

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 212.952 van 5 mei 2011
in de zaak A. 145.279/VII-37.037.**

In zake : de CVA DEN HUL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Steve Ronse
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 6, bus 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 december 2003, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2003 houdende definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor de Grote Eenheden Natuur (hierna : GEN) en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (hierna : GENO) van de Fonteintjes en Oudemaarspolder, de Baai van Heist, Sashul, Vuurtorenweide en Kleiputten van Heist, de Zwinstreek, de Gebieden van de overgang van polders naar zandstreek langs het kanaal Brugge-Oostende, de Uitkerkse polder, de Polders Boudewijnkanaal, de Damse polders en het Krekengebied van Lapscheure en Hoeke "en meer in het bijzonder tegen de opname in het VEN van : een woonhuis met bijhorende gronden, gelegen te Knokke-Heist, Boslaan 43, gekend ten kadaster sectie K, nummers 46 en 34".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 208.666 van 4 november 2010 heeft de Raad van State het derde middel verworpen, heeft hij de debatten heropend en heeft hij het door de auditeur-generaal aan te wijzen lid van het auditoraat ermee gelast het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 maart 2011.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jonas Riemslagh, die loco advocaten Dirk Van Heuven en Steve Ronse verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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. Voor de feitelijke gegevens van de zaak wordt verwezen naar het arrest nr. 208.666 van 4 november 2010.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij voert als eerste middel de schending aan van artikel 17, § 1, en § 2, artikel 20 en artikel 21, § 8, van het het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna : natuurbehouddecreet), van "de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat alle administratieve beslissingen afdoende moeten gemotiveerd zijn", van het zorgvuldigheids-, het redelijkheids-, het evenredigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel, van artikel 1 van het aanvullend protocol van 20 maart 1952 bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van het eigendomsrecht.

In een eerste onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij in essentie dat de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom een deel van de percelen 46d en 34c de vereiste natuurwaarde heeft om in het afbakeningsplan te worden opgenomen. Zij betoogt dat de vaststelling door de Mina-raad dat het gaat om een zone met de bestemming natuurgebied daartoe niet volstaat. Met de bezwaren in het bezwaarschrift werd volgens haar bij de definitieve vaststelling van het afbakeningsplan geen rekening gehouden.

Het tweede onderdeel van het middel houdt, samengevat, in dat de gedeeltelijke opname van de percelen 46d en 34c in het afbakeningsplan tot gevolg heeft dat de verplichtingen bepaald in artikel 25 van het

natuurbehouddecreet en het voorkeepsrecht bepaald in artikel 37 van het decreet slechts gelden voor een deel van de percelen. Een deel van de tuin heeft daardoor een ander statuut dan een ander deel, en er kan volgens de verzoekende partij zelfs niet met zekerheid worden uitgemaakt welk gedeelte van de tuin binnen het Vlaams Ecologisch Netwerk (hierna : VEN) valt.

4.2. De verwerende partij stelt daar in essentie tegenover dat de Mina-raad zich naar behoren heeft gekwetend van de in artikel 21, § 8, van het natuurbehouddecreet opgelegde taak. Deze heeft, volgens de verwerende partij, in een lijvig advies alle bezwaren en opmerkingen gecoördineerd en van een advies voorzien. Zij wijst er op dat het afwegingskader van de Mina-raad, dat behoudens expliciete afwijking als motivering volledig overgenomen werd door het bestreden besluit, de volgende overwegingen bevat in verband met de natuurwaarde van de VEN-gebieden :

"Indien uit de analyse blijkt dat het criterium van VEN-waardigheid niet correct is toegepast stelt de Raad schrapping voor van het bewuste perceel.

De Raad beklemtoont dat hierbij uitgegaan wordt van de huidige bestemming. De Raad houdt bij de beoordeling van het criterium VEN-waardigheid dus geen rekening met allerlei nog niet definitief vastgelegde bestemmingsplannen. De bezwaarschriften hieromtrent worden meegenomen bij de bespreking van de bezwaren van de betrokken doelgroepen. Evenwel wenst de Raad hier reeds duidelijk te beklemtonen dat de Raad geen planologische afweging doet, deze taak legt de Raad bij de tweede fase van de afbakening die volledig ingebed is in het ruimtelijk proces.
(...)

