RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 258.734 van 8 februari 2024
in de zaak A. 234.748/VII-41.219

In zake : 1. de BVBA KEMPENHOEVE
2. M.D.
3. M.D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Geoffry Steenbergen
kantoor houdend te 3560 Meldert
Pastorijstraat 39
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Leopoldstraat 63
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 september 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 16 juli 2021 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 14 januari 2021 houdende het opleggen van diverse bestuurlijke maatregelen tot herstel van percelen bos, gelegen aan de Kempenstraat te Balen, onder verbeurte van een dwangsom van 75 euro per dag vertraging in de voorgeschreven uitvoering ervan, ongegrond wordt verklaard en de bestuurlijke maatregelen met dwangsom worden bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 254.071 van 23 juni 2022 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 januari 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 november 2023.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Darici Alper, die *loco* advocaat Geoffry Steenbergen verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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. Toezichthouders van het Agentschap voor Natuur en Bos stellen op 7 oktober 2019 vast dat op percelen gelegen aan de Kempenstraat te Balen bomen werden gekapt in het kader van het bosbeheerplan BBB-AN-160002 ‘Straalheide-Stortert’. In 2016 werd een machtiging verleend voor een eenmalige dunningskap in een naaldhoutbestand van grove den. Er wordt echter ook vastgesteld dat er paarden in het bos staan, dat er nieuwe houten afsluitingen zijn geplaatst rond het bosperceel en dat alle struik- en kruidvegetatie werd verwijderd.

3.2. Op 9 oktober 2019 worden bestuurlijke maatregelen opgelegd die strekken tot het herstel van de bosfunctie: de paarden moeten uit het bos worden verwijderd, de afsluitingen moeten worden afgebroken en de bosvegetatie moet worden hersteld. Voormelde beslissing wordt op 13 november 2019 vervangen door een nieuwe beslissing waarbij dezelfde bestuurlijke maatregelen worden opgelegd ten aanzien van de drie verzoekende partijen.

3.3. Tegen de beslissing tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen stellen de verzoekende partijen beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister die op 24 maart 2020 het beroep afwijst. Het ministerieel besluit van 24 maart 2020 werd voor de Raad van State aangevochten (zaak A. 231.098/VII-40.862). Bij arrest nr. 254.422 van 8 september 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.254.422) heeft de Raad van State het beroep tot nietigverklaring verworpen.

3.4. Op 4 december 2020 stellen twee gewestelijke toezichthouders vast dat er geen uitvoering is gegeven aan de opgelegde bestuurlijke maatregelen. Bovendien blijkt ook de aanwezigheid van paarden en een stal op een ander bosperceel. Tevens stellen de toezichthouders vast dat op de bospercelen nr. 3 C 106 en nr. 3 C 109 paarden gelopen hebben, dat de onderetage verdwenen is, dat de bodem kaal is, dat er bomen gekapt en ontworteld zijn, dat er bomen beschadigd zijn door de paarden en dat er een grote put gegraven is. Tevens wordt vastgesteld

dat het perceel nr. 3 C 103 (0,34 ha) volledig ontbost werd. De totale oppervlakte van beschadigd en verdwenen bos wordt geschat op 18,44 ha.

3.5. Het Agentschap voor Natuur en Bos neemt op 14 januari 2021 een beslissing waarbij de voorheen opgelegde bestuurlijke maatregelen worden hernieuwd en tegelijk bijkomende maatregelen worden opgelegd.

3.6. Ook tegen deze beslissing stellen de verzoekende partijen bestuurlijk beroep in.

3.7. Op 5 mei 2021 wordt de bvba Kempenhoeve nogmaals aangemaand om de bestuurlijke maatregelen uit te voeren.

3.8. Met een besluit van 16 juli 2021 verklaart de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het ingestelde bestuurlijk beroep ongegrond en bevestigt zij de in eerste aanleg opgelegde bestuurlijke maatregelen.

Dit is de thans bestreden beslissing die onder meer steunt op de volgende motieven:

> "Bestuurlijke maatregelen kunnen overeenkomstig artikel 16.4.5 van het DABM worden opgelegd na de vaststelling van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf ten aanzien van diegene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd, alsook diegene die daartoe opdracht heeft gegeven. Er moet dus worden nagegaan of de beroepsindieners een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf kan worden toegerekend.
> Het proces-verbaal en de bestreden beslissing maken melding van een schending van artikels 90*bis*, 96 en 97 van het bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna: 'Bosdecreet') op de percelen kadastraal gekend als Balen, afdeling 3, sectie C, nrs. 37, 39A, 39B, 103, 106 en 109, volgens het gewestplan Herentals-Mol allemaal gelegen in bosgebied. De percelen worden op de biologische waarderingskaart indicatief gekarteerd als biologisch waardevol grove dennenbestand met ondergroei van bomen en struiken. Volgens de digitale boswijzer Vlaanderen (2009-2012-2015) betreffen de percelen bos, met een begroeiing hoger dan 3 meter met een aaneengesloten oppervlakte van meer dan 0,5 hectare.
> Artikel 90*bis* van het Bosdecreet stelt ontbossing verboden tenzij mits het bekomen van een omgevingsvergunning in toepassing van de wetgeving op de ruimtelijke ordening, die enkel kan worden verleend in bepaalde gevallen opgesomd in artikel 90*bis* § 1, 1°-5° van het Bosdecreet. Voor andere ontbossingen kan op individueel en op gemotiveerd verzoek de ontheffing

toegestaan worden van het verbod tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor ontbossing. Onder ontbossen wordt conform artikel 4.15° van het Bosdecreet verstaan: 'iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven'.
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 alle privébossen verboden is om onder andere keten, loodsen en alle andere constructies en verblijfgelegenheden op te richten en in stand te houden (1), bomen te beschadigen, planten weg te nemen, uit te rukken of af te snijden, tenzij als beheersmaatregel (5), het strooisel te verwijderen (8) en dieren te houden binnen omheiningen. Omvorming van bestaande bossen tot graasweide wordt gelijkgesteld met ontbossing (9).
De verbalisant stelde op 7 oktober 2019 op de percelen met nrs. 39A en 39B vast dat in het bos paarden stonden, dat er een nieuwe afsluiting rondom was geplaatst en dat alle struik- en kruidvegetatie was verdwenen. In het verleden was er in het kader van het beperkt bosbeheerplan 'Straalheide-Stortert', dat op de percelen van toepassing is, een dunningskap van naaldhout gemachtigd en uitgevoerd met als streefdoel om tot een gemengd bos te komen. Voor het ingrijpend wijzigen en beschadigen van de bodem, de strooisel- of kruidlaag en voor het houden van dieren binnen omheiningen in het bos werden geen machtigingen door het ANB afgeleverd. De beroepsindieners werden via het besluit houdende bestuurlijke maatregelen met nr. BHBM.2019.IM.104 bevolen om uiterlijk tegen 1 maart 2020 enerzijds de paarden en de houten omheining permanent uit het bos te verwijderen en anderzijds opnieuw een onderbegroeiing aan te planten.
Verbalisant stelde vervolgens op 4 december 2020 vast dat de bospercelen nog steeds in gebruik werden genomen door paarden, dat de houten afsluiting niet was verwijderd en dat de onderetage nog steeds niet was aangeplant. De bestuurlijke maatregelen waren, ondanks de aanmaning van verbalisant, niet uitgevoerd. Bijkomend stelde verbalisant vast dat op het bosperceel met nr. 37 intussen een grote stal was gebouwd en dat ook daar paarden liepen. In de omheinde bospercelen met nrs. 106 en 109 hadden ook paarden gelopen, immers stelde verbalisant vast dat de onderbegroeiing van het bos volledig was verdwenen en dat de bosbodem volledig kaal en vertrappeld was. Er waren onder andere bomen gekapt, jonge berkenbomen waren ontworteld en bomen waren beschadigd door paarden. Op basis van luchtfoto's stelde verbalisant nadien ook vast dat het perceel met nr. 103 (gelegen naast nr. 106) was ontbost, terwijl het in 2015 nog volledig bebost was. Op de luchtfoto van 2018 zijn tractorsporen te zien die vertrekken vanuit De kempenhoeve richting bos en vanaf dan is de beginnende ontbossing te zien. Op de luchtfoto van 2020 is het bos volledig weg.
Voor het ingrijpend wijzigen en beschadigen van de bodem, de strooisel-, de kruid- en de boomlaag, voor het houden van dieren binnen omheiningen in het bos en voor het oprichten van de stal werden geen machtigingen door het

ANB verleend, noch werd er een omgevingsvergunning voor ontbossing (of ontheffing op het ontbossingsverbod) aangevraagd en verleend. Deze feiten maken een schending uit van artikels 90*bis*, 96 en 97 van het Bosdecreet en zijn aldus verboden. Bovendien worden volgens artikel 16.6.1, § 2, 1° van het DABM personen die opzettelijk opgelegde bestuurlijke maatregelen niet uitvoeren bestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van 100 euro tot 100.000 euro of met een van die straffen. Het opzettelijk niet uitvoeren van opgelegde bestuurlijke maatregelen maakt volgens artikel 16.1.2.2° van het DABM bijgevolg ook een milieumisdrijf uit.

In het beroepschrift schetsen de beroepsindieners dat de vaststellingen in het proces-verbaal een repliek waren op de aanvaring en verhitte discussie tussen verbalisant en de heer D. De betrokken percelen, paarden, omheiningen en stallen betreffen echter niet zijn eigendom, noch heeft hij enige juridische link met De kempenhoeve bvba, noch heeft hij binnen deze vennootschap enig mandaat. Op welke juridische basis de heer D. door verbalisant wordt geviseerd is in het proces-verbaal niet duidelijk. Ook tijdens de hoorzitting benadrukken de beroepsindieners dat de heer D., afgezien van het feit dat hij vroeger oprichter was van de bvba, officieel geen mandaat of geen enkele juridische aansprakelijkheid heeft waaraan de feiten kunnen gelinkt worden of die zijn betrokkenheid vaststellen, zodat hij niet als overtreder kan worden aangeduid. De beroepsindieners verzoeken daarom om de bestuurlijke maatregelen gericht aan de heer M. D. op te heffen, minstens om hem buiten zaken te stellen, aangezien er bij gebrek aan wettelijke basis aan hem in persoon via de bestreden beslissing geen bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd.

Het klopt dat er in het proces-verbaal geen concreet bewijs voorhanden is dat de heer D. persoonlijk een zakelijk recht zou hebben op de percelen, paarden, omheiningen en stallen. Bovenvermelde geschonden bepalingen zijn echter in algemene bewoordingen opgesteld, zodat zij zich tot eenieder richten en niet alleen tot diegene die het eigendom of het vruchtgebruik van de betrokken percelen, dieren of constructies in handen heeft. Van belang is wie de pleger is van de milieumisdrijven. De percelen met nrs. 39A en 39B zijn zowel in eigendom als in gebruik door De Kempenhoeve bvba. Uit de gegevens die beschikbaar zijn via de Kruispuntbank van Ondernemingen blijkt dat mevrouw M. D. is aangeduid als bestuurder van De kempenhoeve bvba. De heer M. D. werd als medeoprichter van de vennootschap geregistreerd in 2012. Volgens de website van De kempenhoeve (www.dekempenhoeve.be) bestaat hun team uit M. D. (dochter), M. D. (vader) en G. H. (moeder). Hij heeft zijn woonplaats ook op het adres van De kempenhoeve. De beroepsindieners kunnen aldus niet beweren dat de heer D. niets te maken heeft met De kempenhoeve en met de gepleegde feiten. Ook uit de contacten tussen verbalisant en de heer D. voorafgaand aan het afsluiten van het proces-verbaal en het feit dat de heer D. aandeelhouder is van de vennootschap, kan worden afgeleid dat er wel degelijk een betrokkenheid is en dat de heer D. zich als eerste aanspreekpunt voor verbalisant niet zonder meer achter de vennootschapsvorm kan verschuilen. Hij kan zich moeilijk voorhouden van niets te weten, terwijl hij volgens de website sedert jaren een prominente rol speelt in (minstens een deel van) de activiteiten van De kempenhoeve en hij is naar alle waarschijnlijkheid op de

hoogte van het reilen en zeilen ervan, zoals het indelen van de weides en oprichten van stallingen. In het administratief beroep tegen het besluit met nr. BHBM.2019.IM.104 werd de aanduiding van de heer D. als overtreder ook niet betwist. Deze bestuurlijke maatregel was ook aan de heer D. opgelegd, dus het opzettelijk niet naleven ervan kan hem ook als milieumisdrijf worden toegerekend. Gelet op al deze elementen staat het voldoende vast dat het daadwerkelijke (mede)zeggenschap over de percelen, dieren en constructies en bijgevolg de (mede)verantwoordelijkheid voor de vastgestelde milieumisdrijven bij de heer D. ligt, zodat hij ook persoonlijk als (mede)pleger, minstens als (mede)opdrachtgever van de milieumisdrijven kan worden aangeduid. Aangezien bestuurlijke maatregelen overeenkomstig artikel 16.4.5 van het DABM kunnen worden opgelegd ten aanzien van diegene die het milieumisdrijf heeft gepleegd of diegene die daartoe opdracht heeft gegeven, werd de bestreden beslissing terecht ook aan de heer M. D. opgelegd.

Wat betreft de percelen nrs. 39A en 39B herhalen de beroepsindieners de bezwaren die naar aanleiding van het beroep tegen het besluit met nr. BHBM.2019.IM.104 reeds waren opgeworpen, met name dat het bos niet afzonderlijk werd omheind met de houten omheining om er paarden op te houden, maar wel dat het deel uitmaakt van een groter arsenaal landbouwpercelen in eigendom van De kempenhoeve bvba die een feitelijk te exploiteren geheel met globale omheining vormen. Enkel aan de voorzijde van het bosperceel werd een omheining in hout aangebracht, die volgens de beroepsindieners perfect te doorkruisen is door plaatselijk wild. Ook werpen de beroepsindieners opnieuw op dat er geen initiële vaststellingen zijn waaruit de aanwezigheid van ondergroei en struikgewas in de onderetage blijkt, wat trouwens door de beroepsindieners wordt betwist. Over de vaststelling dat er op perceel nr. 37, ook in eigendom van De kempenhoeve bvba, sinds het vorige terreinbezoek een grote nieuwe paardenstal was gebouwd en dat er ook daar paarden in het bos liepen, doen de beroepsindieners geen bezwaar gelden.

