RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 267.793 van 24 september 2026
in de zaak A. 241.768 /VII-42.491

In zake : L.S.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Evert Vervaet
kantoor houdend te 1700 Dilbeek
Tenbroekstraat 35
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 april 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 16 februari 2024 waarbij het beroep tegen de beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos van 31 oktober 2023 houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 261.071 van 17 oktober 2024 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 30 oktober 2025 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 september 2026.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Constance Petkova, die *loco* advocaat Evert Vervaet verschijnt voor verzoeker, en advocaat Kevan Aspeslagh, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3.1. Verzoeker is eigenaar van een aantal percelen grond te [K.].

3.2. Op basis van een kapmachtiging met kenmerk KMPB/VB/18/0210 mag hij overgaan tot een dunningskap (20 %) op de percelen. Aan die machtiging is als voorwaarde verbonden dat de kapping niet mag leiden tot een vermindering van de bestaande bosoppervlakte door het aanplanten van sierstruiken, heesters en sierconiferen en/of de aanleg van een grasperk, gazon, bloemperken of andere tuinelementen.

3.3. Tijdens een plaatsbezoek van een toezichthoudend bestuur, uitgevoerd op 24 september 2019, wordt vastgesteld dat op een van de percelen een ontbossing werd uitgevoerd: er werden bomen gekapt en ontstronkt om het perceel vervolgens in te zaaien met gras. Van deze vaststellingen wordt een proces-verbaal opgemaakt.

Aan verzoeker wordt als bestuurlijke herstelmaatregel opgelegd dat hij ten laatste tegen 31 maart 2022 dient over te gaan tot een aanplanting met zomereik in een plantverband niet wijder dan 2,5 x 2,5 meter (hierna: BHBM.2019.IO.043).

3.4. In de loop van de maanden maart en april 2023 begeven toezichthouders van het Agentschap voor Natuur en Bos zich opnieuw ter plaatse om na te gaan of de voordien opgelegde bestuurlijke maatregelen effectief werden uitgevoerd. Bij die controles wordt vastgesteld dat er onvoldoende bomen werden aangeplant en dat de afstand van de aangeplante bomen ongeveer 5 meter bedraagt. Naar aanleiding van het controlebezoek van 12 april 2023 wordt vastgesteld dat er een omheining, bestaande uit draad en houten palen, werd geplaatst.

3.5. Op 31 oktober 2023 legt het Agentschap voor Natuur en Bos aan verzoeker de volgende bestuurlijke maatregelen op:

> "Aanplantingen met zomereik (*Quercus robur*) over de volledige oppervlakte van 4.292 m² zodat er op perceel 6C een plantverband wordt bekomen van niet wijder dan 2.5 x 2.5 meter. Waar er reeds geplant is maar in een te wijd verband, moet er tussen worden geplant tot het gevraagde plantverband is bereikt.

Plantsoenmaat is 80/100 cm. De te planten bomen moeten geplant worden gelijkmatig verspreid over het ontboste stuk. De plantsoenen moeten voldoende kwalitatief zijn en moeten daartoe betrokken worden uit een professionele boomkwekerij. De jonge bomen moeten geplant worden 'volgens de regels van de kunst', in plantgaten die voldoende ruimte bieden opdat de wortels daarin terecht kunnen, de stamspillen rechtop geplaatst, de topscheuten op de boomtoppen onbeschadigd, zodanig dat een normale rechtopgaande groei mogelijk zal zijn. De aankoopfactuur en herkomstcertificaat gelden als bewijs.
Afgestorven plantsoen dient vervangen te worden (inboeten) tijdens het eerste plantseizoen dat volgt op het afsterven ervan totdat het hogergenoemde plantverband bereikt wordt met levend plantsoen.
Volledig verwijderen van de paplaurier zodat er geen wortels achterblijven."

Aan het niet-tijdig uitvoeren van deze maatregelen wordt een dwangsom verbonden van 150 euro per dag vertraging met een maximum van 150.000 euro.

3.6. Verzoeker stelt tegen voormelde beslissing bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.7. In het kader van deze beroepsprocedure adviseert de afdeling Handhaving om het beroep als ongegrond af te wijzen.

3.8. Met het thans bestreden besluit van 16 februari 2024 verklaart de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het beroep van verzoeker ongegrond en bevestigt zij de beroepen beslissing van het Agentschap voor Natuur en Bos.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van de artikelen 16.1.2, 2°, 16.4.5, 16.4.17, § 5, en 16.6.1, § 1 en § 2, 1°, van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM), gelezen in samenhang met de artikelen 3, § 1, 81, 87 en 90*bis* van het Bosdecreet van 13 juni 1990, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' (hierna: motiveringswet) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

5. In een eerste middelonderdeel stelt verzoeker dat vooraleer men een milieumisdrijf kan vaststellen naar aanleiding van de schending van de bepalingen van het Bosdecreet, men eerst dient na te gaan of het Bosdecreet wel van toepassing is. Bij gebreke hieraan, is een bestuurlijke handhaving op grond van het DABM niet mogelijk. Het Bosdecreet vindt in deze volgens verzoeker geen toepassing. Volgens de begripsomschrijving van bos in de zin van het Bosdecreet is de planologische bestemming van de percelen niet determinerend. Noch is het relevant dat het bos als dusdanig in kaart is gebracht of als een ecologisch waardevolle beschermingszone is aangeduid. In het proces-verbaal wordt verkeerdelijk gesteld dat het perceel volgens het gewestplan is gelegen in natuurgebied. Het maakt deel uit van parkgebied. Wat verzoeker er trouwens toe brengt dat 'parken' uitdrukkelijk zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van het Bosdecreet.

Er wordt verwezen naar de verleende kapmachtiging om aan te tonen dat er wel sprake was van een bebost perceel, zonder rekening te houden met de vaststelling dat de kapmachtiging voor meer percelen dan enkel het perceel 6C

werd gevraagd, namelijk ook de percelen 324H, 324E, 3F en 2K3, en dat het perceel 6C bovendien slechts deels bebost was.

Bovendien houdt het louter indienen van een aanvraag tot kapmachtiging geen enkele erkenning in dat er sprake is van een bos in de zin van het Bosdecreet. Het Agentschap voor Natuur en Bos dient dit nog steeds te controleren. Zowel in de oorspronkelijke beslissing tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen als in het huidig bestreden besluit stelt men dat er een terreinbezoek heeft plaatsgevonden, naar aanleiding van deze aanvraag tot kapmachtiging, zonder dat hiervan enig bewijsstuk wordt bijgebracht, noch dat dit blijkt uit een stuk van het administratief dossier.

In de kapmachtiging wordt er trouwens nergens verwezen naar een terreincontrole of plaatsbezoek, zodat men net het tegendeel moet aannemen.

Ten overvloede wordt er nergens in de regelgeving bepaald dat er een terreincontrole dient plaats te vinden naar aanleiding van een aanvraag tot kapmachting, wat natuurlijk niet wegneemt dat op het Agentschap de plicht rust om op zorgvuldige wijze de toepassing van het Bosdecreet te verifiëren.

Hieruit volgt dat die overweging uit het bestreden besluit feitelijke grondslag mist.

Tijdens het verhoor werd er verwezen naar een aantal luchtfoto's door de verbalisanten om aan te tonen dat er sprake is van een bos. In het proces-verbaal werd dit niet overgenomen bij de vaststellingen, noch werd hiervan iets gevoegd bij het fotodossier. Alleszins kunnen foto's te vaag en te onduidelijk zijn om naar genoegen van recht als bewijsmiddel te dienen voor de voorheen beboste toestand van een perceel. Die fotografische opnames laten immers niet toe om met voldoende zekerheid vast te stellen dat de aanwezige begroeiing bestaat uit bomen of houtachtige struikvegetaties, dan wel uit een andere vorm van (verwilderde) vegetatie. Zulks klemt des te meer in het licht van het ontbreken van elk gegeven omtrent de datum en het precieze tijdstip van de opnames, zodat de lengte en de

richting van de schaduw geen betrouwbaar inzicht geven in de juiste aard van de aanwezige begroeiing.

Verzoeker had in zijn beroep aangehaald dat hij steeds heeft geweten dat het perceel werd beplant met maïs en er nooit enige sprake van een bos is geweest. Zelfs als men zich richt naar de biologische waarderingskaart, dan kan men enkel vaststellen dat het perceel wel wordt aangeduid, maar dat men enkel spreekt van 'struisgrasvegetatie', wat niet valt gelijk te stellen met een 'met bomen begroeide oppervlakte'. De naastgelegen percelen staan daarentegen wel geboekstaafd als bos, met name berken en eikenbos. Deze percelen maken niet het voorwerp uit van de huidige bestreden bestuurlijke maatregel, maar tonen wel een duidelijk onderscheid aan met het perceel 6C. Bovendien is het opmerkelijk dat deze karteringen zijn gebeurd op basis van een terreincontrole in juli 2007. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat de aanduiding als 'opslag van allerlei aard (sz)' evenzeer onder de toepassing van het Bosdecreet valt. Hierdoor negeert men wel de kartering als 'struisgrasvegetatie', wat volgens Ecopedia uitdrukkelijk niet onder toepassing van het Bosdecreet wordt begrepen. Aldus is het kennelijk onredelijk dat men in de bestreden beslissing enkel rekening houdt met één enkele kartering, terwijl de andere kartering, die net de toepassing van het Bosdecreet uitsluit, volledig wordt genegeerd. Bovendien is de verwijzing naar de luchtfoto uit 8 april 2007 niet dienstig, omdat net daarop duidelijk een verschil zichtbaar is tussen het westelijke gedeelte van het perceel, dat wel met bomen begroeid is, en het andere gedeelte dat niet begroeid is met bomen en dus ook geen bos kan zijn. Verzoeker vraagt dan ook dat de Raad van State gebruik zou maken van zijn marginale toetsingsbevoegdheid om te oordelen dat het perceel niet volledig als bos, in de zin van het Bosdecreet, te kwalificeren is.

6. In een tweede onderdeel voert verzoeker aan dat in de bestreden beslissing wordt gesteld dat er geen gevolg werd gegeven aan de bestuurlijke maatregelen opgelegd bij het besluit BHBM.2019.IO.043 en dat er door het inzaaien met gras is overgegaan tot ontbossing. Hierbij wordt enkel verwezen naar de strafbaarstelling *sub* artikel 16.6.1, § 2, 1°, DABM, namelijk de personen die

opzettelijk opgelegde bestuurlijke maatregelen niet uitvoeren. Deze motivering is onzorgvuldig om verschillende redenen.

Vooreerst kan men niet meer op dienstige wijze verwijzen naar het besluit met kenmerk BHBM.2019.IO.043, aangezien het besluit van 31 oktober 2023 deze bestuurlijke maatregel heeft ingetrokken, wat dus betekent dat deze niet meer in het rechtsverkeer bestaat en men daar aldus geen rechtsgevolgen meer aan kan koppelen. Voor zover de bestuurlijke maatregel BHBM.2019.IO.043 nog zou bestaan, ondanks de intrekking ervan, dient men ook vast te stellen dat deze inherent onwettig is, gelet op de bovenstaande vaststellingen omtrent de niet toepassing van het Bosdecreet.

Daarnaast wordt in de strafbaarstelling verwezen naar een bijzonder opzet in hoofde van de overtreder, hetgeen duidelijk te onderscheiden is van de strafbaarstelling onder artikel 16.6.1, § 1, DABM, zoals ook toegelicht door de decreetgever. Er dient *in casu* een bijzonder opzet te worden aangetoond. In de bestreden beslissing speurt men vruchteloos naar een uitdrukkelijke motivering op grond waarvan opzet kan worden aangenomen in hoofde van verzoeker. Verzoeker is overgegaan tot het aanplanten van zomereiken, zoals werd gevraagd in de eerste bestuurlijke maatregel. In totaal werden er 350 boompjes geleverd en aangeplant binnen het normale plantseizoen. Evenwel bleek dat vele boompjes niet in wasdom kwamen. Bij verzoeker rijst het vermoeden dat het gebruik als akkerland hiervoor iets tussen zit, aangezien dit perceel zodanig veel agrarische bewerkingen heeft doorstaan dat de grond helemaal niet aangepast is om enige bosgroei mogelijk te maken. Dit wordt onrechtstreeks maar zeker ook bevestigd door de aanduiding in de biologische waarderingskaart waarin men enkel spreekt van struisgrasvegetatie. Er wordt enkel gesteld dat de afgestorven bomen niet werden vervangen, zonder dat evenwel het opzettelijke karakter van het niet-naleven van de bestuurlijke maatregel wordt beoordeeld. Het louter niet (tijdig en/of volledig) uitvoeren van bestuurlijke maatregelen, betekent nog niet dat de opzet is bewezen, of minstens betekent dit niet dat de opzet wordt vermoed. Het behoort nog altijd aan de verbalisanten, toezichthouders of de verwerende partij om aan te tonen dat er opzet aanwezig is in hoofde van verzoeker. Elke motivering

of beoordeling hieromtrent ontbreekt. De vaststellingen die aanleiding geven tot dit besluit gebeurden al op 15 maart 2023. De verwijzing naar de voorwaarden uit de kapmachtiging is niet dienend aangezien aan verzoeker niet ten laste wordt gelegd dat de kapmachtiging niet werd uitgevoerd, aangezien er niet wordt verwezen naar de strafbaarstelling *sub* artikel 16.6.1, § 1, DABM. Ten slotte verwijst men ook naar de ontbossing, in de zin van artikel 90*bis* van het Bosdecreet, terwijl dit nergens het voorwerp uitmaakt van het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel in eerste administratieve aanleg. Minstens is het ook niet duidelijk hoe er sprake kan zijn van een nieuwe ontbossing na de aanplant tot uitvoering van de eerste bestuurlijke maatregel.

7. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker, bij het eerste onderdeel, toe dat hij weldegelijk heeft aangeduid in de aanvraag dat hij aanwezig wenste te zijn tijdens het terreinbezoek, dat echter nooit heeft plaatsgevonden. In de kapmachtiging wordt overigens niet verwezen naar een plaatsbezoek, dat niet hoeft plaats te vinden naar aanleiding van een aanvraag tot kapmachtiging. Het Agentschap voor Natuur en Bos is echter verplicht om op zorgvuldige wijze de toepassing van het Bosdecreet na te gaan.

Daarnaast stelt verzoeker vast dat de kapmachtiging werd genomen door [S.H.], adviesverlener passende beoordelingen, die is aangeduid als gewestelijk toezichthouder in de zin van artikel 12, 5°/2, 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: besluit van 12 december 2008). Dit betreft een specifieke bevoegdheid die kadert in de handhaving en zich niet situeert op het vlak van het verlenen van kapmachtigingen. In de kapmachtiging wordt weliswaar verwezen naar het besluit van de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos houdende delegatie en toewijzing van bevoegdheden, doch [S.H.] was geen adjunct-directeur op het ogenblik dat deze beslissing werd genomen. De bevoegdheid raakt de openbare orde, zodat zij nog steeds kan worden opgeworpen en de kapmachtiging met toepassing van artikel 159 van de Grondwet nog steeds buiten toepassing kan verklaren. Hierdoor mist de betrokken overweging uit de bestreden beslissing

feitelijke en wettelijke grondslag. Er is aldus geen sprake meer van de niet-naleving van de kapmachtiging nu deze buiten toepassing moet worden verklaard.

8. Verzoeker herhaalt in de laatste memorie dat hij, tot ontkrachting van de kwalificatie als bos, de volgende punten opwierp:
- het perceel is gelegen in parkgebied,
- de verleende kapmachtiging biedt geen referentie,
- de verleende kapmachtiging heeft betrekking op meerdere percelen,
- het louter indienen van een aanvraag tot kapmachtiging volstaat niet,
- er wordt geen enkel stuk bijgebracht van een terreinbezoek, hoewel daarnaar verwezen wordt,
- de kapmachtiging is onwettig,
- de verbalisanten verwijzen naar luchtfoto's, maar deze maken geen deel uit van het proces-verbaal,
- oudere luchtfoto's tonen een akkerland,
- het perceel wordt volgens de Biologische Waarderingskaart aangeduid als struisgrasvegetatie.

Volgens verzoeker heeft hij belang om de onwettigheid van de kapmachtiging aan te voeren omdat het verlenen van een kapmachtiging gebeurt op basis van het Bosdecreet en impliceert dat het voorwerp van de aanvraag wordt gekwalificeerd als bos.

Beoordeling

9. Artikel 3, § 1, van het Bosdecreet van 13 juni 1990 definieert "bossen" als "grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen". De juridische kwalificatie van een grondoppervlakte als bos in de zin van het Bosdecreet hangt in beginsel niet af van de ruimtelijke bestemming van het gebied, maar wel van de feitelijke toestand dat een grondoppervlak hoofdzakelijk wordt ingenomen door bomen en houtachtige struikvegetaties.