De Raad beklemtoont evenwel dat de toetsing van het criterium 'natuurwaarde' gebeurt op het niveau van het GEN en of GENO. Zoals duidelijk gesteld in artikel 17 §2 dient minstens de helft van het GEN 'natuur' te bevatten. Bovendien bepaalt dit artikel dat indien hier niet aan voldaan is het ook voldoende is dat er een specifiek natuurelement met hoge natuurwaarde aanwezig is. De aanduiding van een GENO kan nog iets ruimer geïnterpreteerd worden. Hier mag de oppervlakte van de natuurelementen kleiner kan zijn dan de helft van het gebied. Ook de aanwezigheid van belangrijke fauna- of flora-elementen waarvan het voortbestaan moet ondersteund worden, is voldoende om een gebied als GENO aan te duiden. En tenslotte kunnen ook terreinen die door kunstmatige ingrepen tot stand zijn gekomen worden aangeduid als GENO.

Een bezwaar met betrekking tot het aanvechten van de natuurwaarde wordt dus beoordeeld op het niveau van het GEN of GENO. Het criterium van natuurwaarde kan wel worden meegenomen bij de beoordeling van de

gebiedsspecifieke bezwaarschriften maar dan wel in samenhang met andere criteria.

Als toetskader hanteert de Raad de uitgebreide gebiedsfiches, en de gegevens van de Biologische Waarderingskaart. Het feitelijk gebruik kan een aanvullende rol spelen".

Daaruit blijkt, steeds volgens de verwerende partij, duidelijk dat de opname in het VEN van VEN-waardige gebieden wel degelijk een meerwaarde biedt, waaraan de verzoekende partij in haar verzoekschrift bleek te twijfelen. Daarmee is volgens de verwerende partij dit bezwaar weerlegd. Zij stelt eveneens dat uit de motivering van de beslissing de determinerende motieven vallen af te leiden op basis waarvan de bestreden beslissing genomen werd, en meer bepaald de bezwaren van de verzoekende partij werden verworpen. Om te voldoen aan de materiële motiveringsplicht is niet vereist dat het bestuur elk bezwaar weerlegt. De materiële motiveringsplicht werd volgens de verwerende partij dan ook niet geschonden.

Volgens de verwerende partij ondersteunen de ecologische waarde van het gebied, de ruimtelijke aaneensluiting van de afbakeningen, de bepalingen van het natuurbehouddecreet en de aanmelding als habitat-richtlijngebied, de opname van het gebied in het VEN.

Zij stelt dat de zorgvuldigheidsplicht niet geschonden is en verwijst daarvoor naar een advies opgesteld door het Instituut voor Natuurbehoud, op vraag van de afdeling Juridische Dienstverlening van de verwerende partij.

De verwerende partij zet dan uiteen dat volgens haar noch het redelijkheidsbeginsel of het eigendomsrecht werd miskend, noch het evenredigheidsbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel, daar zij, naar zij beweert, tot de bestreden beslissing is gekomen, "als een redelijk denkende overheidspersoon". De bindende normen werden volgens haar op een correcte en logische wijze toegepast. Men kan volgens de verwerende partij niet beweren dat men hier te maken heeft met een niet-controleerbare, arbitraire, niet redelijk te

verantwoorden ongelijke/onmogelijke behandeling van kwestieuze percelen van de verzoekende partij.

4.3. In haar memorie van antwoord houdt de verzoekende partij wat betreft het eerste onderdeel van het middel staande dat noch in de bestreden beslissing, noch in het advies van de Mina-raad, noch in enig ander stuk van het dossier wordt gemotiveerd waarom een deel van haar tuin als GEN wordt gekwalificeerd. Het algemene afwegingskader waarnaar de verwerende partij verwijst, kan volgens de verzoekende partij niet dienen als een motivering van de bestreden beslissing. De verwerende partij kan ook niet verwijzen naar een stuk dat na het indienen van het verzoekschrift tot nietigverklaring werd opgemaakt. Dat een bestuurshandeling in tegenstelling tot een jurisdictionele beslissing niet op alle feitelijke en juridische bezwaren moet antwoorden, belet, steeds volgens de verzoekende partij, niet dat ook een bestuurshandeling uitdrukkelijk moet worden gemotiveerd. Nergens blijkt waarom een gedeelte van de tuin, en dan nog slechts een gedeelte van de tuin die in natuurgebied gelegen is, als GEN werd aangeduid.