Met de herhaling van het argument dat het bos niet afzonderlijk werd omheind, trachten de beroepsindieners er opnieuw op te wijzen dat de paarden niet in het bos op zich worden gehouden, maar wel dat zij grazen op het geheel van de percelen. De beroepsindieners hadden de bospercelen gekocht om een aaneensluiting van percelen te bekomen. Zowel het feit dat het bos niet afzonderlijk werd omheind, als het feit dat de beroepsindieners er bij de aankoop van het perceel nooit op zouden zijn gewezen dat de bepalingen van het Bosdecreet van toepassing zijn, doen geen afbreuk aan de juridische kwalificatie van de oppervlakten als bos en aan het feit dat de paarden er toegang toe hebben als onderdeel van een geheel van graasweiden. Of een met bomen begroeide oppervlakte als bos beschouwd wordt in de zin van het Bosdecreet hangt af van het feit of deze oppervlakte beantwoordt aan de definitie 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 bepalen of een met bomen begroeide oppervlakte bos betreft in de zin van het Bosdecreet. Het valt niet

te betwisten dat de betrokken grondoppervlakten in casu beantwoorden aan de definitie van bos uit artikel 3, § 1 van het Bosdecreet. Dit bleek al uit de beoordeling van het beroep tegen het besluit met nr. BHBM.2019.IM.104, en meer concreet uit het feit dat er in 2016 een bosbeheerplan werd goedgekeurd en een afwijking van het plan werd gemachtigd voor de dunningskap. Uit dat dossier bleek dat het om een homogeen naaldhoutbestand ging, wat gekend staat voor het hebben van een eerder arme, zure ondergrond. Daarnaast vereist artikel 97, § 2.9 van het Bosdecreet nergens dat het bos afzonderlijk zou moeten omheind zijn om te kunnen spreken van de verboden handeling. Meer zelfs wordt omvorming van bestaande bossen tot graasweide gelijkgesteld aan ontbossing.

Aangaande de percelen nrs. 103, 106 en 109 werpen de beroepsindieners op dat er niet concreet is vastgesteld dat er zou ontbost zijn, wanneer en door wie. De verbalisant beperkt zich tot het verwijzen naar luchtfoto's, waardoor het proces-verbaal geen bijzondere bewijswaarde geniet. Volgens de beroepsindieners is er geen enkele vaststelling van de initiële toestand en brengt het proces-verbaal geen enkele duidelijkheid over de vraag op welke wijze de vermeende ontbossing aan de beroepsindieners zouden kunnen worden toegeschreven. Het feit dat verbalisant verwijst naar tractorsporen richting De kempenhoeve betekent niet dat zij betrokken partij zijn ter zake. Verbalisant bewijst daarmee niets en heeft zelfs niet onderzocht of deze percelen in eigendom of gebruik zijn van de beroepsindieners. Dergelijke vage vermeldingen zonder verder onderzoek kunnen niet aanvaard worden en kunnen niet volstaan om de beroepsindieners dergelijke schendingen van de regelgeving te verwijten. De beroepsindieners wijzen er bovendien zowel in het beroepschrift als tijdens de hoorzitting op dat desbetreffende percelen in eigendom zijn van derden en dat zij daarom niet kunnen gehouden zijn werken uit te voeren op percelen die aan derden toebehoren.

Artikel 16.3.25, eerste lid DABM verleent aan de processen-verbaal van milieumisdrijven opgesteld door de toezichthouders bewijswaarde tot het tegendeel is bewezen. De materiële vaststellingen dienen voor waar te worden aangenomen tot bewijs van het tegendeel, met andere woorden tot wanneer een beslissend bewijs van de onjuistheid van de materiële vaststellingen wordt voortgebracht. Een loutere ontkenning van of twijfel betreffende de vastgestelde feiten is niet voldoende. De bijzondere bewijswaarde geldt dus enkel voor de materiële vaststellingen en zintuiglijke waarnemingen die verbalisant zelf heeft gedaan en wordt niet toegekend aan de feitelijke of de juridische gevolgtrekkingen die uit de vaststellingen zijn afgeleid. Bepaalde vaststellingen, inlichtingen en bedenkingen van verbalisant die niet met bijzondere bewijswaarde bekleed zouden zijn, kunnen wel als inlichting betrokken worden bij de beoordeling van de feiten en daderschap van het misdrijf.

De bewering van de beroepsindieners dat verbalisant zich enkel beperkt tot het verwijzen naar luchtfoto's, kan niet worden bijgetreden. Met betrekking tot de percelen met nrs. 106 en 109 maakt het proces-verbaal melding dat dit omheinde bospercelen zijn, waarvan verbalisant ter plaatse vaststelde dat bomen waren ontworteld en beschadigd, dat de onderbegroeiing volledig was verdwenen en dat de bosbodem volledig kaal en vertrappeld was doordat er paarden in hadden gelopen. Deze materiële en zintuiglijke vaststellingen worden bovendien gestaafd met foto's waarop duidelijk draadafsluiting,

verdichting van de bodem (verdwenen onderbegroeiing) en vraat aan verschillende bomen te zien zijn. De vermeende ontbossing van perceel met nr. 103 werd volgens het proces-verbaal inderdaad, zoals de beroepsindieners opwerpen, vastgesteld op basis een vergelijking tussen luchtfoto's van de voorbije jaren, die ook bij het proces-verbaal werden gevoegd. Dat de beroepsindieners van mening zijn dat het proces-verbaal hierdoor geen bijzondere bewijswaarde geniet, doet deze vaststellingen in geen geval teniet. Zelfs indien de luchtfoto's op zich geen bijzondere bewijswaarde zouden hebben, kunnen ze nog steeds beoordeeld worden ten titel van inlichting. Uit de vaststellingen en het bijgevoegd fotomateriaal in het proces-verbaal, in combinatie met de analyse van beschikbare luchtfoto's over de jaren heen, blijkt duidelijk dat de percelen al jaren bebost waren. Geen van de door de beroepsindieners opgeworpen argumenten zijn van die aard dat zij de vaststellingen van verbalisant in twijfel kunnen doen trekken en doen geen afbreuk aan de juridische kwalificatie van de oppervlakte als bos of aan het feit dat de bospercelen door de aanwezigheid van paarden zwaar werden beschadigd en dat minstens een stuk van het bos is verdwenen. De vraag rijst of deze milieumisdrijven aan beroepsindieners kunnen worden toegeschreven. Beroepsindieners werpen op dat nergens in het proces-verbaal wordt vermeld dat verbalisant heeft onderzocht of de percelen met nrs. 103, 106 en 109 in eigendom of gebruik zijn van de beroepsindieners. Volgens het proces-verbaal zijn alle genoemde bospercelen 'ofwel eigendom, ofwel in gebruik van of door' De kempenhoeve bvba. Beroepsindieners betwisten de percelen met nrs. 103, 106 en 109 in eigendom te hebben. Tijdens de hoorzitting werpen beroepsindieners op dat de percelen al sinds 2012 zouden verkocht zijn, al worden daar geen bewijsstukken van bezorgd. Zoals reeds hierboven gezegd, richten de geschonden bepalingen zich in algemene bewoordingen tot eenieder en dus niet alleen tot diegene die de percelen, dieren of constructies in eigendom heeft. Wie de overtreder is, met name de pleger of opdrachtgever van de milieumisdrijven, is van belang. In het onderdeel 'Feiten en voorgaanden' van de bestreden beslissing, waarin een kort feitenrelaas wordt weergegeven, staat over de vaststellingen op de percelen met nrs. 103, 106 en 109 het volgende: 'Deze percelen worden duidelijk ook gebruikt voor begrazing van paarden afkomstig van Kempenhoeve bvba'. Verbalisant baseerde zich luidens het proces-verbaal enerzijds op de zeer directe nabijheid van de omheinde bospercelen tot De kempenhoeve en anderzijds op de tractorsporen te zien op de luchtfoto's, waaruit de betrokkenheid van De kempenhoeve bvba duidelijk blijkt, om te concluderen dat de beroepsindieners als overtreders van deze vastgestelde milieumisdrijven moeten worden aangeduid. Gelet op voorgaande conclusies van verbalisant, in combinatie met het feit dat beroepsindieners enkel de eigendom, maar niet het gebruik, van de percelen met nrs. 103, 106 en 109 formeel betwisten en het gegeven dat uit de vaststellingen blijkt dat deze feiten gelijkaardig zijn aan de feiten gepleegd op de percelen met nrs. 39A en 39B, waarvan het zonder meer vaststaat dat de milieumisdrijven werden gepleegd door de beroepsindieners, is de gewestelijke entiteit van oordeel dat de beroepsindieners in casu ook te beschouwen zijn als degenen die de milieumisdrijven op de percelen met nrs. 103, 106 en 109 hebben gepleegd of daartoe opdracht hebben gegeven.

