

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.412 van 2 oktober 2025
in de zaak A. 240.654/VII-42.289**

In zake : A.V.

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 28 november 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 27 september 2023 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 2 juni 2023 houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 258.990 van 29 februari 2024 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

Verzoekster heeft een toelichtende memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Benjamin Meeusen heeft op 10 oktober 2024 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 september 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Verzoekster, die in persoon verschijnt, en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Benjamin Meeusen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoekster is eigenaar van een perceel grond gelegen te Aalter.

3.2. Op 14 februari 2017 wordt aan verzoekster een machtiging verleend voor het uitvoeren van kappingen op het perceel. De kapmachtiging bevat onder meer de volgende voorwaarden:

“[...] De stronken dienen behouden te blijven.
[...] Herbebossing is verplicht en moet uitgevoerd worden, ten laatste 1 jaar na de kapping, met: een roestvrije, aangepaste cultuurvariëteit van populier in een plantverband van bij voorkeur 8 x 8 meter (maximaal 10 x 10 meter)

of met inheemse boomsoorten in een plantverband niet wijder dan 2 x 2,5 meter.

[...] Het is verboden om ingrijpende wijzigingen en beschadigingen aan de bodem, de strooisel en kruidlaag toe te brengen.

[...] De kapping mag in geen geval leiden tot een vermindering van de huidige bosoppervlakte. Omvorming van bos naar tuin, aanplanten van sierstruiken, heesters of sierconiferen, aanleg van grasperk, gazon, bloemperken of andere tuinelementen, inbreng van landbouw- of tuingewassen, wijzigen van de struiklaag of de kruidlaag, houden van dieren, storten van afval en plaatsen of in stand houden van onvergunde constructies is niet toegestaan in het bos.”

3.3. Naar aanleiding van een plaatsbezoek op 13 april 2023, stellen natuurinspecteurs van het Agentschap voor Natuur en Bos een proces-verbaal op waarin melding wordt gemaakt van een schending van de artikelen 81, 90*bis* en 96 van het Bosdecreet van 13 juni 1990.

3.4. Bij besluit van 2 juni 2023 legt het Agentschap voor Natuur en Bos aan verzoekster de volgende bestuurlijke maatregel op:

“Herbebossen van de gekapte oppervlakte met een grootte van minstens 9 are, met bosplantsoen van inheems loofhout (zomereik, ruwe berk, zwarte els, winterlinde, haagbeuk, spork, hazelaar, lijsterbes, meidoorn) in een plantverband niet wijder dan 2 x 2,5 meter.”

Aan de bestuurlijke maatregel wordt een dwangsom gekoppeld “van honderd euro (100 €) per dag vertraging dat de opgelegde maatregel 1 niet, of slechts gedeeltelijk is uitgevoerd tegen de uiterste uitvoeringstermijn van 31/1/2024. De dwangsom vangt aan op 1 februari 2024 en loopt tot en met 31 maart 2024 (einde van het plantseizoen). Wanneer er na afloop van deze periode geen volledig herstel heeft plaatsgevonden vangt de bestuurlijke dwangsom voor maatregel 1 opnieuw aan vanaf 1 november 2024 tot en met 31 maart 2025, vanaf 1 november 2025 tot en met 31 maart 2026 en telkens dezelfde periode van het plantseizoen in de daaropvolgende jaren totdat het herstel effectief is uitgevoerd”.

De maximale dwangsom wordt bepaald op 100.000 euro.

3.5. Tegen voormelde beslissing stelt verzoekster bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.6. Met het thans bestreden besluit van 27 september 2023 verklaart de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het beroep gedeeltelijk gegrond en hervormt zij de beroepen bestuurlijke maatregel, in die zin dat de te herbebossen oppervlakte wordt gewijzigd van “minstens 9 are” naar “minstens 8 are (het achterste gedeelte van het perceel met als grenslijn de voet van de esdoorn)”.

De bestreden beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Op 14 februari 2017 werd voor het perceel te Aalter [...] kapmachtiging KMPB/OV/17/0031 afgeleverd voor een kap van populieren, berken, oude knotwilgen en cipressen over een oppervlakte van ca. 13 are. Als voorwaarden bij de kapmachtiging was opgenomen dat de stronken behouden dienden te blijven, herbebossing verplicht is, het toebrengen van ingrijpende wijzigingen aan de bodem, de strooisel en kruidlaag verboden is en de kapping niet mag leiden tot een vermindering van de huidige bosoppervlakte.

Op 13 april 2023 stelde natuurinspecteurs [M.Y.] en [T.B.] (hierna: ‘verbalisanten’) vast dat het bos werd gekapt. De kruidlaag bestaat uit grasland dat kort gehouden wordt. Op het perceel stonden verspreid nog overgebleven hoogstammige bomen van overwegend boskers met daarnaast es, linde en hulst. Alle stronken van de gekapte bomen werden verwijderd. De bestemming werd gewijzigd naar tuin/park.

Beroepsindiener erkende dat er na de kapping niet werd herbebost en betwiste dat het in casu om bos ging. Wijlen haar vader en echtgenoot hebben hier ruim 40 jaar geleden bomen geplant.

In een schriftelijke verklaring stelde beroepsindiener dat sommige voorwaarden in de kapmachtiging wel werden nageleefd. Beroepsindiener erkent dat de stronken inderdaad verwijderd werden. Beroepsindiener stelde ook dat de herbebossing niet succesvol was en waarschijnlijk te amateuristisch uitgevoerd aangezien zij spontaan gegroeide jonge boompjes van andere percelen verzameld had en verplant. De boompjes waren niet voorbereid op de verplanting, de bovenste grondlaag boven de onderliggende zavel in de plantzone was vrij ondiep en de voorbije seizoenen waren niet bevorderlijk voor een goede groei van jonge boompjes. Beroepsindiener zal zich het eerstkomende plantseizoen laten bijstaan door een professioneel. Volgens beroepsindiener werden geen ingrijpende wijzigingen/beschadigingen toegebracht aan de bodem, strooisel en kruidlaag. Alle nu aanwezige groei gebeurde spontaan en is geenszins enkel gras, maar het resultaat van aangewaaid zaad van aanpalende landbouwgrond (blijvend grasland).

Het bos was het resultaat van een aanplant in 1978 door haarzelf, haar overleden vader en echtgenoot. Er werd nooit een privébos beoogd, maar een tuin met veel bomen. Beroepsindiener kan zich echter wel vinden in de herbebossing, maar wil de te herbebossen oppervlakte verminderen naar 800 m².

Voormelde vaststellingen gaven aanleiding tot het opstellen van het aanvankelijk proces-verbaal GE.66B.H2.160064/2023 van 5 juni 2023. Hieraan werd de bestreden beslissing gekoppeld.

Bestuurlijke maatregelen kunnen volgens artikel 16.4.5 DABM worden opgelegd na de vaststelling van een milieumisdrijf of milieu-inbreuk en ten aanzien van diegene die een milieumisdrijf of milieu-inbreuk heeft gepleegd, alsook diegene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieumisdrijf of milieu-inbreuk kunnen uitmaken.

Proces-verbaal GE.66B.H2.160064/2023 en de bestreden beslissing maken melding van een schending van de artikelen 81, 90*bis* en 96 van het bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna: 'Bosdecreet').

Artikel 81 van het Bosdecreet stelt dat het niet naleven van de voorwaarden opgenomen in een kapmachtiging verboden is.

Artikel 90*bis* van het Bosdecreet stelt dat een ontbossing verboden is tenzij mits het bekomen van een omgevingsvergunning of een individueel toegestane ontheffing.

Artikel 96 van het bosdecreet stelt dat het ingrijpend wijzigen en beschadigen van de bodem, strooisel, kruid of boomlaag is verboden, behoudens machtiging van ANB of in de gevallen en onder de voorwaarden voorzien in een goedgekeurd beheerplan.

Beroepsindiener erkent dat zij geen herbebossing heeft uitgevoerd en de stronken verwijderd heeft, waardoor een schending van artikel 81 van het Bosdecreet werd begaan gezien de voorwaarden in de kapmachtiging uitdrukkelijk bepaalden dat de stronken behouden dienden te blijven, een herbebossing verplicht is en de kapping niet mag leiden tot een vermindering van de huidige bosoppervlakte. Door het verwijderen van de stronken en het periodiek maaien van het perceel werd de onderetage volledig verwijderd waardoor een schending van artikel 96 van het Bosdecreet werd begaan en door het omvormen van het bos naar gazon werd aan de grond een ander gebruik gegeven en dus een ontbossing uitgevoerd.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van artikel 16.6.1., § 2, 1^o DABM. Ze vallen onder de definitie van milieumisdrijf als vermeld in artikel 16.1.2.2^o DABM, waarvoor de verwerende partij conform artikel 16.4.5 en artikel 16.4.10, § 6 DABM derhalve rechtmatig kon overgaan tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen, met een flankerende dwangsom, via de bestreden beslissing.

Beroepsindiener verzet zich evenwel niet tegen de opgelegde herbebossing, maar vraagt wel om de te herbebossen oppervlakte te verminderen naar 8 are. Bij het plaatsbezoek van verbalisanten op 14 april 2023 werd de grenslijn van de te herbebossen oppervlakte vastgelegd als een rechte lijn die de voet van een esdoorn snijdt. In een e-mail van 27 april 2023 stelt verbalisant het volgende: 'Na lezing van uw verklaring, zullen wij de te bebossen en te behouden bosoppervlakte terugbrengen naar (minstens) 9 are. De kapmachtiging vermeldde 13 are. Deze beslissing werd genomen aan de hand van de meest duidelijke luchtfoto van ca. 2015, hier bijgevoegd. [...]' In haar

verklaring van 2023 stelt beroepsindiener dat het ‘herbebossen zou moeten verminderd worden tot ca. 800 ca. dit is het achterste gedeelte van het betreffende perceel waar de populieren stonden en deze waren te dicht aangeplant [...]. Bovendien is de grenslijn van deze aangeduide ca. 800 ca een rechte lijn waarbij deze de voet van de esdoorn snijdt. De esdoorn werd door de natuurinspecteurs van Natuur en Bos op 14 april 2023 ook voorgesteld als punt voor het begin van het privé-bos gedeelte. Deze esdoorn is ook goed te zien op de ontvangen foto’s van de toestand in 2018 na de kap. In het bestand in bijlage (grenslijn tot esdoorn (pijl) opp na de kap 2018) is de door mij voorgestelde grenslijn in het wit en de witte pijl wijst naar de voet van de esdoorn. [...]

Uit een opmeting via Geopunt.be van het perceel met als grenslijn de rechte lijn die de voet van de esdoorn snijdt, blijkt dat het gaat om een oppervlakte van ongeveer 850 m². De exacte oppervlakte kan echter niet op basis van Geopunt.be worden bepaald, maar redelijkerwijs kan aangenomen worden dat deze tussen de 8 en 9 are ligt. Gelet op de onduidelijkheid omtrent de exacte oppervlakte kan beroepsindiener op dit punt gevolgd worden.

Verder wil beroepsindiener aanplanten met cultuurvariëteiten van populier conform de kapmachtiging en niet met inheems loofhout zoals opgelegd in de bestreden beslissing.

Sinds de kapping wordt de voorheen beboste oppervlakte periodiek gemaaid, waardoor de onderetage vernietigd werd. Bij een aanplant van populier heeft de onderetage echter geen kans meer om zich goed te ontwikkelen. Op het ogenblik dat de kapmachtiging verleend werd, was deze kans er nog wel. Een heraanplant met populier is in casu dus niet langer aangewezen gelet op het belang van een goed ontwikkelde onderetage.

De bestreden beslissing werd door de verwerende partij genomen om een einde te stellen aan het vastgestelde milieumisdrijf, in casu de ontbossing, om de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen. Met de bestuurlijke maatregelen en de flankerende bestuurlijke dwangsom schept de bestreden beslissing de voorwaarden voor het beoogde herstel.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het verzoekschrift tot nietigverklaring bevat een eerste middel waarin de schending wordt aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet) en van het rechtszekerheidsbeginsel.

Verzoekster meent dat in de motivering van de bestreden beslissing geen rekening wordt gehouden met de “vijf aangehaalde argumenten, onderbouwd met relevante antecedenten, die aangevoerd werden [...] in haar beroep bij de minister”. Deze vijf argumenten vormen het eerste middel “aangevuld met info waar relevant” en kunnen als volgt worden samengevat:

- het betrokken perceel was in 1977 grasland zonder enige beplanting van bomen of struiken en was uitgerust met een rudimentair schuilhok voor dieren; enkel op het achterste gedeelte van dit perceel, het verst van de woning, werden populieren aangeplant;
- de aanwezigheid van een populierenbestand blijkt in het bijzonder uit de biologische waarderingskaart van 2001;
- vanaf 1978 is het perceel integraal te beschouwen als een tuin met veel bomen en dieren; in dit verband wordt verwezen naar verschillende edities van de digitale boswijzer waarin het perceel wordt aangeduid als “Geen bos – Bodembedekking die niet aan de definitie van ‘Bos’ voldoet”; tijdens het terreinbezoek van de natuurinspecteurs werd vastgesteld dat er een begrazing was door ganzen onder de bomen en dat de 38 gekapte populieren op het achterste deel van het betrokken perceel stonden; dit gedeelte van het betrokken perceel betrof dus geen plantsoen van gemengd loofhout;
- uit de kapmachtiging van 2017 vloeit voort dat het perceel geschikt was voor herbebossing net omdat het opnieuw aanplanten van populieren resulteert in een biologische waarde die vergelijkbaar is met de situatie van voor de kapping;
- de herstelmaatregelen die werden opgelegd door het Agentschap voor Natuur en Bos verschillen in belangrijke mate van de voorwaarden uit de kapmachtiging.

5. In haar toelichtende memorie herhaalt verzoekster dat de “motieven die nodig zijn voor de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur niet terug te vinden [zijn] in de overwegingen van het bestreden besluit”. Daarnaast voert zij voor het eerst de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel, doordat de opgelegde herstelmaatregelen in een korte periode van anderhalve maand ernstig in haar nadeel zouden zijn gewijzigd. Ter ondersteuning van dit argument verwijst verzoekster naar mailverkeer met de natuurinspectie waarin zou worden gesuggereerd dat de herstelmaatregelen uit de

oorspronkelijke kapmachtiging zouden volstaan, terwijl de bestreden beslissing deze herstelmaatregel uitsluit.

6. In haar laatste memorie maakt verzoekster bijkomend gewag van een schending van artikel 81 van het Bosdecreet van 13 juni 1990 en van artikel 16.4.4 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM).

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het middel

7. Artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ vereist dat het verzoekschrift tot nietigverklaring “een uiteenzetting van de feiten en de middelen” bevat. Onder middel in de zin van voormelde bepaling wordt verstaan: een voldoende duidelijke omschrijving van de rechtsregel of het rechtsbeginsel waarvan de schending wordt ingeroepen, alsook van de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt geschonden.

In zoverre de uiteenzetting van verzoekster bestaat uit een niet juridisch onderbouwde opsomming van feitelijke omstandigheden en grieven, wordt geen ontvankelijk middel ontwikkeld in de zin van voormelde bepaling.

8. De schending van het rechtszekerheidsbeginsel, artikel 81 van het Bosdecreet van 13 juni 1990 en artikel 16.4.4 DABM wordt laattijdig aangevoerd in de toelichtende memorie en de laatste memorie van verzoekster en is derhalve niet ontvankelijk.

Gegrontheid van het middel

9. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die

aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een afdoende wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat hij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

10. Met betrekking tot de voorkeur van verzoekster om de verplichting tot herbebossing uit te voeren met populier en niet met inheems loofhout, wordt in de bestreden beslissing het volgende gesteld:

“Verder wil beroepsindiener aanplanten met cultuurvariëteiten van populier conform de kapmachtiging en niet met inheems loofhout zoals opgelegd in de bestreden beslissing.

Sinds de kapping wordt de voorheen beboste oppervlakte periodiek gemaaid, waardoor de onderetage vernietigd werd. Bij een aanplant van populier heeft de onderetage echter geen kans meer om zich goed te ontwikkelen. Op het ogenblik dat de kapmachtiging verleend werd, was deze kans er nog wel. Een heraanplant met populier is in casu dus niet langer aangewezen gelet op het belang van een goed ontwikkelde onderetage.”

Aldus heeft de verwerende partij het beroepsargument van verzoekster uitdrukkelijk beantwoord. Voor het overige voert verzoekster niet aan dat de opgegeven motieven niet deugdelijk zouden zijn.

11. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat een persoon in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. *In casu* kan het rechtszekerheidsbeginsel niet worden ingeroepen ten aanzien van de vermeldingen in een e-mail van de natuurinspecteur die niet te beschouwen zijn als “het recht”.

Conclusie

12. Het eerste middel, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. In een tweede middel bekritiseert verzoekster “het verzaken door alle betrokken officiële instanties om belangrijke informatie te verstrekken” aangezien “[n]och [het] Agentschap Natuur & Bos, noch het Departement Omgeving, afdeling Handhaving, [haar] hebben [...] op de hoogte gebracht van de mogelijkheid van compenserende bebossing (boscompensatie *in natura*) zoals beschreven in artikel 90*bis* van het Bosdecreet”.

Verzoekster zet in essentie uiteen dat het binnen redelijke verwachtingen lag om haar te informeren over de mogelijkheden tot compenserende herbebossing overeenkomstig artikel 90*bis* van het Bosdecreet. Een compensatie *in natura* zou immers perfect mogelijk zijn op een ander perceel van verzoekster met dezelfde planologische bestemming. Zij wijt het gebrek aan informatie aan het feit dat “er hoogstwaarschijnlijk een link is tussen het uitkleuren van de percelen [...] voor de jacht sinds 2022 en de starre houding van de betrokken officiële instanties”.

14. In de toelichtende memorie verduidelijkt verzoekster dat aan artikel 90*bis* van het Bosdecreet van 13 juni 1990 een ruime interpretatie moet worden gegeven waardoor die bepaling niet alleen verbonden is met “woningbouw en verkaveling in bosgebied”, maar ook met het opleggen van een bestuurlijke maatregel “wat ook logisch is omdat de percelen zelf ook hun natuurwaarde behouden na de boscompensatie *in natura* omdat ze niet bebouwd of verhard worden”.

Beoordeling

15. De uiteenzetting van het middel vermeldt geen rechtsregels of rechtsbeginselen die geschonden zouden zijn door het niet informeren van verzoekster over de mogelijkheid tot boscompensatie overeenkomstig artikel 90*bis* van het Bosdecreet van 13 juni 1990.

16. Het tweede middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twee oktober tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams