

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 190.648 van 19 februari 2009
in de zaak A. 167.684/VII-35.001.**

In zake : de gemeente KNOKKE-HEIST,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat A. LUST,
 kantoor houdende te BRUGGE,
 Baron Ruzettelaan 27

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente KNOKKE-HEIST op 10 november 2005 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van 22 juli 2005 houdende de definitieve vaststelling van het gebied "Kustbroedvogels te Zeebrugge-Heist" dat in aanmerking komt als speciale beschermingszone in toepassing van de richtlijn 79/409/EEG van de raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, "in de mate dat in de speciale beschermingszone een bufferstrook van 50m breed wordt opgenomen, gelegen ten oosten van het Vlaamse natuurreservaat 'De Baai van Heist', ingesteld bij M.B. van 22 oktober 1997, gewijzigd bij besluit van 13 juli 2000";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 17 december 2008 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 22 januari 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. GOETHALS die, loco advocaat A. LUST verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat F. TEMMERMAN die, loco advocaat B. BRONDERS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. Op 13 oktober 2004 deelt de Europese Commissie aan de Belgische overheid mee dat "de Baai van Heist" in de haven van Zeebrugge moet worden aangewezen als speciale beschermingszone (hierna : SBZ) krachtens artikel 4, lid 1, van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (hierna : Vogelrichtlijn) aangezien dat gebied behoort tot de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden voor de instandhouding van drie soorten sternen die voorkomen in de bijlage I van die richtlijn. Zij verzoekt de Belgische overheid dit gebied als SBZ aan te wijzen.

1.2. Bij besluit van 4 februari 2005 stelt de Vlaamse regering het gebied "Kustbroedvogels te Zeebrugge-Heist" dat in aanmerking komt als SBZ in toepassing van de Vogelrichtlijn voorlopig vast.

Het besluit is gesteund op een adviesnota IN.A.2004.100 "tot afbakening van een vogelrichtlijngebied voor het duurzaam in stand houden van de broedpopulaties van kustbroedvogels te Zeebrugge-Heist" van het Instituut voor Natuurbehoud (hierna : INB).

In deze nota, die door het voormelde besluit wordt overgenomen, wordt voorgesteld om, gelet op het feit dat een aantal broedkolonies zich momenteel bevinden in later te exploiteren gebieden, een ruimer SBZ af te bakenen waarin ook de alternatieve broedlocaties in en rond de haven van Zeebrugge zouden worden vervat. Omdat het hoge broedsucces van de kolonies in de voorhaven, volgens het advies, voor een belangrijk deel te danken is aan de gunstige voedselcondities zijn de opstellers van het advies van mening dat het mee opnemen van de foerageergebieden in de af te bakenen SBZ belangrijk is. Hetzelfde geldt voor een voldoende grote oppervlakte rustgebied en balts- en verzamelplaatsen. In het kader daarvan wordt voorgesteld om ook het natuureservaat "Baai van Heist", als rustgebied en potentieel broedgebied, op te nemen in de SBZ. Daarbij wordt een bufferzone van 50 meter voorzien aan de oostkant van het reservaat "om verstoring te minimaliseren".

1.3. Zoals voorgeschreven door artikel 36bis van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna : natuurbehouddecreet), wordt dit voorlopig vaststellingsbesluit onderworpen aan een openbaar onderzoek.

Er worden zeven bezwaarschriften ingediend, waaronder één door de verzoekende partij. Zij heeft onder meer bezwaar tegen het opnemen in de SBZ van de voormelde bufferzone, waarvan zij de aanduiding niet gerechtvaardigd acht omdat ze geen bijkomende bescherming meebrengt. Zij argumenteert als volgt :

- deze strook zelf is niet van belang voor de te beschermen vogelsoorten;
- de habitattoets voor nadelige plannen en projecten is hoe dan ook reeds zowel binnen als buiten de SBZ van toepassing indien er daarbinnen een nadelige invloed kan zijn;
- noch het natuurbehouddecreet, noch zijn uitvoeringsbesluiten, noch het voormelde voorlopig vaststellingsbesluit leggen concrete bijkomende verbodsbepalingen op voor SBZ's, en dus ook niet voor deze strook.

