

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.007 van 16 juni 2022
in de zaak A. 229.535/VII-40.682**

In zake : Theo GIELEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johny Vanstraelen
 kantoor houdend te 1080 Brussel
 Ninoofsesteenweg 1078, bus 2
 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 28 oktober 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 22 augustus 2019 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 9 mei 2019, houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel tot heideherstel, op een perceel gelegen te Peer, kadastraal gekend 2^{de} afdeling, sectie B, nr. 211C, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 246.959 van 6 februari 2020 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.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 25 maart 2021 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 maart 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Johny Vanstraelen, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Jutte Nijs, die *loco* advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden 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. Verzoeker is (mede-)eigenaar van een perceel grond gelegen te Peer. Het perceel is gelegen in een militaire erfdiensbaarsheidszone, in het verlengde van de start- en landingsbaan van de militaire luchtmachtbasis Kleine Brogel. Het gewestplan bestemt het perceel tot bosgebied. Het maakt tevens deel uit van een vogelrichtlijngebied.

3.2. Op 23 april 2019 ontvangen inspecteurs van het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) een interne melding dat “een perceel heide wordt omgezet naar akker of weide langs de Kiezel Kleine Brogel in 3990 Peer, nabij het militair vliegveld”. Zij stellen bij een controle ter plaatse onder meer vast dat “op perceel 211c een recente omheining staat waarbinnen verse grondbewerkingen zijn uitgevoerd” en de bodem met vegetatiegroei machinaal is omgefreesd rondom een gespaard stuk heide. Enkele dagen later stellen zij vast dat het omheinde gedeelte van het perceel werd bekalkt en ingezaaid met graszaden.

3.3. Verzoeker wordt op 3 mei 2019 gehoord.

3.4. Op 9 mei 2019 beslist het ANB aan verzoeker een bestuurlijke maatregel op te leggen. Op het omheinde perceel met een oppervlakte van 8.000 m² moet de heide worden hersteld (1) door de bodem tot op een diepte van 20 centimeter volledig af te graven en af te voeren via de geëigende kanalen en de geldende wettelijke voorschriften en (2) door in de periode september-oktober de bodem oppervlakkig op te frezen tot 8 centimeter diepte en in te zaaien met heidemaaisel uit de omgeving. Eveneens wordt verzoeker “heidebeheer” opgelegd, conform de “Code van Goede Natuurpraktijk”. Het heideherstel moet uiterlijk tegen 15 november 2019 worden uitgevoerd.

3.5. Tegen deze beslissing stelt verzoeker op 19 mei 2019 bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw.

3.6. Met het thans bestreden besluit van 22 augustus 2019 wijst de bevoegde Vlaamse minister het beroep als ongegrond af en bevestigt hij de opgelegde bestuurlijke maatregel.

Het bestreden besluit overweegt onder meer:

“De bestreden beslissing werd ten aanzien van de beroepsindiener genomen op basis van volgende concrete vaststellingen:

‘Kennisname der feiten

Ontvangen op dinsdag 23 april 2019 een interne melding van de cel Beleid van het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) dat er een perceel heide wordt omgezet naar akker of weide langs de Kiezel Kleine Brogel in 3990 Peer, nabij het militair vliegveld

Zie bijlage 1: plaatsbepaling-luchtfoto

Op de luchtfoto van het jaartal 2017 is op perceel 11c een heidevegetatie met verspreid jonge bomen zichtbaar.

Vaststellingen

Stellen vast op dinsdag 23 april 2019 om 13:00 uur dat op perceel 211c een recente omheining staat waarbinnen verse grondbewerkingen zijn uitgevoerd. De bodem met vegetatiegroei is machinaal omgefreesd rondom een gespaard stuk hei. In het gespaarde stuk heidevegetatie op het midden van betrokken perceel herkennen wij onder andere volgende plantensoorten:

- Struikheide (*Calluna vulgaris*)
- Brem (*Cytisus scoparius*)
- Stekelbrem (*Genista anglica*)

Ontvangen afschrift van de verleende omgevingsvergunning dd. 02 mei 2018 met dossiernummer stad VVO2018/0022. Lezen in de omgevingsvergunning dat het voorwerp het vellen van jonge bomen is. Deze omgevingsvergunning omvat geen vegetatiewijziging.

Zie bijlage 3: omgevingsvergunning

Bellen op dinsdag 23 april 2019 om 14:50 uur met een dienst-Gsm naar het oproepnummer 011/634894 en horen de genaamde Theo GIELEN. Theo GIELEN zegt ons spontaan dat hij samen met zijn mindervalide broer de grondeigenaar is van het betrokken perceel dan dat hij de intentie heeft om het perceel te bekalken en in te zaaien met grassen rondom de gespaarde heide. Geven conform het Milieuhandhavingsdecreet nadrukkelijk de mondelinge raadgeving aan Theo GIELEN dat het perceel in geen enkel geval bekalkt en/of ingezaaid mag worden met graszaden. Stellen Theo GIELEN in kennis dat het verboden is om een vegetatiewijziging te doen op betrokken perceel.

Stellen vast op donderdag 25 april 2019 om 09:00 uur dat het omheinde deel van perceel 211c is bekalkt. Ook de gespaarde heide in het midden van het stuk is bekalkt. Binnen de omheining is het stuk machinaal ingezaaid met graszaden exclusief de grondoppervlakte van de gespaarde heide. Zien langsheen de noordzijde op betrokken perceel restanten van heidevegetatie langsheen de binnenzijde van de omheining.

Lichten in dat betrokken perceel op de Biologische Waarderingskaart versie 2018 staat gekarteerd als zijnde 'Cbg' - 'Cg' staat voor 'Droge struikheidevegetatie' en 'b' duidt op de aanwezigheid van enkele grote bomen of verbossing.

Lichten in dat perceel 211c een gekende kadastrale grondoppervlakte heeft van 8.347,50 vierkante meter (m^2) groot. De omheinde grondoppervlakte bedraagt bij benadering 8.000 m^2 . Deze grondoppervlakte van 8.000 m groot is volledig bekalkt met landbouwkalk. Lichten verder in dat heidevegetatie van nature voorkomt op licht zure gronden. Het bekalken van heidegrond heeft een gekend negatief effect op de heidevegetatie.

[...]

Op 3 mei 2019 werd beroepsindieners verhoord:

(V) Welke recente werken zijn uitgevoerd op het betrokken perceel? Door wie? Wanneer?

(A) De loonwerker is begonnen te frezen met een bosfrees in oktober 2018. Toen is het eerste stuk gefreesd. Ik zal u de gegevens van deze loonwerker nog doorgeven. In de winter van 2018-2019 en tot enkele dagen voor 23 april 2019 is het stuk verder door de loonwerker gefreesd. Ik heb zelf ook houthaksel uit de tuin van thuis aangevoerd om houtcompost op het stuk aan te brengen. Tevens werden ook een paar pakken hooi afkomstig van stukken van ANB aangebracht. Deze puur organische materialen zijn mee omgefreesd. Ik heb er meer hout uitgehaald met vergunde houtkap dan dat ik op het stuk heb aangebracht. Het omgefreesde stuk is terug ingezaaid met gras rond 23 april 2019.

(V) Wij gaven u op dinsdag 23 april 2019 om 14:50 uur de nadrukkelijke raadgeving dat het perceel in geen geval bekalkt mocht en/of ingezaaid mag worden met graszaden. Waarom is het perceel toch bekalkt en ingezaaid met grassen?

