RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 259.050 van 7 maart 2024
in de zaak A. 235.384/VII-41.278

In zake : 1. de NV PASMA
2. P.S.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart De Becker
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Loofstraat 39
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Geert Dumolein
kantoor houdend te 8970 Poperinge
Ieperstraat 112

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willem Slosse en Stijn Brusselmans
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 december 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 25 oktober 2021 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 12 april 2021 houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Benny De Sutter heeft op 9 juni 2022 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 7 december 2023.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Caroline Cleynen, die *loco* advocaten Willem Slosse en Stijn Brusselmans verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De eerste verzoekende partij is eigenaar van een perceel grond gelegen te Ieper dat is aangeduid als historisch permanent grasland.

3.2. Op 5 januari 2021 stelt een natuurinspecteur van het Agentschap voor Natuur en Bos ter plaatse vast:

> "[…] dat er in het diepste gedeelte van het sterk hellende grasland een enorme hoeveelheid specie werd gedumpt. […]
> De specie is grotendeels droog en gebroken hetgeen er op wijst dat deze niet recent werd aangevoerd. We zien een mengeling van zand, rivierkeien & plantenresten (rietvegetatie). We merken op verschillende plaatsen ook restanten van Zwanenmossels. Uit deze vaststelling besluiten we dat het hier om en grote hoeveelheid ruimingspecie/slib gaat.
> Het grote grasland wordt in twee ongelijke delen gesplitst door een aanwezige gracht. Langs beide zijden van de gracht werd specie gedumpt.
> Zone 1 betreft een kleinere zone langs de rechterzijde van de dwarslopende gracht.
> Zone 2 is de veel grotere zone die links van de gracht ligt.
> Zone 1 is grotendeels begroeid met opschot van pitrus (*Juncus effusus*), een kruidachtige uit de russenfamilie. Pitrus is een plant waarvan het zaad lang zijn kiemkracht behoudt. Het is een indicator van vochtige standplaatsen. Pitrus is een begeleidende soort van onder andere 'Dotterbloemgraslanden'.
> Op het laagst gelegen stuk van zone 1 stellen we vast dat de grasmat van deze zone reeds vroeger werd gescheurd en ingezaaid met een faunamengsel.
> Zone 2 is grotendeels onbegroeid. Enkel een stuk van deze zone, het dichtst bij de gracht die dwars door het grasland loopt is begroeid met een mengeling van gras en pitrus.
> […]
> Bij de vijver stellen we geen schade vast aan de omgeving. Aan de rechterzijde van de vijver is een onverharde bosdreef die richting het opgehoogde grasland loopt. Langs deze dreef loopt een waterloop die de grens vormt met het daarnaast, hoger gelegen bos 'Hoge Netelaar'. Dit bos is eigendom van de provincie West-Vlaanderen.
> Bij deze bosdreef is een duidelijk bewerkte zone te zien. De waterloop werd naar alle waarschijnlijkheid deels uitgegraven. We stellen ook vast dat er verhakseld hout ligt. Zowel als ondergrond van de bosdreef zelf als in grote hopen in de hoger gelegen rand naast de bosdreef.
> Aan de grote hopen verhakseld hout te zien vermoed opsteller dat er een hoeveelheid takken of struiken werden verhakseld en in de bosrand werden geblazen. Deze bosrand behoort echter tot het openbaar domein."

3.3. Op 25 januari 2021 begeeft de natuurinspecteur zich opnieuw ter plaatse om met behulp van een meetwiel een opmeting te doen van de omtrek van de twee zones waar slib werd achtergelaten.

De natuurinspecteur berekent dat de oppervlakte voor de zones

waar slib werd gedumpt bij benadering 2.150 m² (zone 1) en 4.050 m² (zone 2) bedraagt. Hij schat dat de sliblaag een gemiddelde hoogte heeft van 50 à 60 cm, zodat hij bij een "voorzichtig[e] schatting aan een hoeveelheid van +/- 3100 m³ slib [komt] die op het grasland werd gedumpt".

Met betrekking tot zone 1 stelt hij nog vast dat de specie er bestaat "uit minerale kleibodem hetgeen er zou kunnen op wijzen dat de vijver dieper werd uitgegraven van een oorspronkelijk niveau. Deze klei ligt in enkele hopen bovenop het slib wat er op wijst dat dit als een van de laatste vrachten werd gedumpt".

3.4. Op 22 februari 2021 wordt tweede verzoeker gehoord.

3.5. Naar aanleiding van het proces-verbaal dat wordt opgesteld, legt het Agentschap voor Natuur een Bos bij een beslissing van 12 april 2021 de volgende bestuurlijke maatregelen op aan de verzoekende partijen:

> "1) Bodemanalyse en attest voor her gebruik: gelet op het grote volume waarmee het grasland werd opgehoogd, moet deze specie voorzien worden van een bodemattest na analyse.
> Voordat de specie kan worden afgegraven moeten volgende maatregelen worden genomen:
> * Er moet een technisch verslag worden opgemaakt door een erkende bodemsaneringsdeskundige. […]
> Een kopie van dit bodemrapport dient te worden overgemaakt aan de titularis van dit besluit houdende bestuurlijke maatregelen via het e-mailadres in hoofding.
> * Er moet een aanvraag tot grondverzettoelating worden ingediend vooraleer deze kan worden afgegraven en hergebruikt. Deze aanvraag kan men richten tot instanties zoals Grondbank vzw of Grondwijzer vzw.
> * Er geldt eveneens een meldingsplicht bij OVAM voor het transport van de (afgegraven) specie.
> * De specie kan afhankelijk van het resultaat van de bodemanalyse ofwel gebruikt worden voor andere landbouwdoeleinden op een akker of worden afgevoerd naar een erkende grondverwerkingsfirma. Indien uit de analyse zou blijken dat de specie vervuild is met ongewenste stoffen dan is afvoer naar een firma die grondverwerking of -sanering doet de enige optie.
> Het hergebruik van de specie mag in geen geval leiden tot werken die gebonden zijn aan een omgevingsvergunning tenzij deze omgevingsvergunning voorhanden is.
> 2) Herstel van het 'Historisch Permanent Grasland' (HPG):
> - Voor het afgraven van de specie moet te allen tijde gebruik worden