1.4. De afdeling Natuur brengt op 8 juni 2005 een gemotiveerd advies uit over het voorlopig vastgestelde SBZ, overeenkomstig artikel 36bis, § 5, van het natuurbehouddecreet. Bij dit advies is ook een adviesnota IN.A.2005.43 van het INB

gevoegd waarin wordt ingegaan op de uitgebrachte bezwaren. Deze adviesnota luidt als volgt :

"Omwille van de aanwezigheid van de populaties van Grote Stern, Dwergstern en Vissief werd het gebied 'Voorhaven van Zeebrugge and Baai van Heist' als Important Bird Area opgenomen in de IBA 2000-inventaris, een in opdracht van het Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Unie opgestelde inventaris van gebieden die van groot belang zijn voor het behoud van de vogelstand in de Europese Gemeenschap. De Baai van Heist werd hierin opgenomen daar er zich meteen na de afbakening van het reservaat in 1997 een kolonie Dwergsternen vestigde met als maximum 83 paar in 1999. Na het aanleggen van het Sternenschiereiland vestigden de Dwergsternen zich daar, het potentieel als broedgebied is echter nog steeds aanwezig. Bovendien doet het gebied ook dienst als verzamelplaats na het broedseizoen. De argumentatie dat de Baai van Heist moet los worden gezien van de voorhaven (in) Zeebrugge is onjuist. Aangezien de betrokken soorten gebonden zijn aan een dynamisch milieu, kiezen de sterns bij aankomst uit de overwinteringsgebieden de meest geschikte plaatsen uit om te broeden. Onverminderd het belang van de Baai van Heist als rustgebied, is het dus mogelijk dat op een gegeven moment terug aanzienlijke aantallen sterns de Baai van Heist gaan prefereren boven andere mogelijke broedplaatsen.

Allicht zijn op vandaag een aantal randvoorwaarden zoals predatiedruk, expositie, recreatiedruk op het Sternenschiereiland gunstiger zodat deze locatie op heden verkozen wordt boven de Baai van Heist. In elk geval is het precies de bedoeling het systeem robuuster te maken door een bufferzone van 50 m af te bakenen. Indien de baai van Heist in de toekomst een belangrijk aandeel van de broedpopulaties moet kunnen opvangen zal het in de toekomst allicht noodzakelijk zijn ook in deze bufferzone bijkomende instandhoudingsmaatregelen te nemen, teneinde de potenties als alternatief broedgebied volledig te kunnen ontwikkelen".

Ook in het advies van de afdeling Natuur wordt expliciet ingegaan op het bezwaar van de verzoekende partij.

De afdeling Natuur adviseert geen wijzigingen in de afbakening aan te brengen. Dit advies bevat daarover het volgende :

"De opname van de Baai van Heist en bufferzone werd verantwoord om volgende redenen :

- In het principe van de ruime afbakening werd de Baai van Heist opgenomen als mogelijk alternatief broedgebied. Dat het gebied potentieel geschikt is als broedgebied, minstens voor Dwergstern, wordt ondersteund door de broedgevallen in de jaren 1998 en 1999.
- Het gebied is van belang als rustgebied voor de sterns.

De opname van de Baai van Heist wordt verantwoord in adviesnota's IN.A.2004.100 Courtens W. en Stienen E.W.M. 'Voorstel tot afbakening van een vogelrichtlijngebied voor het duurzaam in stand houden van de broedpopulaties van kustbroedvogels te Zeebrugge-Heist' en nog eens verduidelijkt in IN.A.2005.43 Courtens W. en Stienen E.W.M. 'Advies met betrekking op de bezwaren tegen de afbakening van een vogelrichtlijngebied te Zeebrugge-Heist'. Uiteraard voldoet de Baai van Heist op zich niet aan de 1%-norm, deze norm moet op gebiedsniveau bekeken worden, waarbij ieder deelgebied zijn specifieke bijdrage (niet noodzakelijk als broedgebied) dient te leveren.

