

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 191.183 van 9 maart 2009
in de zaak A. 72.762/X-7166.**

In zake : 1. Daniël VANDAMME,
 2. Luc VANDAMME,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat A. LUST,
 kantoor houdende te 8310 BRUGGE,
 Baron Ruzettelaan 27

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat M. van DIEVOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Boomstraat 14.

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

Gezien het verzoekschrift dat Daniël VANDAMME en Luc VANDAMME op 6 januari 1997 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van, enerzijds, het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 1995 houdende voorlopige vaststelling van het ontwerp-plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Brugge-Oostkust op het grondgebied van de gemeenten Blankenberge, Beernem, Brugge, Damme, Jabbeke, Knokke-Heist, Oostkamp, Zedelgem en Zuienkerke, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 juli 1995, en anderzijds, het besluit van de Vlaamse regering van 19 september 1996 houdende definitieve vaststelling van een gedeelte van het gewestplan Brugge-Oostkust op het grondgebied van de gemeenten Blankenberge, Beernem, Brugge, Damme, Jabbeke, Knokke-Heist, Oostkamp, Zedelgem en Zuienkerke, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 november 1996;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de beschikking van 15 april 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 10 december 2008 waarbij de terecht-zitting bepaald wordt op 23 januari 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. CASTELEYN, die loco advocaat A. LUST verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat F. van DIEVOET, die loco advocaat M. van DIEVOET verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van auditeur A. EYLENBOSCH;

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. De eerste verzoeker is eigenaar van gronden gelegen in de “Uitkerkse Polders” te Blankenberge, deelgemeente Uitkerke, kadastraal bekend sectie C, nrs. 365, 366, 367, 368/3 en 1107. De tweede verzoeker is pachter van de bovenvermelde gronden, alsook van de gronden gelegen te Blankenberge, kadastraal bekend sectie C, nrs. 912, 914, 915, 916, 917, 918, 919 en 920. Deze gronden waren, krachtens het bij het koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Brugge-Oostkust, ingedeeld als landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

1.2. De “Uitkerkse Polders” maken deel uit van het gebied “Poldercomplex”, dat is aangewezen in het besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1998 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van het vogelbestand.

1.3. Bij besluit van 31 juli 1991 beslist de Vlaamse regering het gewestplan Brugge-Oostkust in herziening te stellen voor een aantal bestemmingsgebieden gelegen op het grondgebied van de gemeenten Blankenberge, Beernem, Brugge, Damme, Jabbeke, Knokke-Heist, Oostkamp, Zedelgem en Zuienkerke.

1.4. Het ontwerp-plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Brugge-Oostkust wordt bij besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 1995 voorlopig vastgesteld. Ongeveer 380 ha landschappelijk waardevol agrarisch gebied, waaronder de betrokken gronden van de verzoekers, wordt ingevolge dit ontwerp-plan ingedeeld in natuurgebied. Dit besluit is het eerste bestreden besluit.

1.5. De tweede verzoeker heeft ter gelegenheid van het openbaar onderzoek met betrekking tot het ontwerp-gewestplan, georganiseerd van 27 november 1995 tot en met 25 januari 1996, een bezwaar ingediend.

Op 18 maart 1996 en 21 maart 1996 brengen respectievelijk de gemeenteraad van Blankenberge en de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen hun advies uit.

1.6. Op 26 april, 15 mei en 22 mei 1996 brengt de Regionale Commissie van Advies voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw van de provincie West-Vlaanderen een advies uit over het ontwerp-gewestplan en de tijdens de procedure van openbaar onderzoek en raadpleging ingediende bezwaarschriften en verstrekte adviezen. Onder punt I, 5, van het algemeen advies adviseert de commissie:

“Overwegende dat het behoud van het polderlandschap van het hoogste belang is; dat de landbouw daarbij in het verleden de belangrijkste taak heeft vervuld en nog verder de verantwoordelijkheid daarvoor moet opnemen; dat de mogelijkheid tot het beoefenen van de landbouw gevrijwaard moet blijven; dat bovendien de sectoriële milieudecreten en andere voldoende garanties bieden ter vrijwaring van de open ruimte en het behoud van het landschap en de natuur zoals aanwezig; adviseert de Commissie het behoud van bestemming van de Uitkerkse Polders volgens het geldend gewestplan zoals vastgesteld bij KB van 7 april 1977 als agrarisch landschappelijk waardevol gebied.