10. In het bestreden besluit drukt de verwerende partij op grond van de volgende motieven uit dat er sprake is van een bos in de zin van artikel 3, § 1, van het Bosdecreet van 13 juni 1990:

> "Inzake de kwalificatie van perceel 6C als bos
> […]
> Het is de feitelijke toestand ter plaatse die aldus determinerend is om te bepalen of een oppervlakte bos betreft in de zin van het Bosdecreet.
> Beroepsindiener vroeg in 2018 een kapmachtiging aan en verkreeg deze ook. Een kapmachtiging wordt enkel verleend voor kappingen die plaats vinden in bosverband. Er blijkt niet dat de kapmachtiging enkel voor een deel van perceel 6C verleend werd. Het volledige perceel 6C (en vier andere percelen) werden in hun geheel opgenomen. Het aanvragen van een kapmachtiging houdt inderdaad niet in dat het zou gaan om bos, maar bij de aanvraag tot een kapmachtiging vindt altijd een terreinbezoek plaats door ANB om te verifiëren dat het wel degelijk gaat om een bos. Indien ter plaatse vastgesteld wordt dat er geen sprake is van een bos, wordt de machtiging geweigerd. De minister treedt bovendien in deze beroepsprocedure op als orgaan van actief bestuur en is er derhalve toe gehouden de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen toe te passen zolang ze niet zijn opgeheven, ingetrokken of vernietigd, tenzij zij wegens hun flagrante, onbetwistbare onwettigheid als niet bestaande moeten worden beschouwd. Daarbij dient een flagrante, onbetwistbare onwettigheid te bestaan uit een onregelmatigheid die door iedereen in het rechtsverkeer zonder meer kan worden vastgesteld. In alle redelijkheid kan worden geoordeeld dat de kapmachtiging niet behept is met een zodanig flagrante, onbetwistbare onwettigheid dat ze als onbestaand moet worden beschouwd, zeker nu de bewering van beroepsindiener dat de aanvraag gestoeld zou zijn op een foutief advies van de gemeente [K.] door niets gestaafd wordt.
> Volgens beroepsindiener is een gedeelte van perceel 6C op de BWK gekarteerd als eiken-berkenbos en betreft dit het beboste gedeelte. Het overige gedeelte is volgens de BWK struisgrasland (ha-) en betreft dus geen bos. Echter is dit deel ook gekarteerd als opslag van allerlei aard (sz), de karteringseenheid die gebruikt wordt voor het aanduiden van spontane, houtige opslag op diverse standplaatsen, waarbij allerlei verstruweelde en verboste situaties door de afwezigheid van indicatorsoorten van andere struweeltypen niet kunnen worden getypeerd. Deze karteringseenheid valt onder het toepassingsgebied van het Bosdecreet. Het vroegere gebruik van een perceel als akker, sluit tevens niet uit dat als gevolg van verwaarlozing of stopzetting van de landbouwactiviteiten spontane bebossing kan plaatsvinden. Op de luchtfoto van 8 april 2007 is er geen akker meer te zien. Volgens de definitie van een bos doet het er niet toe op welke wijze een bos ontstaat. Ook bossen ontstaan door verwaarlozing vallen onder het toepassingsgebied van het Bosdecreet.
> Verder spreken de verschillende luchtfoto's (middenschalig - winter- en zomeropnames), de digitale boswijzers 2009, 2012, 2015 en 2018

(begroeiing hoger dan 3 m met een aaneengesloten oppervlakte van minstens 0,5 ha) en de groenkaarten Vlaanderen 2009, 2012, 2015 en 2018 (hoog groen - begroeiing hoger dan 3 m) de bewering van beroepsindiener dat het perceel gebruikt werd als maïsakker tegen. Beroepsindiener voegt in zijn beroepschrift een luchtfoto toe van 30 juli 1990 en 15 februari 2002 die zouden moeten aantonen dat het perceel in landbouwgebruik was. Echter blijkt uit een analyse van opeenvolgende luchtfoto's, die wel degelijk gedateerd zijn, dat het perceel spontaan is beginnen verbossen en wordt dit mede ondersteund door de groenkaarten Vlaanderen en de digitale boswijzers.
De vaststellingen ter plaatse, samen met de luchtfoto's en de kapmachtiging vormen voldoende aanwijzingen om te oordelen dat er sprake is van een bos op perceel 6C."