Een bijkomende zone van 50 m werd opgenomen in het kader van de ruime afbakening. Voor een optimalisatie van de Baai van Heist als broedgebied, kan het in de toekomst noodzakelijk zijn om dus bijkomende instandhoudingsmaatregelen (art. 36ter §1 en 2) te treffen. Alhoewel in de 50 m-zone zelf uiteraard geen broedgevallen (zullen) voorkomen is de opname van deze zone binnen de afbakening noodzakelijk. In het bijzonder de actieve (positieve) instandhoudingsmaatregelen van art. 36ter §1 kunnen immers enkel genomen worden binnen de grenzen van de afbakening (...).

De specifieke manier van aanduiden van de zeewaartse grens is ingegeven door de manier waarop de grens van het Vlaamse Gewest is gedefinieerd. Het grondgebied van het Vlaamse Gewest valt samen met de grenzen van de provincies waaruit het Gewest is opgebouwd (Art. 5 G.W., art. 2 Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen). Zeewaarts eindigt het Vlaamse Gewest aan de provinciegrens van West-Vlaanderen. Deze provinciegrens valt samen met de 'basislijn', dit is de nullijn van de kust of de laagwaterlijn van gemiddeld laag laagwaterspring zoals aangegeven op de zeekaarten die de Cel Hydrografie van de afdeling Waterwegen Kust opmaakt.

Dergelijke kaarten worden steeds bij K.B. vastgesteld, daar het uiteraard niet kan dat een kaart zonder bevestiging krachtens een wet het grondgebied vaststelt (zie art. 7 G.W.). De bevoegdheid om wijzigingen aan het Belgische grondgebied juridisch vast te stellen werd nergens gedelegeerd en komt dus uitsluitend de federale Staat toe. Aangezien de grens buiten het Vlaamse Gewest om dus kan gewijzigd worden werd voor de gekozen manier van aanduiden geopteerd. Hierdoor is iedere overlapping met federaal grondgebied evenwel uitgesloten.

Concluderend kan gesteld worden dat

- de opname van de bufferzone kadert in een logische afbakening. Daarenboven kan het, kaderend in de filosofie van de ruime afbakening, noodzakelijk zijn om instandhoudingsmaatregelen cfr. art. 36ter, §§1 en 2 van het Decreet Natuurbehoud te nemen binnen de 50 m bufferzone. In het bijzonder de maatregelen bedoeld in art. 36ter, §1 kunnen enkel genomen worden binnen het afgebakende SBZ-V.
- er door de symbolische afbakening ter hoogte van de zeewaartse grens geen overlapping met het federale grondgebied mogelijk is".

1.5. Bij besluit van 22 juli 2005, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 12 september 2005, stelt de Vlaamse regering het gebied "Kustbroedvogels te Zeebrugge-Heist" definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

2. De ontvankelijkheid

2.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekende partij haar belang, hoewel het "allesbehalve evident is", slechts staft met niet concreet uitgewerkte, vage nadelen.

2.2. De verzoekende partij wijst in haar memorie van wederantwoord onder meer naar de rechtspraak van de Raad van State volgens dewelke "een gemeente inzake ruimtelijke ordening, wanneer zij opkomt ter verdediging van haar

planologisch en stedenbouwkundig beleid, doet blijken van het wettelijk vereiste belang om de vernietiging te vorderen van de met het beleid niet overeenstemmende bestemmingsvoorschriften van het gewestplan". Zij betoogt dat uit artikel 36bis, § 15, van het natuurbehouddecreet volgt dat het bestreden besluit ipso facto tot gevolg heeft dat de wijziging van de vegetatie of van het geheel of een deel van de landschapselementen afhankelijk is van een natuurvergunning terwijl dat voordien niet het geval was.

2.3. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat deze vergelijking niet op gaat, aangezien de loutere aanwijzing van een SBZ geen gevolgen heeft voor het beleid van een gemeente, of dat de verzoekende partij dit minstens niet afdoende aantoonst.

2.4. Het bestreden besluit wijzigt het juridische regime van een deel van het grondgebied van de verzoekende partij, hetgeen een beperking van haar handelingsvrijheid tot gevolg heeft. Het is dan ook onjuist dat het bestreden besluit geen onmiddellijke rechtsgevolgen meebrengt.

De exceptie wordt verworpen.