Beoordeling

5.1. Hoewel artikel 21, § 9, van het natuurbehouddecreet niet voorschrijft dat de beslissing tot definitieve vaststelling van de afbakeningsplannen formeel gemotiveerd moet zijn, impliceert het bestaan van een openbaar onderzoek met een bezwaarprocedure (artikel 21, §§ 5 tot en met 8 van het natuurbehouddecreet) per definitie dat de ingediende bezwaren beoordeeld en geëvalueerd moeten worden, zoniet zou de bedoeling van de decreetgever volledig uitgehold worden. Vandaar dat artikel 21, § 8, van het natuurbehouddecreet voorschrijft dat de Mina-raad over de ingediende bezwaren een gemotiveerd advies uitbrengt.

De Raad van State moet dus nagaan of uit de bestreden beslissing en/of het advies van de Mina-raad een voldoende duidelijk antwoord op de bezwaren van de verzoekende partij afgeleid kan worden. Dat antwoord mag

eventueel op algemene wijze worden gegeven, maar dan wel op een wijze die de betrokkene in staat stelt te begrijpen waarom zijn bezwaar werd verworpen.

In het bezwaarschrift dat tijdens het openbaar onderzoek door de zaakvoerder van de verzoekende partij werd ingediend, werd, kort samengevat, het volgende gesteld:

- de woning van de verzoekende partij werd niet in het GEN opgenomen, een deel van de tuin wel;
- de percelen hebben volgens het gewestplan Brugge-Oostkust de bestemming woonpark en kunnen volgens artikel 20 van het decreet natuurbescherming niet als GEN of GENO worden aangeduid;
- er wordt geen specifieke motivering gegeven om de percelen van de verzoekende partij in het GEN op te nemen.

Over deze bezwaren wordt in de bestreden beslissing niets expliciet gesteld, zodat moet worden aangenomen dat de Vlaamse regering het advies van de Mina-raad heeft gevolgd. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt immers dat slechts die motivering is opgenomen waar afgeweken wordt van het advies van de Mina-raad, of waar dit advies wordt aangevuld.

In het bewaarschrift wordt gesteld dat de woning van de verzoekende partij "terecht" niet in het GEN werd opgenomen. Het bestreden besluit moest dan ook niet aangeven waarom de woning van de verzoekende partij niet in dat GEN werd opgenomen.

Het bezwaar dat de percelen van de verzoekende partij volgens het gewestplan de bestemming woonpark hebben en bijgevolg niet als GEN kunnen worden aangeduid werd in het advies van de Mina-raad als volgt beantwoord:

"De Raad stelt vast dat een beperkt deel van de betreffende percelen (46d en 34c) – met name het deel met de bestemming natuurgebied – is opgenomen binnen de VEN-afbakening. Het opgenomen deel van perceel 34c is tevens beschermd natuurgebied. Conform artikel 20, § 2 van het Natuurdecreet

kunnen deze gebieden worden aangeduid als GEN-gebied. De Raad adviseert aldus behoud in de VEN-afbakening".

Meteen is ook de vraag beantwoord waarom slechts een gedeelte van de tuin van de verzoekende partij in het afbakeningsplan werd opgenomen.

De verzoekende partij heeft geen belang bij de grief dat niet het volledige gedeelte van de tuin met de bestemming natuurgebied in het VEN werd opgenomen. Zij verzet zich met haar vernietigingsberoep immers tegen de opname van haar eigendom in het VEN-gebied en niet tegen de gedeeltelijke niet-opname daarvan in het VEN-gebied.

