RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 258.484 van 18 januari 2024
in de zaak A. 240.002/VII-42.192

In zake: Vicky VERCAMMEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Steven Maris
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 31
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 11 september 2023, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 14 juli 2023 waarbij het beroep tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) van 2 februari 2023 houdende bestuurlijke maatregelen, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en nieuwe bestuurlijke maatregelen met dwangsom worden opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 30 oktober 2023 een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 december 2023.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Steven Maris en Caroline De Beuckelaer, die verschijnen voor verzoekster en advocaat Ine De Cneudt, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3.1. Verzoekster exploiteert een klein paardenpension ‘Stal De Ruige Heide’ aan de Kalmthoutsebaan 117 te Zandvliet.

3.2. Op 25 januari 2022 stelt een toezichthouder van het ANB vast dat er paarden staan in het bos, gelegen naast het paardenpension. Tevens wordt vastgesteld dat de dieren reeds meerdere bomen hebben geschild en de kruid- en struiklaag vernietigd.

3.3. Verzoekster wordt op 8 februari 2022 aangemaand om uiterlijk tegen 1 juli 2022 de paarden weg te halen uit het bos, zodat de struik- en kruidlaag zich spontaan kan herstellen. Tegelijk wordt zij erop gewezen dat alle bepalingen van het bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna: bosdecreet) moeten worden nageleefd.

3.4. Met een brief van 14 juni 2022 wijst verzoekster erop dat de betrokken percelen volgens het gewestplan bestemd zijn tot agrarisch gebied en dat de percelen werden aangekocht als “woeste grond”, conform de omschrijving in de notariële akte. Er zou ook geen sprake zijn van een bos in de zin van het bosdecreet omdat de “eigen bosfauna en -flora” niet aanwezig zijn. Daarenboven wordt aangevoerd dat de paarden gehouden worden voor de uitoefening van een economische activiteit die op stedenbouwkundig vlak vergund is.

3.5. Toezichthouders van het ANB stellen na verloop van tijd vast dat er geen gevolg werd gegeven aan de aanmaning van 8 februari 2022. Op 2 februari 2023 neemt het ANB een beslissing waarbij aan verzoekster de volgende bestuurlijke maatregelen worden opgelegd:

> “Er mogen geen paarden meer gehouden worden in het bos rondom de Stal Ruige Heide.
> Alle toebehoren nodig om paarden te kunnen houden moeten verwijderd worden uit het bos: omheiningen, speeltuigen, voederzakken, voerder- en drinkbakken.
> De stalmest en stro moeten verwijderd worden uit het bos.
> De niet-vergunde constructies en de voertuigen moeten verwijderd worden uit het bos.
> Men moet daarna de bosbodem spontaan laten herstellen, en in het volgend plantseizoen een nieuwe struiklaag aanplanten bestaande uit 3-jarig plantgoed van Sporkehout, Hazelaar, Lijsterbes en Hulst, in een plantverband van 1 x 1 meter.”

De uiterste datum voor het verwijderen van de paarden en toebehoren uit het bos wordt vastgesteld op 31 maart 2023. De nieuwe struiklaag moet aangeplant zijn tegen 1 maart 2024.

3.6. Tegen deze beslissing stelt verzoekster beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.7. De afdeling Handhaving adviseert op 12 april 2023 om het beroep als ongegrond af te wijzen.

3.8. Vervolgens wordt de termijn om uitspraak te doen over het bestuurlijk beroep verlengd en wordt verzoekster uitgenodigd om haar standpunt kenbaar te maken over het voornemen van de bevoegde Vlaamse minister om aan de niet-tijdige uitvoering van de bestuurlijke maatregelen een dwangsom tot 150 euro per dag vertraging te koppelen. Tevens wordt verzoekster in kennis gesteld van het voornemen om de uitvoeringstermijn van de bestuurlijke maatregelen te verlengen.

3.9. Op 14 juli 2023 neemt de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme de thans bestreden beslissing waarbij het beroep van verzoekster gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

Aan verzoekster worden de volgende bestuurlijke maatregelen opgelegd:

> "Er mogen geen paarden meer gehouden worden in het bos rondom de Stal Ruige Heide.
> Alle toebehoren nodig om paarden te kunnen houden moeten verwijderd worden uit het bos: omheiningen, speeltuigen, voederzakken, voerder- en drinkbakken.
> De stalmest en stro moeten verwijderd worden uit het bos.
> De niet-vergunde constructies en de voertuigen moeten verwijderd worden uit het bos.
> Men moet daarna de bosbodem spontaan laten herstellen, en in het volgend plantseizoen een nieuwe struiklaag aanplanten bestaande uit 3-jarig plantgoed van Sporkehout, Hazelaar, Lijsterbes en Hulst, in een plantverband van 1 x 1 meter."

De uitvoeringstermijn voor het verwijderen van de paarden en toebehoren uit het bos wordt vastgesteld op 31 oktober 2023. De nieuwe struiklaag moet aangeplant worden tegen 31 maart 2024.