3. Ten gronde

Standpunten van de partijen

3.1. De verzoekende partij steunt haar enig middel op de schending van de artikelen 36bis, § 1, vierde lid, 36bis, § 5, en 36ter, §§ 1 en 2, van het natuurbehouddecreet en op de schending van het materieel motiveringsbeginsel.

In een eerste onderdeel wordt aangevoerd dat het bestreden besluit feitelijk onjuist is waar het er van uitgaat dat de definitief vastgestelde SBZ in haar geheel in de "I.B.A.2000-inventaris" is opgenomen als "Important Bird Area" met het eraan vastzittend vermoeden van geschiktheid als instandhoudingsplaats voor de in de inventaris vermelde vogelsoort. Immers stelt de voormelde inventaris nadrukkelijk dat van de erin opgenomen "Voorhaven Zeebrugge and Baai van Heist" onder meer een natuurreservaat afhangt van 45 hectare. Nochtans betekent het bestreden besluit ten oosten van de havenstrekdam een gebied af van 60,9 hectare. Bijgevolg behoort niet het ganse afgebakende gebied tot het natuurreservaat. Alleszins is de bufferstrook van 50 meter niet in de voormelde inventaris

opgenomen. Die strook wordt dus niet vermoed tot de meest geschikte instandhoudingsgebieden te behoren. Zij heeft trouwens in het licht van de criteria van de Vogelrichtlijn en van artikel 36bis, § 1, vierde lid van het natuurbehouddecreet niets te betekenen; het is immers gewoon een strook recreatief zand.

In een tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat uit een rapport "Courstens en Stienen" en uit het advies van de afdeling Natuur van 8 juni 2005 kan worden afgeleid dat de bufferzone op zich geen speciaal belang heeft voor de instandhouding van de vogels die men door de aanwijzing van de SBZ wil beschermen, daar uitdrukkelijk wordt gesteld dat er in die zone zelf geen broedgevallen zullen voorkomen, en dat het behoud van die bufferzone uitsluitend wordt gemotiveerd door de redenering dat, mocht "de Baai van Heist" zich in de toekomst ontwikkelen van "mogelijk alternatief broedgebied" tot "daadwerkelijk alternatief broedgebied", op dat moment mogelijk instandhoudingsmaatregelen nodig zouden kunnen zijn, als bedoeld door artikel 36ter, § 1, van het natuurbehouddecreet, met name maatregelen buiten het beschermd gebied, bedoeld voor het behoud van het beschermingsniveau en het voorkomen van een betekenisvolle soortenverstoring binnen de SBZ. Deze bepaling laat volgens de verzoekende partij niet toe in een SBZ eveneens bufferstroken of -zones mee op te nemen die op zich geen enkele betekenis hebben voor de instandhouding van de beschermde vogelsoorten en/of trekvogels. De verzoekende partij meent voorts dat in artikel 36ter, § 1, van het natuurbehouddecreet maatregelen zijn bedoeld die slechts mogen worden genomen in de perimeter van een beschermd gebied, wat volgens haar geen ander gebied kan zijn dan het gebied dat beantwoordt aan de criteria van artikel 36bis, § 1, vierde lid, van het voormelde decreet, hetgeen niet het geval is voor de bufferzone. Het feit dat "de Baai van Heist" mogelijk ooit een alternatieve broedplaats zou kunnen zijn voor het aan de andere kant van de strekdam gecreëerde sterneneiland en dat het alsdan nuttig of nodig zou kunnen zijn in die bufferzone bijkomende instandhoudings-maatregelen te nemen teneinde de potenties als alternatief broedgebied te kunnen ontwikkelen, verantwoordt volgens de verzoekende partij niet dat de toekomstige bufferzone thans reeds in de SBZ wordt opgenomen. Zij meent ten slotte dat het bestreden besluit, door in de motivering te verwijzen naar de in de adviezen vervatte ondeugdelijke redenering met betrekking tot de bufferzone, de materiële motiveringsplicht schendt die is vermeld in artikel 36bis, § 5, van het natuurbehouddecreet, en dat daarmee ook de formele motiveringsplicht is geschonden.