Bovenvermelde schendingen van het Bosdecreet staan aldus vast in hoofde van de beroepsindieners en de verwerende partij kon conform artikel 16.4.5 van het DABM derhalve rechtmatig overgaan tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

Overeenkomstig 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. Volgens artikel 16.4.2 van het DABM kan een bestuurlijke dwangsom worden opgelegd voor het geval dat de bestuurlijke maatregelen niet of niet tijdig worden uitgevoerd. Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij om de bestuurlijke maatregelen op te leggen die zij passend acht, om een gepaste uitvoeringstermijn te bepalen en om er desgevallend een bestuurlijke dwangsom aan te koppelen. Er moet daarom worden nagegaan of de bestreden beslissing in verhouding staat tot de feiten.

Het Bosdecreet is er op gericht om bossen in Vlaanderen te behouden, te beschermen, aan te leggen, te beheren en te herstellen. Bossen hebben een duidelijke ecologische functie door onder meer de groei van inheemse boom- of struikvegetaties te bevorderen. Het duurzaam bosbeleid dat de overheid tot doel heeft, brengt een gedeelde verantwoordelijkheid met zich mee voor zowel de overheid zelf, als voor de boseigenaars en -gebruikers. Het moet de weerbaarheid van bossen vergroten en verder inzetten op biodiversiteit. Om de achteruitgang van de oppervlakte bos in Vlaanderen te stoppen werd onder andere een algemeen ontbossingsverbod uitgevaardigd, en omvorming van bestaande bossen tot graasweide wordt daaraan gelijkgesteld. Slechts in een specifiek aantal gevallen kan er een vergunning of ontheffing worden verleend tot ontbossing, en elke ontbossing moeten gecompenseerd worden. Ook om te kunnen overgaan tot het kappen van bomen, beschadigen van de onderetage of het oprichten van constructies in bos moet voorafgaandelijk een machtiging worden aangevraagd. Bij de behandeling van een aanvraag worden de effecten op de natuurwaarden afgewogen en bij het verlenen van toelating kunnen voorwaarden worden opgelegd die gericht zijn op het beperken van natuurschade. Door het niet naleven van de regels, wordt het behalen van de doelstellingen van het Bosdecreet gehypothekeerd en kan herstel van de aangerichte schade aan het bosbestand zich opdringen in de vorm van bestuurlijke maatregelen.

Het beschikkende gedeelte van de bestreden beslissing beveelt de beroepsindieners samengevat om: a) zowel de paarden als de houten afsluitingen te verwijderen, b) de paardenstal af te breken, c) de onderetage aan te planten en d) een herbebossing uit te voeren tegen uiterlijk 15 maart 2021.

Aangezien de beroepsindieners weigerden om de eerder opgelegde bestuurlijke maatregelen uit te voeren en om de effectieve uitvoering de bestuurlijke maatregelen te realiseren, wordt met de bestreden beslissing een bestuurlijke dwangsom opgelegd van 75 euro per dag vertraging dat deze opgelegde bestuurlijke maatregelen niet of slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd. Voor de bestuurlijke maatregelen c en d (heraanplanting) loopt de bestuurlijke dwangsom vanaf 16 maart 2021 tot en met 31 maart 2021 (einde plantseizoen). Deze dwangsom vangt bij niet uitvoering opnieuw aan

vanaf 1 november 2021 tot en met 31 maart 2022, en zo telkens opnieuw tijdens dezelfde periode van het plantseizoen in de volgende jaren totdat de maatregelen zijn uitgevoerd. De bestuurlijke dwangsom voor de bestuurlijke maatregelen a en b (verwijderen van de constructies) vangt aan vanaf 16 maart 2022 en loopt tot de effectieve uitvoering. De maximale dwangsom is bepaald op 100.000 euro.

De beroepsindieners doen als bezwaar gelden dat een termijn van minder dan 2 maanden tussen de betekening ervan en het aanvatten van de bestuurlijke dwangsommen van 75 euro per dag buitensporig beperkt, kort en niet redelijk is. De beroepsindieners zouden op deze manier niet de mogelijkheid hebben om plantgoed te bekomen. De aanvaring die de heer D. ter plaatse had met verbalisant mag volgens de beroepsindieners niet meespelen voor het bepalen van de uitvoeringstermijn voor dergelijke maatregelen. Ook werpen de beroepsindieners op dat de verwerende partij geen melding maakt van de hangende procedure voor de Raad van State, terwijl volgens de beroepsindieners minstens de aanvangstermijn van de bestuurlijke dwangsommen in afwachting daarvan zou moeten worden opgeschort. De beroepsindieners zijn van mening dat de bestuurlijke dwangsommen alleszins niet mogen aanvangen voor 1 november 2021. Verder tonen de beroepsindieners zich enerzijds bereid om de stal op perceel nr. 37 te verwijderen, maar anderzijds blijven de beroepsindieners van mening niet verplicht te kunnen worden het bos op percelen nrs. 39A en 39B te omheinen (om te verhinderen dat de paarden van omliggende weidepercelen doorgang zouden nemen door het bos) of om aanplantingen uit te voeren waarvan de initiële aanwezigheid en oorspronkelijke toestand niet werd vastgesteld.