Artikel 3 van de bestreden beslissing bepaalt:

> "Krachtens art 16.4.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid kan, onder bepaalde wettelijk omschreven voorwaarden, bij een niet correcte of niet tijdige naleving van een bestuurlijke maatregel een bestuurlijke dwangsom worden opgelegd.
> […] Omschrijving en modaliteiten

Gelet op de feiten en teneinde de effectieve uitvoering van de bestuurlijke maatregelen te realiseren wordt een bestuurlijke dwangsom opgelegd van honderd euro (100 €) per maatregel per dag vertraging dat de opgelegde maatregelen niet, of slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd op de uiterste uitvoeringstermijn zoals hierboven bepaald.
Voor de eerste bestuurlijke maatregel vangt de bestuurlijke dwangsom aan vanaf 1 november 2023 en loopt door tot het herstel effectief is uitgevoerd.
Voor de tweede bestuurlijke maatregel vangt de bestuurlijke dwangsom aan vanaf 1 november 2024 (begin plantseizoen) en loopt door tot en met 31 maart 2025 (einde plantseizoen). Als er na afloop van dit plantseizoen geen volledig herstel is, dan vangt de bestuurlijke dwangsom opnieuw aan vanaf 1 november 2025 tot en met 31 maart 2026, vanaf 1 november 2026 tot en met 31 maart 2027 en telkens dezelfde periode van het plantseizoen in de daaropvolgende jaren totdat het herstel effectief is uitgevoerd.
[…] Motivering
Het is noodzakelijk om een bestuurlijke dwangsom op te leggen die ertoe strekt de overtreder onder dreiging van aantasting van zijn vermogen aan te zetten de gevolgen van het gepleegde misdrijf ongedaan te maken en verdere overtreding of herhaling van de overtreding te voorkomen:
1° ter vrijwaring van de aanwezige natuurwaarden.
2° gelet op de manifeste onwil van de overtreder om de gevolgen van het misdrijf ongedaan te maken zodat er niet mag uitgegaan worden van een vrijwillige uitvoering van de opgelegde bestuurlijke maatregel.
3° omdat ook de gemeenschap baat heeft bij elk natuurherstel.
[…] Berekening van het maximum van de dwangsom
Opdat de bestuurlijke dwangsom voldoende prikkelend werkt om tot herstel over te gaan moet deze wezenlijk hoger zijn dan de baten die worden gerealiseerd bij niet uitvoering ervan. Een dwangsom mag echter niet tot in het oneindige oplopen. De maximale dwangsom wordt daarom bepaald op 100.000 euro."

De bestreden beslissing steunt op de volgende motieven:

"Bestuurlijke maatregelen kunnen overeenkomstig artikel 16.4.5 van het DABM worden opgelegd na de vaststelling van een milieumisdrijf of een milieu-inbreuk en ten aanzien van diegene die het milieumisdrijf of de milieu-inbreuk heeft gepleegd of daartoe opdracht heeft gegeven.
Een milieumisdrijf is volgens artikel 16.1.2, 2° van het DABM een gedraging in strijd met een milieuvoorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel XVI van het DABM, waarop een straf is gesteld overeenkomstig de bepalingen van diezelfde titel. Het proces-verbaal en de bestreden beslissing maken melding van een schending van artikels 96 en 97 van het Bosdecreet.
Volgens artikel 96 van het Bosdecreet zijn, behoudens machtiging van het ANB of in de gevallen en onder de voorwaarden voorzien in een goedgekeurd beheersplan, ingrijpende wijzigingen en beschadigingen van de bodem, de strooisel-, kruid-, of boomlaag verboden.

Artikel 97, § 2. van het Bosdecreet bepaalt dat het zonder toestemming van de bosbeheerder en machtiging van het ANB of zonder dat het bepaald is in het goedgekeurd beheersplan, in privébossen verboden is om:
1. keten, loodsen en alle andere constructies en verblijfsgelegenheden op te richten en in stand te houden, en tenten en woonwagens, al dan niet op wielen, te plaatsen, met uitzondering van die welke vereist zijn voor het beheer en de bewaking van de bossen en voor de veiligheid en het welzijn van de personen die op rechtmatige wijze in het bos aanwezig zijn; […] 4. resten, vuilnis en afval, van welke aard ook, achter te laten buiten de daartoe ter beschikking gestelde verzamelplaatsen, met uitzondering van houtafval en boomschors die achterblijven na een toegestane bosexploitatie; […] 8. het strooisel te verwijderen; 9. dieren te houden binnen omheiningen, met uitzondering van vee in bestaande graasweiden met aanplantingen van bomen op grote plantafstand. Omvorming van bestaande bossen tot graasweide, wordt gelijkgesteld aan ontbossing.
De verwerende partij stelde op 25 januari 2022 vast dat er op de betrokken bospercelen paarden stonden, die al meerdere bomen geschild en de kruid- en struiklaag vernietigd hadden, zonder dat hiervoor een machtiging was verleend. De beroepsindiener werd als eigenaar en gebruiker van de percelen aangemaand (A.IM.63M/045/22) om de paarden uit het bos te verwijderen tegen 1 juli 2022 en om de struik- en kruidlaag spontaan te laten herstellen. Op 3 januari 2023 stelde de verwerende partij ter plaatse vast dat het bos nog steeds werd gebruikt om paarden in te zetten. Er waren verse sporen van vertrappeling en er was geen enkel herstel van kruid- of struiklaag te zien. Verder stonden er ook nog steeds elektrische omheiningen, speeltuigen voor paarden, voedernetten en -bakken, watercontainers, paardenmest en stro, gestalde landbouwmachines en enkele constructies, zoals een (al dan niet tijdelijke) stal voor paarden. Over de jaren heen werden de bospercelen volledig ingepalmd ten behoeven van de commerciële uitbating van de pensionstal van de beroepsindiener. De vaststellingen van de verwerende partij betreffen minstens een schending van artikels 96 en 97, § 2 van het Bosdecreet. Omdat deze regelgeving wordt gehandhaafd volgens titel XVI van het DABM vormen de feiten aldus een milieumisdrijf in de zin van het DABM.
De beroepsindiener betwist formeel en uitdrukkelijk alle aantijgingen en tenlasteleggingen. In haar beroepschrift bevestigt zij sinds 22 december 2011 mede-eigenaar te zijn van de betrokken percelen, die in agrarisch gebied liggen en notarieel beschreven stonden als ‘woeste grond’ en ‘woonhuis op en met grond en alle verdere aanhorigheden’. Enerzijds erkent zij dat er bij de aankoop bomen aanwezig waren en dat er sindsdien nieuwe bomen zijn bijgekomen, waardoor er zich op de percelen heden inderdaad een aantal bomen bevinden. Anderzijds stelt zij zich de vraag of er wel sprake is van bos, omdat bomen niet het belangrijkste onderdeel zijn (en al zeker niet op het perceel met de woning op) en omdat er geen eigen (bos)fauna en flora aanwezig is, noch werd dit door de verwerende partij aangetoond. De verwerende partij zou zelfs manifest in de fout gaan door in de bestreden beslissing op dit argument te antwoorden dat het jarenlang houden van paarden ervoor gezorgd heeft dat er geen optimale ontwikkeling van fauna en flora heeft plaatsgevonden. Volgens de beroepsindiener geeft de verwerende partij hiermee toe dat het Bosdecreet niet van toepassing is, want er is

immers geen sprake van eigen bosfauna en -flora en de verwerende partij toont ook niet aan dat er voorafgaand een eigen bosfauna en flora was, die vervolgens door het plaatsen van de paarden teniet zou zijn gedaan. Volgens de beroepsindiener kan dit zelfs nooit aangetoond worden, aangezien die er vooraf nooit was en daarom is er geen sprake van bos. Zij is bovendien ook van mening dat met het fotodossier geen rekening kan worden gehouden, omdat de verwerende partij haar bevoegdheid te buiten is gegaan door foto's te nemen vanaf het privéterrein dat zij heeft betreden zonder daarvoor over de nodige visitatiemachtiging te beschikken.

Of een met bomen begroeide oppervlakte juridisch als bos gekwalificeerd wordt hangt af van het feit of deze oppervlakte beantwoordt aan de definitie van bos uit het Bosdecreet. Volgens artikel 3, § 1 van het Bosdecreet vallen onder de voorschriften van dit decreet: 'de bossen, zijnde grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen'. De feitelijke toestand ter plaatse is dus determinerend om te besluiten of een met bomen begroeide oppervlakte ressorteert onder de bepalingen van het Bosdecreet. Noch de gewestplanbestemming, noch de omschrijving in de notariële akte, zijn bepalend om al dan niet van bos te kunnen spreken. Wat betreft de feitelijke toestand op het terrein, blijkt uit het relaas van de beroepsindiener zelf dat er in 2011 bomen op de percelen stonden en dat er nu nog steeds een aantal bomen staan. Het argument van de beroepsindiener dat de percelen geen bos betreffen, omdat bomen niet het belangrijkste onderdeel zouden zijn en omdat er geen eigen (bos)fauna en flora aanwezig zou zijn, kan niet worden bijgetreden. Uit de vaststellingen met bijgevoegde foto's in het proces-verbaal, in combinatie met de analyse van online te raadplegen kaartlagen via www.geopunt.be (luchtfoto's, digitale boswijzers, biologische waarderingskaarten,..), blijkt duidelijk dat de percelen wel degelijk bebost waren en over de jaren heen, sinds de beroepsindiener er eigenaar en gebruiker van werd, ingrijpend werden gewijzigd en geleidelijk aan in gebruik werden genomen voor de activiteiten rond het houden van paarden, zoals de verwerende partij terecht concludeerde. Er is bovendien geen enkele reden om de foto's gevoegd bij de vaststellingen in het proces-verbaal uit het dossier te weren. Artikel 16.3.12 van het DABM bepaalt immers dat toezichthouders altijd, zonder voorafgaande verwittiging, elke plaats vrij mogen betreden (en het benodigde materiaal mogen meenemen). Ze hebben alleen toegang tot de bewoonde lokalen als ze voorgaand en schriftelijk toestemming hebben gekregen van de bewoner of als ze ertoe voorafgaandelijk en schriftelijk werden gemachtigd door de rechter. De verwerende partij beschikt ten aanzien van elke plaats die geen bewoond lokaal is (zoals weiden, bossen, bedrijfsterreinen, stallen,..) over een algemeen recht op toegang voor het uitvoeren van haar toezichtsopdrachten. In tegenstelling tot wat de beroepsindiener opwerpt, ging de verwerende partij haar bevoegdheid dus niet te buiten door het privéterrein te betreden zonder visitatiemachtiging.