3.2. De verwerende partij antwoordt dat uit de adviesnota's van het INB en het advies van de afdeling Natuur afdoende blijkt dat wetenschappelijke ornithologische gegevens de noodzaak aantonen om de strook zand van 50 meter ten oosten van het natuurreservaat "de Baai van Heist", samen met dit reservaat aan te duiden als SBZ. Zij betoogt verder dat zonder de bestreden bufferzone, het gebied enkel zou bestaan uit het natuurreservaat en dat het dan niet geschikt zou zijn om de bescherming en de instandhouding te verzekeren van drie sternensoorten. Zij meent dat "de ornithologische internationale 1%-norm" en het belang van het natuurreservaat en de bijkomende zone van 50 meter op gebiedsniveau moeten worden beoordeeld, met name in het kader van de volledige perimeter van de vastgestelde SBZ van het gebied "Kustbroedvogels te Zeebrugge-Heist". Het is volgens haar derhalve niet noodzakelijk dat de beoogde vogelsoorten in alle deelgebieden broeden, gezien sommige delen van de SBZ als rust- of voedselgebied zullen fungeren en also eveneens zullen bijdragen tot de in artikel 36bis, § 1, vierde lid, van het natuurbehouddecreet beoogde doelstelling. Volgens de verwerende partij hanteert de verzoekende partij een korte-termijnvisie die niet kan bijdragen tot de duurzame instandhouding van de beoogde vogelsoorten. Zij wijst er op dat uit artikel 2, 36/, van het natuurbehouddecreet blijkt dat met de term instandhouding een lange-termijnvisie wordt bedoeld.

3.3. De verzoekende partij repliceert in verband met het eerste onderdeel dat er geen studie voorligt die aantoont "dat de bufferzone behoort tot de meest geschikte gebieden voor het behoud van een vogelsoort van bijlage I, of van een trekvogelsoort". Het Hof van Justitie heeft in het arrest Lappel Bank gewezen dat een SBZ moet behoren tot de meest geschikte gebieden voor het behoud van de vogelsoorten, maar in dit arrest wordt er niet gesproken over bufferzones of randbescherming, wel integendeel. Zoals uit de adviezen blijkt, is het de bedoeling om een bufferzone aan te leggen die op zich geen bijzondere kenmerken heeft teneinde het natuurreservaat "de Baai van Heist" robuuster te maken. De bufferzone behoort dus onbetwistbaar niet tot de "meest geschikte gebieden" waarvan hierboven sprake. Op pagina 6 van de adviesnota IN.A.2005.43 van het INB aan de bevoegde minister wordt gesteld dat er in de toekomst bijkomende maatregelen zullen moeten worden genomen om "de Baai van Heist" te optimaliseren als broedgebied. Heden heeft de bufferzone dus geen enkele bijzondere waarde. Ze behoort niet tot een gebied dat geschikt is voor het behoud van een vogelsoort. De bufferzone betreft volgens de verzoekende partij dan ook typisch een gebied waarvoor de decreetgever in artikel 36ter, § 2, van het natuurbehouddecreet in bijzondere maatregelen heeft voorzien. De redenering van de verwerende partij volgen, zou betekenen dat de

grenzen van een SBZ niet op een duidelijke manier kunnen worden vastgelegd. Indien de grens van een SBZ op grond van ornithologische criteria wetenschappelijk te bepalen valt, is dat niet het geval voor een bufferzone die niet op ornithologische criteria wordt bepaald. Deze bufferzone is dan ook al bij al op willekeurige wijze vastgelegd, wat in tegenstrijd is met de ratio legis van een SBZ zoals die ook door het Hof van Justitie werd uitgelegd.

In verband met het tweede onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de verwerende partij onterecht stelt dat wetenschappelijke ornithologische redenen de bufferzone zouden verantwoorden. Alleen al het feit dat de verwerende partij het heeft over een bufferzone, zijnde een zone die van het kerngebied te onderscheiden is, toont aan dat die zone onmogelijk hetzelfde statuut kan hebben als dat kerngebied.

