RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 215.735 van 13 oktober 2011
in de zaak A. 198.846/VII-37.966.

In zake : het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Kasteelstraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

Wilfried VAN BOGAERT
wonende te 9120 Beveren
Kruisstraat 24

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 januari 2011, strekt tot de cassatie van de beslissing van 15 december 2010 van het Milieuhandhavingscollege van 15 december 2010 waarbij het beroep van Wilfried Van Bogaert ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en de bestreden beslissing van de gewestelijke entiteit met nummer 09/AMMC/106-M/TR van 31 mei 2010, wordt vernietigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend ten einde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 september 2011.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Krachtens artikel 1108 van het Gerechtelijk Wetboek, dat krachtens artikel 2 van hetzelfde wetboek als gemeen recht van de procedure ook van toepassing is in het raam van het cassatieberoep bij de Raad van State, wordt recht gedaan over het beroep ongeacht of de advocaten en de partijen ter zitting tegenwoordig zijn of niet. Luidens artikel 22, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is de behandeling voor dit rechtscollege essentieel schriftelijk.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten 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. Op 1 september 2009 stelt een toezichthouder van het Agentschap voor Natuur en Bos ten laste van de verweerder een proces-verbaal op in verband met de overtreding van artikel 13, § 4, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna:

natuurbehouddecreet) en van artikel 9, 1°, e) en 5° en artikel 10, § 1, 1°, van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het natuurbehouddecreet. Er wordt de verweerder ten laste gelegd dat hij op percelen gelegen te Temse, grasland heeft omgezet in maïsakker, zonder voorafgaand over een natuurvergunning te beschikken.

4. Nadat de procureur des Konings van Dendermonde heeft meegedeeld dat niet tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan, legt de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie op 31 mei 2010 aan de verweerder een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 544,5 euro.

De verweerder tekent hiertegen op 8 juni 2010 beroep aan bij het Milieuhandhavingscollege.

5. Op 15 december 2010 neemt dit college de thans bestreden beslissing waarbij het beroep van de verweerder ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en de beslissing van 31 mei 2010 wordt vernietigd. Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

> " 5.1. De gewestelijke entiteit kwalificeert het vastgestelde feit als een milieumisdrijf als vermeld in artikel 16.1.2, 2°, van het DABM en meer bepaald als een schending van artikel 13, §4 van het decreet Natuurbehoud en van artikel 8, §1, 5° van het besluit Natuurbehoud, met name het zonder voorafgaandelijke vergunning wijzigen van de vegetatie van het perceel door het omzetten van historisch permanent grasland, gelegen in een door het gewestplan aangewezen valleigebied of binnen de perimeters afgebakend in uitvoering van de Habitatrichtlijn, in cultuurland (maïs).
>
> Op grond van het lastens de verzoekende partij opgestelde proces-verbaal is de gewestelijke entiteit van oordeel dat het milieumisdrijf afdoend naar recht bewezen is en legt zij de verzoekende partij een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 99 euro, vermeerderd met de opdeciemen van toepassing op de strafrechtelijke geldboeten.
>
> 5.2. In haar brief van 8 juni 2010, houdende haar beroep, voert de verzoekende partij tegen de bestreden beslissing volgende bezwaren aan:
>
> 'oppervlakte 7000m2 grasland naar mais voor 1 jaar.
> het was te laat in het voorjaar om terug gras te zaaien.
> is er besloten om maïs te zaaien.

twee van de vier buren zaaien reeds enkele jaren maïs. Zowel links als rechts van het perceel.'

De verzoekende partij besluit: 'Ik vind dat de boete hoog is voor zo kleine omschakeling van één jaar waar wij zelf de oorzaak niet van zijn.'

Tijdens de zitting verklaart de verzoekende partij onder meer dat ze het perceel toch niet kon laten liggen, dat er in geen enkele wet staat dat boeren geen maïs mogen aanplanten, dat zij haar best gedaan had door opnieuw gras in te zaaien, dat de schade hersteld was en er dan toch geen probleem was, dat alle boeren rond hen maïs zaaien, dat ze nooit verwittigd was dat ze in valleigebied geen maïs mocht aanplanten en dat ze dienaangaande nooit bericht kreeg en dus niet kon weten dat er een natuurvergunningsplicht was;

In wezen betoogt de verzoekende partij dat zij onwetend was dat haar perceel gekwalificeerd is als historisch permanent grasland, gelegen in bijzonder beschermde gebieden, te weten een valleigebied en een gebied afgebakend door de perimeters in uitvoering van de Habitatrichtlijn.

5.3. Luidens artikel 13, §4 van het decreet Natuurbehoud wordt het wijzigen van de vegetatie in een valleigebied of een gebied afgebakend volgens of in uitvoering van een Europese richtlijn, afhankelijk gemaakt van het verkrijgen van een vergunning. Krachtens deze bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen welke activiteiten een wijziging van de vegetatie inhouden.

Volgens artikel 8, §1, 5° van het besluit Natuurbehoud wordt het wijzigen van historisch permanent grasland gelegen in een valleigebied of binnen de perimeters afgebakend in uitvoering van de Habitatrichtlijn als een vergunningsplichtige vegetatiewijziging beschouwd.

Artikel 2, 5° van het decreet Natuurbehoud bepaalt het begrip historisch permanent grasland. Luidens de bijlage IV van het besluit Natuurbehoud wordt voor deze definitie 'indicatief' verwezen naar een aantal karteringseenheden zoals aangegeven in de biologische waarderingskaart.

Het ten laste van de verzoekende partij opgestelde proces-verbaal vermeldt dat de betrokken percelen 'op de biologische waarderingskaart aangeduid (zijn) als historisch permanent grasland. Code Hpr Weilandcomplex met veel sloten en/of microreliëf.'

Uit de voormelde decretale en reglementaire bepalingen moet worden besloten dat wijzigingen van historisch permanent grasland, gelegen binnen bepaalde beschermingsgebieden, aan een vergunningsplicht zijn onderworpen.

Het Milieuhandhavingscollege stelt vast dat de kwalificatie van historisch permanent grasland in casu volledig en uitsluitend gesteund is op de biologische waarderingskaart. Deze kaart maakt deel uit van een project van de Vlaamse overheid waarbij aan de hand van een uniforme lijst van karteringseenheden de vegetatie wordt geïnventariseerd en in kaart gebracht. Deze kaart werd niet wettig vastgesteld en evenmin bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, dus heeft geen bindende en verordenende kracht en is derhalve niet tegenstelbaar aan de verzoekende partij. Integendeel lijkt het erop dat voor de definitie van historisch permanent grasland indicatief verwezen wordt naar karteringseenheden van de biologische waarderingskaart. Dit klemt des te meer gelet op de verstrekkende eigendomsbeperkende gevolgen die aan dergelijke kwalificatie verbonden zijn.

De kwalificatie van de betrokken percelen als 'historisch permanent grasland' is onwettig. Het bewijs van het bestaan van het milieumisdrijf is derhalve niet geleverd zodat de gewestelijke entiteit onbevoegd was om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen.

De bestreden beslissing is derhalve onwettig omdat zij strijdt met artikel 16.4.27, tweede lid van het DABM."

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Uiteenzetting

6. De verzoekende partij steunt het eerste middel op de schending van artikel 2, 5°, van het natuurbehouddecreet, en van artikel 16.4.63, § 1, en artikel 16.3.25 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: milieubeleidsdecreet).

Zij betoogt in essentie dat het niet onwettig is de kartering volgens de biologische waarderingskaart als voldoende bewijs te beschouwen van de kwalificatie "historisch permanent grasland", wanneer geen enkel element in het dossier er op wijst dat het niet om dit soort land zou gaan, en dat het Milieuhandhavingscollege de inhoud van het proces-verbaal van 8 september 2009 - dat bewijswaarde heeft tot bewijs van het tegendeel - opzij schuift zonder dat het tegendeel ooit door iemand is opgeworpen of bewezen.

Beoordeling

7. De biologische waarderingskaart is een uniforme inventarisatie en evaluatie van het gehele Vlaamse grondgebied aan de hand van een set karteringseenheden die staan voor bodembedekking, vegetatie en kleine landschapselementen. Deze kaart is echter geen bindend element van beoordeling. Uit de vaststellingen dat de kwalificatie van historisch permanent grasland volledig en uitsluitend steunt op de biologische waarderingskaart en deze kaart geen

bindende en verordenende kracht heeft, heeft het Milieuhandhavingscollege zonder miskenning van de in het middel als geschonden opgegeven decreetbepalingen afgeleid dat "het bewijs van het bestaan van het milieumisdrijf (…) niet is geleverd".