De beroepsindiener werpt in het beroepschrift ook op dat artikel 97 van het Bosdecreet niet kan geschonden zijn, omdat de dieren in het bos worden gehouden omwille van een zelfstandige economische activiteit. Zij verwijst naar zowel haar uitbating van de 'Stal De Ruige Heide', die binnenboxen

verhuurt voor het stallen van paarden, als naar de zelfstandige activiteit van haar partner, die sessies geeft waarin paarden centraal staan. Volgens de beroepsindiener is de economische activiteit stedenbouwkundig vergund sinds 5 juli 2013, waarbij de bouw van een paardenstal werd toegestaan. Zij betreurt dan ook dat de bestreden beslissing enerzijds zelf erkent dat er sprake is van een economische activiteit, maar anderzijds artikel 97 van het Bosdecreet, dat het houden van paarden in bos toelaat voor een economische activiteit, negeert.

De redenering van de beroepsindiener dat zij dieren in het bos mag houden omdat dit kadert in een economische activiteit die stedenbouwkundig vergund zou zijn, kan niet gevolgd worden. Uit onderzoek van het dossier blijkt inderdaad dat er in 2013 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het slopen van een bestaande woning en bijgebouwen en het bouwen van een eengezinswoning met aangebouwde berging/paardenstal/autostaanplaats. Volgens deze vergunning werd de nieuwe woning op dezelfde plaats gebouwd als de bestaande zonevreemde woning en werden in de berging stallingen voorzien voor drie paarden. Ondanks de vermelding dat de weilanden gelegen rondom de woning voldoende groot in oppervlakte zijn om drie paarden te kunnen laten grazen, vermeldt de vergunning expliciet dat de aanvrager niet vrijgesteld wordt van het aanvragen en verkrijgen van eventuele andere vergunningen of machtigingen die nodig zouden zijn. Het is dus niet omdat de bouw van stallingen voor drie paarden vergund werd, dat de beroepsindiener automatisch een vergunning of machtiging zou hebben om in het kader van de uitbating van een pensionstal naderhand handelingen te stellen waarvoor voorafgaandelijk een vergunning of machtiging is vereist, zoals de stedenbouwkundige vergunning overigens uitdrukkelijk benadrukte. De beroepsindiener had zonder twijfel een machtiging nodig om de handelingen vermeldt in artikel 97, § 2, en bij uitbreiding artikel 96, van het Bosdecreet op de betrokken bospercelen te kunnen stellen en bij gebrek daaraan kan niet anders dan besloten worden dat de beroepsindiener door het schenden van voormelde artikels, wel degelijk een milieumisdrijf kan worden toegerekend.

De beroepsindiener doet verder als bezwaar gelden dat de bestreden beslissing zou moeten worden vernietigd, omdat zij blijkens de datum ervan zou genomen zijn in 2013, wat voor de aanvang van het onderzoek en de aanmaning is. Zelfs al zou de verwerende partij betwisten dat de bestreden beslissing werd genomen in 2013, dan nog moet ze volgens de beroepsindiener worden vernietigd bij gebrek aan zekerheid over wanneer ze dan wel werd genomen.

De bestreden beslissing vermeldt inderdaad als datum van ondertekening 2 februari 2013, terwijl de eerste vaststellingen ter plaatse en de aanmaning dateren van 2022. Het is duidelijk dat het gaat om een materiële vergissing, waarbij de verwerende partij met ‘2 februari 2013’ in feite doelt op ‘2 februari 2023’, met name de dag nadat het proces-verbaal nr. AN.63M.H2.180002/2023 van 1 februari 2023 werd afgesloten en de dag voordat de bestreden beslissing ter kennisgeving aan de beroepsindiener werd verstuurd per aangetekende brief van 3 februari 2023. Het bezwaar van de beroepsindiener dat de bestreden beslissing moet vernietigd worden bij gebrek aan zekerheid over wanneer ze werd genomen, kan dus niet worden bijgetreden. Het is *in casu* duidelijk dat de bestreden beslissing werd

genomen op 2 februari 2023. De materiële vergissing heeft daarom niet de nietigheid van de bestreden beslissing tot gevolg.