3.4. In de laatste memorie betoogt de verwerende partij dat het niet de vraag is of de bufferzone op zich speciaal geschikt is voor de instandhouding van bepaalde vogelsoorten. Zij stelt dat rekening moet worden gehouden met de doelstelling van de Vogelrichtlijn. Zo wijst zij op artikel 3 van die richtlijn, dat bepaalt dat de lidstaten alle nodige maatregelen treffen om voor alle beoogde vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden "en een voldoende omvang ervan" te beschermen, in stand te houden of te herstellen. In dit kader is, steeds volgens de verwerende partij, op basis van wetenschappelijke ornithologische gegevens gebleken dat de noodzaak bestaat om een strook strand van 50 meter ten oosten van het bestaande natuurreservaat "de Baai van Heist", samen met dit natuurreservaat, aan te duiden als SBZ, aangezien het gebiedsdeel, dat door deze twee deelgebieden wordt gevormd, naar aantal "en oppervlakte" het meest geschikt wordt geacht voor de instandhouding van de bedreigde stern. De verwerende partij beklemtoont dat, in tegenstelling tot wat de gehanteerde terminologie van buffer of bufferzone laat uitschijnen, de betwiste bijkomende oppervlakte strand van 50 meter tegen het bestaande Vlaamse natuurreservaat waarbinnen de bedreigde stern -potentieel- broeden, "samen met" de oppervlakte van dit bestaande natuurreservaat, moet bijdragen tot de bescherming en de instandhouding van de beschermde sternsoorten omdat het Vlaamse natuurreservaat "de Baai van Heist" conform de wetenschappelijke studies van het INB op zichzelf niet in staat is om zulks afdoende te verzekeren.

Beoordeling

3.5.1. Artikel 36bis, § 1, van het natuurbehouddecreet luidt als volgt :

"§1. De Vlaamse regering stelt, op voorstel van het Instituut voor Natuurbehoud, de gebieden die in aanmerking komen als speciale beschermingszone voorlopig vast via een vaststellingsbesluit.

Het voorlopige vaststellingsbesluit bevat een grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het besluit van toepassing is, evenals een wetenschappelijke omschrijving en een situering van het gebied of de gebieden. De Vlaamse regering kan de nadere regels vaststellen met betrekking tot de inhoud en de vorm van dit besluit.

(...)

Voor de speciale beschermingszones in toepassing van de Vogelrichtlijn worden de gebieden aangewezen die naar aantal en oppervlakte het meest geschikt zijn voor de instandhouding van :

- de soorten van bijlage IV van dit decreet;
- de niet in bijlage IV van dit decreet genoemde en op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met hun behoefte aan bescherming ten aanzien van hun broed-, rui-, foerageer- en overwinteringsgebieden en de rustplaatsen in hun trekzones".

Artikel 36ter, §§ 1 en 2, van hetzelfde decreet luiden als volgt :

"§ 1. De administratieve overheid neemt, binnen haar bevoegdheden, in de speciale beschermingszones, ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, de nodige instandhoudingsmaatregelen die steeds dienen te beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen habitats vermeld in bijlage I van dit decreet en de soorten vermeld in de bijlagen II, III en IV van dit decreet. De Vlaamse regering stelt nadere regels vast met betrekking tot de nodige instandhoudingsmaatregelen en de ecologische vereisten.

§ 2. De administratieve overheid neemt, binnen haar bevoegdheden, ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, tevens alle nodige maatregelen om

- a) elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de habitats van bijlage I van dit decreet en van de habitats van de soorten vermeld in de bijlagen II, III en IV van dit decreet in een speciale beschermingszone te vermijden;

- b) elke betekenisvolle verstoring van een soort vermeld in de bijlagen II, III of IV van dit decreet in een speciale beschermingszone te vermijden.

De Vlaamse regering stelt hiervoor nadere regels vast".

Artikel 36bis van het natuurbehouddecreet bevat de aanwijzingsverplichting en artikel 36ter van hetzelfde decreet vestigt de verplichting in hoofde van de overheid tot het nemen van de nodige instandhoudingsmaatregelen en maatregelen ter vermijding van de kwalitatieve verslechtering van de habitat en de betekenisvolle verstoring van de te beschermen soort.