gemaakt van de aanrijplaten om het verkeer van en naar de werkzone te maken. Deze platen moeten ervoor zorgen dat bijkomende bodemverdichting door zwaar verkeer wordt vermeden. Het uitvoeren van de ruimingswerken zonder gebruik te maken van deze platen zal leiden tot stillegging van de werken. Het afvoeren van de specie zal het best gebeuren via een vooraf bepaalde route over het erf van de aanpalende landbouwer / gebruiker van de weides.
- Om een natuurlijk herstel van het permanent grasland te bekomen moet alle specie van de weidepercelen worden verwijderd samen met de toplaag van het grasland in de zones waar deze door de specie werd bedolven.
Bij het afgraven van de specie moet men m.a.w. ook minimaal de bovenste 3 centimeter van het grasland afplaggen. Deze laag zal hoofdzakelijk bestaan uit dood gras en graswortels dat onder het slib lag. Na het plaggen moet de oude grasmat volledig zijn afgeschraapt zonder dat hierbij te diep werd afgegraven. Door het verwijderen van deze gecompacteerde laag zal de aanwezige natuurlijke zaadbank de kans krijgen terug te ontwikkelen.
- Enige vorm van bodembewerking na het afgraven van de specie en afplaggen van de oude grasmat is verboden.
- Indien nodig mag de afgegraven zone op het weideperceel éénmalig worden bijgezaaid met een soortenrijk weidemengsel. Deze maatregel kan slechts gebeuren na een gezamenlijk terreinbezoek met de titularis van dit BHBM en mag pas gebeuren na 15/03/2022. Dit her inzaaien mag slechts handmatig gebeuren op de plaatsen waar de natuurlijke zaadbank niet tot voldoende herstel heeft gezorgd.
- Op de locatie waar de grasmat werd gescheurd en omgezet naar fauna akker mag er geen bodembewerking worden uitgevoerd. Deze locatie mag enkel worden gemaaid en/of begraasd en zal zodoende natuurlijk evolueren naar een soortenrijke situatie.
3) Herstel van de bosrand van het provinciaal bos ‘Hoge Netelaar’:
Alle opgehoopte verhakseld hout moet uit de bosrand van het provinciebos worden gehaald en uit het bos worden verwijderd.”

3.6. Tegen de voormelde beslissing houdende bestuurlijke maatregelen stellen de verzoekende partijen bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

Er vindt een digitale hoorzitting plaats op 31 mei 2021.

De afdeling Handhaving verleent op 25 juni 2021 advies.

Op 11 oktober 2021 dient de raadsman van de verzoekende partijen nog een replieknota in.

3.7. Bij besluit van 25 oktober 2021 verklaart de Vlaamse minister

het bestuurlijk beroep ongegrond en bevestigt zij de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 12 april 2021.

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

> "Conform artikel 2.5° van het Natuurdecreet wordt onder een 'HPG' het volgende verstaan: 'een halfnatuurlijke vegetatie bestaande uit grasland gekenmerkt door het langdurige grondgebruik als graasweide, hooiland of wisselweide met ofwel cultuurhistorische waarde, ofwel een soortenrijke vegetatie van kruiden en grassoorten waarbij het milieu wordt gekenmerkt door aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones'. Verwijzend naar de mest- en natuurbehoudsregelgeving[...] kan worden besloten dat onder een 'langdurig grondgebruik' een onafgebroken gebruik van 5 jaar verstaan moet worden. Op het beschikbare luchtfotomateriaal[...] op Geopunt.be is duidelijk te zien dat de percelen in kwestie vanaf 2000 ononderbroken als grasland dienst deden. Aan de vereiste van 'een langdurig grondgebruik als graasweide, hooiland of wisselweide' is aldus voldaan.
> De stelling van beroepsindieners dat ten gevolge van het ontbreken van luchtfotomateriaal in het dossier het element van 'langdurig grondgebruik' niet werd aangetoond, is niet deugdelijk. Het luchtfotomateriaal waarvan sprake is immers vrij consulteerbaar op geopunt.be. Het betreffende luchtfotomateriaal spreekt bovendien voor zich, waardoor het in voorliggend geval vaststaat dat er sprake was van een, minstens sinds het jaar 2000, 'langdurig grondgebruik als graasweide, hooiland of wisselweide'.
> De cultuurhistorische waarde wordt bepaald aan de hand van de door de mensen aangebrachte en in stand gehouden elementen en structuren (kleine landschapselementen) in vroegere perioden en hun historische ontwikkeling. De reden waarom bepaalde elementen werden aangebracht, bepaalt (deels) hun waarde. *In casu* kan worden gesteld dat het langdurig grondgebruik als grasland (graasweide, hooiland of wisselweide) in combinatie met de aanwezigheid van de door de mensen aangebrachte en in stand gehouden elementen zoals laantjes, grachten, sloten, bomenrijen en dergelijke (kleine landschapselementen) de 'cultuurhistorische waarde' van het HPG bepaalt. Dergelijke kleine landschapselementen zijn, afgaand op het luchtfotomateriaal en het fotomateriaal[...] dat door de verbalisant tijdens de controle van de percelen werd gemaakt, duidelijk aanwezig. De topografische kaart[...] toont aan dat de graslanden langs 1 zijde worden begrensd door een gracht, dat een andere gracht in het grasland is gelegen. Langs beide grachten staan bomen. De grachten impliceren de aanwezigheid van een microreliëf.
> De classificatie van de graslandpercelen als HPG is dan ook, in tegenstelling tot wat beroepsindieners beweren, niet louter gebaseerd op de BWK, maar is ook gesteund op luchtfotomateriaal, het plaatsbezoek van de verbalisant en de ligging van de percelen in de Speciale Beschermingszone Habitatrichtlijngebied 'Westvlaams Heuvelland'.

