse zodat één en ander beter kon worden (aan)geduid)".

6. In zijn laatste memorie voegt verzoeker nog toe dat hij in het beroepschrift tegen de beslissing van 27 maart 2019 de verwerende partij uitdrukkelijk heeft uitgenodigd om "ter plaatse te komen" en dat dit "niet anders [kan] opgevat worden dan als een vraag om te worden gehoord". In dit verband stelt hij dat het "gelet op de aard van de aangekaarte feiten, des te meer aangewezen [was] om ter plaatse één en ander (mondeling) te (kunnen) duiden/toelichten (o.a. wat betreft de aangekaarte 'niveauverschillen' die zogezegd te zien zouden zijn)" en eventueel om bodemstalen te nemen. Voorts herhaalt verzoeker dat de hoorplicht ook gericht is op een "optimaal geïnformeerde besluitvorming". Tot slot laat hij gelden dat het opleggen van een bestuurlijke maatregel in beginsel moet worden voorafgegaan door een aanmaning, terwijl in dit geval onmiddellijk werd gekozen voor een "harde rechtshandhaving" zonder hem te horen.

Beoordeling

7. De hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur vereist dat de betrokkene, teneinde nuttig voor zijn belangen te kunnen opkomen, in kennis moet

worden gesteld van het feit dat het bestuur een maatregel tegen hem overweegt en dat hij voorafgaandelijk mededeling krijgt van de feiten die het bestuur bij de voorgenomen maatregel wenst te betrekken.

8. In voorliggende zaak wordt met het bestreden besluit uitspraak gedaan over het bestuurlijk beroep dat verzoeker heeft ingesteld tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 27 maart 2019 houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Deze beroepsbeslissing is volledig in de plaats gekomen van de in eerste aanleg genomen beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos. In de mate dat verzoeker in het middel grieven aanvoert die gericht zijn tegen beweerde onwettigheden die tijdens de procedure in eerste aanleg zouden zijn begaan, kunnen deze niet leiden tot de nietigverklaring van de in beroep genomen beslissing. Dit is met name het geval waar verzoeker aanvoert dat hij, voorafgaand aan het opleggen van de bestuurlijke maatregelen, niet werd gehoord door het Agentschap voor Natuur en Bos.

9. Naar luid van artikel 62, § 1, *in fine*, 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) moet de beroepsindiener, als hij gehoord wenst te worden, dit melden in zijn beroepschrift.

Het door artikel 62, § 1, *in fine*, 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.

10. Verzoeker heeft in zijn beroepschrift weliswaar aangekaart dat hij voorafgaand aan de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos niet werd gehoord, maar uit die bewoordingen kan geen formeel verzoek in de zin van artikel 62, § 1, *in fine*, van het milieuhandhavingsbesluit worden gelezen om door de beroepsinstantie te worden gehoord. In elk geval komt het niet aan verzoeker toe om het tegensprekelijk karakter van de procedure afhankelijk te stellen van bijzondere particuliere voorkeuren, zoals de wens om gehoord te worden op de percelen waarop de bestuurlijke maatregelen betrekking hebben, te meer omdat hij op geen enkele wijze aannemelijk maakt dat zijn recht op wederwoord enkel op die manier kan gewaarborgd worden. Er kan in dit verband overigens opgemerkt worden dat het beroepschrift, alsmede de procedurestukken die verzoeker in het kader van het vernietigingsberoep heeft neergelegd, gestoffeerd zijn met talrijke kaarten en foto's die er precies toe dienen om aan te tonen dat het Agentschap voor Natuur en Bos is uitgegaan van onjuiste feitelijke gegevens, zodat nog minder valt in te zien waarom een verhoor ter plaatse noodzakelijk zou zijn geweest om artikel 62, § 1, *in fine*, van het milieuhandhavingsbesluit te respecteren.