3.5.2. Het eerste onderdeel van het middel bevat eerder een opportunistiekritiek. Het bestreden besluit steunt op wetenschappelijke adviezen,

die zich in het dossier bevinden en die de verwerende partij heeft gevolgd. Het is niet de taak van de Raad van State om, in het kader van de wettigheidstoetsing van het bestreden besluit, de juistheid of de onjuistheid van die adviezen te beoordelen. Daarnaast stelt de verwerende partij terecht dat de gebieden die in de "IBA-inventaris" worden aangestipt, moeten worden beschouwd als de gebiedsdelen die de lidstaten zeker moeten aanduiden als SBZ, maar dat, indien uit wetenschappelijke studies zou blijken dat een gebied dat niet in de genoemde inventaris is opgenomen, toch behoort tot de meest geschikte gebieden voor de instandhouding van de betrokken vogelsoorten, de lidstaat dat gebied dan toch moet aanduiden als SBZ ook al staat het niet vermeld in de voornoemde inventaris. Uit het arrest *Marismas de Santoña* van het Hof van Justitie (HvJ 355/90, *Commissie v. Spanje*, TMR 1993, 308) blijkt dat de lidstaten verplicht zijn gebieden als SBZ aan te duiden, indien het op grond van ornithologische redenen behoort tot de meest geschikte gebieden voor het behoud van één of meerdere soorten uit bijlage I bij de Vogelrichtlijn of trekvogelsoorten. Bijgevolg kan ook een gebied dat niet op de "IBA-inventaris" voorkomt maar dat om ornithologische redenen toch moet worden beschouwd als meest geschikt gebied voor het behoud van een of meerdere soorten van bijlage I bij de Vogelrichtlijn of trekvogelsoorten worden aangewezen. Het feit dat een bepaald gebied is opgenomen in de "IBA-inventaris" leidt tot een weerlegbaar vermoeden dat het om een dergelijk gebied gaat, maar dit sluit niet uit dat een gebied dat niet op de inventaris voorkomt niet als SBZ zou kunnen worden aangewezen. Het feit dat een gebied niet op de "IBA-inventaris" voorkomt, is op zich dan ook niet van doorslaggevend belang.

3.5.3. Artikel 3 van de Vogelrichtlijn bepaalt dat de lidstaten alle nodige maatregelen treffen om voor alle beoogde vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden "en een voldoende omvang ervan" te beschermen, in stand te houden "of te herstellen". In het kader van de afbakening van de SBZ, heeft de verwerende partij, in navolging van de onderbouwde wetenschappelijke adviezen, die door de verzoekende partij niet worden weerlegd, geopteerd voor een voldoende ruim aanbod van geschikt broedgebied, in acht genomen de vaststelling dat de stern, als broedvogel van een dynamisch milieu, afhankelijk van het seizoen, bepaalde gebieden prefereren. Uit deze uiteenzetting blijkt dat de "bufferzone" eigenlijk een gebied is dat deel uitmaakt van de SBZ. De verzoekende partij duidt geen rechtsregel aan ter weerlegging van de stelling van de verwerende partij dat gebieden die een belangrijk bestanddeel vormen in een gebied dat behoort tot de meest geschikte gebieden voor het behoud van een vogelsoort van bijlage I bij de Vogelrichtlijn of van een trekvogelsoort, mee moeten worden aangewezen als

SBZ, ook al staat vast dat er in dat eerste genoemde gebied geen vogelsoorten van bijlage I bij de Vogelrichtlijn of te beschermen trekvogelsoorten leven. De betrokken zone is niet zozeer te beschouwen als een "bufferzone", een begrip dat niet thuishoort in de regeling van de artikelen 36bis en 36ter van het natuurbehouddecreet, maar, ondanks het gebruik van een onhandige terminologie bij het voorbereiden en nemen van het bestreden besluit, blijkt uit de motieven van dit besluit en uit de uiteenzetting van de verwerende partij dat het betrokken gebied - de zogenaamde "bufferzone" - integraal deel uitmaakt van de speciale beschermingszone en dat er daartoe voldoende aanvaardbare motieven bestonden die bij de besluitvorming werden aangegeven.

Het enige middel is niet gegrond,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negentien februari tweeduizend en negen, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	A. VANDENDRIESSCHE,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
	D. DECOCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. DECOCK.

A. VANDENDRIESSCHE.