De Commissie adviseert aldus ongunstig en de bezwaren gegrond”.

Omtrent de ingediende bezwaren adviseert zij:

“1.2. Samenvatting algemene standpunten contra
- de landbouwer verzorgt hier sinds mensenheugenis dit gebied,

met respect voor ecologie; onderhoud van het landschap zal moeten gebeuren door landbouw; landbouw moet leefbaar blijven;
- huidige wetgeving (MAP, vegetatiebesluit, vogelrichtlijn,...) biedt reeds voldoende bescherming

(...)

- open ruimte rond Blankenberge moet behouden blijven, rekening houdend met de belangen van de landbouw als economische activiteit;

(...)

- de wetenschappelijke studie waarvan sprake in het besluit is niet bijgevoegd, de waarde van het gebied wordt betwist;

De Commissie verklaart de bezwaren ontvankelijk en gegrond. De Commissie adviseert de wijziging van zonering van natuurgebied naar agrarisch landschappelijk waardevol gebied en verwijst naar haar standpunt onder I.5 Wijziging van agrarisch gebied naar natuurgebied.

om tot slot te adviseren:

De Commissie stelt vast dat:

- de adviezen van de gemeenteraden en de bestendige deputatie, alsmede verschillende bezwaren en opmerkingen, aanleiding geven tot gemotiveerde voorstellen voor aanpassingen en adviseert onder verwijzing naar haar motiveringen, geformuleerd bij het onderzoek van deze adviezen, bezwaren en opmerkingen, het ontwerp-plan tot gedeeltelijke herziening van het gewestplan Brugge-Oostkust, op het grondgebied van de gemeenten Beernem, Blankenberge, Brugge, Damme, Jabbeke, Knokke-Heist, Oostkamp, Zedelgem en Zuienkerke GUNSTIG, op voorwaarde dat
(...)

3. De bestemmingswijzigingen van het gebied Uitkerkse Polders worden geschraapt als N-gebied en de bestemmingen op het thans geldende gewestplan als landschappelijk waardevol agrarisch gebied en gebied voor gemeenschapsvoorziening en nutsvoorzieningen worden behouden”;

1.7. Bij besluit van de Vlaamse regering van 19 september 1996 wordt het wijzigend gewestplan definitief vastgesteld. Daarbij wordt, tegen het advies van de Regionale Commissie van Advies in, de bestemming natuurgebied van het ontwerp-gewestplan deels bevestigd waardoor onder meer de betrokken gronden van de verzoekers als natuurgebied worden ingekleurd. Voor de afwijking van het advies van de Regionale Commissie van Advies wordt in het besluit als verantwoording gegeven:

“Overwegende dat het om algemeen planologische redenen, alsook rekening houdend met bepaalde ingediende bezwaren en adviezen van gemeentebesturen en van de bestendige deputatie verantwoord is om af te wijken van het voormelde advies van de commissie van advies voor de ruimtelijke ordening van de streek West-Vlaanderen en dat een aanpassing van de voorlopige vaststelling aangewezen is voor wat betreft de volgende punten: (...)

- Rekening houdende met het wetenschappelijk onderzoek dat de ecologische waarde heeft aangetoond van de Uitkerkse Polders, is het niet verantwoord om hiervoor de bestemming van het originele gewestplan opnieuw te bevestigen. Het natuurgebied is verantwoord gezien de internationale betekenis van het

gebied wordt erkend: nl. EG-vogelrichtlijngebied en potentiële Ramsar-zone als waterrijk gebied van internationale betekenis voor behoud van watervogels (vnl. weidevogels, ganzen en eenden). De aanwezige zilte vegetaties zijn eveneens door de Vlaamse regering afgebakend via de EU-Habitatrichtlijn aan te duiden voor het Europese Ecologische Netwerk Natura 2000 en is het daarom verantwoord deze natuurkerngebieden als natuurgebied te bestemmen;

de ecologische belangen enerzijds en de landbouweconomische belangen anderzijds kunnen verzoend worden via de specifieke instrumenten, wetgeving en reglementering in dit typische verwevingsgebied. De verweving tussen weidevogelgebieden, akkerland en zilte graslanden kan best uitvoering krijgen via de bestaande reglementering met inbegrip van het verbieden van het 'scheuren van poldergraslanden' in dit gebied, door de opdeling in natuurgebied en agrarisch gebied met landschappelijke waarde.

Het in het originele gewestplan voorziene gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen wordt beperkt tot de oppervlakte ingenomen door het bestaande rioolwaterpompstation”;

Het wijzigend gewestplan wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 november 1996, waarin tevens het advies van de Regionale Commissie van Advies in extenso is opgenomen.

Dit is het tweede bestreden besluit.

2. De ontvankelijkheid

2.1. Ambtshalve dient te worden vastgesteld dat het beroep, in zoverre het is gericht tegen het eerste bestreden besluit, de voorlopige vaststelling, laattijdig werd aangetekend.

Het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 1995 houdende voorlopige vaststelling van het ontwerp-plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Brugge-Oostkust op het grondgebied van de gemeenten Blankenberge, Beernem, Brugge, Damme, Jabbeke, Knokke-Heist, Oostkamp, Zedelgem en Zuienkerke, is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 juli 1995.

Het besluit waarbij het ontwerpplan voorlopig wordt vastgesteld is op zich een voor vernietiging vatbare rechtshandeling.

Bijgevolg is het beroep dat werd ingesteld op 6 januari 1997 laattijdig en om die reden onontvankelijk. Hierna wordt derhalve met “het bestreden besluit”, het tweede bestreden besluit bedoeld.

2.2. Eveneens dient ambtshalve te worden vastgesteld dat de verzoekers enkel een annulatieberoep kunnen instellen in de mate van hun belang. In casu vragen de verzoekers de vernietiging van het bestreden besluit in zijn geheel. Zij achten zich evenwel enkel gegriefd in zoverre hun gronden, gelegen te

Blankenberge (deelgemeente Uitkerke), kadastraal bekend sectie C, nrs. 365, 366, 367, 368/3, 1107 en 912, 914, 915, 916, 917, 918, 919 en 920 een bestemmingswijziging ondergaan en tonen geen belang aan bij de vernietiging van het bestreden besluit met betrekking tot de andere percelen. Evenmin blijkt dat een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit voor zover deze op de vanuit planologisch standpunt isoleerbare percelen van de verzoekers betrekking heeft, tot gevolg zou hebben de algemene economie van het plan aan te tasten. Het beroep is derhalve slechts ontvankelijk in zoverre het bestreden besluit de bovengenoemde percelen betreft.

3. Ten gronde

3.1 Standpunt van de partijen

3.1.1. In hun verzoekschrift zetten de verzoekers hun eerste middel uiteen als volgt:

“Het besluit van 19 september 1996 schendt art. 13§7 van de stedenbouwwet van 29 maart 1962 (...).

Art. 13§7 van de wet van 29 maart 1962 bepaalt dat de Vlaamse Regering, indien zij afwijkt van het advies van de Regionale Commissie van Advies, haar beslissing dient te motiveren. (...)

Het spreekt daarbij voor zich dat het vaststellingsbesluit dat van het advies van de Regionale Commissie afwijkt op stedenbouwkundig verantwoorde motieven moet steunen (...), wat niet anders is dan dat de motieven ‘afdoende’ moeten zijn, als bedoeld door art. 3 van de motiveringswet van 29 juli 1991. Een deugdelijke motivering vereist meer dan een louter abstracte en vormelijke stijlformule (...). Ze moet eveneens draagkrachtig zijn en mitsdien redenen opgeven die volstaan om de beslissing te schragen. (...)

Of het vaststellingsbesluit, in de mate dat het afwijkt van het advies van de Regionale Commissie m.b.t. de Uitkerkse Polder, gemotiveerd is en, vooral, naar behoren gemotiveerd is, zullen verzoekers slechts kunnen achterhalen na kennis te hebben genomen van het administratief dossier. Zij behouden zich mitsdien het recht voor om desaangaande nader standpunt in te nemen in hun memorie van wederantwoord”.