(A) Ik blijf erbij dat wat er aan gras heeft gestaan dat terug gras mag worden. Ik verwijs hiervoor naar het plaatsbezoek met Alex Ballet, boswachter bij ANB. Ik kan dit ook aantonen met foto's. Ik heb nadrukkelijk aan de loonwerker gevraagd om het volledige stuk niet te bekalken. Ik wist niet dat de loonwerker het stuk heeft bekalkt.

(V) Het is verboden om heidevegetatie om te zetten naar grasland.

(A) Dat weet ik. Hoe zit het als het altijd landbouwgrond is geweest? Hoe zit het dan? Ik wil de heide behouden.

(V) Ben u bereid om op perceel 211C binnen het raster heideherstel toe te laten? Dit wil zeggen de volledige bodemlaag binnen het raster tot op een diepte van circa 20 centimeter afgraven en afvoeren om in september-oktober 2019 in te zaaien met heidemaaisel uit natuurgebied in de omgeving?

(A) Neen. Het stuk moet iets kunnen genereren volgens de Vrederechter. Ten tweede om de natuurwaarde hoog te houden moet er een diversiteit zijn. Ik kan deze diversiteit enkel bereiken door gras en heide te hebben op mijn stuk.

(V) Het feit dat het stuk aldus de Vrederechter iets moet opbrengen ontslaat u niet van uw wettelijke verplichtingen inzake omgevingswetgeving, noch laat dit u toe om verboden handelingen te stellen. Wat is uw reactie hierop?

(A) De verboden handelingen zoals het bekalken komt omdat de overheid de zinkassen niet wil verwijderen. Ik ben hier totaal door gefrustreerd. Ik

doe dit om het uitlogen van de zinkassen in zuur milieu te voorkomen. Ook om mijn dieren en wilde dieren deze zinkassen niet te doen opnemen. Dit is het voorzorgsprincipe, het schadebeginsel uit de rechtsfilosofie.

(V) Klopt het dat de zinkassen zich situeren op de wegberm langsheen de aangrenzende Gewestweg?

(A) Voornamelijk ja. Ik heb het laatste zinkas gevonden tot op 10 meter van de verharde wegrand op mijn stuk. Dit na de freeswerken.

(V) Heeft u voorafgaandelijk aan de machinale grondbewerkingen en het kalken een ontheffing aangevraagd?

(A) Neen. Ik heb de mondelinge toestemming van Alex BALLEET, hetgeen ik op geluidsband heb staan, dat ik het stuk opnieuw als landbouwgrond mag gebruiken.

(V) Heeft u een schriftelijk en ondertekend document hierover van ANB?

(A) Neen'

Artikel 16.3.24, eerste lid, van het DABM bepaalt dat de toezichthouders de milieumisdrijven kunnen vaststellen in een proces-verbaal.

In het proces-verbaal worden volgende schendingen in hoofde van beroepsindieners weerhouden:

Artikel 13, § 4, van het Natuurdecreet bepaalt dat voor wijzigingen van vegetatie of kleine landschapselementen gelegen in bosgebied er een vergunning vereist is, voor zover de Vlaamse Regering deze wijzigingen niet verbiedt.

Artikel 14 van het Natuurdecreet bepaalt dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die manueel, met mechanische middelen of pesticiden en met vaste of mobiele geluidsbronnen ingrijpt op of in de onmiddellijke omgeving van natuurlijke en deels natuurlijke habitats of ecosystemen, op waterrijke gebieden, op natuurlijke en halfnatuurlijke vegetaties, op wilde inheemse fauna of flora of trekkende wilde diersoorten of hun respectieve habitats of leefgebieden, of op kleine landschapselementen, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat deze habitats, ecosystemen, waterrijke gebieden, vegetaties, fauna, flora of kleine landschapselementen daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, verplicht is om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevergd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen. Deze bepaling geldt eveneens voor wie opdracht geeft tot bovenvermelde ingrepen.

Artikel 7, 5°, van het Natuurbesluit verbiedt het wijzigen van vennen en heiden.

Beroepsindieners is op de hoogte van het verbod op wijzigen van heide en erkent een loonwerker opdracht te hebben gegeven om het perceel (behalve de heide) te frezen en in te zaaien met gras. Volgens beroepsindieners is dit geen probleem gezien het perceel vroeger akkerland betrof en dit dus opnieuw gebruikt mag worden als akkerland.

Beroepsindieners erkent dat er een vegetatiewijziging uitgevoerd werd maar dat deze alleen bestond uit het opnieuw inzaaien van gras en dat de heidestruiken niet aangeraakt werden. Artikel 13, §4, van het Natuurdecreet stelt uitdrukkelijk dat voor vegetatiewijzigingen gelegen in bosgebied een vergunning vereist is. *In casu* beschikte beroepsindieners niet over deze vergunning. Het feit dat het perceel vroeger gebruikt werd als akkerland, doet hieraan geen afbreuk.

Het bekalken gebeurde om uitloging van zinkassen in de bodem te voorkomen. Volgens beroepsindieners werd alleen bekalkt op de plaatsen waar de zinkassen zich bevonden, en niet over het volledige perceel zoals verwerende partij stelt in het proces-verbaal.

Overeenkomstig artikel 16.3.25 van het DABM heeft een proces-verbaal bewijswaarde tot het tegendeel is bewezen, waarbij op straffe van verval van deze bewijswaarde aan de vermoedelijke overtreder kennis moet worden gegeven van een kopie van het proces-verbaal binnen veertien dagen na de datum van afsluiting van het proces-verbaal. Deze kennisgeving is *in casu* gebeurd. Het proces-verbaal heeft dan ook een bijzondere bewijswaarde, namelijk tot bewijs van het tegendeel, met andere woorden tot wanneer een beslissend bewijs van de onjuistheid van de materiële vaststellingen wordt voorgelegd. Een loutere ontkenning of twijfel betreffende de vastgestelde feiten is niet voldoende. Beroepsindieners verklaarde in zijn verhoor niet te hebben geweten dat de loonwerker het volledige perceel bekalkt had, terwijl hij in zijn beroepschrift beweert dat slechts een gedeelte van het perceel bekalkt werd. Gezien beroepsindieners geen verdere elementen aanvoert om zijn bewering te onderbouwen, staat het afdoende vast dat het volledige perceel bekalkt werd, inclusief de heide, dat er een schending van artikel 7, 5°, van het Natuurbesluit plaatsvond en dat beroepsindieners deze feiten heeft gepleegd of minstens ertoe opdracht gegeven heeft.

Beroepsindieners stelt een mondelinge geluidsopname te hebben waarop de boswachter hem toestemming verleent om gras in te zaaien en te bekalken. Om vegetatiewijzigingen in bosgebied uit te voeren is een voorafgaandelijke schriftelijke vergunning vereist. Een mondelinge toestemming of goedkeuring kan dan ook niet in de plaats van deze vergunning komen en heeft geen juridische waarde.

Volgens beroepsindieners zou het afgraven en inzaaien met heidevegetatie nefast zijn voor de biodiversiteit op zijn perceel.