Voorts gaat de verzoekende partij uit van een onjuist standpunt wanneer zij meent dat per perceel moet worden nagegaan of aan de voorwaarden tot opname in de GEN-afbakening is voldaan. Artikel 17, § 2, van het natuurbehouddecreet bevat de criteria die gelden als richtsnoer voor de opname in een GEN: luidens artikel 17, § 2, eerste lid, van het natuurbehouddecreet omvat een GEN gebieden die ofwel natuurelementen over een oppervlakte van minstens de helft van het gebied, ofwel een specifiek natuurelement met hoge natuurkwaliteit bevatten. Luidens artikel 17, § 2, tweede lid van het natuurbehouddecreet omvatten de GEN gebieden met een duidelijke samenhang en een voldoende aaneengesloten oppervlakte. Niet alleen de natuurelementen zijn dus van belang, maar tevens de samenhang en de voldoende aaneengesloten oppervlakte. In artikel 20, eerste lid, 1°, van het natuurbehouddecreet wordt bepaald dat onder meer de groengebieden in aanmerking komen om als GEN te worden aangeduid. In artikel 21 van het natuurbehouddecreet is de procedure voor de vaststelling van de GEN- en GENO-afbakeningen vastgelegd. In de aanhef van de motivering van het bestreden besluit wordt verwezen naar de artikelen 17, 20 en 21 van het natuurbehouddecreet. Door deze verwijzing wordt in rechte gemotiveerd waarop de beslissing is gesteund. Wanneer aan de voorwaarden van de artikelen 17 en 20 van het natuurbehouddecreet is voldaan, kunnen de GEN-gebieden overeenkomstig de procedure van artikel 21 van het natuurbehouddecreet worden afgebakend. Dit wordt zowel in het advies van de

Mina-raad als in de motivering van de bestreden beslissing beklemtoond. De verzoekende partij vertrekt van een ander uitgangspunt, met name dat per perceel zou moeten worden nagegaan of aan de voorwaarden tot opname in de GEN-afbakening is voldaan, terwijl uit artikel 17, § 2, van het natuurbehouddecreet volgt dat het voor de opname van percelen in een GEN volstaat dat deze gelegen zijn hetzij in gebieden die over een oppervlakte van minstens de helft natuurelementen bevatten, of in gebieden waarin een specifiek natuurelement met hoge natuurkwaliteit aanwezig is. Luidens het tweede lid van artikel 17, § 2, van het natuurbehouddecreet dient een GEN ook een duidelijke samenhang en een voldoende aaneengesloten oppervlakte te hebben. De VEN-waardigheid van afzonderlijke percelen wordt beoordeeld op het niveau van het GEN-gebied, zodat de eventuele geringe natuurwaarde van de betrokken percelen op zich niet relevant is voor de beoordeling of deze al dan niet kunnen worden opgenomen.

In het advies van de Mina-raad wordt bijgevolg terecht het volgende gesteld :

"De Raad beklemtoont evenwel dat de toetsing van het criterium 'natuurwaarde' gebeurt op het niveau van het GEN en of GENO. Zoals duidelijk gesteld in artikel 17 §2 dient minstens de helft van het GEN 'natuur' te bevatten. Bovendien bepaalt dit artikel dat indien hier niet aan voldaan is het ook voldoende is dat er een specifiek natuurelement met hoge natuurwaarde aanwezig is. (...) Een bezwaar met betrekking tot het aanvechten van de natuurwaarde wordt dus beoordeeld op het niveau van het GEN of GENO".

Uit het advies van de Mina-raad blijkt aldus op voldoende duidelijke wijze waarom de bezwaren van de verzoekende partij tegen de gedeeltelijke opname van haar eigendom in het VEN niet gegrond werden bevonden. Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

5.2. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft maakt de verzoekende partij niet duidelijk op welke wijze het redelijkheidsbeginsel, het eigendomsrecht, het evenredigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel een

gedeeltelijke opname van die percelen in de weg staan. In de mate dat dit onderdeel verschilt van het eerste onderdeel van het middel is het niet ontvankelijk.

Het eerste middel is ongegrond.

Tweede middel

Standpunt van de partijen

6.1. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en van "het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur inzake de formele motiveringsplicht", doordat over het ontwerp van het bestreden besluit geen advies aan de afdeling wetgeving werd gevraagd. Volgens de verzoekende partij is er minstens sprake van een schending van de motiveringsplicht doordat in de bestreden beslissing geen melding wordt gemaakt van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

6.2. De verwerende partij is van oordeel dat het bestreden besluit geen reglementair besluit is als bedoeld in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg geen advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State moest worden gevraagd.

Beoordeling

7. Aangezien de bestreden beslissing geen rechtsregels bevat, kan zij niet worden gekwalificeerd als een reglementaire akte. Bijgevolg was zij niet onderworpen aan de adviesplicht van de Raad van State.

Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf mei 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