3.1.2. De verwerende partij repliceert hierop:

“Vooreerst werpen verzoekers op dat er een zogenaamde schending zou zijn van het artikel 13 §7 van de Stedenbouwwet.

Dat zulks geenszins het geval is.

Krachtens artikel 13 §7 van de Stedenbouwwet dient:

‘de Vlaamse Regering indien zij afwijkt van het advies van de Regionale Commissie van Advies haar beslissing te motiveren.’

Ook uit de vaststaande rechtspraak van Uw Raad kan worden geconcludeerd dat de overheid die het gewestplan definitief vaststelt enkel kan afwijken van het advies van de Regionale Commissie met de daarin vermelde en beantwoorde bezwaren van particulieren, indien hiervoor redenen voorhanden zijn met betrekking tot de ruimtelijke ordening en stedenbouw en dient zij die redenen te motiveren in haar beslissing.

Dit beginsel houdt in dat enkel dient geantwoord te worden op de bezwaren die verband houden met elementen die betrekking hebben op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, welke moeten worden bekendgemaakt in het K.B. houdende vaststelling van het gewestplan .

Daarenboven moet de particulier in de tekst van het K.B. zelf een afdoend antwoord op zijn bezwaarschrift kunnen vinden, hetzij in een individuele stellingname, hetzij in het antwoord op een bezwaar of opmerking van een andere particulier, of op een advies van een overheidsinstantie.

In casu heeft de Regionale Commissie van Advies voor ruimtelijke ordening en stedenbouw van de provincie West-Vlaanderen op 26 april, 15 en 22 mei 1996 het volgende advies verstrekt met betrekking tot uitbreiding van het natuurgebied (Uitkerkse Polders) voorgesteld in het ontwerpplan houdende de gedeeltelijke herziening van het gewestplan Brugge-Oostkust:

‘Overwegende dat het behoud van het polderlandschap van het hoogste belang is; dat de landbouw daarbij in het verleden de belangrijkste taak heeft vervuld en nog verder de verantwoordelijkheid daarvoor moet opnemen; dat de mogelijkheid tot het beoefenen van de landbouw moet gevrijwaard blijven; dat bovendien de sectoriële milieudecreten en andere voldoende garanties bieden ter vrijwaring van de open ruimte en het behoud van het landschap en de natuur zoals aanwezig; adviseert de Commissie het behoud van bestemming van de Uitkerkse Polders volgens het geldend gewestplan zoals vastgesteld bij K.B. van 7 april 1977 als agrarisch landschappelijk waardevol gebied.

De Commissie adviseert aldus ongunstig en de bezwaren gegrond’.

Met betrekking tot de door de door de bezwaarindieners naar voren gebrachte standpunten in verband met de uitbreiding van de natuurgebieden, bepaalt de Commissie het volgende:

‘De Commissie verklaart de bezwaren ontvankelijk en gegrond. De Commissie adviseert de wijziging van zonering van natuurgebied naar agrarisch landschappelijk waardevol gebied en verwijst naar haar standpunt onder 1.5. Wijziging van agrarisch gebied naar natuurgebied (hierboven vermeld)’.

In haar eindadvies vermeldt de Regionale Commissie tenslotte:

‘De adviezen van de gemeenteraden en de Bestendige Deputatie, alsmede verschillende bezwaren en opmerkingen geven aanleiding tot gemotiveerde voorstellen voor aanpassingen en adviseert onder verwijzing naar haar motiveringen, geformuleerd bij het onderzoek van deze adviezen, bezwaren en opmerkingen, het ontwerp-gewestplan tot gedeeltelijke herziening van het gewestplan Brugge-Oostkust, op het grondgebied van de gemeenten Beerne(m), Blankenberge, Brugge, Damme, Jabbeke, Knokke-Heist, Oostkamp, Zedelgem en Zuienkerke GUNSTIG, op voorwaarde dat:

(met betrekking tot de Uitkerkse Polders)

3. De bestemmingswijziging van het gebied Uitkerkse Polders worden geschrapt als N-gebied en de bestemmingen op het thans voorgestelde gewestplan als landschappelijk waardevol agrarisch gebied en gebied voor gemeenschapsvoorziening en nutsvoorzieningen worden behouden’.