Deze stelling wordt door beroepsindieners niet onderbouwd. Op de biologische waarderingskaart wordt het perceel gekarteerd als biologisch zeer waardevol en als een complex van biologisch waardevolle en zeer waardevolle elementen. De bestreden beslissing is gericht op het herstel van de heide. Het is zeer twijfelachtig of door het frezen en gras inzaaien er een grotere natuurwaarde gecreëerd zou worden. Bovendien is voor het uitvoeren van deze werkzaamheden (frezen en inzaaien gras) in bosgebied een vergunning vereist. Beroepsindieners beschikte niet over een vergunning om deze werkzaamheden uit te voeren. Een schending van artikel 13, § 4, van het Natuurdecreet staat dan ook vast in hoofde van beroepsindieners”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van de formelemotiveringsplicht zoals vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet).

Verzoeker acht de plicht tot formele motivering geschonden in de mate dat het bestreden besluit geen concrete en feitelijke gegevens opgeeft waaruit blijkt dat de wettelijke voorwaarden in voorliggend geval moeten worden toegepast, alsook in de mate dat het bestreden besluit niet expliciet verwijst naar de in voorliggend geval toepasselijke wetgeving.

Hij licht toe dat, wat betreft de beweerde wijziging van heidevegetatie, het standpunt van de verwerende partij “uitsluitend en alleen” steunt op de gegevens van de biologische waarderingskaart, die slechts een algemene kaart betreft die grote gebieden naar hun waarde evalueert en zich niet uitspreekt over de aanwezigheid van heidevegetatie op de gefreesde stroken van het betrokken perceel en dat volgens diezelfde kaart op het betrokken perceel zowel ‘droge struikheidevegetatie’ als ‘bomen en verbossing’ voorkomen, zodat de cartografische aanduiding geen zekerheid verschaft over de aanwezigheid van heidevegetatie op het gehele perceel en evenmin op de door hem gefreesde stroken. Bijkomend merkt verzoeker op dat de biologische waarderingskaart geen bindende of verordenende waarde heeft, maar slechts als een indicatief element bij de beoordeling mag worden betrokken. Daarnaast wijst hij erop dat het ANB intussen foto’s heeft aangebracht die net aantonen dat ook voorafgaand aan de freeswerken geen heidevegetatie aanwezig was op de gefreesde oppervlakte.

Wat betreft de bekalking stelt verzoeker dat enkel de rand van het perceel, waar giftige zinkassen voorkomen, werd bekalkt. Hij meent dat die bekalking noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

Omtrent de freeswerken wijst verzoeker erop dat ze door de wetgever worden opgelegd, met name door de wet van 23 juni 1930 ‘over het inrichten van een aan krijgsdienstbaarheden onderworpen veiligheidsgordel, rondom de vliegvelden door één of meer eskadrils van ‘t leger gebruikt’ (hierna: wet van 23 juni 1930). Zowel het verwijderen van bomen als het rooien van struwelen valt onder het onderhoud dat voortvloeit uit het verbod dat ligt besloten in de artikelen 4 en 11 van die wet.

5. De verwerende partij stelt vooreerst dat niet tegelijk de schending van de formele- en de materiële motiveringsplicht kan worden aangevoerd. Vervolgens haalt zij de overwegingen van het bestreden besluit aan. Zij meent dat in het besluit kan worden gelezen op welke wettelijke grondslagen zij zich heeft gebaseerd. Daarnaast blijkt uit de motieven dat zij zich gebaseerd heeft op het advies van de afdeling Handhaving en op het dossier van het ANB met onder meer een luchtfoto en vaststellingen ter plaatse. De biologische waarderingskaart kan als indicatief element worden aanvaard. Tot slot voorziet de wet van 23 juni 1930 geen uitzondering voor het indienen van een vergunningsaanvraag.

6. In zijn memorie van wederantwoord laat verzoeker nog gelden dat met de luchtfoto van 2017 waarop heidevegetatie met verspreid jonge bomen zichtbaar zou zijn niet wordt aangetoond dat er ook heide aanwezig was op de gefreesde stroken en dat de bij het aanvankelijke proces-verbaal gevoegde luchtfoto's te vaag zijn om de toestand van het perceel voorafgaand aan de freeswerken te kunnen bepalen. Uit die foto's valt niet op te maken dat er heidestruiken aanwezig zouden zijn geweest op de gefreesde stroken van het perceel en een natuurkundige en een bioloog hebben verklaard dat er geen heide kan vastgesteld worden aan de hand van de foto's in het proces-verbaal. Daarnaast werpt verzoeker op dat de verbalisant de aanwezigheid van de heidevegetatie niet kan hebben vastgesteld, vermits hij pas na de uitvoering van de freeswerken ter

plaats is geweest. De bekalking werd enkel uitgevoerd om de schade aan het perceel door de giftige zinkassen, afkomstig van de aangelegde wegen, te beperken. Er bestaat volgens hem geen tegenstrijdigheid tussen zijn verklaring ten tijde van het verhoor en zijn standpunt in het verzoekschrift. Het is logisch dat hij naar aanleiding van het verhoor heeft verklaard geen weet te hebben van een bekalking van het volledige perceel door de loonwerker, aangezien er geen bekalking van het volledige perceel heeft plaatsgevonden.

Voorts wijst hij erop dat de luchtmachtbasis ‘Kleine Brogel’ hem, zowel formeel als informeel, permanent verplicht om het terrein zodanig te onderhouden dat de aanwezigheid van vogels wordt beperkt. Daarenboven is het betrokken perceel bezwaard met een erfdienstbaarheid tot volledige ontbossing en *non-aedificandi*.

In ondergeschikte orde voegt verzoeker aan zijn uiteenzetting nog toe dat heidestruiken ook ‘struiken’ zijn en dat deze te beschouwen zijn als een ‘beplanting’ in de zin van artikel 4 van de wet van 23 juni 1930 en niet als een ‘veldvrucht’ die mits het respecteren van een maximum hoogte van 2 meter zou mogen worden aangelegd.

7. Verzoeker beklemtoont in zijn laatste memorie dat aangezien er geen heidevegetatie aanwezig was op de gefreesde perceelsoppervlakte de “juridische gronden manifest verkeerd zijn” en de formelemotiveringsplicht dan ook wordt geschonden en dat hij minstens heeft aangetoond dat voor het opleggen van de aanplanting met heidevegetatie op het volledige perceel en voor het afgraven van 1.600 m³ grond niet afdoende wordt gemotiveerd waarom die maatregelen noodzakelijk zouden zijn voor het herstel van het perceel.

Beoordeling

8. Anders dan de verwerende partij het ziet, kan verzoeker in het verzoekschrift zowel een schending van de formele- als van de materiële motiveringsplicht aanvoeren. Verzoeker kan derhalve wel degelijk op een dienstige wijze de schending van de formele motiveringsplicht inroepen.

9. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

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

10. In dit geval blijkt uit de motivering van de bestreden beslissing op afdoende wijze op grond van welke feitelijke elementen en wettelijke bepalingen de verwerende partij meende aan verzoeker een bestuurlijke maatregel te moeten opleggen. In het bestreden besluit wordt er immers expliciet op gewezen dat jegens verzoeker een proces-verbaal is opgesteld waarin een schending wordt weerhouden van de artikelen 13, § 4, en 14 van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurbehouddecreet), alsook van artikel 7, 5°, 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). In het bestreden besluit wordt ook verwezen naar de “concrete vaststellingen” in het proces-verbaal dat op het perceel “verse grondbewerkingen zijn uitgevoerd”, dat de “bodem met vegetatiegroei [...] machinaal omgefreesd” is, dat “het omheinde deel van perceel 211c is bekalkt” waaronder ook “de gespaarde heide in het midden”, dat er “machinaal [is] ingezaaid met graszaden” en dat “langsheen de noordzijde op betrokken perceel

restanten van heidevegetatie langsheen de binnenzijde van de omheining” te zien zijn.

11. Waar verzoeker ervan uitgaat dat de verwerende partij haar beslissing “uitsluitend en alleen” heeft gesteund op de biologische waarderingskaart die zich “niet noodzakelijk” uitspreekt over “concrete en feitelijke elementen aanwezig op het terrein”, mist het middel feitelijke grondslag. Het bestreden besluit is immers, blijkens de formele motieven ervan, mede gesteund op de voormelde vaststellingen in het proces-verbaal, alsook op “de luchtfoto van het jaartal 2017”. In zoverre verzoeker meent dat de verwerende partij in de bestreden beslissing oordeelt dat op de gefreesde oppervlakte van het perceel heidevegetatie aanwezig was, gaat hij, zoals uit de beoordeling van het tweede middel zal blijken, uit van een verkeerde lezing van het bestreden besluit.

12. Verzoeker kent hoe dan ook de formele motieven van de bestreden beslissing en kan zich er inhoudelijk tegen verweren in het voorliggende beroep. Hij kan zich duidelijk niet vinden in de gegeven formele motivering, maar dat maakt die motivering daarom nog niet onwettig.

13. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

14. Een tweede middel wordt afgeleid uit de schending van artikel 3 van de motiveringswet en van de materiële motiveringsplicht. Verzoeker klaagt in het bijzonder de afwezigheid aan van de rechtens vereiste feitelijke grondslag.

Verzoeker licht toe dat, wat betreft de heidevegetatiewijziging, het standpunt van de verwerende partij “uitsluitend en alleen” is gesteund op gegevens van de biologische waarderingskaart, die slechts een algemene kaart betreft die grote gebieden naar hun waarde evalueert en zich niet uitspreekt over de aanwezigheid van heidevegetatie op de gefreesde stroken van het betrokken

perceel. Bovendien komen volgens de biologische waarderingskaart op het betrokken perceel zowel ‘droge struikheidevegetatie’ als ‘bomen en verbossing’ voor, zodat de cartografische aanduiding geen zekerheid biedt omtrent de aanwezigheid van heidevegetatie over het gehele perceel en dus ook niet wat betreft de door hem gefreesde stroken. Daarnaast wijst hij erop dat het ANB intussen foto’s heeft bijgebracht die precies aantonen dat ook voorafgaand aan de freeswerken geen heidevegetatie aanwezig was op de gefreesde oppervlakte. Evenmin, zo vervolgt verzoeker, werd een grondig terreinonderzoek uitgevoerd, werden getuigen gehoord, noch werden andere onderzoeksmaatregelen getroffen. De verwerende partij laat na om melding te maken van de feiten die aan de basis liggen van de bestreden beslissing en laat bovendien na om haar vaststellingen geloofwaardig te maken. Hij zegt tot op heden niet te weten op grond van welke concrete vaststelling werd besloten dat er heidevegetatie aanwezig was op de gefreesde stroken. De freeswerken zijn uitgevoerd in het kader van het onderhoud van het perceel overeenkomstig het wettelijk verbod op het inrichten van een aan krijgsmachtbaarheden onderworpen veiligheidsgordel rondom de vliegvelden die door één of meer escadrilles van het leger worden gebruikt. Het rooien van struwelen behoort tot een dergelijk onderhoud.

Met betrekking tot de bekalking stelt verzoeker dat enkel de rand van het perceel, waar giftige zinkassen voorkomen, werd bekalkt. Die bekalking heeft hij ook nooit ontkend. Wel heeft hij argumenten bijgebracht die de noodzakelijkheid van zijn handelen hieromtrent rechtvaardigen en wettigen. De bekalking is gebeurd op een smalle strook van het perceel en pas nadat de gemeente had gemeld dat zij niet zou overgaan tot sanering. Omtrent de freeswerken voert hij nog aan dat zij door de wetgever worden opgelegd, met name door de wet van 23 juni 1930. Zowel het verwijderen van bomen als het rooien van struwelen valt onder het onderhoud dat voortvloeit uit het verbod dat ligt besloten in de artikelen 4 en 11 van die wet.

15. De verwerende partij antwoordt dat zij zich in het kader van de besluitvorming niet enkel heeft gebaseerd op de biologische waarderingskaart, maar ook op de luchtfoto van 2017, het fotodossier en het globaal dossier van het ANB. Daarnaast heeft zij zich ook laten leiden door het advies van de afdeling

Handhaving en door het proces-verbaal van de toezichthouders. Dit proces-verbaal heeft bijzondere bewijswaarde. Verzoeker laat na om het bewijs bij te brengen van de onjuistheid van de erin gedane materiële vaststellingen en hij zou de inhoud van de bestreden beslissing evenmin weerleggen.

16. In de memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat met de luchtfoto van 2017 niet wordt aangetoond dat er heidevegetatie aanwezig was op de gefreesde stroken en dat de bij het aanvankelijke proces-verbaal gevoegde luchtfoto's te vaag zijn om de toestand van het perceel voorafgaand aan de freeswerken te kunnen vaststellen. Bijgevolg was de verbalisant niet in de technische mogelijkheid om aan de hand van deze foto's de betrokken materiële en zintuiglijke waarnemingen te doen. De heiderestanten die volgens de toezichthouder werden aangetroffen, blijken volgens vaststellingen van de politie bosbessenstruiken te zijn, hetgeen werd bevestigd tijdens de hoorzitting van 18 september 2019. De bijzondere bewijswaarde van het proces-verbaal heeft in dit dossier dan ook enkel betrekking op de vaststelling dat freeswerken werden uitgevoerd en dat er geen oorspronkelijke vegetatie meer aanwezig is op de gefreesde oppervlakte. Ondergeschikt, indien de restanten toch als heidevegetatie zouden aangemerkt worden, betoogt verzoeker dat het vinden van enkele takjes heide niet bewijst dat de gefreesde oppervlakte met heide was begroeid, aangezien dit restant afkomstig kan zijn van een andere oorsprong. Andermaal stelt hij dat de biologische waarderingkaart juridisch geen bindende waarde heeft en dat hij ernstige twijfels heeft over het waarheidsgehalte van de beweringen van de verwerende partij, temeer omdat hij zich op geen enkele wijze en op geen enkel ogenblik heeft bezondigd aan het verwijderen van heidevegetatie.

Inzake de vastgestelde bekalking herhaalt verzoeker dat ze werd uitgevoerd om de schade aan het perceel door de giftige zinkassen, afkomstig van de aangelegde wegenis, te beperken. Er bestaat volgens verzoeker geen tegenstrijdigheid tussen zijn verklaring ten tijde van het verhoor en zijn standpunt in het verzoekschrift. Het is logisch dat hij naar aanleiding van het verhoor heeft verklaard geen weet te hebben van een bekalking van het volledige perceel door de loonwerker, aangezien er geen bekalking van het volledige perceel heeft plaatsgevonden.