De beroepsindiener werpt ook op dat zij van de verwerende partij nooit een antwoord heeft ontvangen op haar schrijven van 14 juni 2022 (reactie op de aanmaning) en haar e-mail van 19 januari 2023 (opnieuw reactie op de intentie van de verwerende partij om de bestreden beslissing te nemen). Van een zorgvuldige overheid mag nochtans verwacht worden dat zij reageert, vooraleer zij zonder verwittiging het proces-verbaal en de bestreden beslissing aan de beroepsindiener bezorgt. De beroepsindiener meent dat ook de motiveringsplicht werd geschonden, omdat de verwerende partij niet op haar argument heeft geantwoord dat de procedure die lastens haar werd gestart ook zou moeten worden opgestart ten aanzien van haar partner, omdat die ook mede-eigenaar van de percelen is en een economische activiteit met paarden heeft. Ten slotte werpt de beroepsindiener een schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel op, omdat er volgens haar een ongelijke behandeling is tussen gelijklopende situaties. Zij verwijst hiervoor naar de situatie van de buren, die gelijkaardig zou zijn aan haar situatie aangezien de buren dan ook illegaal dieren houden in wat zou moeten aangenomen worden als bos, terwijl alleen de beroepsindiener hiervoor wordt aangesproken en niet haar buren.

Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de verwerende partij om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en om ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen. De motiveringsplicht vereist dat de motivering van de beslissing de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze motivering afdoende moet zijn en bijgevolg voldoende draagkrachtig ter verantwoording van de genomen beslissing. Uit onderzoek van het dossier blijkt dat de verwerende partij zorgvuldig te werk ging, onder andere door de beroepsindiener nog voor het nemen van de bestreden beslissing de kans te geven om haar standpunt (opnieuw) kenbaar te maken door haar te informeren dat zij intentie had om de bestreden beslissing te nemen. De bestreden beslissing werd vervolgens afdoende gemotiveerd, want zij geeft zowel de juridische als de feitelijke grondslag aan waarop zij is gesteund. Meer nog werd ook het standpunt van de beroepsindiener expliciet bij de motivering van de bestreden beslissing betrokken. Dat de verwerende partij het standpunt van de beroepsindiener in deze niet volgt of niet op elk afzonderlijk argument in detail gaat, betekent niet dat de verwerende partij onzorgvuldig te werk zou zijn gegaan of de bestreden beslissing niet voldoende zou hebben gemotiveerd. Verder vereist discriminatie of een schending van het gelijkheidsbeginsel dat in rechte en in feite vergelijkbare personen of groepen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, ongelijk worden behandeld zonder dat daar een redelijke verantwoording voor bestaat. Enerzijds bevat het dossier geen vaststellingen betreffende de vermeende gelijkaardige situatie van de buren, noch staaft de beroepsindiener haar bewering. De bestreden beslissing bevat echter wel een uitgebreide motivatie waarom het opleggen van bestuurlijke maatregelen aan de beroepsindiener verantwoord is. Anderzijds kan een schending van het gelijkheidsbeginsel ook niet tegen de wet worden ingeroepen. Het vormt geen schulduitsluitingsgrond louter omdat aan andere mogelijke overtreders

geen bestuurlijke maatregelen werden opgelegd. Dat de bestreden beslissing werd genomen ten aanzien van de beroepsindiener, terwijl haar partner of de buren geen bestuurlijke maatregelen kregen opgelegd, doet geen afbreuk aan het bestaan van het milieumisdrijf in haar hoofde. Zowel het verwijt van de beroepsindiener dat zij voor het nemen van de bestreden beslissing nooit een antwoord had ontvangen op de bezwaren die zij voorafgaand aan de verwerende partij had bezorgd, als de vermeende schendingen van het zorgvuldigheidsbeginsel, de motiveringsplicht en het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel kunnen niet worden aangenomen om te besluiten dat de bestreden beslissing niet rechtmatig zou genomen zijn.

Gelet op al het voorgaande kan besloten worden dat het milieumisdrijf vaststaat in hoofde van de beroepsindiener en dat de verwerende partij volgens artikel 16.4.5 van het DABM rechtmatig de bestuurlijke maatregelen aan de beroepsindiener oplegde.

De bosregelgeving is gericht op het behouden, beschermen, beheren en herstellen van bossen en regelt de aanleg ervan. Bossen hebben een belangrijke ecologische functie door de groei van inheemse boom- of struikvegetaties te bevorderen. De overheid heeft een duurzaam bosbeleid tot doel en richt zich op het nemen van alle maatregelen die nodig zijn voor het behoud van bos en om het standstill-beginsel toe te passen, zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit ervan. Dit brengt een gedeelde verantwoordelijkheid mee voor zowel de overheid als de boseigenaars.

Het beleid moet de weerbaarheid van bossen vergroten en verder inzetten op de biodiversiteit. Voor verschillende handelingen in bos moet voorafgaandelijk een machtiging worden verleend. Zo kunnen bij de behandeling van de aanvraag de effecten van de handelingen op de natuurwaarden worden afgewogen. Het houden van dieren in bos leidt tot bosdegradatie en -vernietiging (veegschade, bomen uittrekken, omduwen, stammen schillen,..) en zorgt voor nivellering en verarming van de bosbodem en -flora. Nochtans zijn de bodem, de strooisel-, kruid-, of boomlaag van een bos erg belangrijk, onder meer voor een goede vochtbalans of als schuilplaats en voedselbron voor fauna en flora. Goed ontwikkelde boslagen komen de biodiversiteit ten goede. Daarom kan een machtigingsaanvraag worden geweigerd of kunnen bij het verlenen van een machtiging voorwaarden worden opgelegd die gericht zijn op het beperken van te verwachten of reeds aangebrachte natuurschade. Door het niet naleven van de voorgeschreven regels wordt het behalen van de doelstellingen van de regelgeving gehypothekeerd en kan herstel van de aangerichte schade aan het bos zich opdringen in de vorm van bestuurlijke maatregelen.

Volgens artikel 16.4.4 van het DABM moet er bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen voor gezorgd worden dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen ten grondslag liggen en de maatregelen die op grond van die feiten worden opgelegd. Artikel 16.4.8 van het DABM stelt dat bij de bepaling van de uitvoeringstermijn rekening wordt gehouden met de tijd die redelijkerwijs is vereist om aan de bestuurlijke maatregelen uitvoering te geven.

Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij om de bestuurlijke maatregelen op te leggen die zij passend acht. Het beschikkende gedeelte van de bestreden beslissing beveelt de beroepsindiener samengevat om de paarden en alle toebehoren

(omheiningen, speeltuigen, voederzakken, voeder- en drinkbakken, stalmest, stro, constructies en voertuigen) uit het bos te verwijderen tegen 31 maart 2023, om de bosbodem spontaan te laten herstellen en om een nieuwe struiklaag (3-jarig plantgoed in plantverband 1 x 1 meter) aan te planten tegen 1 maart 2024.

Met oog op het behoud van een gelijkwaardig bosareaal nam de verwerende partij de bestreden beslissing, om zo een einde te stellen aan het vastgestelde milieumisdrijf, om de gevolgen ervan ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen. De opgelegde bestuurlijke maatregelen zijn gericht op de bescherming, het herstel en de instandhouding van het bos en scheppen de voorwaarden opdat de beboste percelen zich op termijn kunnen herstellen, zich (verder) kunnen ontwikkelen tot een biologisch waardevol bos met inheemse boom- en struikvegetaties en in de toekomst gevrijwaard kunnen blijven van schadelijke handelingen, zowel in het kader van de uitbating van de pensionstal, als daarbuiten. De bestreden beslissing stemt inhoudelijk overeen met de vaststellingen die de verwerende partij ter plaatse deed. Bovendien blijkt uit het dossier dat de beroepsindiener via de aanmaning nr. A.IM.63M/045/22 van 8 februari 2022 al werd aangemaand om de paarden uit het bos weg te halen tegen 1 juli 2022 en om de struik- en kruidlaag spontaan te laten herstellen, wat zij zonder gegronde redenen naliet te doen. Het herstel dat via de bestreden beslissing werd bevolen, is niet kennelijk onredelijk of disproportioneel.

Volgens artikel 16.4.2 van het DABM kan samen met een bestuurlijke maatregel een bestuurlijke dwangsom worden opgelegd voor het geval dat de maatregel niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Een bestuurlijke dwangsom heeft dezelfde finaliteit als een bestuurlijke maatregel en strekt er toe om de persoon aan wie de maatregel is opgelegd te bewegen tot het beoogde herstel. Deze persoon heeft zelf in de hand of de opgelegde dwangsom al dan niet zal moeten worden betaald. Artikel 60/1, § 2, tweede lid van het Milieuhandhavingsbesluit stelt dat het totaal van de dwangsommen voor eenzelfde schending niet meer mag bedragen dan 1.000.000 euro.

De situatie op de percelen is tot op heden ongewijzigd gebleven, ondanks dat de bestreden beslissing beval om de eerste bestuurlijke maatregel uit te voeren tegen 31 maart 2023. Zowel uit de voorgeschiedenis van het dossier, als uit de houding van de beroepsindiener, in het bijzonder de uitdrukkelijke betwisting van het bestaan van het milieumisdrijf en de blijvende wens om de activiteiten met paarden op de percelen in de toekomst te kunnen blijven uitvoeren, blijkt de onwil om de bestuurlijke maatregelen uit te voeren, zodat niet kan uitgegaan worden van een vrijwillige uitvoering van het beoogde herstel. Om deze redenen wordt het in dit geval noodzakelijk geacht om bestuurlijke maatregelen met flankerende dwangsom op te leggen die de beroepsindiener ertoe strekt onder dreiging van aantasting van haar vermogen aan te zetten om de gevolgen van het milieumisdrijf ongedaan te maken en verderzetting of herhaling ervan te voorkomen. De bestuurlijke dwangsom is hier het meest geschikte instrument om invloed uit te oefenen op het gedrag van de beroepsindiener en om te voldoen aan de doelstelling tot aansporing.

Gelet op de ruime vork waarbinnen een bestuurlijk dwangsom kan worden opgelegd, en om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de beroepsindiener dat de vooropgestelde dwangsom (tot 150 euro per dag per

maatregel met een maximum van 150.000 euro) niet in proportie zou zijn tot de feiten, is een bedrag van 100 euro per maatregel per dag vertraging, gelet op de feiten en de houding van de beroepsindiener, *in casu* passend en proportioneel. Om de beroepsindiener de mogelijkheid te geven om de bestuurlijke maatregelen tijdig en volledig uit te voeren worden de uitvoeringstermijnen van de bestuurlijke maatregelen verlengd van 31 maart 2023 naar 31 oktober 2023 voor de eerste maatregel en van 1 maart 2024 naar 31 maart 2024 (einde plantseizoen) voor de tweede maatregel. Als de bestuurlijke maatregelen niet tijdig of onvolledig worden uitgevoerd, dan zal de bestuurlijke dwangsom aanvangen vanaf 1 november 2023 en doorlopend tot het herstel effectief is uitgevoerd voor de eerste maatregel en vanaf 1 november 2024 (begin plantseizoen) en doorlopend tot en met 31 maart 2025. Als er na afloop van dit plantseizoen geen volledig herstel is, dan vangt deze bestuurlijke dwangsom opnieuw aan vanaf 1 november 2025 tot en met 31 maart 2026, vanaf 1 november 2026 tot en met 31 maart 2027 en telkens dezelfde periode van het plantseizoen in de daaropvolgende jaren totdat het herstel effectief is uitgevoerd. De maximale dwangsom wordt bepaald op 100.000 euro."

IV. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van verzoekster

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 3 van het bosdecreet en van het motiveringsbeginsel.

De verwerende partij wordt verweten niet afdoende te hebben onderzocht of de betrokken percelen als bos in de zin van de bepalingen van het bosdecreet moeten worden aangemerkt. In dit verband poneert verzoekster stellig dat er, rekening houdend met de criteria vastgesteld in artikel 3 van het bosdecreet, geen sprake is van een bos, omdat er op de betrokken percelen geen bomen, houtachtige vegetaties en/of een eigen fauna of flora aanwezig zijn, en dat de verwerende partij ter plaatse geen grondig onderzoek heeft uitgevoerd waarbij het tegendeel wordt aangetoond. In de in de bestreden beslissing opgegeven motieven wordt niet ingegaan op de boseigen fauna en flora ter plaatse en evenmin op de functie die het vermeende perceel ter plaatse zou kunnen vervullen.

Beoordeling

5. Overeenkomstig artikel 3, § 1, van het bosdecreet moet onder "bossen" worden verstaan "grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen". De juridische kwalificatie van een grondoppervlakte als bos in de zin van het bosdecreet hangt niet af van de ruimtelijke bestemming van het gebied, maar wel van het feit of op deze oppervlakte bomen en houtachtige struikvegetaties aanwezig zijn, die gepaard gaan met de kenmerken en functies die vermeld worden in artikel 3, § 1, van het bosdecreet. Niet de aanduiding op het gewestplan of vermeldingen in officiële documenten zoals aankoopaktes, kadastrale plannen of kadastrale uittreksels, maar wel de feitelijke toestand ter plaatse is determinerend om te bepalen of een perceel als bos moet worden gekwalificeerd.

6. In de motivering van de bestreden beslissing wordt er inzonderheid op gewezen dat uit het beroepschrift van verzoekster blijkt dat "er in 2011 bomen op de percelen stonden en dat er nu nog steeds een aantal bomen staan", dat uit "de vaststellingen met bijgevoegde foto's in het proces-verbaal, in combinatie met de analyse van online te raadplegen kaartlagen via www.geopunt.be (luchtfoto's, digitale boswijzers, biologische waarderingskaarten,..), […] duidelijk [blijkt] dat de percelen wel degelijk bebost waren en over de jaren heen, sinds de beroepsindiener er eigenaar en gebruiker van werd, ingrijpend werden gewijzigd en geleidelijk aan in gebruik werden genomen voor de activiteiten rond het houden van paarden".

7. De beslissing houdende bestuurlijke maatregelen die strekken tot het herstel van een bos, moet geen expliciete uitleg bevatten waarom er op het ogenblik dat de herstelmaatregelen worden opgelegd nog sprake is van een bos in de zin van artikel 3, § 1, van het bosdecreet. Het volstaat dat een persoon ter verantwoording wordt geroepen voor het uitvoeren van wederrechtelijke handelingen die het behoud en de bescherming van een bestaand bos hebben aangetast of gewijzigd.

In dit geval wordt in het bestreden besluit in duidelijke bewoordingen aangegeven dat de percelen in kwestie “wel degelijk bebost waren” en dat verzoekster “over de jaren heen” de percelen in gebruik heeft genomen “voor de activiteiten rond het houden van paarden”. Verzoekster ontkent niet dat de bepalingen van het bosdecreet verbieden om zonder machtiging of toestemming “dieren te houden binnen omheiningen” en dat de omvorming van bestaande bossen tot graasweide wordt gelijkgesteld met ontbossing.