11. Hiermee is op afdoende wijze gemotiveerd waarom de verwerende partij het betrokken grondoppervlak als een bos in de zin van het Bosdecreet beschouwt. Nu verzoeker zelf met toepassing van het Bosdecreet een aanvraag tot kapmachtiging indiende en het aangevraagde hem werd toegestaan in 2018, is het niet onredelijk of onzorgvuldig om aan te nemen dat er sprake is van een bos in de zin van het Bosdecreet. Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, blijkt niet dat de kapmachtiging enkel voor een deel van perceel 6C werd verleend. De vaststelling dat op de luchtfoto van 8 april 2007 geen akker meer te zien is, blijkt op basis van de weergave ervan in het verzoekschrift niet onredelijk of onjuist te zijn. Op basis van de luchtfoto van 2018, die verzoeker bij zijn aanvraag tot kapmachtiging heeft gevoegd en die deel uitmaakt van het administratief dossier, is het evenmin onredelijk om aan te nemen dat er sprake is van verdere verbossing sinds 2007, waarbij de feitelijke toestand in 2018 op perceel 6C te omschrijven is als hoofdzakelijk ingenomen door bomen en houtachtige struikvegetatie. Verzoeker weerlegt niet dat de digitale boswijzers 2009, 2012, 2015 en 2018 (begroeiing hoger dan 3 meter met een aaneengesloten oppervlakte van minstens 0,5 ha) en de groenkaarten Vlaanderen 2009, 2012, 2015 en 2018 (hoog groen - begroeiing hoger dan 3 meter) de bewering van verzoeker tegenspreken en dat het "perceel spontaan is beginnen verbossen". Verzoeker slaagt er aldus niet in aan te tonen dat de motieven steunen op een onzorgvuldige of niet correcte feitenvinding of onredelijk zouden zijn beoordeeld.

Voor zover verzoeker nog aanvoert dat de kartering als struisgrasvegetatie “volledig wordt genegeerd”, gaat verzoeker uit van een verkeerde lezing van het bestreden besluit. Na de vaststelling dat een gedeelte van het perceel “volgens de BWK struisgrasland (ha-)” is, stelt de verwerende partij vast dat “dit deel ook gekarteerd [is] als opslag van allerlei aard (sz), de karteringseenheid die gebruikt wordt voor het aanduiden van spontane, houtige opslag op diverse standplaatsen, waarbij allerlei verstruweelde en verboste situaties door de afwezigheid van indicatorsoorten van andere struweeltypen niet kunnen worden getypeerd” en dat de kartering niet uitsluit dat spontane bebossing is ontstaan. Het middel mist in die mate feitelijke grondslag.

De argumenten van verzoeker dat geen stuk wordt bijgebracht met betrekking tot het terreinbezoek, dat de luchtfoto’s geen deel uitmaken van het proces-verbaal en dat oudere luchtfoto’s een akkerland vertonen, doen geen afbreuk aan het voorgaande.

Waar verzoeker aangeeft dat “het perceel is gelegen in parkgebied”, verwijst hij wellicht naar de bestemming als parkgebied in het gewestplan. De loutere ligging in een parkgebied volgens het gewestplan maakt van de betrokken percelen evenwel geen park in de zin van het Bosdecreet. Verzoeker toont verder niet aan dat er sprake is van een park in de zin van het Bosdecreet.

12. Voor zover verzoeker voor het eerst in de memorie van wederantwoord de onwettigheid van de kapmachtiging aankaart, blijkt niet dat hij dit niet reeds in zijn verzoekschrift had kunnen ontwikkelen. Aldus geeft verzoeker op laattijdige en niet-ontvankelijke wijze een nieuwe grondslag aan zijn middel. Dat argument kan derhalve niet tot de nietigverklaring leiden.

13. Waar verzoeker in het tweede middelonderdeel aanvoert dat de bestuurlijke maatregelen van BHBM.2019.IO.043 zouden zijn ingetrokken, wordt opgemerkt dat hij van een verkeerd uitgangspunt vertrekt. Uit artikel 5 van de bestuurlijke maatregelen van 31 oktober 2023 blijkt dat de bestuurlijke

maatregelen van BHBM.2019.IO.043 worden opgeheven en niet ingetrokken. De opheffing geschiedt, in tegenstelling tot de vernietiging en de intrekking, *ex nunc*; zij geldt enkel voor de toekomst. De opgeheven bestuurlijke maatregelen blijven ten aanzien van het verleden bestaan, zodat daarnaar verwezen kan worden door het bestreden besluit. Voor zover het middel vanuit dit verkeerd uitgangspunt vertrekt, is het ongegrond.

14. Artikel 16.6.1, § 2, 1°, DABM in de versie zoals geldig ten tijde van het bestreden besluit luidde:

> "De volgende personen worden 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:
> 1° personen die opzettelijk opgelegde bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, voordeelontnemingen, veiligheidsmaatregelen of door de rechter opgelegde maatregelen niet uitvoeren, betalen of negeren;"

Daaruit volgt dat het wetens en willens niet uitvoeren van bestuurlijke maatregelen voldoende is voor het misdrijf omschreven in artikel 16.6.1, § 2, 1°, DABM. Uit het bestreden besluit blijkt dat verzoeker er duidelijk op gewezen werd dat de bestuurlijke maatregelen van BHBM.2019.IO.043 niet voldoende werden nageleefd en dat hij geen reden kon opgeven "waarom de gevraagde plantafstand niet gerespecteerd werd, er te weinig bomen aangeplant werden, noch waarom het perceel wordt gemaaid en de afgestorven bomen niet heraangeplant werden". Het bestreden besluit kan dan ook terecht oordelen dat een schending van artikel 16.6.1, § 2, 1°, DABM vaststaat en "derhalve rechtmatig kon overgaan tot het opleggen van […] bestuurlijke maatregelen […]".

Het feit dat verzoeker 350 boompjes aangeplant heeft, maar dat vele boompjes niet tot volle wasdom kwamen, doet geen afbreuk aan het voorgaande.

15. Verzoeker heeft gelet op het voorgaande geen belang bij het middelonderdeel waarin hij aanvoert dat het besluit van 31 oktober 2023 tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel niet verwijst naar ontbossing zoals

bedoeld in artikel 90*bis* van het Bosdecreet. Los van het feit dat voorliggend beroep betrekking heeft op het besluit van 16 februari 2024 en dat besluit wel verwijst naar artikel 90*bis* van het Bosdecreet, doet deze vaststelling immers geen afbreuk aan de in het besluit van 31 oktober 2023 en het bestreden besluit vastgestelde schending van artikel 16.6.1, § 2, 1°, DABM. Het middel is in die mate niet ontvankelijk.

16. Het eerste middel is, voor zover ontvankelijk, in zijn beide onderdelen ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 16.4.4 DABM, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, alsmede van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker stelt dat hij voldoende inspanningen heeft geleverd om over te gaan tot het aanplanten van 350 boompjes. De verwerende partij ziet over het hoofd dat het perceel 6C van origine een deel bebost was en een deel niet, gelet op het landbouwgebruik ervan. In bepaalde zin is het ook logisch dat er in de kapmachtiging wordt gesproken van het perceel 6C, omdat dit deels was bebost, maar uit deze kapmachtiging kan men niet afleiden dat het volledige perceel 6C bebost was. Minstens kan men dit niet aannemen als niet zwart op wit is aangetoond dat er naar aanleiding van de aanvraag tot kapmachtiging een terreincontrole heeft plaatsgevonden. Enkel een tijdige terreincontrole met bijhorend fotoverslag kan uitsluitsel bieden, maar dit bestaat blijkbaar niet. *In casu* geldt het voordeel van de twijfel in het voordeel van verzoeker, te meer omdat verschillende feitelijke elementen, namelijk oudere luchtfoto's en de biologische waarderingskaart aantonen dat er bodemgebruik was dat onverenigbaar is met de kwalificatie als bos. Doordat de verwerende partij de kwalificatie als bos artificieel

verengt of transponeert op perceelniveau in die zin dat een kadastraal perceel volledig of niet als bos kan worden gekwalificeerd, komt zij tot de onjuiste, onzorgvuldige en kennelijk onredelijke beoordeling dat er sprake was van een ontbossing, het miskennen van de voorwaarden van de verleende kapmachtiging en de niet-naleving van de opgelegde bestuurlijke maatregel. Als men geen afdoende, laat staan gedetailleerde inschatting van de feiten kan maken, is het per definitie ook onmogelijk om zonder schending van het proportionaliteitsbeginsel een welbepaalde bestuurlijke maatregel op te leggen. De toepassing van het proportionaliteitsbeginsel vergt een correcte en volledige feitenvinding. Dit is hier niet mogelijk op basis van het administratief dossier.

18. In de memorie van wederantwoord en laatste memorie voegt verzoeker toe dat intussen de paplaurier werd verwijderd om gevolg te geven aan de bestuurlijke maatregel waaromtrent geen betwisting bestaat.

Beoordeling

19. Artikel 16.4.4 DABM in de versie zoals geldig ten tijde van het bestreden besluit luidde:

> "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."

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.