Aldus maakte de Regionale Commissie van Advies, door alzo te adviseren, de geuite bezwaren tot de hare.

In afwijking van dit ongunstig advies van de Streekcommissie met betrekking tot de Uitkerkse Polders, oordeelde de Vlaamse Regering als volgt in haar besluit van 19 september 1996:

‘Overwegende dat het om algemeen planologische redenen, alsook rekening houdend met bepaalde ingediende bezwaren en adviezen van gemeentebesturen en van de Bestendige Deputatie verantwoord is om af te wijken van het voormelde advies van de Commissie van Advies voor de ruimtelijke ordening van de streek West-Vlaanderen en dat een aanpassing van de voorlopige vaststelling aangewezen is voor wat betreft de volgende punten:

(met betrekking tot de natuurgebieden)

- Rekening houdend met het wetenschappelijk onderzoek dat de ecologische waarde heeft aangetoond van de Uitkerkse Polders, is het niet verantwoord om hiervoor de bestemming van het originele gewestplan opnieuw te bevestigen. Het natuurgebied is verantwoord gezien de internationale betekenis van het gebied wordt erkend: nl. EG-vogelrichtlijngebied en potentiële Ramsar-zone als waterrijk gebied van internationale betekenis voor behoud van watervogels (vnl. weidevogels, ganzen en eenden). De aanwezige zilte vegetaties zijn eveneens door de Vlaamse Regering afgebakend via de EU-Habitatrichtlijn aan te duiden voor het Europese Ecologische Netwerk Natura 2000 en is daarom verantwoord deze natuurkerngebieden als natuurgebied te bestemmen;

de ecologische belangen enerzijds en de landbouweconomische belangen anderzijds kunnen verzoend worden via de specifieke instrumenten, wetgeving en reglementering in dit verwevingsgebied. De verweving tussen weidevogelgebieden, akkerland en zilte graslanden kan best uitvoering krijgen via de bestaande reglementering met inbegrip van het verbieden van het ‘scheuren van poldergraslanden’ in dit gebied, door de opdeling in natuurgebied en agrarisch gebied met landschappelijke waarde’.

Aldus kan gesteld worden dat de Vlaamse Regering, die met dit besluit duidelijk afwijkt van het advies van de Streekcommissie, deze afwijking afdoend motiveert, namelijk met motieven die gestoeld zijn op redenen van goede ruimtelijke ordening.

Vooreerst is een wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd dat het ecologisch belang van de Uitkerkse Polders heeft aangetoond. Daarenboven wijst het bestuur op de ligging van het gebied in een Vogelrichtlijngebied en potentiële Ramsar-zone als waterrijk gebied van internationale betekenis voor behoud van watervogels en toont zij hiermee de internationale betekenis van dit gebied aan.

Aldus kan geenszins gesteld worden dat de Vlaamse Regering de afwijking van het advies van de Regionale Commissie van advies niet voldoende heeft gemotiveerd en kunnen de particulieren op basis van het aangevochten besluit van de Vlaamse Regering perfect weten waarom in het aangevochten besluit de door hen ingediende bezwaren geen navolging hebben gevonden.

Bijgevolg kan er geenszins sprake zijn van een zogenaamde schending van het artikel 13 §7 van de Stedebouwwet.

Dit middel is bijgevolg niet gegrond”.

3.1.3. In de memorie van wederantwoord lichten de verzoekers, na kennisname van het administratief dossier, het eerste middel toe als volgt:

“1. In een eerste middel hebben verzoekende partijen zich beroepen op een schending van artikel 13, § 7 Stedenbouwwet. De bestreden beslissing wijkt immers af van het advies dat door de Regionale Commissie van Advies werd uitgebracht, zonder dat deze afwijking op een afdoende wijze wordt gemotiveerd.