8. Het middel bevat geen concrete gegevens waarmee wordt aangetoond dat de conclusie van de verwerende partij dat de betrokken percelen voorheen als bos fungeerden in de zin van artikel 3, § 1, van het bosdecreet en dat die functie “door de jaren heen” ingrijpend werd gewijzigd door verzoekster, feitelijk onjuist is. Voor het overige vloeit uit hetgeen in randnummer 7 werd gesteld, voort dat verzoekster niet dienstig kan aanvoeren dat uit de motieven van de bestreden beslissing niet blijkt dat er actueel nog sprake is van een bos in de zin van artikel 3, § 1, van het bosdecreet.

9. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van verzoekster

10. In een tweede middel wordt de schending ingeroepen van artikel 3 van het bosdecreet en van het zorgvuldigheids-, het gelijkheids-, het vertrouwens-, het rechtszekerheids- en het subsidiariteitsbeginsel.

De bestreden beslissing zou tot stand zijn gekomen zonder dat de kwalificatie als bos grondig werd onderzocht. Volgens verzoekster betreft het een gebied dat historisch, alsook feitelijk, werd bestemd tot en werd gebruikt als agrarisch gebied. Bovendien heeft de gemeente eertijds een stedenbouwkundige vergunning verleend waarin sprake is van een graasweide voor paarden, zodat de verwerende partij het subsidiariteitsbeginsel heeft miskend.

Verzoekster herhaalt dat het betrokken perceel ten onrechte wordt aangemerkt als bos in de zin van het bosdecreet, te meer omdat het geen enkele bosgerelateerde functie vervult. Andermaal benadrukt zij dat het gewestplan in de bestemming agrarisch gebied heeft voorzien en dat zij zich omwille van de rechtszekerheid op die bestemming kan beroepen. Voorts stelt zij dat uit de bestreden beslissing niet blijkt op grond van welke vaststellingen en foto's concreet blijkt dat de percelen "wel degelijk bebost waren en […] over de jaren heen, sinds [zij] er eigenaar en gebruiker van werd, ingrijpend werden gewijzigd en geleidelijk aan in gebruik werden genomen voor activiteiten rond het houden van paarden". In dit kader wordt benadrukt dat sinds de jaren '70 er geen officiële overheidsdocumenten bestaan waarin gewag wordt gemaakt van de aanwezigheid van een bos in de zin van het bosdecreet. Daarenboven werd op 5 juli 2013 een 'omgevingsvergunning' verleend met als voorwerp het bouwen van een eengezinswoning met paardenstal, zodat er geen sprake kan zijn van enige functie als bos. Daar moet volgens verzoekster nog aan worden toegevoegd dat zij van de stad Antwerpen de toestemming heeft verkregen om de rondom haar woning gelegen percelen te gebruiken als graasweide voor de in het pension gehouden paarden. Uit een en ander vloeit voort dat de verwerende partij het subsidiariteitsbeginsel heeft miskend door de beoordeling van de stad Antwerpen over de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, zonder afdoende motivering naast zich neer te leggen.

Beoordeling

11. Uit de beoordeling van het eerste middel volgt dat in de huidige stand van het geding niet kan worden aangenomen dat de verwerende partij ten onrechte heeft besloten dat de kwestieuze percelen moeten worden aangemerkt als bos in de zin van artikel 3, § 1, van het bosdecreet.

Het door verzoekster aangehaalde subsidiariteitsbeginsel, dat geen rechtsregel is maar enkel neerkomt op een beleidsaanbeveling om de uitoefening van het bestuursoptreden op het meest geëigende niveau te organiseren, impliceert niet dat de verwerende partij uit de in 2013 verleende stedenbouwkundige vergunning, waarin vermeld wordt dat de "weilanden in

eigendom van de bouwheer gelegen rondom de woning […] voldoende groot [zijn] in oppervlakte om 3 paarden te laten grazen", had moeten besluiten dat er geen bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd die strekken tot het beëindigen van een milieumisdrijf.

12. Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van verzoekster

13. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van het gelijkheidsbeginsel.

Verzoekster wijst erop dat ook op nabijgelegen percelen dieren gehouden worden op beboste percelen die bestemd zijn tot agrarisch gebied en dat de eigenaars van die percelen ongemoeid worden gelaten, terwijl zij door de bestreden beslissing het bevel wordt gegeven om over te gaan tot het verwijderen van de dieren. Tegelijk preciseert verzoekster er geen probleem mee te hebben dat de buren ongemoeid worden gelaten, maar dat er niettemin sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel doordat enkel zij op grond van pure willekeur wordt geviseerd.

Beoordeling

14. De naleving van het gelijkheidsbeginsel vereist niet dat de bevoegde overheid de noodzakelijk geachte bestuurlijke maatregelen die strekken tot het herstel van onwettig uitgevoerde handelingen, enkel kan opleggen als alle andere personen die dezelfde of vergelijkbare onwettige handelingen hebben gesteld, tegelijk en op dezelfde of vergelijkbare wijze worden aangezet om herstelmaatregelen te nemen.

15. Het derde middel is niet ernstig.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achttien januari tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Peter Sourbron**