De bestreden beslissing is genomen om een einde te stellen aan de vastgestelde feiten en om de gevolgen ervan te doen verdwijnen. Begrazing door paarden in bos leidt tot bosdegradatie en -vernietiging. Opgroeiende bomen worden zo beschadigd en de bodem, strooisel-, kruid- en boomlaag worden daarbij ingrijpend gewijzigd. Een constante graasdruk kan ook tot nivellering en verarming van de bosflora leiden en de aanwezigheid van mest in het bos zorgt voor verruiging, waardoor de oorspronkelijke vegetatie zich niet verder kan ontwikkelen. Het bevolen herstel stemt overeen met de vaststellingen die verbalisant ter plaatse deed en is noodzakelijk om de bospercelen in de oorspronkelijke toestand en met oog op het behoud van een gelijkwaardig bosareaal te herstellen. Dit herstel betekent niet dat de percelen moeten worden hersteld in een toestand die identiek is aan de toestand die voor de gepleegde milieumisdrijven bestond, maar wel dat de biotische en abiotische voorwaarden moeten worden geschapen opdat de beboste oppervlakten zich op termijn kunnen herstellen en verder kunnen ontwikkelen tot een gemengd loofbos met hoge structuurrijkdom. De bestreden beslissing schept met het bevel tot het verwijderen van de afsluitingen en paarden, het afbreken van de illegale paardenstal, het aanplanten van een onderetage met inheems plantgoed en het herbebossen met zomereik op de betrokken bospercelen de voorwaarden voor het nodige herstel en de verdere ontwikkeling van het bestaande bos, dat een zekere waarde bezit gezien de aanduiding ervan als biologisch waardevol en de ligging ervan in bosgebied. In tegenstelling tot wat de beroepsindieners beweren, verplicht de bestreden beslissing de beroepsindieners niet om het bos op percelen nrs. 39A en 39B te omheinen. Wel wordt bevolen om de

paarden en omheiningen permanent uit het bos te verwijderen. Dat de beroepsindieners het omheinen van het bos, gelet op de ligging ervan in het grotere geheel van graasweiden, als enige oplossing zien, betekent niet dat de bestuurlijke maatregelen niet in verhouding staan tot de feiten. De bestreden beslissing is wat dit betreft alvast niet kennelijk onredelijk of disproportioneel.

Het komt de verwerende partij toe om binnen haar discretionaire bevoegdheid zowel de uitvoeringstermijn, als de noodzaak tot het opleggen van een dwangsom en in voorkomend geval de hoogte van de dwangsom te bepalen. In de bestreden beslissing motiveert de verwerende partij waarom zij het in casu noodzakelijk vindt om een bestuurlijke dwangsom op te leggen die de beroepsindieners ertoe strekt onder dreiging van aantasting van het vermogen aan te zetten om de gevolgen van de milieumisdrijven ongedaan te maken en verderzetting of herhaling ervan te voorkomen. Enerzijds gebeurt dit ter vrijwaring en herstel van de aanwezige natuurwaarden en anderzijds is het in dit geval noodzakelijk gelet op de manifeste onwil van de beroepsindieners om de gevolgen van milieumisdrijven ongedaan te maken, zodat er niet mag uitgegaan worden van een vrijwillige uitvoering van de opgelegde bestuurlijke maatregelen. Uit de voorgeschiedenis van het dossier blijkt inderdaad dat de beroepsindieners reeds via het besluit houdende bestuurlijke maatregelen met nr. BHBM.2019.IM.104 werd bevolen om voor 1 maart 2020 de paarden en de houten omheining uit het bos te verwijderen en om opnieuw een onderbegroeiing van inheemse soorten aan te planten op de percelen met nrs. 39A en 39B. Het administratief beroep dat de beroepsindieners tegen dit besluit bij de minister indienden, werd op 24 maart 2020 ongegrond verklaard en de bestuurlijke maatregelen werden bevestigd. Daarna volgde op 5 mei 2020 nog een aanmaning, waarin omwille van het feit dat het plantseizoen voorbij was, voor het uitvoeren van de aanplantingen uitstel werd verleend tot volgend plantseizoen eind november 2020. Wanneer aan de aanmaning geen gevolg zou worden verleend of wanneer in de toekomst gelijkaardige vaststellingen zouden worden gedaan, zou volgens de aanmaning een proces-verbaal worden opgesteld en een besluit houdende bestuurlijke maatregelen met dwangsom worden opgelegd. De beroepsindieners waren bij deze dus op de hoogte van het belang van het uitvoeren van de opgelegde bestuurlijke maatregelen en het naleven van de geldende regels ter bescherming van de bossen. Toch volgde op 4 januari 2021 het nieuwe proces-verbaal, waaraan de bestreden beslissing werd gekoppeld, omdat het herstel nog steeds niet was uitgevoerd. Hieruit kan besloten worden dat de beroepsindieners te kwader trouw zijn en dat er een manifeste onwil is om tot herstel over te gaan. De opgelegde dwangsom is om deze redenen niet kennelijk onredelijk.

Volgens beroepsindieners is een termijn van minder dan 2 maanden voor het aanvatten van de bestuurlijke dwangsommen buitensporig kort en niet redelijk en mogen de bestuurlijke dwangsommen minstens niet aanvangen voor 1 november 2021. De beroepsindieners kunnen zich, in het bijzonder voor de heraanplanting op de percelen 39A en 39B, niet verschuilen achter het argument dat het, gezien de vermeende korte termijn vooraleer de dwangsom begint te lopen, niet mogelijk zou zijn om het nodige plantgoed te bekomen, gelet op enerzijds het feit dat de heraanplant aanvankelijk reeds

werd bevolen tegen 1 maart 2020 (een jaar eerder) en anderzijds het gegeven dat geen van de ingestelde beroepsprocedures, ook die bij de Raad van State, de uitvoeringstermijn van het aanvankelijk opgelegde herstel schorsen. Daarnaast komt het in het algemeen niet kennelijk onredelijk over om te bevelen nog binnen het lopende plantseizoen het nodige plantgoed aan te kopen. De beroepsindieners tonen ook niet met de nodige stavingstukken (bijvoorbeeld offertes met vermelding van leveringstermijn) aan waarom de vooropgestelde termijn niet haalbaar zou zijn. Daarbij komt dat de bestuurlijke dwangsom het middel bij uitstek is om de beroepsindieners aan te sporen om nog in het lopend plantseizoen tot herstel over te gaan. Gelet op de historiek van het dossier, kan aangenomen worden dat de beroepsindieners zonder dreiging van de bestuurlijke dwangsommen op korte termijn onvoldoende gemotiveerd zouden zijn om het plantgoed aan te kopen. De mening van de beroepsindieners dat de aanvangstermijn van de bestuurlijke dwangsommen zou moeten worden opgeschort in afwachting van het arrest in de nog lopende procedure bij de Raad van State tegen het ministerieel besluit van 24 maart 2020 kan evenmin gevolgd worden. Artikel 16.4.10, § 6 van het DABM bepaalt immers dat als de uitvoeringstermijn van een bestuurlijke maatregel is verstreken en die niet of maar gedeeltelijk is uitgevoerd, een nieuwe bestuurlijke maatregel, desgevallend gepaard gaande met een dwangsom kan worden opgelegd. In dergelijk geval wordt de voorgaande bestuurlijke maatregel opgeheven. Hieruit blijkt niet dat de verwerende partij haar bevoegdheid tot het opleggen van een nieuwe bestuurlijke maatregel zou verliezen indien zij voor dezelfde feiten in het verleden reeds eerder en bestuurlijke maatregel heeft opgelegd. Ten slotte blijkt nergens concreet uit de vaststellingen en de bestreden beslissing dat de aanvaring ter plaatse tussen de heer D. en verbalisant, in welke mate dan ook, bepalend zou zijn geweest voor de vastgelegde uitvoeringstermijn, zodat met dit aanvoelen van de beroepsindieners verder ook geen rekening kan worden gehouden.