Het gegeven dat beroepsindieners niet in kennis werden gesteld van de kwalificatie van de percelen als HPG doet hieraan geen afbreuk. Het behoort immers tot de verantwoordelijkheid van de eigenaar/gebruiker die werkzaamheden uitvoert of laat uitvoeren die een impact hebben op de grasvegetatie, om vooraf op afdoende wijze na te gaan of zich afdoende te bevragen omtrent wat toegelaten is conform de natuurregelgeving (en desgevallend andere regelgevingen) en wat niet. Tijdens zijn verhoor op 22 februari 2021 stelde beroepsindiener […] dit niet te hebben gedaan.
De verwijzing in het proces-verbaal naar de ligging van de percelen in 'faunistisch voornaam gebied' en de stelling dat vanwege deze ligging de graslanden conform artikel 8 van het Natuurbesluit beschermd zouden zijn, is volgens beroepsindieners niet correct. Beroepsindieners stellen dat nergens in de natuurbeschermingswetgeving naar het begrip 'faunistisch voornaam gebied' wordt verwezen en concluderen dat dit begrip niet meer is dan een aanduiding op de BWK waaraan geen rechtsgevolgen verbonden zijn. Beroepsindieners menen dat de aanduiding van de graslandpercelen als faunistisch voornaam gebied niet kan dienen als rechtsgrond voor de bestreden beslissing. In de replieknota volharden de beroepsindieners in hun stelling.
De term 'faunistisch voornaam gebied' komt voor in artikel 7.4° van het Natuurbesluit, voor wat de vegetaties betreft die worden beschouw als HPG (bijlage IV van het Natuurbesluit). In bijlage IV staat 'HP met overdruk fauna' opgenomen als een vegetatie die kan worden beschouwd als een HPG. Het is aldus correct dat de term 'faunistisch voornaam gebied' niet in deze exacte bewoordingen in de natuurregelgeving voorkomt, doch de verwijzing naar bijlage IV van het Natuurbesluit is ter zake sluitend gezien hiermee hetzelfde vegetatietype wordt aangeduid. Verwerende partij kon dan ook terecht verwijzen naar de percelen als gelegen in 'faunistisch voornaam gebied'. Het argument van de beroepsindieners is niet deugdelijk.
[…]
Beroepsindieners betwisten de rechtsgeldigheid van maatregel 3 die het verwijderen van alle verhakselde hout uit de bosrand en het bos beveelt. Verwerende partij gebruikte hiervoor als rechtsgrond een vermeende schending van een voorwaarde van de afgeleverde kapmachtiging KMPB/WV/20/0120, met name het verbod om ingrijpende wijzigingen en beschadigingen aan de bodem, de strooisel- en kruidlaag van het bosperceel toe te brengen (artikel 3.6° kapmachtiging). Vooreerst argumenteren beroepsindieners dat de kapmachtiging pas werd verleend op 22 november 2020, terwijl de werken al van eind augustus - begin september 2020 dateren. Beroepsindieners waren niet gebonden door een kapmachtiging die op het moment van de werken nog niet bestond en konden deze aldus niet geschonden hebben. De kapmachtiging werd bovendien enkel aan de NV verleend en heeft enkel betrekking op perceel 136B, terwijl de bestreden beslissing spreekt over de percelen 119K en 119L. Tot slot stellen beroepsindieners dat er geen sprake is van een ingrijpende wijziging van de bosbodem, minstens werd dit niet door de verwerende partij aangetoond. In de replieknota wordt gesteld dat het fotomateriaal dat als bijlage bij het aanvankelijk proces-verbaal werd gevoegd en waarop het verhakselde hout te zien is, niet aantoont dat de bosbodem was beschadigd.

Het is op basis van het dossier niet voldoende duidelijk of het dumpen van het verhakselde hout in het bos, zoals beroepsindieners stellen, is gebeurd vooraleer de kapmachtiging werd afgeleverd, dan wel het gevolg is van de afgeleverde kapmachtiging dat het hakhoutbeheer op perceel 136B toeliet. Gelet op het voorgaande is het onvoldoende om het niet naleven van de kapmachtiging die bovendien enkel aan beroepsindiener […] werd afgeleverd, als rechtsgrond voor het opleggen van maatregel 3 van de bestreden beslissing te gebruiken. Ook het bosperceel (136B) waarop het verhakselde hout werd achtergelaten, is niet in de bestreden beslissing vermeld. *In casu* wordt geoordeeld dat de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht, dat stelt dat de bestreden beslissing de feitelijke en juridische elementen waarop de maatregel is gesteund op afdoende wijze moet weergeven, werd geschonden. Uit het dossier blijkt echter duidelijk dat ten gevolge van het opbrengen van het verhakselde hout de bosbodem werd beschadigd waardoor minstens een schending van artikel 96 van het Bosdecreet[…] kan weerhouden worden. De stelling in de replieknota dat dit op basis van het fotomateriaal niet werd aangetoond, klopt niet. Op het fotomateriaal is immers duidelijk te zien dat op de plaatsen waar het verhakselde hout in de bosrand werd opgebracht, de bosvegetatie was verdwenen.
Het schenden van de motiveringsplicht wordt in voorliggend geval niet van die aard geacht dat dit een gegrondverklaring van het beroep rechtvaardigt. Gelet op de devolutieve werking van het beroep, heeft de minister een eigen beoordelingsbevoegdheid. *In casu* kan maatregel 3 behouden blijven aangezien een schending van artikel 96 van het Bosdecreet voldoende vaststaat in hoofde van beroepsindieners.
Verwijzend naar artikel 16.4.4 van het DABM zijn beroepsindieners van mening dat de bestreden beslissing disproportioneel is.
Conform artikel 16.4.4 van het DABM mag er bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen geen kennelijke wanverhouding bestaan tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen ten grondslag liggen, en de maatregelen die op grond van die feiten worden opgelegd.
Beroepsindieners maken niet aannemelijk waarom de bestreden maatregelen kennelijk onredelijk zijn. Gelet op de doelstelling van een bestuurlijke maatregel, het ongedaan maken van een wederrechtelijke situatie en het herstel naar de oorspronkelijke toestand, worden voormelde maatregelen niet als kennelijk onredelijk beschouwd."

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 16.4.5 en 16.4.17 van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene

bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM), van artikel 2, 5°, van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' (hierna: natuurbehouddecreet), van 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' (hierna: natuurbesluit), van de motiveringsplicht vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' (hierna: motiveringswet) en van het motiveringsbeginsel.

Eerste onderdeel

4.1. De verzoekende partijen menen dat de betrokken percelen ten onrechte als historisch permanent grasland worden gekwalificeerd. De historisch permanente graslanden werden juridisch niet verankerd, zodat het kaartmateriaal louter informatief is. De biologische waarderingskaart heeft geen bindende en verordenende kracht, zodat het bestaan van een historisch permanent grasland niet louter op basis van die kaart mag worden afgeleid. In dit geval geldt dat des te meer omdat de percelen op de biologische waarderingskaart zijn aangeduid als soortenarm permanent cultuurgrasland.

Nog volgens de verzoekende partijen bevat artikel 2, 5°, van het natuurbehouddecreet een cumulatieve lijst van elementen waaraan een historisch permanent grasland moet voldoen. Een bestuurlijke maatregel kan pas worden opgelegd op basis van de kwalificatie van een grond als historisch permanent grasland wanneer aan alle decretaal vereiste voorwaarden is voldaan. Het volstaat niet dat er sprake is van een langdurig grondgebruik als grasland omdat een langdurig gebruik als graasweide, hooiland of wisselweide moet worden aangetoond, wat *in casu* niet het geval is. Bovendien is het beweerde langdurig gebruik enkel gebaseerd op één foto. Voorts is er geen soortenrijke vegetatie aanwezig en wordt ook de cultuurhistorische waarde van de percelen niet aangetoond. Het gegeven dat op de percelen twee grachten voorkomen waarlangs bomen staan, volstaat volgens de verzoekende partijen niet om te besluiten dat er sprake is van een microreliëf of van grasland met een cultuurhistorische waarde. Bovendien vormen de aard van het milieu en het reliëf afzonderlijke

beoordelingselementen. De aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones vormt geen bewijs van de cultuurhistorische waarde van het betrokken grasland.

Tweede onderdeel

4.2. De verzoekende partijen betogen dat de kwalificatie van de percelen als historisch permanent grasland niet kan worden gebaseerd op luchtfotomateriaal, op het plaatsbezoek van de verbalisant noch op de ligging van de percelen in het habitatrichtlijngebied ‘Westvlaams Heuvelland’.

Zij stellen in het ongewisse te zijn over de stukken die de verwerende partij in aanmerking heeft genomen om tot de kwalificatie als historisch permanent grasland te besluiten. In dit verband wijzen zij erop dat tijdens het plaatsbezoek van het Agentschap geen soortenrijke of cultuurhistorische vegetatie werd aangetroffen. Zij benadrukken tegelijk dat niet elk perceel grasland waarop of waarrond kleine landschapselementen, zoals grachten of bomen aanwezig zijn, als een grasland met een cultuurhistorische waarde moet worden beschouwd. De beschouwing dat de percelen gelegen zijn in het habitatrichtlijngebied ‘Westvlaams Heuvelland’ spreekt de kwalificatie als historisch permanent grasland tegen, aangezien dit gebied niet aangeduid is voor de bescherming van de aanwezige historisch permanente graslanden.

Derde onderdeel

4.3. Volgens de verzoekende partijen is er geen sprake van de ligging van de percelen in ‘faunistisch voornaam gebied’ daar dit begrip niet voorkomt in de natuurbeschermingswetgeving. Faunistisch voornaam gebied is volgens hen niet meer dan een aanduiding op de biologische waarderingskaart. Er kunnen geen rechtsgevolgen verbonden worden aan de ligging in dit gebied en de aanduiding ervan is niet tegenstelbaar. In tegenstelling tot wat in de motivering van de bestreden beslissing wordt vermeld, komt dit begrip niet voor in artikel 7, 4°, van het natuurbesluit.

5. De verwerende partij antwoordt dat tot het bestaan van een historisch permanent grasland kan worden besloten op basis van pertinente en overeenstemmende gegevens en dat ook de aanduiding op de biologische waarderingskaart daarbij betrokken kan worden. In de bestreden beslissing wordt besloten tot de aanwezigheid van een historisch permanent grasland op basis van de ligging van de percelen in faunistisch voornaam gebied en de aanduiding als soortenarm permanent cultuurgrasland op de biologische waarderingskaart, op het gegeven dat de graslanden deel uitmaken van een biotoop van vleermuizen die beschermd zijn door het habitatrichtlijngebied, en op basis van feitelijke vaststellingen waaruit blijkt dat de percelen vanaf het jaar 2000 ononderbroken dienst hebben gedaan als graasland en de vastgestelde aanwezigheid van door de mens aangebrachte en in stand gehouden kleine landschapselementen.

6. In hun memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen gelden dat artikel 2, 5°, van het natuurbehouddecreet een cumulatieve opsomming van elementen bevat en dat de kwalificatie als historisch permanent grasland pas kan worden aangenomen nadat alle door het decreet bedoelde elementen daadwerkelijk aanwezig zijn.

7. De verzoekende partijen herhalen in hun laatste memorie dat niet elk grasland met enkele bestaande kleine landschapselementen, een ‘cultuurhistorische waarde’ heeft. Voorts benadrukken zij dat de aard van het milieu en het reliëf van het grasland op grond van artikel 2, 5°, van het natuurbehouddecreet, een afzonderlijk beoordelingscriterium vormen bij de kwalificatie van een perceel als historisch permanent grasland.

Beoordeling

8. Het begrip ‘historisch permanent grasland’ wordt in artikel 2, 5°, van het natuurbehouddecreet omschreven als “een halfnatuurlijke vegetatie bestaande uit grasland gekenmerkt door het langdurige grondgebruik als graasweide, hooiland of wisselweide met ofwel cultuurhistorische waarde, ofwel een soortenrijke vegetatie van kruiden en grassoorten waarbij het milieu wordt gekenmerkt door aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken

microreliëf, bronnen of kwelzones”.

9. De biologische waarderingskaart heeft geen verordenende of bindende kracht. Daaruit volgt evenwel niet dat de verwerende partij de gegevens van deze waarderingskaart - waaronder ook de aanduiding van de percelen als ‘faunistisch voornaam gebied’ - niet als indicatief element bij haar beoordeling heeft mogen betrekken. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt bovendien dat de kwalificatie van de betrokken percelen als historisch permanent grasland niet enkel steunt op de biologische waarderingskaart, maar dat de beoordeling op dit vlak mede steunt op luchtfoto’s, de feitelijke vaststellingen naar aanleiding van het plaatsbezoek van de toezichthouder en de ligging van de percelen in de speciale beschermingszone habitatrichtlijngebied ‘Westvlaams Heuvelland’. De kritiek van de verzoekende partijen gaat bijgevolg uit van een partiële lezing van de in de bestreden beslissing opgegeven motieven.

10. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat op luchtfoto’s duidelijk te zien is dat de betrokken percelen “vanaf 2000 ononderbroken” als grasland gebruikt werden, dat dit fotomateriaal vrij consulteerbaar is op geopunt.be en dat de luchtfoto’s voor zich spreken, waardoor vaststaat dat er minstens sinds het jaar 2000 sprake is van een “langdurig grondgebruik als graasweide, hooiland of wisselweide”. De verzoekende partijen weerleggen niet dat, zoals uit de luchtfoto’s nochtans blijkt, het perceel effectief gebruikt werd als grasland.

Wat het ‘langdurig gebruik’ betreft, wordt in de bestreden beslissing gesteld dat hieronder “een onafgebroken gebruik van 5 jaar” moet worden verstaan. Anders dan de verzoekende partijen beweren, blijkt uit de motivering van de bestreden beslissing dat de verwerende partij zich heeft gebaseerd op meerdere luchtfoto’s die beschikbaar zijn via geopunt.be.

11. Met het loutere standpunt dat de aanwezigheid van twee grachten waarlangs bomen staan, niet volstaat om te besluiten tot het bestaan van een microreliëf of van een grasland met cultuurhistorische waarde, tonen de verzoekende partijen niet aan dat de kwalificatie van de betrokken percelen als historisch permanent grasland gebaseerd is op onjuiste gegevens. Het gegeven dat

het habitatrichtlijngebied ‘Westvlaams Heuvelland’ niet is aangeduid voor de bescherming van historisch permanent grasland, doet evenmin besluiten dat de verwerende partij de percelen ten onrechte als historisch permanent grasland heeft gekwalificeerd.

12. Op basis van het geheel van de bovenstaande, pertinente en overeenstemmende gegevens kon de verwerende partij op goede gronden de betrokken percelen aanmerken als ‘historisch permanent grasland’.

13. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

14. Een tweede middel wordt genomen uit de schending van de artikelen 16.4.4 en 16.4.17 DABM, van de formele- en de materiëlemotiveringsplicht, van het motiveringsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partijen zijn de opgelegde bestuurlijke maatregelen disproportioneel vermits zij het perceel moeten herstellen als historisch permanent grasland, terwijl de gewestelijke toezichthouder zelf heeft verklaard dat slechts een klein stuk van het bewuste grasland werd gescheurd en ingezaaid met een faunamengsel. Bovendien moeten zij allerhande maatregelen nemen uit het bosdecreet en het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 2007 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ en moeten zij alle verhakseld hout uit de bosrand van het provinciebos halen.

Dit argument werd reeds in het administratief beroepschrift opgeworpen, maar werd in de bestreden beslissing slechts beantwoord met een stijlformule, zonder de aangevoerde argumenten concreet te weerleggen. Bijgevolg is de bestreden beslissing gebrekkig gemotiveerd en is de verwerende

partij de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht niet nagekomen.

15. De verwerende partij antwoordt dat de kritiek zeer algemeen geformuleerd is, dat alleszins niet wordt aangetoond dat de opgelegde bestuurlijke maatregelen ‘kennelijk’ disproportioneel zijn en dat de stijlformule waarnaar wordt verwezen een onderdeel is van een veel ruimere motivering.

Beoordeling

16. 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.

De verzoekende partijen zijn gehouden tot het afgraven van de specie op het historisch permanent grasland, waarbij zij ook minimaal de bovenste 3 centimeter van het grasland moeten afplaggen. Gelet op het grote volume waarmee het grasland werd opgehoogd, moeten zij tevens een bodemattest voorleggen na analyse van de specie. Op de locatie waar de grasmat werd gescheurd en omgezet in fauna akker, mogen zij geen bodembewerking uitvoeren opdat die locatie op natuurlijke wijze kan evolueren naar een soortenrijke situatie. Tot slot moeten de verzoekende partijen alle opgehoopte, verhakseld hout uit de bosrand van het provinciebos verwijderen.

Deze maatregelen zijn, de omstandigheden van de zaak in acht genomen, niet kennelijk onredelijk om de doelstelling van de bestuurlijke maatregel te realiseren, met name het “ongedaan maken van een wederrechtelijke situatie en het herstel naar de oorspronkelijke toestand”. Dat de gewestelijke toezichthouder heeft verklaard dat slechts een klein stuk van het bewuste blok grasland werd gescheurd en ingezaaid met een faunamengsel, doet niet anders besluiten, nu aan de verzoekende partijen voor dat gedeelte van het grasland

slechts een onthoudingsplicht wordt opgelegd, met name moeten zij zich onthouden van enige bodembewerking op die locatie, die “enkel [mag] worden gemaaid en/of begraasd” opdat zij “zodoende natuurlijk [zal] evolueren naar een soortenrijke situatie”. De verzoekende partijen overtuigen niet van de kennelijke onredelijkheid van de opgelegde onthoudingsplicht.

17. In hun administratief beroepschrift hebben de verzoekende partijen het volgende aangevoerd:

> “Art. 16.4.4 DABM bepaalt dat bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen er moet 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. De opgelegde bestuurlijke maatregel mag niet disproportioneel zijn.
> In casu is er sprake van een disproportionele maatregel.
> Verzoekster moet een uitgebreid herstel uitvoeren van het beweerde HPG en krijgt ook nadien nog verschillende maatregelen opgelegd. Nochtans heeft de toezichthouder zelf verklaard tijdens het verhoor van dhr. […] dat slechts ‘een klein stuk van het bewuste blok grasland werd gescheurd en ingezaaid met een faunamengsel’. Bovendien moet verzoekster allerhande maatregelen nemen uit het Bodemdecreet en het Vlarebo[…] en alle verhakseld hout uit de bosrand van het provinciebos halen.
> Dat is volkomen disproportioneel.”

In het beroepschrift beperken de verzoekende partijen zich tot het parafraseren van artikel 16.4.4 DABM en het vermelden van de hen opgelegde bestuurlijke maatregelen, om vervolgens te besluiten dat deze maatregelen “volkomen disproportioneel” zijn. De verwerende partij kan niet op concrete wijze antwoorden op argumenten die volgens de verzoekende partijen erop wijzen dat de bestuurlijke maatregelen kennelijk onredelijk zijn, wanneer de verzoekende partijen zelf nalaten dergelijke concrete argumenten aan te brengen. De vermelding van de verklaring van de toezichthouder dat slechts “een klein stuk van het bewuste blok grasland werd gescheurd en ingezaaid met een faunamengsel”, doet niet anders besluiten aangezien de verzoekende partijen niet uiteenzetten op welke wijze die verklaring tot een kennelijke onredelijkheid van (een van) de opgelegde maatregelen moet doen besluiten.

18. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

19. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending van de artikelen 16.4.5 en 16.4.17 DABM, van artikel 96 van het bosdecreet van 13 juni 1990, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van het motiveringsbeginsel.

Zij stellen vast dat de verwerende partij een bestuurlijke maatregel heeft opgelegd wegens de schending van artikel 96 van het bosdecreet, terwijl de toezichthouder geen inbreuk op die bepaling heeft vastgesteld. In de bestreden beslissing wordt erkend dat het niet naleven van de kapmachtiging onvoldoende is als rechtsgrond voor het opleggen van het verplicht herstel van de bosrand van het provinciaal bos ‘Hoge Netelaar’. Noch in het aanvankelijk proces-verbaal, noch in het besluit houdende bestuurlijke maatregelen wordt melding gemaakt van een schending van artikel 96 van het bosdecreet. De verwerende partij steunt zich louter op een eigen beoordeling van de foto’s, zonder zelf ter plaatse te zijn geweest. Niet elke wijziging of beschadiging van de bodem, de strooisel-, kruid- of boomlaag in een bos is verboden. Artikel 96 van het bosdecreet kan enkel geschonden zijn wanneer een ‘ingrijpende’ wijziging of beschadiging wordt vastgesteld. Daarover wordt in de bestreden beslissing niets uiteengezet. Zelfs het bestaan van enige beschadiging wordt niet aangetoond. Het is immers niet omdat er op een stuk grond verhakseld hout wordt aangetroffen dat ook de bosbodem daardoor beschadigd werd. Ook uit het aanvankelijk proces-verbaal blijkt geen vaststelling van een beschadiging van de bosbodem. Tot slot betwisten de verzoekende partijen dat uit het fotomateriaal kan worden afgeleid dat de bosvegetatie verdwenen is. Het plaatselijk verdwijnen van bepaalde bosvegetatie zou trouwens onvoldoende zijn als bewijs van een ‘ingrijpende’ wijziging of beschadiging van de bosbodem.

20. De verwerende partij stelt dat niet kan worden betwist dat de gewestelijke toezichthouder tijdens het plaatsbezoek op 5 november 2021 in de bosrand verhakseld hout heeft aangetroffen. In het aanvankelijk proces-verbaal werd verwezen naar de kapmachtiging van 12 november 2020 en werd vastgesteld dat die machtiging verleend werd na de ruimingswerken aan de vijver. Door in de kapmachtiging als voorwaarde op te nemen dat het verboden was om ingrijpende wijzigingen en beschadigingen aan de bodem-, strooisel- en kruidlaag toe te brengen, wou men duidelijk maken dat er geen sprake was van een machtiging voor het wijzigen van de bodem of de strooisel- en kruidlaag en dat het verbod uit artikel 96 van het bosdecreet van toepassing bleef. In het besluit houdende bestuurlijke maatregelen werden de vaststellingen van het aanvankelijk proces-verbaal integraal hernomen. De verwerende partij wijst erop dat de bijzondere bewijswaarde van het proces-verbaal geldt voor de materiële, zintuiglijke vaststellingen en niet voor de juridische gevolgtrekkingen. In het aanvankelijk proces-verbaal heeft de gewestelijke toezichthouder genoegzaam aangegeven dat er sprake is van een ingrijpende wijziging van de bodem en strooisellaag. Het loutere feit dat hieraan niet uitdrukkelijk het juridisch gevolg wordt gekoppeld dat dit een schending van artikel 96 van het bosdecreet uitmaakt, doet geen afbreuk aan het feit dat de schending van die bepaling effectief feitelijk werd vastgesteld en werd opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal. In zoverre de verzoekende partijen betogen dat geen ‘ingrijpende’ wijziging of beschadiging is aangetoond en de Vlaamse minister zich enkel zou baseren op een fotodossier zonder zelf ter plaatse te zijn geweest, antwoordt de verwerende partij dat in de bestreden beslissing wordt verwezen naar de stukken van het dossier en dus niet enkel naar het fotomateriaal. Het dossier omvat ook de feitelijke vaststellingen van de gewestelijke toezichthouder, waaraan bijzondere bewijswaarde kleeft. Gelet op die bijzondere bewijswaarde komt het aan de verzoekende partijen toe om aan te tonen dat er geen sprake was van een ingrijpende wijziging, wat zij evenwel nalaten.

21. In hun memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen nog gelden dat de verklaring van de gewestelijke toezichthouder omtrent een ingrijpende wijziging van de bodem en strooisellaag niet behoort tot diens vaststellingen, dat het proces-verbaal wel degelijk een juridische gevolgtrekking

bevat, met name dat uit de voorwaarden van de verleende kapmachtiging wordt afgeleid dat het opeenhopen van verhakseld hout een ingrijpende wijziging is van de bodem en strooisellaag en dat in de bestreden beslissing wordt erkend dat het niet naleven van de kapmachtiging geen rechtsgrond kan bieden voor het opleggen van de bestuurlijke maatregel waarbij zij worden verplicht tot het herstel van de bosrand.

Beoordeling

22. Artikel 96 van het bosdecreet bepaalt:

> "Behoudens machtiging van het Agentschap of in de gevallen en onder de voorwaarden voorzien in een goedgekeurd beheersplan, zijn ingrijpende wijzigingen en beschadigingen van de bodem, de strooisel-, kruid-, of boomlaag verboden."

In het proces-verbaal wordt gewag gemaakt van de volgende vaststellingen:

> "[…] Aan de rechterzijde van de vijver is een onverharde bosdreef die richting het opgehoogde grasland loopt. Langs deze dreef loopt een waterloop die de grens vormt met het daarnaast, hoger gelegen bos 'Hoge Netelaar'. Dit bos is eigendom van de provincie West-Vlaanderen.
> Bij deze bosdreef is een duidelijk bewerkte zone te zien. De waterloop werd naar alle waarschijnlijkheid deels uitgegraven. We stellen ook vast dat er overal verhakseld hout ligt. Zowel als ondergrond van de bosdreef zelf als in grote hopen in de hoger gelegen rand naast de bosdreef.
> Aan de grote hopen verhakseld hout te zien vermoed[t] opsteller dat er een hoeveelheid takken of struiken werden verhakseld en in de bosrand werden geblazen. Deze bosrand behoort echter tot openbaar domein. […]."

Onder de hoofding "3) Administratieve terrein informatie" valt nog te lezen:

> "Op 12/11/2020 werd een kapmachtiging (KMPB/WV/20/0120) afgeleverd aan dhr. […] voor het uitvoeren van hakhoutbeheer op het kadastraal perceel waarop ook de vijver en de bewuste bosdreef ligt. De kapmachtiging dateert van ruim na de uitvoering van de ruimingswerken aan de vijver. De kapmachtiging werd aangevraagd door de […] vzw.
> Deze kapmachtiging kan worden beschouwd als een regulier middel om bepaalde snoeiwerken in het bos uit te voeren. In punt 6 van art. 3 van deze

machtiging staat echter duidelijk vermeld dat het verboden is om ingrijpende wijzigingen en beschadigingen aan de bodem, strooisel- en kruidlaag toe te brengen.
Het opéénhopen van verhakseld hout is een duidelijke ingrijpende wijziging van de bodem en strooisellaag. Het verhakseld hout dood[t] alle vegetatie die er onder terecht komt en zorgt voor een significante (plaatselijke) eutrofiëring van de bodem."

In het bestreden besluit wordt overwogen:

"Beroepsindieners betwisten de rechtsgeldigheid van maatregel 3 die het verwijderen van alle verhakselde hout uit de bosrand en het bos beveelt. Verwerende partij gebruikte hiervoor als rechtsgrond een vermeende schending van een voorwaarde van de afgeleverde kapmachtiging KMPB/WV/20/0120, met name het verbod om ingrijpende wijzigingen en beschadigingen aan de bodem, de strooisel- en kruidlaag van het bosperceel toe te brengen (artikel 3.6° kapmachtiging). Vooreerst argumenteren beroepsindieners dat de kapmachtiging pas werd verleend op 22 november 2020, terwijl de werken al van eind augustus - begin september 2020 dateren. Beroepsindieners waren niet gebonden door een kapmachtiging die op het moment van de werken nog niet bestond en konden deze aldus niet geschonden hebben. De kapmachtiging werd bovendien enkel aan de NV verleend en heeft enkel betrekking op perceel 136B, terwijl de bestreden beslissing spreekt over de percelen 119K en 119L. Tot slot stellen beroepsindieners dat er geen sprake is van een ingrijpende wijziging van de bosbodem, minstens werd dit niet door de verwerende partij aangetoond. In de replieknota wordt gesteld dat het fotomateriaal dat als bijlage bij het aanvankelijk proces-verbaal werd gevoegd en waarop het verhakselde hout te zien is, niet aantoont dat de bosbodem was beschadigd. Het is op basis van het dossier niet voldoende duidelijk of het dumpen van het verhakselde hout in het bos, zoals beroepsindieners stellen, is gebeurd vooraleer de kapmachtiging werd afgeleverd, dan wel het gevolg is van de afgeleverde kapmachtiging dat het hakhoutbeheer op perceel 136B toeliet. Gelet op het voorgaande is het onvoldoende om het niet naleven van de kapmachtiging, die bovendien enkel aan […] NV werd afgeleverd, als rechtsgrond voor het opleggen van maatregel 3 van de bestreden beslissing te gebruiken. Ook het bosperceel (136B) waarop het verhakselde hout werd achtergelaten, is niet in de bestreden beslissing vermeld. *In casu* wordt geoordeeld dat de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht, dat stelt dat de bestreden beslissing de feitelijke en juridische elementen waarop de maatregel is gesteund op afdoende wijze moet weergeven, werd geschonden. Uit het dossier blijkt echter duidelijk dat ten gevolge van het opbrengen van het verhakselde hout de bosbodem werd beschadigd waardoor minstens een schending van artikel 96 van het Bosdecreet[…] kan weerhouden worden. De stelling in de replieknota dat dit op basis van het fotomateriaal niet werd aangetoond, klopt niet. Op het fotomateriaal is immers duidelijk te zien dat op de plaatsen waar het verhakselde hout in de bosrand werd opgebracht, de bosvegetatie was verdwenen.
Het schenden van de motiveringsplicht wordt in voorliggend geval niet van

> die aard geacht dat dit een gegrondverklaring van het beroep rechtvaardigt. Gelet op de devolutieve werking van het beroep, heeft de minister een eigen beoordelingsbevoegdheid. *In casu* kan maatregel 3 behouden blijven aangezien een schending van artikel 96 van het Bosdecreet voldoende vaststaat in hoofde van beroepsindieners."

23. Uit het proces-verbaal blijkt dat de toezichthouder een grote hoeveelheid verhakseld hout heeft aangetroffen. Het 'ingrijpende' van de wijziging van de bosbodem is, zo blijkt uit het proces-verbaal, gelegen in het feit dat dit hout alle vegetatie die eronder terechtkomt doodt en voor een significante (plaatselijke) eutrofiëring van de bodem zorgt. De toezichthouder heeft tevens vastgesteld dat voor die ingrijpende wijziging geen machtiging van het Agentschap voor Natuur en Bos werd verkregen nu de betrokken machtiging precies vermeldt "dat het verboden is om ingrijpende wijzigingen en beschadigingen aan de bodem, strooisel- en kruidlaag toe te brengen". Aldus stelt de toezichthouder in wezen een inbreuk op artikel 96 van het bosdecreet vast. Dat hij die schending niet uitdrukkelijk als dusdanig benoemt, doet geen afbreuk aan de materiële vaststellingen, op grond waarvan de bevoegde Vlaamse minister - gezien haar eigen beoordelingsbevoegdheid ter zake - vervolgens, bij wijze van juridische gevolgtrekking op basis van diezelfde materiële vaststellingen, kon aannemen dat artikel 96 van het bosdecreet geschonden werd. De plaats in het proces-verbaal waar de vaststelling van de toezichthouder vermeld wordt, doet daarbij niet ter zake. Of een vaststelling van zintuiglijke of materiële aard is, dan wel neerkomt op een juridische gevolgtrekking, volgt immers enkel uit de aard zelf van de vaststelling.

Anders dan de verzoekende partijen het zien, kan de beschouwing dat het opeengehoopte hout een ingrijpende wijziging van de bodem en strooisellaag met zich meebrengt omdat de opeenhoping alle vegetatie doodt die eronder terecht komt en zorgt voor een significante eutrofiëring van de bodem, niet worden aanzien als een juridische gevolgtrekking van de kapmachtiging. Het betreft daarentegen een materiële vaststelling. De verzoekende partijen tonen de onjuistheid van die vaststelling niet aan.

24. Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeven maart 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**