11. Om voormelde redenen wordt besloten dat verzoeker met de nodige kennis van zaken bestuurlijk beroep heeft ingesteld tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen en dat hij zodoende in de gelegenheid is gesteld om nuttig op te komen tegen de feiten die hem ten laste worden gelegd.

12. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoeker

13. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van "het onschuldvermoeden, van de artikelen 16.4.4 en 16.4.5 DABM[…], van het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeqinsel als beginselen van behoorlijk bestuur en van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen":

> "doordat, eerste onderdeel, het bestreden besluit, op basis van loutere vermoedens en veronderstellingen, motiveert […] dat er sprake is van illegale kappingen op de percelen 38/f, 39/h en 65/c […] en illegale ophogingen met grond […] en vervolgens het beroep van de verzoekende partij ongegrond verklaart en de bestuurlijke maatregelen van 27 maart 2019 integraal/onverkort bevestigt […],
> terwijl het bestreden besluit in het motiverend gedeelte […] nochtans zelf aangeeft dat van een 'ontbossing' (in de zin van artikel 90*bis* Bosdecreet) geen sprake is,
> en terwijl, ondanks het feit dat in het bestreden besluit geen verwijzing is naar kappingen op perceel 65/b (laat staan dat de verwerende partij deze zou bewijzen), niettemin het bestreden besluit ook de herbebossing van perceel 65/b oplegt (bij wijze van bestuurlijke maatregel),
> en terwijl *in casu* in de feiten helemaal geen sprake is van illegale kappingen en/of ophogingen uitgevoerd door/in opdracht van de verzoekende partij (die het vermoeden van onschuld geniet), minstens hiervan geen afdoende bewijs wordt geleverd door de verwerende partij en bij twijfel een en ander in het voordeel van de verzoekende partij moet worden beoordeeld,
> en doordat, tweede onderdeel, in het bestreden besluit wordt verwezen naar een vergelijking tussen luchtfoto's uit 2009 (moment waarop volgens de verwerende partij de verzoekende partij al 'eigenaar' was) en 2018 om te motiveren dat 'in de noordwestelijke hoek van de percelen 38f en 65c' bomen zijn verdwenen en dat dit feit aan de verzoekende partij wordt toegerekend,
> terwijl de verzoekende partij pas op 5 mei 2015 eigenaar werd van bepaalde stukken grond […], waaronder specifiek 'de noordwestelijke hoek van de percelen 38/f en 65/c' […],
> zodat het bestreden besluit de vereiste evenredigheid ontbeert tussen de feiten enerzijds (het louter opruimen van drie dode kastanjes ter hoogte van de zuidoostelijke grens van perceel 39/h) en de (ingrijpende/verregaande) maatregelen die aan de verzoekende partij worden opgelegd ter hoogte van

vier percelen anderzijds, en wat zich niet verdraagt met (de inhoud van) artikel 16.4.4. DABM,
en zodat de in het bestreden besluit opgenomen motieven voor de bevestiging/handhaving van de bestuurlijke maatregel dd. 27 maart 2019 helemaal niet draagkrachtig zijn, want feitelijk onaanvaardbaar en onjuist, ja zelfs tegenstrijdig,
en zodat de redengeving van het bestreden besluit -precies omwille van het feit dat het steunt op een feitelijk en juridisch verkeerde beoordeling van de situatie- niet afdoende is, en de verwerende partij bijgevolg ook getuigt van een onzorgvuldige besluitvorming,
en zodat het daarom -gezien deze duidelijke, zelfs voor een leek vaststelbare gegevens- niet in redelijkheid te begrijpen valt dat door de verwerende partij tot een bevestiging van de beide bestuurlijke maatregelen dd. 27 maart 2019 werd besloten".