Met inachtneming van alle bovenstaande elementen komt het niet als onredelijk of disproportioneel over dat de verwerende partij de bestreden beslissing aan de beroepsindieners oplegde. De verwerende partij oordeelde terecht dat de bestuurlijke maatregelen en de bestuurlijke dwangsommen in casu het meest geschikte middel zijn om invloed uit te oefenen op het gedrag van de beroepsindieners met oog op het herstel van de betrokken bospercelen. Er zijn bijgevolg geen redenen om het beroep gegrond te verklaren en om de bestreden beslissing aan te passen of te vernietigen zoals de beroepsindieners verzoeken."

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partijen

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de hoorplicht, doordat het Agentschap voor Natuur en Bos heeft nagelaten om, voorafgaand aan het nemen van een beslissing tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen, alle betrokken personen te horen. Enkel de heer M. D. werd gehoord, die onmiddellijk heeft aangegeven niet de zaakvoerder van de bvba Kempenhoeve te zijn. Volgens de verzoekende partijen vloeit daaruit voort dat het Agentschap voor Natuur en Bos geen zorgvuldige afweging heeft gemaakt van alle bij de zaak betrokken belangen. Bovendien moet de overtreder in beginsel gehoord worden als ten aanzien van hem bestuurlijke maatregelen overwogen worden, zelfs al wordt dit niet uitdrukkelijk voorgeschreven in de procedurebepalingen van artikel 16.4.10 van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM). *In casu* werden de bestreden bestuurlijke maatregelen opgelegd zonder de zaakvoerder van de vennootschap voorafgaandelijk te horen.

5. De memorie van wederantwoord van de verzoekende partijen bevat de volgende uiteenzetting:

> "Verwerende partij beweert dat dhr. M. D. tot op vandaag aandeelhouder van de vennootschap zou zijn. Enig stuk ter zake wordt niet bijgebracht.
> Niettegenstaande het feit dat een aandeelhouder niet per se een functie in de vennootschap dient uit te oefenen, is het zo dat dhr. D. niet de bevoegde persoon betreft om namens de vennootschap op te treden.
> Het is de verantwoordelijkheid van de optredende overheid om de juiste persoon aan te spreken.
> Al vanaf het begin werd dhr. D. betrokken geweest terwijl hij duidelijk stelde dat hij namens de vennootschap niet optrad.
> In de memorie van antwoord verwijst verwerende partij naar de aanwezigheid van dhr. D. op de foto's en naar het gegeven dat hij nog altijd actief is in de vennootschap Kempenhoeve.
> Deze stelling kan niet worden bijgetreden gelet op het gegeven dat een functie uitoefenen binnen een vennootschap niet per se betekent dat men ook enigszins voor de vennootschap mag optreden.
> De stelling van verzoekers is dat dhr. D. namens de vennootschap niet kan optreden. Dat hij al dan niet een functie uitoefent binnen de vennootschap, is ter zake niet relevant.
> Dat de percelen waarvan sprake geenszins van dhr. D. zijn en deze laatste moeilijk het aanspreekpunt kan zijn voor de natuurinspecteur.
> Dat deze stelling van verzoekende partijen ook in de bestreden beslissing niet werd betwist: 'het klopt dat er in het proces-verbaal geen concreet bewijs voorhanden is dat de heer D. persoonlijk een zakelijk recht zou hebben op de percelen, paarden, omheiningen en stallen'. […]."

6. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat de zaakvoerder van de bvba Kempenhoeve gehoord moest worden om op zorgvuldige wijze de bestreden beslissing te kunnen nemen. Voorts wijzen zij erop dat artikel 16.4.10 DABM bepaalt dat de mondeling opgelegde bestuurlijke maartregel vervalt als deze binnen vijf werkdagen niet schriftelijk wordt bevestigd.

Beoordeling

7. Artikel 62 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: milieuhandhavingsbesluit) werkt een georganiseerde administratieve beroepsprocedure uit waarbij degene ten aanzien van wie bestuurlijke maatregelen zijn opgelegd, beroep kan instellen bij de bevoegde Vlaamse minister. Door de devolutieve werking van het beroep zal de bevoegde Vlaamse minister de zaak aan een nieuw en eigen onderzoek moeten onderwerpen, inzonderheid in het licht van de aangevoerde beroepsgrieven.

8. De verzoekende partijen hebben met de vereiste kennis van de hen ten laste gelegde feiten administratief beroep ingesteld tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 14 januari 2021 waarbij bestuurlijke maatregelen werden opgelegd. Uit de gegevens van de zaak blijkt tevens dat zij hebben verzocht om in het kader van de beroepsprocedure gehoord te worden en dat de afdeling Handhaving op 17 maart 2021 een digitale hoorzitting heeft georganiseerd. De Vlaamse minister heeft met het thans bestreden besluit uitspraak gedaan over het ingestelde beroep en dat besluit is volledig in de plaats gekomen van de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 14 januari 2021 waarbij de bestuurlijke maatregelen initieel werden opgelegd.

9. Bijgevolg kan niet aangenomen worden dat de verzoekende partijen niet op nuttige wijze zijn kunnen opkomen tegen de opgelegde bestuurlijke maatregelen. Aangezien de verzoekende partijen effectief werden gehoord

alvorens de verwerende partij het bestreden besluit heeft genomen, kan de hoorplicht niet geschonden zijn. Dezelfde vaststelling geldt voor de beweerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel doordat de verwerende partij nagelaten zou hebben “de juiste persoon te horen”.

10. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partijen

11. Het tweede middel van het verzoekschrift wordt afgeleid uit “machtsoverschrijding, onwettigheid ten aanzien van de motieven, schending van het legaliteitsbeginsel en van de wet onder meer artikel 2 [van de] wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van [de] bestuurshandelingen, art. 2 6° en 13 van het decreet van 21.10.1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu en artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21.10.1997 en de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid de materiële motiveringsplicht, de materiële en formele zorgvuldigheidsplicht en het redelijkheidsbeginsel”.

In de toelichting bij het middel wordt in essentie gesteld dat tweede verzoeker persoonlijk niet kan aangesproken worden voor de beweerde milieumisdrijven omdat hij op grond van het DABM niet kan worden beschouwd als degene die het milieumisdrijf heeft gepleegd of daartoe de opdracht heeft gegeven. Het feit dat hij als oprichter nog betrokken is bij de activiteiten van de stoeterij, doet daar geen afbreuk aan. De exploitatie gebeurt immers door de eerste verzoekende partij en in de statuten van die vennootschap is duidelijk bepaald dat zij wordt bestuurd en vertegenwoordigd door een of meer zaakvoerders die als enigen de vennootschap kunnen verbinden. Voorts zou in de bestreden beslissing ten onrechte worden aangenomen dat de verzoekende partijen ter verantwoording kunnen worden geroepen voor de milieumisdrijven die werden gepleegd op de percelen met nrs. 103, 106 en 109.