Zoals bij het eerste middel wijst hij erop dat de luchtmachtbasis ‘Kleine Brogel’ hem, zowel formeel als informeel, permanent verplicht om het terrein zodanig te onderhouden dat de aanwezigheid van vogels wordt beperkt. Daarenboven is het betrokken perceel bezwaard met een erfdienstbaarheid tot volledige ontbossing en *non-aedificandi*.

17. In de laatste memorie vestigt verzoeker er in het bijzonder de aandacht op dat de biologische waarderingskaart waarbij aan de hand van een uniforme lijst van karteringseenheden de vegetatie wordt geïnventariseerd geen verordenende of bindende kracht heeft, dat deze kaart hem daarom niet tegenstelbaar is en dat de verwerende partij zelf aangeeft dat de “cartografische aanduiding geen zekerheid biedt over de aanwezigheid van heidevegetatie over het gehele perceel”, dat “[i]eder normaal voorzichtig redelijk handelend persoon ziet dat men niet uit de foto’s kan afleiden dat er heidevegetatie [...] zich [zou] hebben bevonden op de stroken van het perceel die deel uitmaakten van de freeswerken”, dat uit het proces-verbaal van de toezichthouders evenmin kan worden afgeleid dat het volledige perceel begroeid was met heidevegetatie en dat de bestreden maatregel om de heide te herstellen dan ook onrechtmatig is.

Beoordeling

18. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

19. In zoverre verzoeker aanvoert dat de verwerende partij haar standpunt over de aanwezigheid van heidestruiken “uitsluitend en alleen” steunt op de biologische waarderingskaart, is uit de beoordeling van het eerste middel reeds gebleken dat die kritiek steunt op een foutieve premisse. Het is de bestuurlijke overheid niet verboden om de biologische waarderingskaart als indicatief element mee in haar beoordeling te betrekken. De verwerende partij heeft zich, zo blijkt uit de bestreden beslissing en uit het dossier, ook gesteund op fotomateriaal en de vaststellingen in het proces-verbaal.

20. Overeenkomstig artikel 16.3.25 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ heeft het proces-verbaal bewijswaarde tot het tegendeel is bewezen.

In het proces-verbaal worden de volgende vaststellingen gedaan:

“Stellen vast op dinsdag 23 april 2019 om 13:00 uur dat op perceel 211c een recente omheining staat waarbinnen verse grondbewerkingen zijn uitgevoerd. De bodem met vegetatiegroei is machinaal omgefreesd rondom een gespaard stuk hei. In het gespaarde stuk heidevegetatie op het midden van betrokken perceel herkennen wij onder andere volgende plantensoorten:

- Struikheide (*Calluna vulgaris*)
- Brem (*Cytisus scoparius*)
- Stekelbrem (*Genista anglica*)

Ontvangen afschrift van de verleende omgevingsvergunning dd. 02 mei 2018 met dossiernummer stad VVO2018/0022. Lezen in de omgevingsvergunning dat het voorwerp het vellen van jonge bomen is. Deze omgevingsvergunning omvat geen vegetatiewijziging.

Zie bijlage 3: omgevingsvergunning

Bellen op dinsdag 23 april 2019 om 14:50 uur met een dienst-Gsm naar het oproepnummer 011/634894 en horen de genaamde Theo GIELEN. Theo GIELEN zegt ons spontaan dat hij samen met zijn mindervalide broer de grondeigenaar is van het betrokken perceel dan dat hij de intentie heeft om het perceel te bekalken en in te zaaien met grassen rondom de gespaarde heide. Geven conform het Milieuhandhavingsdecreet nadrukkelijk de mondelinge raadgeving aan Theo GIELEN dat het perceel in geen enkel geval bekalkt en/of ingezaaid mag worden met graszaden. Stellen Theo GIELEN in kennis dat het verboden is om een vegetatiewijziging te doen op betrokken perceel.

Stellen vast op donderdag 25 april 2019 om 09:00 uur dat het omheinde deel van perceel 211c is bekalkt. Ook de gespaarde heide in het midden van het stuk is bekalkt. Binnen de omheining is het stuk machinaal ingezaaid met graszaden exclusief de grondoppervlakte van de gespaarde heide. Zien

langsheen de noordzijde op betrokken perceel restanten van heidevegetatie langsheen de binnenzijde van de omheining.

Lichten in dat betrokken perceel op de Biologische Waarderingskaart versie 2018 staat gekarteerd als zijnde ‘Cbg’-‘Cg’ staat voor ‘Droge struikheidevegetatie’ en ‘b’ duidt op de aanwezigheid van enkele grote bomen of verbossing.

Lichten in dat perceel 211c een gekende kadastrale grondoppervlakte heeft van 8.347,50 vierkante meter (m²) groot. De omheinde grondoppervlakte bedraagt bij benadering 8.000 m². Deze grondoppervlakte van 8.000 m² groot is volledig bekalkt met landbouwkalk. Lichten verder in dat heidevegetatie van nature voorkomt op licht zure gronden. Het bekalken van heidegrond heeft een gekend negatief effect op de heidevegetatie”.

21. Verzoeker slaagt er niet in het tegenbewijs te leveren van deze vaststellingen in het proces-verbaal. Hij betoogt weliswaar herhaaldelijk dat de motieven van de bestreden beslissing niet op een deugdelijke wijze aantonen dat op de gefreesde oppervlakte van het perceel heidevegetatie aanwezig was, maar hij gaat daarmee voorbij aan de volgende motieven van de bestreden beslissing:

“Beroepsindieners is op de hoogte van het verbod op wijzigen van heide en erkent een loonwerker opdracht te hebben gegeven om het perceel (behalve de heide) te frezen en in te zaaïen met gras. Volgens beroepsindieners is dit geen probleem gezien het perceel vroeger akkerland betrof en dit dus opnieuw gebruikt mag worden als akkerland.

Beroepsindieners erkent dat er een vegetatiewijziging uitgevoerd werd maar dat deze alleen bestond uit het opnieuw inzaaïen van gras en dat de heidestruiken niet aangeraakt werden. Artikel 13, § 4, van het Natuurdecreet stelt uitdrukkelijk dat voor vegetatiewijzigingen gelegen in bosgebied een vergunning vereist is. *In casu* beschikte beroepsindieners niet over deze vergunning. Het feit dat het perceel vroeger gebruikt werd als akkerland, doet hieraan geen afbreuk”.

Het wijzigen van heidevegetatie is overeenkomstig artikel 7, eerste lid, 5°, van het vegetatiebesluit verboden, zodat voor dergelijke wijziging in geen geval een vergunning kan worden verleend. Waar de verwerende partij overweegt dat “voor vegetatiewijzigingen gelegen in bosgebied een vergunning vereist is”, kan dit dan ook niet slaan op het wijzigen van heide. Daarentegen moet uit de aangehaalde overwegingen worden besloten dat de verwerende partij het standpunt van verzoeker heeft gevolgd waar deze stelt dat de vegetatiewijziging “alleen bestond uit het opnieuw inzaaïen van gras en dat de heidestruiken niet aangeraakt werden”. De feitelijke vaststelling in het proces-verbaal dat “langsheen

de noordzijde op [het] betrokken perceel restanten van heidevegetatie langsheen de binnenzijde van de omheining” zichtbaar waren, doet aan die vaststelling geen afbreuk. De verwerende partij blijkt aan die vaststelling immers geen verdere gevolgen te hebben verbonden. De verwijzing naar de door het ANB bijgebrachte foto’s die zouden aantonen dat er voorafgaand aan de freeswerken geen heidevegetatie aanwezig was op de gefreesde oppervlakte, is bijgevolg niet pertinent.