In de toelichting bij het eerste middelonderdeel laat verzoeker gelden dat de bestreden beslissing louter op basis van vermoedens en veronderstellingen aanneemt dat er sprake is van illegale kappingen op de percelen 38/f, 39/h en 65/c en illegale ophogingen met aangevoerde grond, terwijl in dezelfde beslissing tegelijk wordt aangegeven dat van een ontbossing, in de zin van artikel 90*bis* van het Bosdecreet, geen sprake is. Daarenboven legt de verwerende partij als maatregel ook de herbebossing van perceel 65/b op, terwijl nergens wordt aangetoond dat er op dit perceel kappingen hebben plaatsgevonden.

In het tweede middelonderdeel klaagt verzoeker aan dat in de bestreden beslissing, op basis van een vergelijking tussen luchtfoto's uit de jaren 2009 en 2018, wordt aangenomen dat "in de noordwestelijke hoek van de percelen 38f en 65c" bomen zijn verdwenen en dat hem die ontbossing wordt toegerekend, terwijl hij pas op 5 mei 2015 eigenaar is geworden van de betrokken percelen. Voorts stelt hij dat er geen evenredigheid bestaat tussen het hem verweten feit van het opruimen van drie dode kastanjes op het perceel 39/h en de ingrijpende maatregelen die worden opgelegd ter hoogte van vier percelen.

Verzoeker besluit dat de bestreden beslissing waarbij de bestuurlijke maatregelen worden bevestigd, berust op feitelijke onaanvaardbare en onjuiste, zelfs tegenstrijdige, motieven die getuigen van een onzorgvuldige besluitvorming.

14. In zijn memorie van wederantwoord laat verzoeker nog gelden dat de verwerende partij in de memorie van antwoord bevestigt dat er van een ontbossing in de zin van het Bosdecreet geen sprake is, dat uit het aanvankelijk proces-verbaal niet blijkt dat er op perceel 65/b geen bomen (meer) aanwezig zijn en dat het niet aan hem toekomt om aan te tonen dat hij “iets niet heeft gedaan”.

15. Verzoeker beklemtoont in zijn laatste memorie dat de bestreden bestuurlijke maatregelen wel degelijk werden opgelegd omdat hij zich schuldig zou hebben gemaakt aan een milieumisdrijf zodat niet kan worden ingezien waarom het vermoeden van onschuld niet van toepassing zou zijn, dat er in voorliggend geval sprake is van “gerede twijfel” en dat de verwijzing naar “aanhogingen en nivelleringen” en “volumes grond die zouden zijn gestort” niet relevant is.

Beoordeling

Eerste onderdeel

16. Artikel 16.4.5 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) bepaalt onder andere dat er na de vaststelling van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd ten aanzien van degene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd.

Blijkens de bestreden beslissing worden aan verzoeker de volgende inbreuken op het Bosdecreet verweten: artikel 81 (kappen van bomen zonder machtiging), artikel 90 (het zonder machtiging uitvoeren van werkzaamheden die wijzigingen van de fysische toestand voor gevolg hebben), artikel 96 (het zonder machtiging uitvoeren van ingrijpende wijzigingen en beschadigingen van de bodem, de strooisel-, kruid-, of boomlaag) en tot slot artikel 97, § 2, 8° (het verwijderen van strooisel).

17. Hoewel de verwerende partij de door de in eerste aanleg beoordelende instantie aangenomen schending van artikel 90*bis* van het Bosdecreet niet heeft bevestigd, is het bestreden besluit niet tegenstrijdig gemotiveerd in zoverre uitdrukkelijk wordt aangegeven dat:

> "Artikel 90bis van het Bosdecreet bepaalt dat ontbossing verboden is tenzij mits het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning of een individueel door de Vlaamse Regering toegestane ontheffing. Artikel 4, 15° van het Bosdecreet definieert ontbossen als 'iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven.'. Verwerende partij stelde ter plaatse vast dat de strooisellaag in het bos verdwenen is, dat er rijsporen van een graafmachine te zien waren en dat er op verschillende plaatsen grond werd aangevoerd. Uit het fotodossier kan echter niet afgeleid worden dat er een bestemmingswijziging heeft plaatsgevonden. Er ontbreekt dus een essentieel element om van een ontbossing te kunnen spreken. Er is daarom geen sprake van een ontbossing en dit kan niet toegerekend worden aan beroepsindiener. De bestreden beslissing is aldus niet rechtsgeldig gemotiveerd voor wat betreft een schending van artikel 90bis van het Bosdecreet, hetgeen echter geen afbreuk doet aan het bestaan van de overige vastgestelde milieumisdrijven. Er is aldus geen schending van artikel 16.4.5 van het DABM gezien er gegronde redenen waren om de bestreden beslissing op te leggen.
> […]
> Door beroepsindiener werden wel degelijk milieumisdrijven begaan waardoor het opleggen van een bestuurlijke maatregel die het herstel in de oorspronkelijke toestand oplegt niet onevenredig is. Er zijn duidelijke schendingen van het Bosdecreet vastgesteld. Beroepsindiener toont niet aan dat verwerende partij op een foutieve of kennelijk onredelijke wijze de bestreden beslissing opgelegd heeft".

18. Met betrekking tot de inbreuken op de bepalingen van het Bosdecreet, wordt in de bestreden beslissing gewezen op het (aanvankelijk) proces-verbaal waarin de milieumisdrijven specifiek worden omschreven en op het feit dat dit proces-verbaal een bijzondere bewijswaarde heeft tot bewijs van het tegendeel.

In de mate dat verzoeker in het middel dezelfde argumenten herneemt die hij reeds in zijn beroepschrift tegen de initiële beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos heeft uiteengezet, in het bijzonder wat betreft de aanwezigheid van stronken, ophogingen en een hoop met grassen begroeide grond,

wordt vastgesteld dat de verwerende partij deze argumenten in de bestreden beslissing als volgt heeft beantwoord:

> "De luchtfoto's op Geopunt (middenschalig - zomeropnamen - kleur) tonen aan dat in 2009 de volledige oppervlakte van de percelen 38f, 65c, 65b en 39h bebost was. Een vergelijking met een luchtfoto uit 2018 laat zien dat in de noordwestelijke hoek van de percelen 38f en 65c geen bomen meer aanwezig zijn. Op perceel 39h is ca. nog 2/3 bezet met bomen. De bosoppervlakte is aldus afgenomen. Gezien beroepsindiener reeds eigenaar is van de percelen sinds 2002, is zijn verklaring dat sommige bomen reeds gekapt waren voor de aankoop ongeloofwaardig. De verklaring van beroepsindiener dat al deze bomen dan op natuurlijke wijze omgevallen zijn, is ongeloofwaardig gelet op het vlakke snijvlak van sommige stronken, hetgeen erop wijst dat deze gekapt werden en waarvoor een kapmachtiging vereist is. Bovendien maken dode bomen deel uit van een bos. Tal van dieren en planten zijn afhankelijk van dood hout in het bos (bijv. holenbroeders, bepaalde soorten paddenstoelen, vleermuizen en insecten). Indien bomen uit een bos gekapt moeten worden omwille van sanitaire redenen, moet, conform artikel 81 van het Bosdecreet, het ANB hiervan minstens veertien dagen voor de aanvang van de kapping op de hoogte worden gebracht.
> [...]
> Uit het fotodossier blijkt dat in een deel van het bos geen strooisellaag en onderetage aanwezig is en de bodem kaal is. Op verschillende plaatsen in het bos zijn ook rijsporen van een (graaf)machine te zien. Het rijden met een (graaf)machine in een bos beschadigt de bodem en de onderetage, zoals duidelijk blijkt uit het fotodossier. Beroepsindiener had geen machtiging om met een machine in het bos te rijden. Bovendien had beroepsindiener ook geen machtiging om taluds heraan te planten en heraan te leggen, hetgeen nochtans wijzigingen van de fysische toestand van het bos met zich meebrengt. De verklaring van beroepsindiener dat de taluds alleen gefreesd werden, wordt eveneens ontkracht door het fotodossier. Verschillende stamvoeten onderaan de, volgens beroepsindiener reeds van oudsher aanwezige, taluds werden bedolven met grond en er is een duidelijke scheidingslijn te zien tussen de nog onaangeroerde bosbodem en de naakte bodem van de taluds Deze elementen wijzen erop dat er wel degelijk grond werd aangevoerd en er een reliëfwijziging uitgevoerd werd. Ook wordt door beroepsindiener geen verklaring gegeven voor de hoop grond aanwezig op de percelen 38f en 65c. Het klopt dat beroepsindiener beschikte over een stedenbouwkundige vergunning voor de heraanleg en heraanplant van de taluds (in 2012), maar deze vergunning had alleen betrekking op de taluds aanwezig op de percelen 39e en 39d en niet op deze van de percelen 65c, 38f, 65b en 39h. Dat de aannemer verklaarde de taluds alleen gefreesd te hebben en geen grond aangevoerd te hebben, is geen doorslaggevend element gezien de grond ook aangevoerd kon worden door een ander persoon of bedrijf".