20. Het bestreden besluit luidt:

> "De kapmachtiging stelde duidelijk dat er een dunningskap van 20% mocht uitgevoerd worden. Uit het dossier blijkt dat beroepsindiener overgegaan is tot een ontbossing, waarbij de onderetage verwijderd werd, bomen ontstronkt werden en vervolgens gras werd ingezaaid. Door deze handelingen verdween het bos waardoor het noodzakelijk was om een bestuurlijke maatregel op te leggen die een herbebossing beval. De bestuurlijke maatregel gaf beroepsindiener tijd tot 31 maart 2022 om een heraanplant uit te voeren. Niettemin bleek dat deze onvoldoende was uitgevoerd en dat bovendien het bos gemaaid werd en er paplaurier werd aangeplant. Beroepsindiener heeft als boseigenaar de voorwaarden van de kapmachtiging niet nageleefd en is overgegaan tot een verboden ontbossing.
> Dat de bestuurlijke dwangsom zeer overdreven aanvoelt voor beroepsindiener is evenmin een reden om geen dwangsom op te leggen. Uit het dossier blijkt dat beroepsindiener weinig tot geen bereidheid toont om het bos in zijn oorspronkelijke staat te herstellen, wel integendeel door het aanplanten van paplaurier en het maaien van perceel 6C, hoewel dit expliciet niet toegestaan is in de kapmachtiging. Het opleggen van een bestuurlijke dwangsom is dan ook noodzakelijk gelet op het gedrag van beroepsindiener.
> De verwerende partij oordeelde dat de bestuurlijke dwangsom het meest geschikte middel is om invloed uit te oefenen op het gedrag van de beroepsindiener en dat dit instrument het beste aangewezen is om te voldoen aan de doelstelling tot aansporing, gelet op de historiek van het dossier. Artikel 60/1, § 2, lid 2 van het Milieuhandhavingsbesluit stelt bovendien dat het totaal van de dwangsommen voor eenzelfde schending niet meer mag bedragen dan 1.000 000 euro. De verwerende partij beperkt het totaal van de dwangsom tot maximaal 150 000 euro. Gelet op de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en gelet op de ruime vork waarbinnen de verwerende partij een dwangsom kan opleggen zijn de bedragen van 150 euro per dag vertraging met een maximum van 150.000 euro, rekening houdend met de feiten en de houding van beroepsindiener niet kennelijk disproportioneel.
> Gelet op al het voorgaande kan besloten worden dat het niet kennelijk onredelijk of disproportioneel is dat de verwerende partij besloot om de bestreden beslissing aan beroepsindiener op te leggen. De verwerende partij oordeelde terecht dat de bestreden beslissing, die het herstel van het bos inhoudt, in casu het meest geschikte middel is om invloed uit te oefenen op het gedrag van beroepsindiener met oog op het behoud van het betrokken bosperceel. De opgelegde bestuurlijke maatregelen stemmen overeen met enerzijds de vaststellingen die de verbalisant deed ter plaatse en anderzijds de voorwaarden die gekoppeld waren aan de kapmachtiging die aan beroepsindiener was verleend. De bestreden beslissing is niet kennelijk onredelijk of disproportioneel."

Daarmee is afdoende gemotiveerd waarom de bestuurlijke maatregelen en dwangsom worden opgelegd. Deze motivering blijkt niet onredelijk en verzoeker toont ook geen wanverhouding aan tussen de in het bestreden besluit vermelde feiten en de opgelegde maatregelen en dwangsom. Voor zover verzoeker lijkt aan te voeren dat hij te veel bomen zou moeten herplanten over het volledige perceel 6C, wordt verzoeker eraan herinnerd dat de overheid die de bestuurlijke maatregel oplegt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid ter zake beschikt en de controle door de Raad van State slechts marginaal is.

21. Met betrekking tot de overige geschonden geachte bepalingen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt verwezen naar de bespreking van het eerste middel. Nogmaals wordt opgemerkt dat verzoeker in zijn aanvraag tot kapmachtiging zelf een luchtfoto van 2018 voorlegt. Daaruit, maar ook uit de andere elementen zoals besproken in het eerste middel, blijkt dat het niet onredelijk of onzorgvuldig is om de feitelijke toestand op het perceel 6C te omschrijven als hoofdzakelijk ingenomen door bomen en houtachtige struikvegetatie. De verwerende partij is aldus niet onzorgvuldig of onredelijk te werk gegaan door te oordelen dat er op het perceel 6C sprake is van een bos in de zin van het Bosdecreet en het aldus nodig is om over te gaan tot het opleggen van de betwiste bestuurlijke maatregelen en dwangsom.

22. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken op vierentwintig september tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Carlo Adams**