Beoordeling

12. De uiteenzetting van het middel laat niet toe te begrijpen hoe de artikelen 2, 6°, en 13 van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' en artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 'tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' concreet geschonden worden door de bestreden beslissing. Het middel is niet ontvankelijk in zoverre de schending van voormelde bepalingen wordt ingeroepen.

13. In het beroepschrift hebben de verzoekende partijen onder meer aangevoerd dat ten aanzien van tweede verzoeker geen bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd. De verwerende partij heeft dat argument in de bestreden beslissing als volgt beantwoord:

> "Het klopt dat er in het proces-verbaal geen concreet bewijs voorhanden is dat de heer D. persoonlijk een zakelijk recht zou hebben op de percelen, paarden, omheiningen en stallen. Bovenvermelde geschonden bepalingen zijn echter in algemene bewoordingen opgesteld, zodat zij zich tot eenieder richten en niet alleen tot diegene die het eigendom of het vruchtgebruik van de betrokken percelen, dieren of constructies in handen heeft. Van belang is wie de pleger is van de milieumisdrijven. De percelen met nrs. 39A en 39B zijn zowel in eigendom als in gebruik door De Kempenhoeve bvba. Uit de gegevens die beschikbaar zijn via de Kruispuntbank van Ondernemingen blijkt dat mevrouw M. D. is aangeduid als bestuurder van De kempenhoeve bvba. De heer M. D. werd als medeoprichter van de vennootschap geregistreerd in 2012. Volgens de website van De kempenhoeve (www.dekempenhoeve.be) bestaat hun team uit M. D. (dochter), M. D. (vader) en G. H. (moeder). Hij heeft zijn woonplaats ook op het adres van De kempenhoeve. De beroepsindieners kunnen aldus niet beweren dat de heer D. niets te maken heeft met De kempenhoeve en met de gepleegde feiten. Ook uit de contacten tussen verbalisant en de heer D. voorafgaand aan het afsluiten van het proces-verbaal en het feit dat de heer D. aandeelhouder is van de vennootschap, kan worden afgeleid dat er wel degelijk een betrokkenheid is en dat de heer D. zich als eerste aanspreekpunt voor verbalisant niet zonder meer achter de vennootschapsvorm kan verschuilen. Hij kan zich moeilijk voorhouden van niets te weten, terwijl hij volgens de website sedert jaren een prominente rol speelt in (minstens een deel van) de activiteiten van De kempenhoeve en hij is naar alle waarschijnlijkheid op de hoogte van het reilen en zeilen ervan, zoals het indelen van de weides en oprichten van stallingen. In het administratief beroep tegen het besluit met nr. BHBM.2019.IM.104 werd de aanduiding van de heer D. als overtreder ook niet betwist. Deze bestuurlijke maatregel was ook aan de heer D.

> opgelegd, dus het opzettelijk niet naleven ervan kan hem ook als milieumisdrijf worden toegerekend. Gelet op al deze elementen staat het voldoende vast dat het daadwerkelijke (mede)zeggenschap over de percelen, dieren en constructies en bijgevolg de (mede)verantwoordelijkheid voor de vastgestelde milieumisdrijven bij de heer D. ligt, zodat hij ook persoonlijk als (mede)pleger, minstens als (mede)opdrachtgever van de milieumisdrijven kan worden aangeduid. Aangezien bestuurlijke maatregelen overeenkomstig artikel 16.4.5 van het DABM kunnen worden opgelegd ten aanzien van diegene die het milieumisdrijf heeft gepleegd of diegene die daartoe opdracht heeft gegeven, werd de bestreden beslissing terecht ook aan de heer M. D. opgelegd."

14. Naar luid van artikel 16.4.5 DABM kunnen bestuurlijke maatregelen worden opgelegd "ten aanzien van degene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd, alsook diegene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf uitmaken".

In de aangehaalde motieven van de bestreden beslissing wordt omstandig uitgelegd waarom de verwerende partij van oordeel is dat tweede verzoeker aangemerkt moet worden als (mede)pleger, of minstens als (mede)opdrachtgever van de door de toezichthouders vastgestelde milieumisdrijven. Door in de uiteenzetting van het middel enkel te benadrukken dat 'De Kempenhoeve' geëxploiteerd wordt door een vennootschap waarin tweede verzoeker actueel geen bestuursfunctie uitoefent, wordt niet aangetoond dat de verwerende partij op grond van onjuiste of niet pertinente motieven heeft aangenomen dat tweede verzoeker mede aangeduid moet worden als een persoon die de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf heeft gepleegd en/of de opdracht daartoe heeft gegeven in de zin van artikel 16.4.5 DABM.

15. Met betrekking tot het verweer dat ten aanzien van de verzoekende partijen geen bestuurlijke maatregelen opgelegd kunnen worden voor de op de percelen nrs. 103, 106 en 109 vastgestelde milieumisdrijven, wordt in de bestreden beslissing het volgende uiteengezet:

> "Volgens het proces-verbaal zijn alle genoemde bospercelen 'ofwel eigendom, ofwel in gebruik van of door' De kempenhoeve bvba. Beroepsindieners betwisten de percelen met nrs. 103, 106 en 109 in eigendom te hebben. Tijdens de hoorzitting werpen beroepsindieners op dat de percelen al sinds 2012 zouden verkocht zijn, al worden daar geen

bewijsstukken van bezorgd. Zoals reeds hierboven gezegd, richten de geschonden bepalingen zich in algemene bewoordingen tot eenieder en dus niet alleen tot diegene die de percelen, dieren of constructies in eigendom heeft. Wie de overtreder is, met name de pleger of opdrachtgever van de milieumisdrijven, is van belang. In het onderdeel 'Feiten en voorgaanden' van de bestreden beslissing, waarin een kort feitenrelaas wordt weergegeven, staat over de vaststellingen op de percelen met nrs. 103, 106 en 109 het volgende: 'Deze percelen worden duidelijk ook gebruikt voor begrazing van paarden afkomstig van Kempenhoeve bvba'. Verbalisant baseerde zich luidens het proces-verbaal enerzijds op de zeer directe nabijheid van de omheinde bospercelen tot De Kempenhoeve en anderzijds op de tractorsporen te zien op de luchtfoto's, waaruit de betrokkenheid van De Kempenhoeve bvba duidelijk blijkt, om te concluderen dat de beroepsindieners als overtreders van deze vastgestelde milieumisdrijven moeten worden aangeduid. Gelet op voorgaande conclusies van verbalisant, in combinatie met het feit dat beroepsindieners enkel de eigendom, maar niet het gebruik, van de percelen met nrs. 103, 106 en 109 formeel betwisten en het gegeven dat uit de vaststellingen blijkt dat deze feiten gelijkaardig zijn aan de feiten gepleegd op de percelen met nrs. 39A en 39B, waarvan het zonder meer vaststaat dat de milieumisdrijven werden gepleegd door de beroepsindieners, is de gewestelijke entiteit van oordeel dat de beroepsindieners in casu ook te beschouwen zijn als degenen die de milieumisdrijven op de percelen met nrs. 103, 106 en 109 hebben gepleegd of daartoe opdracht hebben gegeven."