Vermits verzoekende partijen bij het indienen van hun verzoekschrift tot nietigverklaring geen kennis hadden van de tekst van de bestreden besluiten, konden zij hun middel alsnog niet nader toelichten. Inmiddels konden verzoekende partijen het administratief dossier inzien, zodat zij kennis konden nemen van de motivering van het tweede bestreden besluit. Zij hebben daarbij kunnen vaststellen dat deze motivering inderdaad niet voldoet aan de vereisten van de formele motiveringsplicht, en dat de tweede bestreden beslissing bovendien is aangetast door machtsafwending. (...)

4. Wanneer de wetgever zoals ten deze een formele motiveringsplicht heeft opgelegd, heeft hij daarmee bedoeld te eisen dat in de akte van beslissing zelf de motieven kunnen worden teruggevonden die de beslissing ondersteunen. Dit is niets anders dan de verplichting om in de akte van de beslissing zelf de materiële motivering op te geven, waarop elke beslissing steeds moet steunen.

De verplichting tot uitdrukkelijke motivering opgelegd door de wet houdt in dat in de akte zelf de precieze en concrete redenen moeten worden aangegeven waarom in het licht van de aangehaalde wettelijke en verordenende bepalingen de beslissing werd genomen. De motivering van de beslissing moet aldus ‘afdoende’ zijn, wat inhoudt dat de opgegeven motieven draagkrachtig en pertinent moeten zijn. Een motivering die tegenstrijdigheden inhoudt, of een niet-pertinente motivering voldoet niet aan deze vereiste.

(...)

5.1. Vooreerst is de motivering tegenstrijdig. De tweede bestreden beslissing kondigt immers eerst aan dat er ‘algemeen planologische redenen’ voorhanden zouden zijn die een afwijking van het advies van de streekcommissie van advies zouden verantwoorden. In de verdere motivering van de beslissing, waarbij dan de concrete redenen worden aangegeven waarom de verwerende partij deze afwijking verantwoord heeft geacht, worden evenwel geen dergelijke ‘algemeen planologische redenen’ opgegeven. Integendeel, de beslissing wordt gemotiveerd door redenen met betrekking tot natuurbehoud, wat niets meer met planologie te maken heeft.

Een tegenstrijdigheid in de motieven staat gelijk met een gebrek aan voldoende formele motivering, zodat de beslissing artikel 13, § 7 Stedenbouwwet schendt.

5.2. Vervolgens steunt de motivering van de bestreden beslissing kennelijk op onjuistheden. Luidens de motivering is de beslissing immers in hoofdzaak ingegeven door een wetenschappelijk onderzoek, dat de ecologische waarde van de Uitkerkse Polders zou hebben aangetoond.

Welnu, dergelijke wetenschappelijk onderzoek is onbestaande. In elk geval hebben verzoekende partijen op geen enkel ogenblik kennis kunnen nemen van het wetenschappelijk onderzoek. Het werd niet ter inzage gelegd bij het openbaar onderzoek dat werd gehouden omtrent het ontwerp-gewestplan. Het administratief dossier dat ter griffie van Uw Raad werd ingediend, bevat evenmin het bedoelde wetenschappelijk onderzoek.

Vermits aldus aangenomen moet worden dat het wetenschappelijk onderzoek onbestaande is, kan de bestreden beslissing per definitie niet steunen op dit onderzoek. Zij steunt bijgevolg op onwaarheden waar in haar motivering wordt verwezen naar dit onderzoek, zodat zij niet geldig gemotiveerd is.

5.3. Blijkens de motivering van de tweede bestreden beslissing wordt de afwijking van het advies van de streekcommissie gesteund op redenen die het natuurbehoud en de milieubescherming betreffen. Welnu, dergelijke motivering is niet pertinent. De verplichting tot uitdrukkelijke motivering opgelegd door

de wet houdt immers in dat in de akte zelf de precieze en concrete redenen worden aangegeven waarom in het licht van de aangehaalde wettelijke en verordenende bepalingen de beslissing werd genomen. Dit betekent concreet dat in de bestreden beslissing de redenen moesten worden aangegeven waarom de verwerende partij in het licht van de stedenbouwwetgeving gemeend heeft te moeten afwijken van het advies van de streekcommissie. De bestreden beslissing betreft immers een beslissing die met toepassing van de stedenbouwwetgeving is genomen. Redenen die betrekking hebben op het natuurbehoud zijn vreemd aan deze stedenbouwwetgeving, en bijgevolg niet pertinent. (...)