De bijzondere wettelijke bewijswaarde die artikel 16.3.25, §1, van het milieubeleidsdecreet toekent aan de processen-verbaal van de toezichthouders, geldt slechts voor de persoonlijke materiële vaststellingen van de verbalisanten, en niet voor de betekenis van rechtsbegrippen die gevolgtrekkingen uit feitelijke gegevens noodzakelijk maken, zoals te dezen de invulling van het begrip "historisch permanent grasland".

Het middel kan niet worden aangenomen.

Tweede middel

Uiteenzetting

8. Als tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 16.4.19 van het milieubeleidsdecreet. Zij betoogt dat het Milieuhandhavingscollege in het kader van het objectief contentieux slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt en dat het die bevoegdheid is te buiten gegaan door de kritiek met betrekking tot het "onwettig bewijs" ambtshalve op te werpen, zonder dat de verwerende partij iets had opgeworpen omtrent de biologische waarderingskaart.

Beoordeling

9. De bodemrechter heeft toepassing gemaakt van de bevoegdheid uit artikel 16.4.19, § 3, 3°, van het milieubeleidsdecreet om een onrechtmatig bevonden beslissing tot oplegging van een bestuurlijke geldboete te vernietigen wanneer deze niet in overeenstemming is met de bepalingen van

titel XVI van het milieubeleidsdecreet of met de beginselen van behoorlijk bestuur.

De annulatierechter overschrijdt zijn marginale toetsingsbevoegdheid wanneer hij wat de feitelijke toedracht van de zaak betreft, zijn eigen beoordeling van de feiten in de plaats stelt van deze van het bestuur.

De verzoekende partij toont niet aan dat dit te dezen het geval is. De aangevochten beslissing wordt niet vernietigd omdat de feitelijke toedracht door het bestuur verkeerd is beoordeeld, maar omdat "de gewestelijke autoriteit onbevoegd was om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen" aangezien "het bewijs van het bestaan van het milieumisdrijf (…) niet is geleverd" en "de bestreden beslissing derhalve onwettig is omdat zij strijdt met artikel 16.4.27, tweede lid van het DABM", dat behoort tot titel XVI van het milieubeleidsdecreet.

Het middel kan niet worden aangenomen.

Derde middel

Uiteenzetting

10. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit de schending van artikel 16.4.60 van het milieubeleidsdecreet, doordat het Milieuhandhavingscollege de schending van artikel 16.4.27 ambtshalve zou hebben opgeworpen, terwijl de geschonden geachte bepaling stelt dat de behandeling gebeurt op tegenspraak. Zij stelt eveneens dat het Milieuhandhavingscollege in andere, gelijkaardige, zaken de debatten heeft heropend.

Beoordeling

11. Uit de beroepsakte en de verklaringen van de huidige verweerder ter zitting heeft het Milieuhandhavingscollege afgeleid dat deze "in wezen betoogt

(…) dat (hij) onwetend was dat (zijn) perceel gekwalificeerd is als historisch permanent grasland". Het Milieuhandhavingscollege treedt vervolgens dit bezwaar bij. Het wijst erop dat de kwalificatie als historisch permanent grasland volledig en uitsluitend is gesteund op de biologische waarderingskaart, welke kaart "niet wettig (werd) vastgesteld en evenmin bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, dus geen bindende en verordenende kracht (heeft) en derhalve niet tegenstelbaar is aan de verzoekende partij".

De verzoekende partij gaat er bijgevolg aan voorbij dat de bestreden beslissing duidelijk doet blijken dat de onwettigheid, op grond waarvan de alternatieve bestuurlijke geldboete wordt vernietigd, door de indiener van het beroep voor het Milieuhandhavingscollege werd aangevoerd. Zij stelt dus ten onrechte dat de schending van artikel 16.4.27 van het milieubeleidsdecreet ambtshalve door het Milieuhandhavingscollege wordt opgeworpen.

De omstandigheid dat het Milieuhandhavingscollege in een gelijkaardige zaak de debatten wel zou hebben heropend, toont geen schending aan van artikel 16.4.60 van het milieubeleidsdecreet noch van het recht van verdediging.

Het middel kan niet worden aangenomen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien oktober tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Luc Hellin**