Verzoeker slaagt er met een loutere herhaling van de argumenten die hij reeds tijdens de bestuurlijke beroepsprocedure heeft aangevoerd, waardoor de Raad van State eigenlijk wordt uitgenodigd om het onderzoek van de zaak ten gronde over te doen, niet in om de onjuistheid van voormelde vaststellingen aan te tonen.

19. In zoverre verzoeker voor het eerst voor de Raad van State laat gelden dat de vermindering van het bosbestand ter hoogte van de "noordwestelijke hoek van de percelen 38f en 65c" veroorzaakt werd door kappingen die werden uitgevoerd door het Agentschap Wegen en Verkeer in juni 2012, wordt vastgesteld dat op luchtfoto's die bij het proces-verbaal zijn gevoegd, sinds 2017 een ontboste zone waarneembaar is ter hoogte van de betreffende noordwestelijke hoek van de percelen 38/f en 65/c. Met de door verzoeker bijgebrachte foto's wordt het tegendeel niet aangetoond. Ook het feit dat verzoeker pas vanaf 5 mei 2015 eigenaar is geworden van deze percelen, doet aan deze vaststelling geen afbreuk.

20. Met betrekking tot de opgelegde bestuurlijke maatregelen voor perceel 65/b, wordt vastgesteld dat verzoeker daaromtrent geen opmerkingen heeft geformuleerd in zijn beroepschrift, zodat hij op dit punt geen bijzondere motivering vanwege de beroepsinstantie mocht verwachten. Hoe dan ook verwijst de bestreden beslissing naar de in het proces-verbaal vastgestelde milieumisdrijven, proces-verbaal dat bewijswaarde heeft tot het tegendeel. Hieruit blijkt dat er een strook naakte en aangehoogde grond loopt vanaf perceel 65/c tot de percelen 65/b en 39/h en dat ten zuiden van de woning aangevoerde grond werd uitgespreid over perceel 65/b en de zuidwestelijke zijde van perceel 39/h. Aan de zuidelijke zijde van de percelen 65/b en 39/h is de rand van de aangehoogde grond zichtbaar. Deze feitelijke vaststellingen worden ondersteund door de bij het proces-verbaal gevoegde foto's die betrekking hebben op perceel 65/b.

21. Er dient dan ook geconcludeerd te worden dat verzoeker er niet in slaagt om de feiten te weerleggen die aanleiding hebben gegeven tot het opleggen van de bestreden bestuurlijke maatregelen.

22. Het eerste onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

23. Artikel 16.4.4 DABM bepaalt dat de personen, vermeld in artikel 16.4.6 ervan, alsook de gewestelijke entiteit, vermeld in artikel 16.4.25, er bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten moeten voor zorgen dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen, en de maatregelen of de boetes die op grond van die feiten worden opgelegd.

Uit die bepaling volgt dat een bestuurlijke maatregel enkel onwettig is als hij kennelijk disproportioneel is, dit wil zeggen dat geen enkele redelijk handelende overheid in dezelfde omstandigheden een dergelijke maatregel zou hebben genomen. Over het al dan niet bestaan van een kennelijke wanverhouding in de zin van artikel 16.4.4 DABM, oefent de Raad van State een marginale controle uit.

24. Verzoeker moet als gevolg van de bestreden beslissing alle aangebrachte gronden op de percelen 38/f, 39/h, 65/b en 65/c verwijderen en het oorspronkelijk reliëf herstellen. Tevens dient hij de percelen 38/f, 65/c, 65/b en een strook met een breedte van minimaal 19 meter parallel met de zuidoostelijke grens van perceel 39/h te herbebossen met inheems loofhout (in een plantverband van max. 2m x 2,5m).

Door de verwerping van het eerste middelonderdeel staat in rechte vast dat verzoeker diverse inbreuken heeft gepleegd op het Bosdecreet, met name het kappen van bomen zonder machtiging, het zonder machtiging uitvoeren van werkzaamheden die de fysische toestand van de percelen hebben gewijzigd, het zonder machtiging uitvoeren van ingrijpende wijzigingen en beschadigingen van de bodem, de strooisel-, kruid-, of boomlaag en het verwijderen van strooisel.

De door de verwerende partij opgelegde bestuurlijke maatregelen die ertoe strekken het oorspronkelijke reliëf te herstellen en de betrokken percelen terug te bebossen, staan niet in een kennelijke wanverhouding tot de feiten die verzoeker worden verweten en gaan niet verder dan nodig is om de aangerichte schade aan de natuur te herstellen.

25. Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

Conclusie

26. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van verzoeker

27. Een derde middel wordt afgeleid uit de schending van het "legaliteitsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de materiële motiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur":

> "doordat het bestreden besluit, in zeer algemene en vage bewoordingen, aan de verzoekende partij oplegt om het oorspronkelijk reliëf te herstellen 'door het verwijderen van alle aangebrachte gronden op de percelen 38/f, 39/h, 65/b en 65/c'(sic),
> terwijl het voor de verzoekende partij, die *nota bene* nooit gronden heeft aangebracht op bedoelde percelen […], onmogelijk is om uit te maken welke gronden de verwerende partij precies bedoelt die volgens hem zouden zijn 'aangebracht' (en dus moeten worden 'verwijderd'), bij gebrek aan nauwkeurige aanduiding van enerzijds de precieze locatie van de 'ophogingen' en anderzijds de te verwijderen hoeveelheden (welke tonnages/volumes over welke lengte/diepte/breedte?),
> en terwijl de persoon of de entiteit die de bestuurlijke maatregel oplegt gebonden is 'door een aantal strafprocessuele beginselen (legaliteit, rechtmatigheid van de bewijsvoering, eerbiediging van de rechten van de verdediging)'[…],
> en terwijl conform het legaliteitsbeginsel (het voorwerp van) de opgelegde bestuurlijke maatregel voldoende precies en nauwkeurig moet zijn geformuleerd zodat de rechtsonderhorige […] weet wat van hem wordt verwacht, *quod non*,

> zodat het betreden besluit behept is met een materieel motiveringsgebrek resp. een schending inhoudt van het legaliteitsbeginsel".

28. Verzoeker dupliceert in zijn memorie van wederantwoord dat, aangezien hij betwist dat er gronden werden aangevoerd, op de verwerende partij een zwaardere motiveringsplicht rust met betrekking tot de precieze locatie van de beweerde ophogingen en de te verwijderen hoeveelheden grond.

29. In de laatste memorie laat verzoeker nog gelden dat op hem niet de bewijslast rust om aan te tonen dat de beweerde ophogingen en reliëfwijzigingen niet hebben plaatsgevonden, maar wel dat het aan de verwerende partij toekomt "om het bewijs te leveren van de feiten die zij aandraagt".

Beoordeling

30. Blijkens de in het bestreden besluit opgegeven motieven is de verwerende partij van oordeel dat er op de betrokken percelen wel degelijk grond werd aangevoerd en dat er een reliëfwijziging werd uitgevoerd, inzonderheid rekening houdend met de vaststelling dat "[v]erschillende stamvoeten onderaan de, volgens beroepsindiener reeds van oudsher aanwezige, taluds werden bedolven met grond en er is een duidelijke scheidingslijn te zien tussen de nog onaangeroerde bosbodem en de naakte bodem van de taluds" en op grond van het feit dat "door beroepsindiener geen verklaring [wordt] gegeven voor de hoop grond aanwezig op de percelen 38f en 65c".

Het proces-verbaal van de toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos bevat bovendien de volgende feitelijke vaststellingen:

> "Tussen de hoop en het nog aanwezige bosbestand op perceel 65/c is een zone die recent werd aangehoogd en genivelleerd. Op deze zone is momenteel geen vegetatie aanwezig. Aan westelijke zijde is parallel met de straatkant een lager gelegen strook met een niveauverschil dat ongeveer 1m bedraagt vergraven.
> Van dit lagere gelegen deel lopen er rijsporen van een machine in de noordwestelijke hoek van het perceel omhoog langs de afgegraven grondhoop.

Van daar loopt een strook naakte en aangehoogde grond omhoog, langs de noordelijke zijde van het perceel 65/c. Vervolgens loopt deze piste in een bocht omhoog langs de oostelijke zijde van het zelfde perceel, langs de woning gelegen op de percelen 39/d en 39/e, tot de percelen 65/b en 39/h ten zuiden van de woning. Er werd op de aanwezige natuurlijke helling een piste vlak gemaakt die breed genoeg is om een graafmachine over te doen rijden. Hiertoe werd de westelijke zijde van de piste aangehoogd waarbij volumes grond van de helling in het bosbestand gestort werden. Op de aangelegde piste merken we aan de kant van de woning naast de rijsporen een uitgespoelde holte waar grijsblauw (afval)water in staat.
Ten zuiden van de woning werd aangevoerde grond uitgespreid over het perceel 65/b en de zuidwestelijke zijde van perceel 39/h. Ook hier werd de natuurlijke helling aangehoogd en genivelleerd waarbij er aan oostelijke zijde volumes grond van de helling in het bosbestand gelegen op perceel 65/c werden gestort. Onderaan de gestorte grond ligt een ontwortelde strook.
Aan zuidelijke zijde van de percelen 65/b en 39/h is de rand van de aangehoogde grond zichtbaar. Op het meest westelijk gelegen gedeelte is een niveauverschil van gemiddeld een halve meter met de bodem van het aanpalende perceel waarneembaar. De dikte van de laag opgehoogde grond neemt geleidelijk af in oostelijke richting. Aan de zuidoostelijke rand van de zone met aangehoogde grond op het perceel 39/h zijn stronken aanwezig van bomen die daar werden geveld. Tussen de nog aanwezige bomen zijn ook stronken zichtbaar van gevelde bomen, evenals in het bosbestand bestaande uit hoofdzakelijk acacia's gesitueerd op perceel 65/a.
Aan de meest zuidelijk gelegen hoek van de woning ligt een hoop ontwortelde struiken. De noordwestelijke hoek van het perceel 39/d, waarop zich de woning situeert grenst aan het beboste perceel 65/c. Op dit punt is zichtbaar dat het reliëf van perceel 65/c gewijzigd werd: aan oostelijke kant werd een deel van de helling weggegraven en aan westelijke kant werd een deel van de helling aangehoogd".

Deze vaststellingen worden in het proces-verbaal ondersteund met foto's waarop aanduidingen zijn aangebracht die betrekking hebben op de niveauverschillen.

31. In het kader van het vernietigingsberoep bij de Raad van State brengt verzoeker geen concrete overtuigende elementen aan die bovenvermelde vaststellingen ontkrachten. In wezen beperkt hij zich er toe op niet onderbouwde wijze te poneren dat de niveauverschillen "van oudsher"' aanwezig waren en kenmerkend waren voor het oorspronkelijk reliëf.

Gelet op de voldoende duidelijke omschrijving, ondersteund door fotomateriaal, in het proces-verbaal moet worden aangenomen dat elk redelijk denkend persoon, en dus ook verzoeker, in staat moet worden geacht om de precieze draagwijdte te begrijpen van de opgelegde herstelmaatregel die voldoende duidelijk is omschreven en geen bijkomende motivering vergt.

32. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van verzoeker

33. Verzoeker voert in een vierde middel de schending aan van "artikel 16.4.5 *juncto* 16.4.7 DABM, gelezen in samenhang met de artikelen 90, 96 en 97, § 2, 8° van het Bosdecreet":

> "doordat het bestreden besluit concludeert dat er sprake is van een schending van de artikelen 90, 96 en 97, § 2, 8° van het Bosdecreet, en om die reden aan de verzoekende partij bij wijze van bestuurlijke maatregel in de zin van artikel 16.4.5 *juncto* 16.4.7 DABM, oplegt om het oorspronkelijk reliëf te herstellen 'door het verwijderen van alle aangebrachte gronden op de percelen 38/f, 39/h, 65/b en 65/c',
> terwijl de artikelen 90, 96 en 97, § 2, 8° van het Bosdecreet helemaal geen ophogingen viseren,
> zodat de verwerende partij volstrekt onwettig een bestuurlijke maatregel oplegt aan de verzoekende partij o.v.v. het herstel van het oorspronkelijk reliëf 'door het verwijderen van alle aangebrachte gronden op de percelen 38/f, 39/h, 65/b en 65/c', gegrond op een beweerde schending van de artikelen 90, 96 en 97, § 2, 8° van het Bosdecreet".

34. Verzoeker wederantwoordt dat bij de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing geen rekening gehouden kan worden met motieven die voor het eerst ontwikkeld worden in een procedurestuk voor de Raad van State.

35. In zijn laatste memorie beklemtoont verzoeker dat de bestreden bestuurlijke maatregel in de mate "het herstel van het oorspronkelijke reliëf door

het verwijderen van alle aangebrachte gronden” wordt opgelegd, betrekking heeft op ophogingen, terwijl de artikelen 90, 96 en 97, § 2, 8°, van het Bosdecreet daarop niet van toepassing zijn.

Beoordeling

36. Artikel 90, tweede lid, van het Bosdecreet bepaalt dat in alle bossen werkzaamheden, die wijzigingen van de fysische toestand voor gevolg hebben, slechts kunnen worden uitgevoerd na machtiging van het Agentschap voor Natuur en Bos of indien ze voorzien zijn in een goedgekeurd beheersplan. Uit artikel 96 van het Bosdecreet volgt dat in alle bossen “ingrijpende wijzigingen en beschadigingen van de bodem, de strooisel-, kruid-, of boomlaag verboden” zijn. Tot slot is het op grond van artikel 97, § 2, 8°, van het Bosdecreet verboden om in als dusdanig aangemerkte privé-bossen “het strooisel te verwijderen”.

De werken die verzoeker zonder voorafgaande machtiging in bosgebied heeft uitgevoerd, komen *de facto* neer op het wijzigingen van de fysische toestand van een bos, met inbegrip van de strooisellaag ervan. De verwerende partij heeft dan ook terecht besloten dat de “schendingen van artikel 90, 96 en 97, § 2, 8°, van het Bosdecreet […] onmiskenbaar vast[staan]”.

37. Het vierde 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, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig 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**