Bovendien gaat verzoeker eraan voorbij dat het frezen van de grond in bosgebied op zich ook reeds als een vergunningsplichtige vegetatiewijziging dient te worden beschouwd, wars van het gegeven of op de gefreesde oppervlakte heide, dan wel andere vegetatie zoals gras of struiken, voorkwam. De freeswerken vallen immers te beschouwen als “met mechanische [...] middelen vernietigen, beschadigen of doen afsterven van een vegetatie” in de zin van artikel 8, § 1, 2°, van het vegetatiebesluit.

Waar verzoeker wijst op zijn dwingende taak om het betrokken perceel, gelet op de ligging nabij het vliegveld van Kleine Brogel, te onderhouden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 23 juni 1930, wordt vastgesteld dat die wet niet voorziet in een uitzondering op de wettelijke verplichting tot het verkrijgen van een voorafgaande omgevingsvergunning voor het wijzigen van vegetatie in bosgebied. Noch het gegeven dat de luchtmachtbasis de eigenaars van aanpalende percelen ertoe verplicht om hun terreinen “zodanig te onderhouden teneinde vogels te vermijden”, noch het gegeven dat het betrokken perceel is bezwaard met een erfdienstbaarheid tot “volledige bebossing en *non-aedificandi*”, noch het gegeven dat “Defensie zelf ook het bevel [geeft] om zowel over te gaan tot het rooien van de bomen alsook het verwijderen van struiken (en dus ook heidestruiken aangezien dat dit ook een bijzondere struik is)”, doet afbreuk aan de voormelde wettelijke verplichting.

De kritiek dat geen grondig terreinonderzoek werd uitgevoerd, geen getuigen werden gehoord of andere onderzoeksmaatregelen werden getroffen, is niet van aard enige vaststelling in het proces-verbaal te weerleggen.

Evenmin wordt daarmee de onjuistheid van de in de bestreden beslissing vermelde motieven aangetoond.

22. Ook met betrekking tot de bekalking van het perceel, volstaat de loutere ontkenning van de vaststellingen in het proces-verbaal niet om de bijzondere bewijswaarde die eraan wordt toegekend, te ontkrachten. Voorts gaat verzoeker eraan voorbij dat het bekalken van het terrein een vorm is van het met “chemische middelen vernietigen, beschadigen of doen afsterven van een vegetatie” en dat een dergelijke handeling gekwalificeerd moet worden als een vergunningsplichtige vegetatiewijziging in de zin van artikel 8, § 1, 2°, van het vegetatiebesluit. Het is dan ook niet onredelijk dat verzoeker verweten wordt de bekalking te hebben uitgevoerd zonder in het bezit te zijn van de daarvoor vereiste vergunning.

23. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

24. In een derde middel voert verzoeker de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel. Hij acht dit beginsel geschonden doordat de bestreden beslissing niet gebaseerd is op een behoorlijke en correcte feitenvinding.

In dit verband zet hij uiteen dat de bestreden beslissing met betrekking tot de vermeende wijziging van heidevegetatie enkel gebaseerd is op de biologische waarderingskaart en dat de verwerende partij heeft nagelaten om haar standpunt te schragen met foto's, getuigenissen, andere feitelijke bewijzen of een deskundig onderzoek. Hij wijst erop dat het ANB intussen foto's heeft bijgebracht die aantonen dat voorafgaand aan de freeswerken geen heidevegetatie aanwezig was op de gefreesde oppervlakte. De heiderestanten die de toezichthouder heeft aangetroffen blijken volgens de vaststelling van een hoofdinspecteur van de politie, bosbessenstruiken te zijn. Dit werd bevestigd door andere boswachters tijdens de hoorzitting van 18 september 2019. De bijzondere bewijswaarde van het

proces-verbaal heeft dan ook enkel betrekking op de vaststelling dat freeswerken werden uitgevoerd en er geen oorspronkelijke vegetatie meer aanwezig is op de gefreesde oppervlakte. De bij het proces-verbaal gevoegde foto's zijn te vaag om de toestand van het perceel voorafgaand aan de freeswerken te kunnen bepalen.

Omtrent de bekalking en de freeswerken, waartoe hij verplicht zou zijn, herhaalt verzoeker de argumenten die reeds werden uiteengezet bij de vorige middelen.

25. De verwerende partij antwoordt dat verzoeker zich tegenspreekt waar hij, enerzijds stelt dat geen fotomateriaal werd bijgebracht en, anderzijds beweert dat de bij het proces-verbaal gevoegde foto's te vaag zijn. Voorts herhaalt zij dat de bestreden beslissing niet enkel tot stand is gekomen op basis van de biologische waarderingskaart, maar dat ook rekening werd gehouden met de luchtfoto van 2017, het fotodossier en het globaal dossier van het ANB, het advies van de afdeling Handhaving en de vaststellingen in het proces-verbaal. Eveneens werden de verklaringen van verzoeker onderzocht. Uit die verklaringen blijkt dat er wel degelijk verboden handelingen op het perceel werden uitgevoerd. In elk geval is een vegetatiewijziging op een perceel gelegen in bosgebied vergunningsplichtig.

26. In de memorie van wederantwoord laat verzoeker nog gelden dat met de luchtfoto van 2017 niet wordt aangetoond dat er heidevegetatie aanwezig was op de gefreesde stroken en dat ook de bij het aanvankelijke proces-verbaal gevoegde luchtfoto's te vaag zijn om eruit te kunnen afleiden dat er heidestruiken aanwezig waren. Bijgevolg was de verbalisant niet in de technische mogelijkheid om aan de hand van deze foto's de betrokken materiële en zintuiglijke waarnemingen te doen. Er werd ook geen grondig terreinonderzoek uitgevoerd, noch werden getuigen gehoord of andere onderzoeksmaatregelen genomen. De verwerende partij heeft voorts nagelaten om andere overheidsinstanties, waaronder Defensie, bij het onderzoek te betrekken. De heiderestanten die volgens de toezichthouder werden aangetroffen, blijken volgens vaststellingen van de politie bosbessenstruiken te zijn, hetgeen werd bevestigd tijdens de hoorzitting van 18 september 2019. De bijzondere bewijswaarde van het proces-verbaal heeft in

dit dossier dan ook enkel betrekking op de vaststelling dat freeswerken werden uitgevoerd en dat er geen oorspronkelijke vegetatie meer aanwezig is op de gefreesde oppervlakte. Ondergeschikt, indien de restanten toch als heidevegetatie zouden worden aangemerkt, betoogt verzoeker dat het vinden van enkele takjes heide niet bewijst dat de gefreesde oppervlakte met heide was begroeid, aangezien dit restant afkomstig kan zijn van een andere oorsprong.

Over de bekalking ontkent hij opnieuw dat er een tegenstrijdigheid zou bestaan tussen zijn verklaring ten tijde van het verhoor en zijn standpunt in het verzoekschrift.

Zoals bij het eerste en het tweede middel wijst hij erop dat de luchtmachtbasis ‘Kleine Brogel’ hem, zowel formeel als informeel, permanent verplicht om het terrein zodanig te onderhouden dat de aanwezigheid van vogels wordt beperkt. Daarenboven is het betrokken perceel bezwaard met een erfdienstbaarheid tot volledige ontbossing en *non-aedificandi*.