16. De aangehaalde motieven verwijzen wel degelijk naar verscheidene, eenduidige feitelijke vaststellingen op grond waarvan de verwerende partij in redelijkheid heeft kunnen aannemen dat de verzoekende partijen als pleger of opdrachtgever aangesproken moeten worden voor het herstel van de op de percelen nrs. 103, 106 en 109 vastgestelde milieumisdrijven. Het enkele gegeven dat de bestreden beslissing geen formele uitspraken bevat over het eigendomsrecht of het gebruiksrecht van de betrokken percelen, leidt niet tot de conclusie dat de bestreden beslissing op dit punt berust op motieven die in rechte of in feite onaanvaardbaar zijn.

17. Het tweede middel, in zoverre ontvankelijk, is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

18. Als derde middel wordt de schending aangevoerd van de “motiveringsplicht”.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat uit de motivering van de bestreden beslissing niet blijkt waarom de opgelegde bestuurlijke maatregelen ook ten aanzien van tweede verzoeker behouden moeten blijven, te meer omdat niet verduidelijkt wordt waarom hij beschouwd moet worden als (mede)opdrachtgever van de beweerde inbreuken. Daarenboven bekleedt hij geen functie binnen de bvba Kempenhoeve. Zoals reeds werd aangevoerd in het tweede middel, herhalen de verzoekende partijen dat zij geen eigenaar zijn van de percelen met nrs. 103, 106 en 109 en dat in de bestreden beslissing enkel wordt verwezen naar luchtfoto’s en tractorsporen waarmee het ten laste gelegde milieumisdrijf niet wordt bewezen.

19. In de memorie van wederantwoord geven de verzoekende partijen nog volgende repliek:

> “Verwerende partij stelt dat enkel van belang is wie de pleger of de opdrachtgever is van een milieumisdrijf en dat verzoekende partijen milieumisdrijven hebben gepleegd.
> Het is zo dat verwerende partij zich baseert op de nabijheid van de percelen tot De Kempenhoeve en anderzijds op de tractorsporen uit de luchtfoto’s.
> Dat verwerende partij in elk geval het bewijs niet levert van de beweerde feiten, gezien behalve de voornoemde nabijheid en tractorsporen verwerende partij geen argumentatie heeft ontwikkeld.
> Dat verzoekster voorhouden dat de percelen in kwestie niet tot hun eigendom behoren en derhalve niet het aanspreekpunt van de verwerende partij kunnen zijn.
> Het is niet aan verzoekers om het bewijs te leveren dat zij de inbreuken niet hebben gepleegd. Verwerende partij dient minstens het bewijs te leveren dat de percelen waaromtrent wordt gesteld dat er milieumisdrijven werden gepleegd, aan verzoekers toebehoren of gebruikt worden.
> Derhalve wordt door verwerende partijen geen enkel ter zake dienend document bijgebracht om de beweringen te staven.”

Beoordeling

20. In het tweede middel werd reeds vastgesteld dat de verwerende partij terecht heeft aangenomen dat tweede verzoeker aangemerkt moet worden als

(mede)pleger, of minstens als (mede)opdrachtgever van de door de toezichthouders vastgestelde milieumisdrijven. Tevens heeft de verwerende partij op grond van pertinente feitelijke vaststellingen kunnen besluiten dat de verzoekende partijen als pleger of opdrachtgever aangesproken kunnen worden voor het herstel van de op de percelen nrs. 103, 106 en 109 vastgestelde milieumisdrijven.

De bestreden beslissing berust op draagkrachtige motieven die op voldoende wijze in de motivering ervan worden uitgedrukt.

21. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partijen

22. In een vierde middel wordt de schending ingeroepen van het evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen betogen dat de dwangsommen werden opgelegd met ingang van 15 maart 2021 en dat een termijn van twee maanden om de bij besluit van het Agentschap voor Natuur en Bos van 14 januari 2021 opgelegde bestuurlijke maatregelen uit te voeren, onredelijk kort is.

23. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen:

> "Verwerende partij meent dat verzoekende partijen 2 jaar de tijd hebben gekregen om de herstelmaatregelen uit te voeren.
> Het is in dat opzicht van belang te benadrukken dat volgens verwerende partij verzoekers in die periode van 2 jaar de herstelmaatregelen moesten uitvoeren terwijl zij de beslissing ten gronde aanvechten.
> Deze redenering gaat niet op en kan niet worden bijgetreden.
> Dat gedurende het plantseizoen verzoekers geconfronteerd worden met een dwangsom van maar liefst 11.325,00 euro per plantseizoen en de redenering van verzoekers is dat er sprake is van disproportionele maatregel.

> Art. 16.4.4. van DABM bepaalt: Bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten zorgen de personen, vermeld in artikel 16.4.6, alsook de gewestelijke entiteit, vermeld in artikel 16.4.25, ervoor dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen, en de maatregelen of de boeten die op grond van die feiten worden opgelegd. Er is met andere woorden wel sprake van een kennelijke wanverhouding tussen de beweerde feiten en de maatregelen.
> Dat per plantseizoen verzoekers geconfronteerd worden met 11.325,00 euro zonder meer en verwerende partij stelt dat het gevorderde dwangsom evenredig is aan de ten laste gelegde feiten."

Beoordeling

24. Overeenkomstig artikel 16.4.4 DABM zorgen de personen, vermeld in artikel 16.4.6, alsook de gewestelijke entiteit, vermeld in artikel 16.4.25, ervoor dat bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen, en de maatregelen of de boeten die op grond van die feiten worden opgelegd.

Opdat een beslissing houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel wegens disproportionaliteit zou worden vernietigd, is vereist dat zij kennelijk disproportioneel is, dit wil zeggen dat geen enkele redelijk handelende overheid in dezelfde omstandigheden een dergelijke maatregel zou hebben genomen. Over het al dan niet bestaan van een kennelijke wanverhouding in de zin van artikel 16.4.4 DABM, oefent de Raad van State slechts een marginale controle uit.

25. In het beroepschrift tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 14 januari 2021 hebben de verzoekende partijen erop gewezen dat een termijn van ongeveer twee maanden om uitvoering te geven aan de opgelegde bestuurlijke maatregelen te kort is en getuigt van onredelijkheid. De verwerende partij heeft dat beroepsargument verworpen, onder meer door er in de bestreden beslissing op te wijzen dat de verzoekende partijen "niet met de nodige stavingstukken (bijvoorbeeld offertes met vermelding van leveringstermijn) aan[tonen] waarom de vooropgestelde termijn niet haalbaar zou zijn" en dat "de

bestuurlijke dwangsom het middel bij uitstek is om de beroepsindieners aan te sporen om nog in het lopend plantseizoen tot herstel over te gaan". Het middel bevat geen concrete elementen waarmee de ondeugdelijkheid van de aangehaalde motieven wordt aangetoond, zodat ook niet aangenomen kan worden dat een onhaalbare termijn werd opgelegd voor de herbebossing van de betrokken percelen.

26. Het vierde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1.200 euro, elk voor een derde, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**

Elisabeth Impens **Carlo Adams**