5.5. Tenslotte is de motivering van de bestreden beslissing niet adequaat, en kan zij de afwijking van het advies van de streekcommissie niet redelijk verantwoorden.

5.5.1. Luidens de tweede bestreden beslissing zou er reden zijn om af te wijken van genoemd advies doordat de Uitkerkse polders een internationale betekenis zouden hebben als EG-vogelrichtlijngebied en als potentieel Ramsargebied.

5.5.2. Welnu, blijkens het Besluit van de Vlaamse Executieve van 17 oktober 1988, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 20 september 1996, zijn de Uitkerkse Polders aangeduid als zogenaamd 'vogelrichtlijngebied'. Deze aanduiding houdt een bijzondere bescherming in voor bepaalde habitats, met name:

- duinmoerassen;
- oude kleiputten;
- moerasbosjes;
- dijken;
- kreken en hun oevervegetatie;
- poldergraslanden en hun microreliëf.

5.5.3. Nergens geeft de bestreden beslissing aan waarom, ondanks deze reeds verregaande bescherming ingevolge de vogel-richtlijn en de uitvoering ervan voor het Vlaamse gewest, het nodig zou zijn om het gebied ook nog eens als natuurgebied aan te duiden, met alle bijkomende beperkingen vandien, en daarbij afbreuk te doen aan de typische kenmerken van het polderlandschap, waarvan de streekcommissie heeft geoordeeld dat het behouden moet blijven. Nergens toont de bestreden beslissing aan dat de ingeroepen supranationale wetgeving dergelijke bijkomende bescherming zou vereisen, laat staan dat het aanduiden van het litigieuze gebied als natuurgebied de enige mogelijkheid zou zijn om deze vereiste bescherming tot stand te brengen. Nochtans was een dergelijke motivering vereist, in het bijzonder als antwoord op de opmerking van de streekcommissie dat 'de sectoriële milieudecreten en andere voldoende garanties bieden ter vrijwaring van de open ruimte en het behoud van het landschap en de natuur zoals aanwezig'.

Uit dit alles blijkt dat de (tweede) bestreden beslissing niet voldoet aan de vereisten van de formele motiveringsplicht, opgelegd door artikel 13, § 7 Stedenbouwwet (artikel 11, § 7 gecoördineerde Stedenbouwwet)".

3.2. Bespreking

3.2.1. In het eerste middel roepen de verzoekers de schending in van de formele motiveringswet van 29 juli 1991 en van artikel 13, § 7 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna: de stedenbouwwet). De verzoekers verklaren in hun

verzoekschrift dat zij geen kopie konden verkrijgen van het volledig besluit van de Vlaamse regering van 19 september 1996, “zodat zij vooralsnog niet hebben kunnen achterhalen of de Vlaamse Regering die afwijking heeft gemotiveerd, en indien ja, of de motivering afdoende en draagkrachtig is”.

Om dezelfde redenen behouden de verzoekers “zich mitsdien het recht voor om desaangaande nader standpunt in te nemen in hun memorie van wederantwoord”.

3.2.2. Uit de feiten uiteenzetting is reeds gebleken dat het bestreden besluit slechts bij uittreksel en zonder de betwiste motivering is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, waarbij het advies van de Regionale Commissie van Advies in extenso is opgenomen. De verzoekers maken derhalve aannemelijk dat zij slechts na consultatie van het administratief dossier kennis hebben kunnen nemen van de betwiste motivering van het bestreden besluit ter afwijking van het commissieadvies en aldus voor het eerst in de memorie van wederantwoord hun standpunt hieromtrent hebben kunnen innemen.

3.2.3. Het middel dient enkel te worden onderzocht in zoverre de schending van artikel 13, § 7 van de stedenbouwwet wordt ingeroepen.

Aangezien het bestreden besluit een reglementair besluit is en geen besluit met individuele draagwijdte, is de genoemde formele motiveringswet van 29 juli 1991 niet van toepassing.

Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit luidde artikel 13, § 7 van de stedenbouwwet als volgt:

“§ 7. (...) Indien de Vlaamse Regering afwijkt van het advies van de Regionale Commissie van Advies dient zij haar beslissing te motiveren. (...)”.

Deze bepaling houdt in dat de Vlaamse regering zich richt naar het advies van de regionale commissie, tenzij er gegronde, met de stedenbouw en de ruimtelijke ordening verband houdende redenen voorhanden zijn om ervan af te wijken en dat de Vlaamse regering, in geval van afwijking van het commissieadvies, in de aanhef van het besluit waarbij zij het gewestplan definitief vaststelt, de redenen van die afwijking uiteenzet.

3.2.4. Er dient te worden vastgesteld dat de verwijzing in de kwestieuze motivering naar “algemeen planologische redenen” niet op zichzelf staat, maar verder in die motivering nader wordt uitgewerkt.

Bij het vastleggen van de planbestemming kan en moet ook rekening worden gehouden met “ecologische” motieven. Luidens artikel 1, tweede lid, van de stedenbouwwet werd de ruimtelijke ordening ontworpen, onder meer met het doel “‘s lands natuurschoon ongeschonden te bewaren”. Dit uitgangspunt werd hernomen in artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, waarin wordt gesteld dat bij de ruimtelijke planning onder meer rekening dient te worden gehouden met “de gevolgen voor het leefmilieu”.

Er valt dan ook geen tegenstrijdigheid in de motivering te ontwaren en evenmin kan worden gesteld dat de motieven met betrekking tot het natuurbehoud “niets meer met planologie te maken” hebben.

De bevoegde overheid vermag dan ook in principe een ecologisch waardevol gebied te bestemmen tot natuurgebied, ook al bevat de milieuregelgeving zelf ook instrumenten ter bescherming van het leefmilieu.

3.2.5. De motivering van de definitieve planbestemming moet worden afgezet tegen de motivering van het advies van de regionale commissie waarvan wordt afgeweken.

De bekritiseerde motivering weegt zeker niet lichter dan die van de regionale commissie van advies, die zonder nadere staving poneert dat “het behoud van het polderlandschap van het hoogste belang is”, “dat de landbouw daarbij in het verleden de belangrijkste taak heeft vervuld en nog verder de verantwoordelijkheid daarvoor moet opnemen”, en “dat de mogelijkheid tot het beoefenen van de landbouw gevrijwaard moet blijven”. Dat advies geeft evenmin aan hoe “de sectoriële milieudecreten en andere”, voldoende garanties bieden ter vrijwaring van de open ruimte en het behoud van het landschap en de natuur, wanneer de weerhouden bestemming toelaat bouwwerken met landbouwbestemming op te richten en landbouwbedrijven uit te baten en geeft ook niet aan hoe een en ander te verenigen valt met de ligging van de gronden in de in de bekritiseerde motivering vermelde beschermingsgebieden.

Wanneer de twee motiveringen tegen mekaar worden afgezet, moet worden vastgesteld dat de redengeving van het tweede bestreden besluit concreter is dan deze van het advies van de commissie. Ze is bovendien evenwichtiger waar zij de landbouwbelangen afweegt tegen de ecologische, daar

waar het advies vertrekt van de loutere premisse dat de landbouwbelangen ten deze absoluut primeren. Het bestreden besluit legt dan ook voldoende uit waarom wordt afgeweken van het advies van de regionale commissie van advies.

Het niet neergelegd zijn van het wetenschappelijk onderzoek dat de ecologische waarde heeft aangetoond van de Uitkerkse Polders doet aan die vaststellingen geen afbreuk. De ecologische waarde van die gebieden blijkt immers ook reeds uit de opname van die Polders in de bedoelde beschermingszones. De niet-neerlegging van het bedoelde onderzoek heeft niet tot gevolg dat het bestreden besluit faalt wat de formele motivering betreft.

Het middel is ongegrond.

3.3. Het auditorsverslag is met toepassing van artikel 24, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot het onderzoek van het eerste middel. Het is noodzakelijk voor de oplossing van het geschil dat ook de overige middelen door een lid van het auditoraat worden onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen maart, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE ,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DE CLERCQ.

R. STEVENS.