In ondergeschikte orde voegt verzoeker aan zijn uiteenzetting nog toe dat heidestruiken ook ‘struiken’ zijn en dat deze te beschouwen zijn als een ‘beplanting’ in de zin van artikel 4 van de wet van 23 juni 1930 en niet als een ‘veldvrucht’ die mits het respecteren van een maximum hoogte van 2 meter zou mogen worden aangelegd.

27. In de laatste memorie vestigt verzoeker er in het bijzonder de aandacht op dat de biologische waarderingskaart waarbij aan de hand van een uniforme lijst van karteringseenheden de vegetatie wordt geïnventariseerd geen verordenende of bindende kracht heeft, dat deze kaart hem daarom niet tegenstelbaar is en dat de verwerende partij zelf aangeeft dat de “cartografische aanduiding geen zekerheid biedt over de aanwezigheid van heidevegetatie over het gehele perceel”, dat “[i]eder normaal voorzichtig redelijk handelend persoon ziet dat men niet uit de foto’s kan afleiden dat er heidevegetatie [...] zich [zou] hebben bevonden op de stroken van het perceel die deel uitmaakten van de freeswerken”, dat uit het proces-verbaal van de toezichthouders evenmin kan worden afgeleid dat

het volledige perceel begroeid was met heidevegetatie en dat de bestreden maatregel om de heide te herstellen dan ook onrechtmatig is.

Beoordeling

28. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid er onder meer toe om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

29. Ook in het derde middel wordt uitgegaan van de foutieve premisse dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing van oordeel was dat er heidevegetatie aanwezig was op de gefreesde oppervlakte van het perceel. Het volstaat te verwijzen naar de beoordeling van het tweede middel (randnr. 21) waarin wordt vastgesteld dat de kritiek van verzoeker steunt op een verkeerde lezing van het bestreden besluit.

Voorts mist het middel feitelijke grondslag in de mate dat wordt opgeworpen dat de bestreden beslissing enkel steunt op de biologische waarderingskaart. De verwerende partij heeft immers ook rekening gehouden met het fotomateriaal en de vaststellingen in het proces-verbaal, alsook met de aan de “PV-bundel” toegevoegde repliek van verzoeker bestaande uit “13 bladzijden en 28 bijlagen, zijnde foto’s en documenten”, waaronder metingen van het zinkgehalte en klimatologische waarnemingen.

Voorts duidt verzoeker geen bepaling aan op grond waarvan de verwerende partij aan “andere overheidsinstanties [...], waaronder Defensie” een advies diende te vragen. Hij verduidelijkt ook niet waarom dit “een essentieel gegeven in het gebrek aan feitenvinding” zou zijn.

Verzoeker betwist weliswaar dat het volledige terrein werd bekalkt, maar ontkracht daarmee niet de vaststellingen die daaromtrent in het proces-verbaal zijn opgenomen. Over het frezen in bosgebied wordt in de bestreden beslissing terecht gesteld dat daarvoor een vergunning vereist is, dat verzoeker niet over een vergunning beschikt en dat derhalve een schending van artikel 13, § 4, van het natuurbehouddecreet vaststaat. Zoals reeds werd gesteld bij de beoordeling van het tweede middel, ontslaan de bepalingen van de wet van 23 juni 1930 verzoeker niet van de op hem rustende vergunningsplicht. In zoverre hij meent dat hij, gelet op de bepalingen van de wet van 23 juni 1930 hoe dan ook “voldoende gemachtigd” was om de freeswerken uit te voeren en zelfs “rechtmatig opgetreden” zou zijn, faalt het middel naar recht.

30. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

31. Als vierde middel wordt in het verzoekschrift de schending aangevoerd van “het recht van verdediging/mogelijkheid tot verweer, inzonderheid het stellen van onderzoeksdaden”.

Verzoeker acht de rechten van verdediging geschonden, doordat hij voorafgaand aan de bestreden beslissing niet de mogelijkheid heeft gehad om de ongegrondheid van het proces-verbaal “op het terrein” aan te tonen. Hij zet uiteen dat de verwerende partij haar beslissing steunt op de biologische waarderingskaart waarop slechts algemene aanduidingen staan voor de aanwezige vegetatie en dat de werkelijke aanwezigheid van heidevegetatie op geen enkel ogenblik werd aangetoond. Indien hij de mogelijkheid had gekregen om bijkomende onderzoeksdaden te vragen, had een deskundigenonderzoek uitsluitend kunnen geven over de aanwezigheid van heidevegetatie op de gefreesde delen, over de aanwezigheid van bekalking op de andere stroken dan deze waarop de

zinkassen voorkomen en over de noodzakelijkheid van de uitgevoerde freeswerken.

32. De verwerende partij werpt in de eerste plaats op dat het middel niet ontvankelijk is omdat de rechten van verdediging als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur slechts van toepassing zijn in straf- en tuchtzaken.

Over de grond van de zaak wijst zij erop dat aan het proces-verbaal een bundel van verzoeker, bestaande uit 13 bladzijden en 28 bijlagen, werd toegevoegd en aan de Natuurinspectie werd bezorgd. De bundel blijkt een rechtstreekse repliek in te houden op de inhoud van het proces-verbaal. Daarnaast werd verzoeker in de uitnodiging om gehoord te worden gewezen op zijn rechten, waaronder de mogelijkheid om tijdens het verhoor te vragen dat een bepaalde opsporingshandeling zou worden verricht. Noch tijdens het verhoor, noch op enig ander moment heeft verzoeker om een bijkomende opsporingshandeling verzocht, hoewel hij van deze mogelijkheid deugdelijk in kennis was gesteld.

33. Verzoeker houdt in de memorie van wederantwoord staande dat de slordigheid in de feitenvinding hem op substantiële wijze heeft gehinderd om zijn verweer te voeren. Door te weinig onderzoek te doen werd de waarheidsvinding onzorgvuldig uitgevoerd in zijn nadeel. Een grondige en diligente waarheidsvinding zou hebben geleid tot de nodige feitelijke elementen die zijn standpunt zouden hebben bevestigd. De wettelijkheid werd helemaal niet geëvalueerd door de overheid.

Beoordeling

34. Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’, is het bij bestuurlijke maatregelen “niet zozeer de bedoeling om de overtreder in persoon te raken, dan wel om een einde te stellen aan een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen”, kunnen “bestuurlijke

maatregelen [...] volledig onafhankelijk van strafsancties worden genomen”, kan een bestuurlijke maatregel aangezien ze “geen sanctie is in de strafrechtelijke betekenis van het woord, [...] niet het voorwerp uitmaken van een genademaatregel met toepassing van artikel 110 van het gecoördineerde Grondwet” en zijn “de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering nopens de uitwissing van veroordelingen en het herstel in eer en rechten in strafzaken [evenmin] hierop van toepassing”.

Bestuurlijke maatregelen zijn aldus gericht op de bescherming en het herstel van het leefmilieu en hebben geen repressief of bestraffend oogmerk. Zij strekken met andere woorden niet tot sanctionering of bestraffing van het milieumisdrijf als dusdanig.

35. De rechten van verdediging, als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, zijn slechts van toepassing ten aanzien van bestraffende maatregelen. De bestreden beslissing is geen dergelijke maatregel. De rechten van verdediging als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur kunnen dan ook niet geschonden zijn door de bestreden beslissing.

36. Het vierde middel is niet ontvankelijk.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

37. In een vijfde middel wordt de schending ingeroepen van de “redelijkheidsnorm, inzonderheid het evenredigheidsbeginsel”, doordat “geen enkele andere redelijke overheid tot een dergelijke beslissing zou zijn gekomen en [...] dergelijke maatregelen zou hebben opgelegd op basis van de voorliggende feiten”.

Verzoeker betoogt dat het afgraven en inzaaien met heidevegetatie nefast is voor de biodiversiteit op het betrokken perceel, dat het “geheel onevenredig” is om rechtstreeks en zonder een feitelijk onderzoek te

hebben gevoerd de betrokken maatregel op te leggen en dat minstens moet worden vastgesteld dat een minder drastische maatregel eveneens had kunnen volstaan.

38. De verwerende partij antwoordt dat geen kennelijke wanverhouding wordt aangetoond tussen de motieven en de inhoud van de bestreden beslissing, dat verzoeker zich beperkt tot de bewering dat er minder drastische maatregelen mogelijk waren, terwijl hij nalaat deze bewering concreet te staven en dat hij in wezen opportunistiek uit. Bovendien is de redenering van verzoeker tegenstrijdig waar hij enerzijds stelt dat er geen heidevegetatie aanwezig was op het ogenblik dat er werd gefreesd, terwijl hij anderzijds stelt dat er minder drastische maatregelen voorhanden zijn om de verwijderde en omgefreesde heidevegetatie te herstellen.

39. In de memorie van wederantwoord ontkent verzoeker in hoofdde dat hij heide heeft verwijderd. Ondergeschikt voert hij aan dat het afgraven van de bodem tot op een diepte van 20 cm en het vervolgens afvoeren ervan “volkomen absurd en disproportioneel” is omdat zulks impliceert dat ongeveer 1.600 m³ aarde moet worden afgevoerd, wat hem 30.000 tot 45.000 euro zou kosten, terwijl de grond slechts een waarde heeft van ongeveer 4.150 euro. Het vervoer van de afgegraven grond is zeer milieubelastend voor de omgeving en de omringende natuur. Daarnaast ontstaat door de afgraving een substantiële reliëfwijziging, waardoor het betrokken perceel bij de minste regenval volledig onder water zal komen te staan. De bestreden maatregel verplicht volgens verzoeker tot het afgraven van het volledige perceel, dus met inbegrip van de heidestrook op het middenstuk. Waar de verwerende partij zegt te streven naar een heideherstel, legt zij tegelijk op om bestaande heide te verwijderen. De reliëfwijziging kan bovendien niet worden uitgevoerd zonder vergunning. De opgelegde bestuurlijke maatregel komt ook veeleer neer op een financiële bestraffing dan op een herstelmaatregel. Voorts benadrukt hij dat het spontaan herstel van het perceel een adequate alternatieve maatregel is, te meer omdat uit een bodemstaal blijkt dat de gefreesde zone uiterst geschikt is voor heidevegetatie. De bekalking noodzaakt evenmin de afgraving omdat aan het bekalkte perceelsgedeelte zelfs nog kalk zou mogen worden toegevoegd om dezelfde zuurtegraad te verkrijgen als in het centrale deel van het terrein. Voorts hekelt

verzoeker dat de bestreden beslissing niet wetenschappelijk is onderbouwd doordat geen bodemonderzoek werd uitgevoerd. De bestuurlijke maatregel is daarenboven disproportioneel ten opzichte van de verplichtingen die voortvloeien uit de wettelijke erfdiensbaarheid. Tot slot wijst verzoeker er opnieuw op dat hij op grond van artikel 4 van de wet van 23 juni 1930 er toe gehouden is de heide te verwijderen.

40. In zijn laatste memorie herhaalt verzoeker de in de memorie van wederantwoord naar voor gebrachte uiteenzetting en betwist hij dat deze argumentatie laattijdig zou zijn omdat hij “dit middel en uitvoerige beschrijving ervan reeds heeft aangevoerd vanaf diens initieel verzoekschrift tot bestrijding van de voorliggende overheidsbeslissing”, hij “dit zo gedetailleerd mogelijk [heeft] ondernomen zoals toen mogelijk was” en hij bij gebrek aan een technisch advies “in de onmogelijkheid [was] om de huidige details eerder te kunnen voorleggen”.

Beoordeling

41. Een schending van het redelijkheidsbeginsel of van het evenredigheidsbeginsel veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordelings- of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Van een schending van het redelijkheidsbeginsel en van het evenredigheidsbeginsel kan slechts sprake zijn wanneer een beslissing, waarvan is vastgesteld dat ze berust op deugdelijke grondslagen, inhoudelijk dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon of, nog, er een zodanige wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot die besluitvorming zou komen of die beslissing zou nemen.

De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen. Het komt de Raad van State evenwel niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van

de bevoegde administratieve overheid. De Raad van State gaat bij de beoordeling van de redelijkheid of de proportionaliteit van de bestreden beslissing uit van de feiten zoals ze blijken uit de bestreden beslissing en waarvan verzoeker de onwettigheid niet heeft aangetoond, getoetst aan de door verzoeker in het middel aangevoerde argumenten die volgens hem doen blijken dat de bestreden beslissing het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel miskennen.

42. De summiere uiteenzetting in het verzoekschrift tot nietigverklaring laat niet toe te besluiten dat het redelijkheidsbeginsel of het evenredigheidsbeginsel werden geschonden. De bewering dat “het afgraven en inzaaien met heidevegetatie nefast [is] voor de biodiversiteit op het perceel”, wordt door verzoeker allerminst aannemelijk gemaakt. Dit klemmt des te meer aangezien hij de overwegingen van het bestreden besluit niet tegenspreekt waarin wordt gesteld dat de bestuurlijke maatregel “is gericht op het herstel van de heide” en het “zeer twijfelachtig [is] of door het frezen en gras inzaaien er een grotere natuurwaarde gecreëerd zou worden”. De bedenking dat ter plaatse geen deugdelijk feitelijk onderzoek werd verricht, is enkel dienstig om gebeurlijk te leiden tot de vaststelling van een onzorgvuldig overheidshandelen, maar niet van een onredelijk overheidshandelen. Tot slot beperkt verzoeker zich tot de stelling dat “een andere -minder drastische maatregel- eveneens had volstaan”, maar verduidelijkt hij zelfs niet welke maatregel hij voor ogen heeft, laat staan dat ermee de disproportionaliteit van de door de verwerende partij gekozen maatregel wordt aangetoond.

43. Het uitvoerige betoog dat in de memorie van wederantwoord wordt ontwikkeld om de onredelijkheid van de opgelegde bestuurlijke maatregelen aan te tonen, kon reeds in het inleidend verzoekschrift worden uiteenzet. Er wordt niet aangenomen dat verzoeker daarvoor een technisch advies diende af te wachten. De voor het eerst in de memorie van wederantwoord naar voor gebrachte argumentatie is bijgevolg laattijdig.

44. Het vijfde 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 zestien juni tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,

kamervoorzitter,

Pierre Lefranc,

staatsraad,

Peter Sourbron,

staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams