

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.072 van 23 juni 2011
in de zaak A. 147.804/VII-31.706.**

In zake : 1. de GEMEENTE KNOKKE-HEIST
 2. Nicole BLAISE
 3. Anne EMSENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Antoon Lust
 kantoor houdend te 8310 Brugge
 Baron Ruzettelaan 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 februari 2004, strekt tot de
nietigverklaring van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse minister van
Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking van 2 december 2003
houdende aanwijzing van "De Zwinduinen en -polders", te Knokke-Heist, als
Vlaams natuurreservaat en vaststelling van de uitbreidingszone van dat
natuurreservaat als bedoeld in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het
natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Jan Clement heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 oktober 2010.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kaat Decock, die loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Emmanuel Verhaest, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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. Wettelijk kader en feiten

3.1. Artikel 37, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna : natuurbehouddecreet) verleent aan het Vlaamse Gewest een recht van voorkoop bij de verkoop van onroerende goederen :

- "1. in het VEN, met uitzondering van de onroerende goederen uitgesloten door de Vlaamse regering;
2. in de natuurreservaten en hun uitbreidingszone gelegen binnen de groen- en bosgebieden, de bosuitbreidingsgebieden en de met al deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, of het VEN;
3. in een door de Vlaamse regering afgebakende perimeter binnen de groen- en bosgebieden en de bosuitbreidingsgebieden en de met al deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening gelegen binnen het IVON;
4. in de afbakening van een natuurinrichtingsproject".

Artikel 33, derde lid, van hetzelfde decreet luidt als volgt :

"Voor elk natuurreservaat, kan binnen de groengebieden en bosgebieden en de bosuitbreidingsgebieden of het VEN, een uitbreidingszone vastgesteld worden waarbinnen het recht van voorkoop van toepassing is conform artikel 37".

3.2. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het natuurbehouddecreet is geworden wordt onder meer het volgende gesteld (Parl St. VI. Parl., 1996-97, nr. 690/1, p.18) :

"Het recht van voorkoop is gericht op de realisatie van VEN, de groen- en bosgebieden binnen het IVON, natuurreservaten en natuurinrichtingsprojecten. Het kan worden toegepast in het VEN, in de in het decreet aangeduide natuurreservaten en in een door de Vlaamse regering afgebakende perimeter in het IVON. Het recht van voorkoop wordt in principe uitgeoefend door de overheid. De Vlaamse regering kan binnen de vastgelegde prioriteiten en voorwaarden de Vlaamse Landmaatschappij machtigen om dit voorkooprecht uit te oefenen. Dit recht wordt uitgeoefend binnen de prioriteiten van het natuurbeleid en om te komen tot een grotere beheerssamenhang ook binnen het VEN en zal in regel niet toegepast worden als hierdoor de beheerssamenhang verminderd wordt (bv. t.a.v. bosgroeperingen en samenhangende familiale complexen)".

3.3. Met een besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 is het gebied, bekend onder de naam "Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin", gelegen op het grondgebied van de gemeenten Blankenberge, Bredene, Brugge, De Haan, De Panne, Knokke-Heist, Koksijde, Middelkerke, Nieuwpoort en Oostende,

vastgesteld als gebied dat in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, door het Vlaamse Gewest aan de Europese Commissie is voorgesteld als speciale beschermingszone. In een bijlage bij het besluit van 24 mei 2002 worden de "Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin" aangeduid met de gebiedscode BE2500001 (1-33) en bijhorende kaarten.

Het gebied, dat een oppervlakte beslaat van 3.737 ha, wordt als volgt omschreven :

"dit complex omvat alle interessante duingebieden aan onze kust, inclusief de IJzermonding, het Zwin en enkele binnenduinen. Het kustmilieu is gekenmerkt door de grote verscheidenheid aan milieutypes en een aantal zeer specifieke milieumomstandigheden en processen. Bepalend voor deze verscheidenheid zijn de overgangen van strand (met lokaal voorduinen) over kalkrijke en meer kalkarme duinen tot polder, zoutwaterslikken en -schorren en de zeer gevarieerde geomorfologie van het duingebied zelf".

3.4. Op 20 september 2002 wordt de verwerende partij eigenaar van een gebied gelegen op het grondgebied van de gemeente Knokke-Heist en gekend als het "Zwinbosjesduinencomplex", bestaande uit de Groenpleinduinen, de Nieuwe Hazegraspolderdijk, de Zandplaat en de Kleyne Vlakte, en gelegen tussen de villawijk "Het Zoute", de zeedijk, De Bronlaan, de Nieuwe Hazegrasdijk, de Hazegraspolderdijk en het particulier natuurdomein "Het Zwin".

3.5. De Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud verleent op 28 maart 2003 gunstig advies over de aanwijzing van voormeld gebied als Vlaams natuurreservaat.

3.6. Op 2 december 2003 neemt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking het thans bestreden besluit waarbij "De Zwinduinen en -polders", te Knokke-Heist, als Vlaams natuurreservaat worden aangewezen en de uitbreidingszone van het natuurreservaat wordt vastgesteld.

Bij het besluit zijn twee plannen gevoegd, een "situeringsplan" en een "kadasterkaart". Op de "kadasterkaart" zijn de percelen van het Vlaams natuurreservaat aangegeven. Op het "situeringsplan" zijn in de gemeente Knokke-Heist kadastrale afdeling 2, secties E, F en G, en kadastrale afdeling 3, sectie K, aangeduid als "situering Vlaams natuurreservaat". Binnen laatstgenoemd gebied is in grijs het "Vlaams natuurreservaat" aangeduid en in dubbele arcering de "uitbreidingszone cfr. art. 33". Alle percelen van het "Vlaams natuurreservaat" en van de "uitbreidingszone cfr. art. 33" zijn volgens het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 goedgekeurde gewestplan Brugge-Oostkust (kaartbladen het 5/2 Zwin en 5/6 Westkapelle) gelegen in gebieden "R: natuurgebied met wetenschappelijke waarde" en "N: natuurgebied".

3.7. Eveneens op 2 december 2003 stelt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking een adviescommissie in voor het aangewezen Vlaams natuurreservaat "De Zwinduinen en -polders".

3.8. In het Belgisch Staatsblad van 22 december 2003 wordt een bericht bekendgemaakt met onder meer de volgende inhoud :

"Natuurbehoud. - Vlaams natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders' in Knokke-Heist

Aanwijzing van 'De Zwinduinen en -polders' te Knokke-Heist als Vlaams natuurreservaat en vaststelling van de uitbreidingszone van dat natuurreservaat als bedoeld in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu

Een besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking Ludo Sannen van 2 december 2003 verleent aan het gebied gelegen op het grondgebied van de gemeente Knokke-Heist en gekend zijnde als het 'Zwinbosjesduinencomplex', bestaande uit de Groenpleinduinen, de Nieuwe Hazegraspolderdijk, de Zandplaat en de Kleyne Vlakte, en, tussen de villawijk 'Het Zoute', de zeedijk, De Bronlaan, de Nieuwe Hazegrasdijk, de Hazegraspolderdijk en het particulier natuurdomein 'Het Zwin', en kadastraal gekend als Knokke-Heist, 2^e Afdeling, Sectie G, nummers of deel van: 724 A, 724 B, 718 E, 718 G, 718 H, 719 B, 720 D2, 715 C8, 718 A2, 718 E2, 718 F2, 720 R2, 715 V10, 715 Y10, 715 A11, 718 V2, 720 W2, 349 F2, 715 T12, 715 V12, 715 W12, 715 N9, 349 G2, 718 B3, 718 C3, 718 D3, 718 E3, 718 F3, 720 F3, 720 X2, 724 K, 715 E15, 718 H3, 713 Y, 718 M3, 718 P3, 715 B8, 715 X12, 718 B2, 718 D2, 718 G2, 718 L3 en 720 D3, alsook 2 delen zonder kadastraal nummer; samen voor een oppervlakte van 221 ha

09 a 92 ca, en Sectie E deel van nummers 1168 en 1177A, samen voor een oppervlakte van 58 a 57 ca, met een totale oppervlakte van alle bovenvermelde percelen (in secties G en E) van 221 ha 68 a 49 ca, het statuut van Vlaams natuurreservaat overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 32 en 33 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999 en 19 juli 2002.

Bij het Vlaams natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders' wordt de volgende uitbreidingszone vastgesteld waarbinnen het recht van voorkoop conform artikel 37 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van toepassing is: in de gemeente Knokke-Heist, kadastrale afdeling 2, secties E, F en G, en kadastrale afdeling 3, sectie K.

Instelling van de adviescommissie voor het Vlaams natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders', gelegen op het grondgebied van de gemeente Knokke-Heist

Een besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking Ludo Sannen van 2 december 2003 stelt krachtens artikel 34, § 3 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu een adviescommissie in voor het bij ministerieel besluit van 2 december 2003 aangewezen Vlaams natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders' te Knokke-Heist.

(...)"

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij de volgende exceptie op :

"1. De door eerste verzoekende partij gegeven motivering omtrent haar belang bij huidig annulatieberoep kan niet worden gevolgd. Niet alleen zijn de door eerste verzoekende partij opgesomde nadelen in haar hoofde vaag, niet concreet en eerder hypothetisch, bovendien kunnen sommige redeneringen ter argumentatie van haar belang niet worden gevolgd.

1.1. Eerste verzoekende partij lijkt zich in hoofdzaak te beroepen op twee nadelen die ze zou ondervinden. Enerzijds zou de uitbreidingszone de voorbode zijn van, en een tussenstap voor, de vergroting van het areaal natuurreservaat in de gemeente, met de daaraan verbonden - nefaste - implicaties op onder meer de bevoegdheid van de gemeente inzake milieuplanning op gemeentelijk niveau, en op haar bevoegdheid inzake de ruimtelijke ordening. Anderzijds zou de 'gerezen dubbelzinnigheid', met name de onduidelijkheid over de perimeter van de uitbreidingszone, - zoals hierna tegemoetgekomen onder punt 1.3. -, een accurate aanduiding in het

plannenregister van de percelen waarop het voorkeepsrecht van het Vlaamse Gewest rust, onmogelijk maken.

1.2. Door eerste verzoekende partij wordt met betrekking tot haar eerste bezorgdheid gesteld dat 'het het besluit is dat de uitbreidingszone instelt, dat ook de latere aanwijzing van het gebied tot natuurreservaat mogelijk maakt', na de voorafgaandelijke verwerving van de desbetreffende gronden. Bijgevolg zou zij nu dienen op te treden middels een annulatieberoep, gezien de gemeente later, in het kader van de verwerving van die gronden met het oog op hun aanduiding als natuurreservaat, daartegen niets meer zou kunnen ondernemen.

Dergelijke redenering is onjuist. Immers, ook een gebied dat niet is gelegen in een uitbreidingszone kan overeenkomstig artikel 32, §§1 en 2 van het Natuurbehoudsdecreet worden aangewezen tot natuurreservaat. Zo kan het Vlaamse Gewest gebieden ook op een andere, rechtstreekse, manier dan via het recht van voorkeepsrecht verwerven, zoals middels aankoop in der minne of middels onteigening, en ze dan vervolgens aanwijzen als Vlaams natuurreservaat. In dit kader weze opgemerkt dat reeds bestaande natuurreservaten, waaronder sommige sinds 1957, zoals het Staatsnatuurreservaat 'De Westhoek' in De Panne, als reservaat werden aangewezen, zonder ooit deel te hebben uitgemaakt van een uitbreidingszone, nadat die gebieden waren aangekocht, gehuurd of ter beschikking waren gesteld aan de overheid, en waarbij dan naderhand bij deze gebieden gebeurlijk een uitbreidingszone werd vastgesteld. Bijgevolg kan eerste verzoekende partij vooralsnog geen nadeel ondervinden van het loutere feit dat een uitbreidingszone werd afgebakend.

Bovendien kan eerste verzoekende partij evenmin worden gevolgd waar zij stelt dat door de instelling van uitbreidingszones van natuurreservaten wordt geraakt aan haar bevoegdheid om via plannen van aanleg en/of ruimtelijke uitvoeringsplannen de bestemming van haar grondgebied te bepalen, en aan haar bevoegdheid om over haar ganse grondgebied bouw- en/of politieverordeningen uit te vaardigen in de zin die zij wenst. De decreetgever wenste immers middels het Natuurbehoudsdecreet om de uitvoerende macht van het Vlaamse Gewest de mogelijkheid en de bevoegdheid te geven om uitbreidingszones vast te stellen.

Het gegeven dat dergelijke uitbreidingszone wordt ingesteld, met inbegrip van het daaraan verbonden voorkeepsrecht van het Vlaamse Gewest, doet trouwens niets af aan voormelde gemeentelijke bevoegdheden. Het is immers pas na de effectieve verwerving en vervolgens de aanwijzing als Vlaams natuurreservaat, dat op een aangekocht deel van de uitbreidingszone de regelgeving van het Natuurbehoudsdecreet, waaronder artikel 35, van toepassing wordt. Overigens is het voorkeepsrecht conform artikel 37 van het Natuurbehoudsdecreet slechts van kracht in de op de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen aangeduide groengebieden, bosgebieden, bosuitbreidingsgebieden en de met al deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden, en het VEN. Alle gronden waarop het Vlaamse Gewest middels het bestreden artikel een voorkeepsrecht krijgt, zijn op heden reeds planologisch beschermd, en waren ook reeds eerder opgenomen in het bij besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2003 vastgelegd Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), meer bepaald in de Grote Eenheid Natuur (GEN) 'De Zwinstreek', - volledig - in de bij besluit van de Vlaamse regering van

24 mei 2002 goedgekeurde afbakening van de in uitvoering van de Europese Habitat-Richtlijn 92/43/EEG aangeduide speciale beschermingszone 'Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin', - grotendeels - in de bij besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1988 in uitvoering van de Europese Vogelrichtlijn 79/409/EEG aangeduide speciale beschermingszone 'Het Zwin', en -grotendeels- in het bij Koninklijk besluit van 27 september 1984 in uitvoering van de internationale Wetlandconventie van Ramsar van 2 februari 1971 aangewezen watergebied van internationale betekenis 'Het Zwinreservaat'. Hieruit blijkt duidelijk het bovenlokaal belang -gewestelijk en internationaal- van die gronden inzake het beleid -van de gemeente- met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Inachtgenomen voormelde geciteerde beschermingsstatuten van de bewuste gronden, kan eerste verzoekende partij niet ernstig volhouden dat deze gronden, waarop het bestreden artikel een voorkooprecht ten voordele van het Vlaamse Gewest vestigt, beleidsmatig in aanmerking zouden komen om door gemeentelijke plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen bijkomend, laat staan afwijkend, te worden geordend.

Ook het argument dat de regeling van de toegang tot en het gebruik van de openbare wegen in natuurreservaten grotendeels ontsnapt aan de gemeentelijke overheid, kan niet ernstig bijdragen tot het aantonen van een belang in hoofde van eerste verzoekende partij. In dit verband weze vooreerst nogmaals gewezen op het feit dat het bestreden artikel slechts een uitbreidingsperimeter vastlegt, hetgeen niet gelijkstaat met de effectieve aanwijzing van die gronden als Vlaams natuurreservaat.

Het is correct dat de in het bestreden artikel vastgestelde uitbreidingszone door enkele gemeentewegen wordt doorsneden, onder meer door de Eikenlaan, de Zwinlaan, de Léon Lippensdreef en de Retranchementstraat. Deze gemeentewegen zijn evenwel in principe eigendom van eerste verzoekende partij, zodat het Vlaamse Gewest haar voorkooprecht pas zou kunnen doen gelden wanneer deze wegen worden vervreemd, hetgeen niet zal gebeuren, gezien het gemeentebestuur het gebruik van deze wegen zelf wenst te regelen. Bovendien kan worden afgevraagd of het Vlaamse Gewest haar voorkooprecht in deze zou willen uitoefenen, om deze wegen dan later in het Vlaams natuurreservaat te laten opnemen.

1.3. Met betrekking tot het argument dat een accurate aanduiding in het plannenregister van de percelen waarop het voorkooprecht van het Vlaamse Gewest rust op heden onmogelijk zou zijn, kan worden verwezen naar hetgeen daarover wordt uiteengezet onder het eerste middel. Daaruit blijkt dat de gronden die in aanmerking komen voor het uitoefenen van het voorkooprecht door het Vlaamse Gewest zonder probleem kunnen worden 'geïdentificeerd', middels de cumulatieve lezing van de tekst van het bestreden besluitartikel en de relevante artikelen 33 en 37 van het Natuurbehoudsdecreet, en van de vergelijking van die lezing aan de vigerende plannen van aanleg en/of ruimtelijke uitvoeringsplannen en aan het VEN.

Bovendien stelt zich de vraag waarom juist de gemeentelijke diensten van Knokke-Heist moeilijkheden zouden ondervinden. Het voorkooprecht van het Vlaamse Gewest overeenkomstig artikel 37 van het Natuurbehoudsdecreet werd bij Ministerieel besluit van 29 juni 1999 houdende vaststelling van de

uitbreidingszones van de Vlaamse reservaten als bedoeld in het Natuurbehoudsdecreet (Belgisch Staatsblad dd. 14 augustus 1999) onder meer reeds op het grondgebied van de kustgemeenten De Panne, Koksijde en Nieuwpoort vastgesteld. Alhoewel de uitbreidingszones bij voormeld besluit louter door tekstuele vermelding van de kadastrale gegevens tot op het niveau van de secties werden omschreven, wordt dit voorkeepsrecht door alle instrumenterende ambtenaren zonder gekende problemen aangeboden.

2. Tweede verzoekende partij heeft evenmin belang bij huidige procedure. Het voorkeepsrecht binnen een uitbreidingszone is immers van toepassing conform artikel 37 van het Natuurbehoudsdecreet. Uit voormeld artikel blijkt dat tweede verzoekende partij geen onmiddellijk nadeel ondervindt door het enkele feit van opname van haar onroerend goed in de uitbreidingszone. Zij behoudt immers haar beslissingsmacht om haar onroerend goed al dan niet te verkopen, tegen de prijs die zij bepaalt. Bovendien wordt de uitoefening van dit voorkeepsrecht in artikel 37, lid 5 van het Natuurbehoudsdecreet beperkt ten voordele van naaste familie, en geldt het onder meer niet wanneer het goed aan de kinderen van de eigenaar wordt verkocht. Tweede verzoekende partij kan bezwaarlijk nadeel ondervinden doordat zij bij de gebeurlijke verkoop van haar onroerend goed niet onbeperkt de koper zou kunnen kiezen, minstens wordt dit door haar niet geargumenteed, noch gestaafd.

Met betrekking tot het goed van tweede verzoekende partij, dient bovendien te worden opgemerkt dat zelfs indien het Vlaamse Gewest haar voorkeepsrecht zou kunnen uitoefenen, het de facto ondenkbeeldig is dat dit effectief zal gebeuren, inachtgenomen de hoge economische waarde van het onroerend goed en de geringe natuurwaarde van een bebouwd perceel.

3. Derde verzoekende partij is eigenares van een tuin, die evenwel in woongebied is gelegen. Gezien uit het Natuurbehoudsdecreet, inzonderheid uit de artikelen 33 en 37 blijkt dat het voorkeepsrecht niet kan worden uitgeoefend in de woongebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, doch enkel binnen de daarop aangewezen groengebieden, bosgebieden en bosuitbreidingsgebieden, of binnen het VEN, - zie daarover verder onder het eerste middel - kan derde verzoekende partij uiteraard geen nadeel ondervinden van het bestreden artikel, zodat ze bijgevolg geen belang heeft bij huidig annulatieberoep.

Overigens geldt hetgeen hierboven inzake het belang van tweede verzoekende partij werd uiteengezet onverkort voor derde verzoekende partij".

5. De verzoekende partijen repliceren als volgt :

"1.2. Het belang van de eerste verzoekende partij valt in casu bezwaarlijk te betwisten.

Reeds in het verzoekschrift verwezen verzoekende partijen naar wat Leroy heeft uiteengezet in zijn 'Contentieux Administratif'. Letterlijk schrijft hij wat volgt :

'Parmi les personnes de droit public, certaines ont des attributions déterminées de manière fort large. On songe particulièrement aux communes et aux provinces, chargées de tout ce qui est d'intérêt

communal ou provincial. La recevabilité de leurs recours est subordonnée à la condition que ceux - ci tendent à la sauvegarde d'un tel intérêt ; en pratique, peu de difficultés surgissent à ce sujet: l'intérêt communal ou provincial est si vaste qu'il est bien malaisé de soutenir qu'un recours y soit étranger !'.

Vrij vertaald en samengevat stelt Leroy dat het belang van een annulatievordering onderworpen is aan de voorwaarde dat de gemeente of provincie moet instaan voor hetgeen aan de orde is. Het belang van de gemeente en de provincie is evenwel zo ruim dat het onwaarschijnlijk is dat een vordering daaraan vreemd zou zijn.

Eerder wezen verzoekende partijen er op dat het artikel 117 N. Gem. W. aan de gemeente de behartiging opdraagt voor het gemeentelijk belang in het algemeen. Door het bestreden besluit wordt het mogelijk dat gronden die binnen de perimeter vallen via het voorkeepsrecht natuureservaat worden.

Op deze gronden kan de eerste verzoekende partij evidentierwijze niet langer naar goedgevonden haar eigen ruimtelijk beleid uitwerken.

Naar analogie kan verwezen worden naar de volgende passage :

'Een gemeente heeft een persoonlijk belang bij een beroep inzake een aangelegenheid die het gemeentelijk belang raakt. Zo doet zij inzake de ruimtelijke ordening, wanneer zij opkomt ter verdediging van haar planologisch en stedenbouwkundig beleid, blijken van het wettelijk vereiste belang om de vernietiging te vorderen van de met het beleid niet overeenstemmende bestemmingsvoorschriften van het gewestplan'.

1.3. De verwerende partij beweert voorts dat de decreetgever aan de uitvoerende macht de mogelijkheid en de bevoegdheid heeft gegeven om uitbreidingszones vast te stellen. Dit zou de bevoegdheid van eerste verzoekende partij om verordeningen uit te vaardigen niet in de weg staan.

Verzoekende partijen zien evenwel niet in waarom eerste verzoekende partij daarom geen belang zou hebben. Bovendien blijft nog steeds de vaststelling dat er een tegenstrijdigheid is tussen de toegestuurde en in het Staatsblad gepubliceerde beslissing. Eerste verzoekende partij moet nochtans correcte informatie kunnen verschaffen.

1.4. De verwerende partij wijst er op dat de kwalificering als natuureservaat nu nog niet aan de orde is. Voorst stelt verwerende partij dat die gebieden nu sowieso al beschermd zijn zodat ze niet afwijkend ruimtelijk kunnen worden geordend.

Ook hier volgen verzoekende partijen niet. De bestreden beslissing maakt het immers hoe dan ook mogelijk dat er, via de uitoefening van het voorkeepsrecht, een natuureservaat kan worden gemaakt. Er is dan ook sowieso belang.

Het feit dat de aan de orde zijnde gebieden nu reeds onderworpen zijn aan een bijzonder beschermingsstatuut betekent nog niet dat de eerste verzoekende partij ter zake meteen geen enkele beleidsvrijheid zou hebben. De kwalificatie als natuureservaat is immers veel strenger.

1.5. Tot slot stelt verwerende partij ook nog dat de gronden hoe dan ook kunnen geïdentificeerd worden zodat het argument van de niet accurate aanduiding in het plannenregister niet zou opgaan.

In haar uiteenzetting verwacht de verwerende partij 'het belang' van

verzoekende partij met de behandeling van de gegrondheid van de vordering.

Dat de vordering eventueel niet gegrond zou zijn, quod certissime non, betekent uiteraard niet dat de eerste verzoekende partij geen belang zou hebben.

1.6. Wat de tweede en derde verzoekende partij betreft volharden verzoekende partij(en) al evenzeer in het belang.

Immers het feit dat er door de bestreden beslissing op de kwestieuze gronden een voorkooprecht rust is voor hen uiteraard nadelig. Immers door de last van het voorkooprecht wordt de waarde van het perceel hoe dan ook aangetast".

6. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep in hoofde van de eerste en de derde verzoekende partij wordt in de laatste memorie van de verzoekende partijen gesteld dat de beoordeling van het belang het onderzoek ten gronde voorafgaat, dat het niet kunnen verschaffen van rechtszekere informatie, zoals nochtans voorgeschreven wordt door de artikelen 92, eerste lid, 5°, en 135 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, een concreet nadeel betekent voor de gemeentelijke beleidsopdracht, dat in de rechtspraak van de Raad van State wordt aangenomen dat van zodra een partij belang heeft bij de nietigverklaring zij ook belang heeft bij elk van de aangevoerde middelen en dat aan de hand van stukken wordt aangetoond dat de derde verzoekster eigendommen heeft binnen de "ruime" perimeter zodat zij er ook belang bij heeft dat een correcte en rechtszekere situatie tot stand komt.

Beoordeling

7.1. De eerste verzoekende partij verduidelijkt niet waaruit haar planologisch en stedenbouwkundig beleid met betrekking tot de in de uitbreidingszone gelegen percelen bestaat, noch toont ze aan hoe dat beleid door het bestreden besluit wordt doorkruist. Uit de gegevens van de zaak blijkt immers dat deze percelen volgens het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 goedgekeurde gewestplan Brugge-Oostkust (kaartbladen het 5/2 zwin en 5/6 Westkapelle) gelegen zijn in gebieden "R: natuurgebied met wetenschappelijke waarde" en "N: natuurgebied". In het licht van artikel 13 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, valt niet in te zien hoe de gemeente

Knokke-Heist op wettige wijze een planologisch en stedenbouwkundig beleid met betrekking tot in dergelijke groengebieden gelegen percelen zou kunnen voeren, dat niet gericht is op het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu. In de mate dat de eerste verzoekende partij stelt dat zij niet in de mogelijkheid verkeert om correcte en rechtszekere informatie te verschaffen over het rechtsstatuut van de goederen die op haar grondgebied gelegen zijn, blijkt uit het onderzoek van het eerste middel dat die vrees ongegrond is. Derhalve kan zij haar belang ook niet baseren op deze onterechte vrees. In hoofde van de eerste verzoekende partij is het beroep niet ontvankelijk.

7.2. Het eigendom van de tweede verzoekster is gelegen in de "uitbreidingszone cfr. art. 33" ter hoogte van het Koningsbos. De opname van haar eigendom in de door artikel 2 van het bestreden besluit vastgestelde uitbreidingszone creëert rechtsgevolgen voor de tweede verzoekster. Zij heeft bijgevolg belang bij het aanvechten van het bestreden besluit.

7.3. Zoals de derde verzoekster zelf stelt is haar tuin niet gelegen binnen de uitbreidingszone die door het bestreden besluit wordt vastgesteld. In zoverre de derde verzoekster aanvoert dat haar eigendom wel opgenomen is "binnen de perimeter zoals die in het Staatsblad is bekend gemaakt", is haar belang gesteund op de inhoudelijke kritiek die zij in het eerste middel formuleert. Zoals hierna zal blijken wordt echter besloten tot de ongegrondheid van dat middel. Het gegeven dat haar tuin deel uitmaakt van kadastrale afdeling 2, secties E, F en G, en kadastrale afdeling 3, sectie K, in de gemeente Knokke-Heist, die op het bij het bestreden besluit gevoegde plan zijn aangeduid binnen de "situering Vlaams natuurreserveaat", brengt op zich geen rechtsgevolg mee voor het betrokken perceel. Ook in hoofde van de derde verzoekster wordt vastgesteld dat het beroep niet ontvankelijk is.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

8. In een eerste middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van artikel 33, derde lid, en artikel 37, § 1, eerste lid, 2°, en § 1, derde lid, van het natuurbeschouddecreet en van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

Zij betogen het volgende :

"1. Art. 33, derde lid, NB dd. 21 oktober 1997 bepaalt:

'Voor elk natuurreservaat, kan binnen de groengebieden en bosgebieden en de bosuitbreidingsgebieden of het VEN, een uitbreidingszone vastgesteld worden waarbinnen het recht van voorkoop van toepassing is conform artikel 37'.

Art. 37, § 1, eerste lid, 2° zijnerzijds bepaalt:

'Het Vlaamse gewest heeft het recht van voorkoop bij verkoop van onroerende goederen :

(...)

2. In de natuurreservaten en hun uitbreidingszone gelegen binnen de groen- en bosgebieden, de bosuitbreidingsgebieden en de met al deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, of het VEN'.

Uit die bepalingen volgt dat uitbreidingszones bij natuurreservaten niet mogelijk zijn in andere dan de daarin aangeduide gebieden, o.m. niet in woongebieden, aangewezen op de plannen van aanleg op de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Het staatsblad van 22 december 2003 maakt bekend dat de minister op 02 december 2003 een besluit heeft genomen dat bij het Vlaams natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders' te Knokke-Heist een uitbreidingszone heeft ingesteld 'waarbinnen het recht van voorkoop conform artikel 37 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbeschoudd en het natuurlijk milieu, van toepassing is: in de gemeente Knokke-Heist, kadastrale afdeling 2, secties E, F en G, en kadastrale afdeling 3, sectie K.3'.

De aldus in het staatsblad bekend gemaakte uitbreidingszone slaat derhalve op de gehele 'kadastrale afdeling 2, secties E, F en G, en kadastrale afdeling 3, sectie K'.

Een aanzienlijk deel daarvan is echter gelegen in woongebied en omvat de villawijk van het Zoute.

In die mate schendt het besluit voormelde decretale bepalingen.

2. Tot het bestreden besluit behoort blijkens de brief van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap dd. 23 december 2003 een plan ('bijbehorend plan'), zijnde een door de minister ondertekend 'situeringsplan', hetwelk is 'gezien om te worden gevoegd bij ons besluit van 02 december 2003'. Dit plan is echter niet in het staatsblad bekend gemaakt, en is mitsdien vooralsnog niet afdwingbaar, doch desalniettemin bestaat het.

Dit situeringsplan bevat een legende die de grenzen voorstelt van drie op het plan voorgestelde subgebieden, nl. :

- ' - vlaams natuurreservaat
- uitbreidingszone cfr. art. 33
- situering vlaams natuurreservaat'

De 'uitbreidingszone cfr. art. 33' slaat op de gebieden die met een rooster op het plan zijn aangeduid. Die gebieden beantwoorden echter helemaal niet aan de gebieden behorende tot de 'kadastrale afdeling 2, secties E, F en G en kadastrale afdeling 3, sectie K', zoals bekend gemaakt in het staatsblad van 22 december 2003.

Anderzijds valt het met een stippellijn aangeduide gebied, op de legende aangeduid als 'situering vlaams natuurreservaat' wél samen met de in het staatsblad bekend gemaakte perimeter van de uitbreidingszone (en dus met de daarin gegeven kadastrale omschrijving).

Er is dus tegenstrijdigheid tussen, eensdeels het in het staatsblad bekend gemaakte besluit en anderdeels, het in het administratief dossier berustend besluit en plan, wat de nietigheid ervan met zich brengt.

Minstens blijkt uit een en ander dat er ernstige dubbelzinnigheid bestaat over wat nu al of niet tot de uitbreidingszone behoort en onder het voorkeepsrecht valt, met als gevolg dat het voor de eigenaars-kopers, agentschappen en notarissen volstrekt onzeker is uit te maken of een eigendom nu al of niet onder de voorkeepsregeling valt.

Gaat men af op wat in het staatsblad is bekend gemaakt, is de voorkeepszone bijzonder groot en breidt ze zich uit tot in woongebied. Gaat men af op het niet bekend gemaakte situeringsplan, dan zou de voorkeepszone enkel de met een rooster aangeduide gebiedsdelen omvatten.

De burgers moeten met zekerheid kunnen afgaan op wat in het staatsblad wordt bekend gemaakt. Artikel 37, § 1, derde lid NB dd 21 oktober 1997 bepaalt inderdaad dat het recht van voorkoop ingaat 'na bekendmaking van de afbakening van het VEN, van de uitbreidingszone, van de parameter of van de afbakening in het Belgisch Staatsblad'. Die bekendmaking, waarop de burger met zekerheid moet kunnen afgaan, is gebeurd in het staatsblad van 22 december 2003. Wat alsdan bij uittreksel is bekend gemaakt, strookt echter niet met wat het in het administratief dossier berustend, doch niet bekend gemaakte plan, laat zien, zodat er minstens dubbelzinnigheid bestaat.

Wanneer de Vlaamse Regering een besluit bekend maakt bij uittreksel of bij gewone vermelding (art. 84 BWHI dd. 08 augustus 1980), dient die vermelding minstens van die aard te zijn dat zij de adressant ervan klaarheid en zekerheid verschaft.

Overigens had te dezen het besluit in zijn geheel moeten bekend gemaakt zijn. De afbakening van een uitbreidingszone van een natuurreservaat, waardoor van rechtswege een voorkeepsrecht voor het Vlaams gewest ontstaat, is immers niet alleen van belang voor de eigenaars in dat gebied, maar voor eenieder die in zulk gebied een aankoop wil doen alsook voor de tussenpersonen, de notarissen, en eenieder die er wil komen wonen. Zulk besluit belangt derhalve wel degelijk de algemeenheid van de burgers aan.

Aldus is eveneens art. 84 BWHI en 37, § 1, derde lid, NB 21 oktober 1997 geschonden, is de verwerende partij onzorgvuldig te werk gegaan en is het rechtszekerheidsbeginsel miskend".

9. De verwerende partij antwoordt als volgt :

"1.2.1. Verzoekende partijen stellen correct dat uitbreidingszones bij natuurreservaten, waarin het recht van voorkeepsrecht van toepassing is conform artikel 37 van het Natuurbehoudsdecreet, niet mogelijk zijn in andere gebieden dan groengebieden, bosgebieden, bosuitbreidingsgebieden en het VEN. In tegenstelling tot wat verzoekende partijen vervolgens beweren, behelst de in het Belgisch Staatsblad bekend gemaakte uitbreidingszone evenwel niet 'de gehele' kadastrale afdeling 2, secties E, F en G, en kadastrale afdeling 3, sectie K, met inbegrip van de villawijk van het Zoute, die in woongebied is gelegen.

1.2.2. Zoals blijkt uit de onder punt 3 van de feiten geciteerde tekstfragmenten, wordt met betrekking tot het bestreden artikel zowel in het Ministerieel besluit van 2 december 2003 als in de publicatie daarvan in het Belgisch Staatsblad verwezen naar de artikelen 33, lid 3 en 37, §1, lid 1, 2° van het Natuurbehoudsdecreet, die samen moeten worden gelezen. Gezien naast de opsomming van de kadastrale afdelingen en secties eveneens expliciet wordt verwezen naar de decretale rechtsgrond inzake uitbreidingszones bij natuurreservaten, die planologische restricties oplegt aan het gebied waarbinnen het Vlaamse Gewest haar voorkeepsrecht kan uitoefenen, is het evident en ondubbelzinnig duidelijk dat het voorkeepsrecht niet kan worden uitgeoefend in de op de plannen van aanleg aangeduide woongebieden, waaronder in deze de villawijk 'het Zoute'. De in het bestreden artikel vermelde kadastrale entiteiten dienen bijgevolg samen te worden gelezen met de artikelen 33, lid 3 en 37, §1, lid 1, 2° van het Natuurbehoudsdecreet. Waar verzoekende partijen stellen dat 'de in het Belgisch Staatsblad bekend gemaakte uitbreidingszone derhalve slaat op de gehele kadastrale afdeling 2, secties E, F en G, en kadastrale afdeling 3, sectie K', citeren zij de desbetreffende tekstfragmenten slechts deels, en doen zij afbreuk aan hetgeen effectief in het bestreden artikel en in het gepubliceerde uittreksel daarvan in het Belgisch Staatsblad wordt bepaald, zodat hun redenering feitelijke grondslag mist.

1.2.3. Het bestreden artikel inzake de uitbreidingszone bij het Vlaams natuurreservaat 'De Zwinduin en -polders' maakt gezien bovenstaande uiteenzetting geen schending uit van de artikelen 33, lid 3 en 37, § 1, lid 1, 2° van het Natuurbehoudsdecreet. De expliciete verwijzing naar voormelde decretale bepalingen in het bestreden artikel betekent immers dat binnen de daarin vermelde kadastrale entiteiten, enkel de gronden die zijn gelegen binnen

de op de plannen van aanleg en/of ruimtelijke uitvoeringsplannen aangeduide groengebieden, bosgebieden en bosuitbreidingsgebieden of binnen het VEN, deel uitmaken van de uitbreidingszone. Verzoekende partijen stellen aldus verkeerdelijk dat de gronden die binnen de in het bestreden artikel vermelde kadastrale entiteiten ressorteren en die in woongebied zijn gelegen, eveneens deel uitmaken van de uitbreidingszone.

1.2.4. Ter illustratie kan worden verwezen naar eerdere besluiten die uitbreidingszones bij natuurreservaten vaststellen, met name naar de Ministeriele besluiten van 29 juni 1999 en 3 september 1999 houdende de vaststelling van de uitbreidingszones van respectievelijk de Vlaamse en de erkende natuurreservaten als bedoeld in het Natuurbehoudsdecreet. Daarbij werd bij de publicatie telkens gewezen op het Natuurbehoudsdecreet, inzonderheid op de artikelen 33 en 37 tot en met 40, en werd telkens gesteld dat 'het besluit voor wat betreft het recht van voorkoop, bedoeld in artikel 37 en 40 van het decreet van 21 oktober 1997 op het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, betrekking heeft op de delen van de hierna genoemde uitbreidingszones, die respectievelijk gelegen zijn in de groen-, bos- en bosuitbreidingsgebieden'. Vervolgens werden de uitbreidingszones bij de respectievelijke Vlaamse en erkende natuurreservaten dan als volgt opgesomd : 'Bij het Vlaams/erkend reservaat wordt de volgende uitbreidingszone vastgesteld : alle groen-, bos- en bosuitbreidingsgebieden in de gemeente x, kadastrale afdeling y, sectie z'. Aldus werd er bij de publicatie van voormelde besluiten telkens expliciet op gewezen dat de uitbreidingszone en het daaraan verbonden voorkooprecht binnen de opgesomde kadastrale afdelingen en secties enkel betrekking heeft op de groen-, bos- en bosuitbreidingsgebieden binnen deze kadastrale entiteiten, terwijl er in deze impliciet werd gewezen op de planologische en juridische restricties op hetgeen binnen de uitbreidingszone aan het voorkooprecht van het Vlaamse Gewest kan worden onderworpen, middels verwijzing naar de relevante decretale bepalingen, en niet door alle gebieden die daarvoor in aanmerking te komen nogmaals expliciet op te sommen.

1.3. Anderzijds werpen verzoekende partijen op dat de grenzen van de betwiste uitbreidingszone, die werden aangebracht op een situeringsplan dat hoort bij het op 22 december 2003 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde Ministerieel besluit -dat het bestreden artikel bevat-, doch dat niet mede werd gepubliceerd, niet overeenstemmen met de in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde perimeter van de uitbreidingszone. Bijgevolg zou er tegenstrijdigheid zijn tussen het in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte besluit, met het bestreden artikel, en het in het administratief dossier berustend besluit, met bijhorend niet gepubliceerd plan, hetgeen onzorgvuldig zou zijn en de rechtszekerheid zou aantasten, en een schending zou uitmaken van artikel 84 van de Bijzonder Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der instellingen en van artikel 37, § 1, lid 3 van het Natuurbehoudsdecreet.

1.3.1. Alvorens tegemoet te komen aan voormeld argument van verzoekende partijen, weze vooreerst opgemerkt dat het Natuurbehoudsdecreet geen specifieke vormvereisten oplegt met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten die de uitbreidingszones van natuurreservaten vaststellen. In dit verband kan trouwens worden opgemerkt dat er bij hogergeciteerd besluit

van 29 juni 1999 houdende de vaststelling van de uitbreidingszones van de Vlaamse reservaten helemaal geen situerings- of ander plan was gevoegd. Het bij het -deels- bestreden Ministerieel besluit van 2 december 2003 gevoegd situeringsplan is dan ook eerder facultatief illustrerend van aard, gezien uit de uiteenzetting hierboven onder 1.2., afdoende blijkt dat de gronden, die binnen de opgesomde kadastrale entiteiten zijn gelegen, en die als uitbreidingszone moeten worden beschouwd, reeds voldoende duidelijk zijn gekend.

Gezien het bewuste situeringsplan op zich aldus overbodig is om de gebieden te kennen die ressorteren in de uitbreidingszone bij het Vlaams natuurreservaat, vermits deze gronden reeds voldoende zijn gekend middels de cumulatieve lezing van de tekst van het bestreden besluitartikel en de relevante artikelen 33 en 37 van het Natuurbehoudsdecreet, en van de vergelijking van die lezing aan de vigerende plannen van aanleg en/of ruimtelijke uitvoeringsplannen en aan het VEN, was dit plan dan ook niet afdwingbaar bedoeld. Bijgevolg was de publicatie van dit plan in het Belgisch Staatsblad niet noodzakelijk.

1.3.2. Wat betreft de opmerking van verzoekende partijen dat 'de uitbreidingszone cfr. art. 33', zoals aangeduid op het situeringsplan, helemaal niet beantwoordt aan de gebieden behorende tot 'de kadastrale afdeling 2, secties E, F en G en kadastrale afdeling 3, sectie K', zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 22 december 2003, dient nogmaals te worden vastgesteld dat verzoekende partijen afbreuk doen aan hetgeen effectief in het bestreden artikel en in het gepubliceerde uittreksel daarvan in het Belgisch Staatsblad wordt bepaald. Met betrekking tot de argumentatie hieromtrent kan opnieuw worden verwezen naar de uiteenzetting hierboven onder 1.2..

De gebieden die op het situeringsplan met een rooster zijn aangeduid, stemmen wel degelijk overeen met de in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde uitbreidingszone, gezien ze enerzijds gelegen zijn binnen de daarin gepubliceerde kadastrale entiteiten, en gezien ze anderzijds op het ogenblik van de opmaak van het besluit, overeenkomstig artikel 33, lid van het Natuurbehoudsdecreet, overeenstemden met de bestemmingsgebieden waarbinnen het recht van voorkoop van toepassing kon worden. Het betreft concreet gronden die binnen voormelde kadastrale entiteiten door het gewestplan Brugge-Oostkust als 'R : natuurgebied met wetenschappelijke waarde' of als 'N : natuurgebied' bestemd zijn.

1.3.3. Tenslotte kan ook wat betreft de stelling van verzoekende partijen, dat de op het situeringsplan met stippellijn aangeduide gebied, met de legende 'situering Vlaams natuurreservaat' wel samenvalt met de in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde perimeter van de uitbreidingszone, hetgeen tegenstrijdigheid zou impliceren tussen het in het Belgisch Staatsblad bekend gemaakte besluit en het in het administratief dossier berustend besluit en plan, vooreerst nogmaals worden gewezen op de expliciete verwijzing in het bestreden artikel en in het gepubliceerde uittreksel daarvan in het Belgisch Staatsblad naar de rechtsbasis voor de vaststelling van een uitbreidingszone in de artikelen 33 en 37 van het Natuurbehoudsdecreet.

De stippellijn op het situeringsplan bakent inderdaad de kadastrale afdelingen en secties af, waarbinnen de uitbreidingszone van het natuurreservaat zich deels uitstrekt. Deze met een stippellijn afgebakende

'situering Vlaams natuurreservaat' behelst evenwel een ruime kadastrale situering van het beleidsmatig visiegebied voor het desbetreffend natuurreservaat, hetgeen moet worden geïnterpreteerd als zijnde de perimeter waarbinnen alle planologisch en/of juridisch beschermde open ruimten om natuurwetenschappelijke waarde en andere natuurbehoudsredenen, overeenkomstig de artikelen 33 en 37 van het Natuurbehoudsdecreet, in aanmerking komen om bij het Vlaamse natuurreservaat te worden geannexeerd. Er is in deze bijgevolg geenszins sprake van een tegenstrijdigheid, noch van een ernstige dubbelzinnigheid. De door verzoekende partijen aangevoerde discrepantie tussen de tekst van het bestreden artikel, het in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde uittreksel daarvan en het illustrerend situeringsplan mist aldus feitelijke grondslag".

10. In de memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen nog het volgende gelden :

"3. Vooreerst moet er een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen wat in het Belgisch Staatsblad is verschenen enerzijds en wat in het zich in het administratief dossier bevindende besluit staat anderzijds.

In de beperkte publicatie staat het volgende te lezen :

'Bij het Vlaamse natuurreservaat 'De Zwinduin en -en polders' wordt de volgende uitbreidingszone vastgesteld waarbinnen het recht van voorkoop conform art. 37 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van toepassing is: in de gemeente Knokke-Heist, kadastrale afdeling 2, secties E., F en G en kadastrale afdeling 3, sectie K'.

Los van het feit dat het volledige ministerieel besluit, en niet enkel een uittreksel, moest worden gepubliceerd -het betreft immers een besluit dat belang heeft voor de meerderheid van de burgers- valt uit deze vermelding in elk geval niet af te leiden dat er slechts een deel van de daar aangehaalde kadastrale percelen in de uitbreidingszone werden opgenomen.

Trouwens zelfs al zou worden aangenomen dat uit de weergegeven tekst kon worden afgeleid dat niet alle gronden van de opgesomde kadastrale percelen onder het uitbreidingsgebied vallen, dan nog blijft er dubbelzinnigheid. Immers, art. 37 lid 1, 2° Natuurbehoudsdecreet laat ook een voorkooprecht toe in uitbreidingsgebieden gelegen binnen de met groen-, bos- en bosuitbreidingsgebieden gelijkgestelde gebieden.

Het is absoluut onduidelijk wat daaronder moet begrepen worden. Het argument van de verwerende partij als zou men, door een samenlezing van de aangehaalde van toepassing zijnde artikelen enerzijds en de kadastrale beschrijving anderzijds perfect kunnen weten wat nu precies wel en wat niet in het uitbreidingsgebied valt, faalt naar recht.

4. Verzoekende partijen blijven dus bij hun standpunt dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld wat nu precies onder de uitbreidingszone valt. Voor het overige verwijzen verzoekende partijen naar hun verzoekschrift".

11. In hun laatste memorie merken de verzoekende partijen op dat het "bijgaand plan" niet in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt zodat het niet tegenstelbaar is aan derden, dat de kaarten houdende aanduiding van de vogelrichtlijngebieden destijds ook niet zijn bekendgemaakt door publicatie maar slechts ter inzage werden gelegd in de betrokken gemeenten, dat het Hof van Justitie deze werkwijze heeft veroordeeld en dat de Vlaamse regering op 24 mei 2002 een nieuw afbakeningsbesluit heeft genomen om zo spoedig mogelijk een einde te stellen aan de rechtsonzekere toestand die was ontstaan doordat de voorgestelde gebieden niet officieel ter kennis werden gebracht van het publiek.

Beoordeling

12. Artikel 2 van het bestreden besluit van 2 december 2003 luidt als volgt :

"Bij het Vlaams natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders' wordt overeenkomstig artikel 33, derde lid van het decreet van 21 oktober 1997 (...) in de gemeente Knokke-Heist, kadastrale afdeling 2, secties E, F en G en kadastrale afdeling 3, sectie K, een uitbreidingszone vastgesteld zoals aangeduid op het bijgaand plan, waarbinnen het recht van voorkoop conform artikel 37 van voormeld decreet, van toepassing is".

Blijkens de duidelijke tekst van deze bepaling bestaat de vastgestelde uitbreidingszone bij het Vlaams natuurreservaat "De Zwinduinen en -polders" enkel uit de percelen die op het bij het bestreden besluit gevoegde plan zijn aangeduid als "uitbreidingszone cfr. art. 33". Uit de gegevens van de zaak blijkt dat al deze percelen volgens het gewestplan Brugge-Oostkust gelegen zijn in groengebied. In zoverre de schending wordt aangevoerd van de artikelen 33 en 37 van het natuurbehouddecreet, mist het middel feitelijke grondslag.

De wettigheid van artikel 2 van het bestreden besluit wordt niet aangetast door de gebeurlijk gebrekkige bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van 22 december 2003. Overigens valt niet in te zien hoe deze bekendmaking in hoofde van de tweede verzoekster verwarring zou hebben doen ontstaan, nu deze

partij zelf erkent dat haar eigendom deel uitmaakt van de uitbreidingszone "zowel overeenkomstig het bijhorend plan als overeenkomstig het gepubliceerd besluit".

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

13. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 32, eerste lid, en 37, § 1, laatste lid, van het natuurbehouddecreet en van het motiveringsbeginsel. Tevens stellen zij dat het bestreden besluit de in rechte vereiste feitelijke grondslag mist.

In het verzoekschrift tot nietigverklaring wordt het middel als volgt uiteengezet :

"Omtrent de vaststelling van het uitbreidingsgebied van het natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders', considereert het bestreden besluit enkel wat volgt :

'Overwegende dat overeenkomstig artikel 33, laatste paragraaf van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999 en 19 juli 2002, voor elk natuurreservaat binnen de groengebieden, bosgebieden en bosuitbreidingsgebieden en het VEN, een uitbreidingszone kan vastgesteld worden waarbinnen het recht van voorkoop van toepassing is conform artikel 37 van voormeld decreet';

Daarmede wordt enkel naar de rechtsgrond voor het vaststellen van een uitbreidingszone verwezen.

Wat de uitbreidingszone betreft, zegt het decreet alleen maar dat ze kan worden vastgesteld. Enige definitie wordt daarvan niet gegeven. Wel zegt art. 37, § 1, laatste lid, dat de onroerende goederen, die via het voorkooprecht in de uitbreidingszone van natuurreservaten verworven worden, in de regel aangewezen worden als natuurreservaat. Naar luid van art. 32 van het decreet van 21 oktober 1997 zijn natuurreservaten terreinen die van belang zijn voor het behoud en de ontwikkeling van de natuur of voor het behoud en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu.

Men moet er dus van uitgaan dat de uitbreidingszones, vermits zij bedoeld zijn natuurreservaat te worden, bepaalde hoedanigheden moet(en) hebben die in aanmerking komen om ze de bescherming van natuurreservaat toe te kennen

hoedanigheden die zij bij bepaling moeten hebben op het ogenblik dat ze ingesteld worden en niet op het ogenblik waarop ze, na verwerving via het ingevolge de vaststelling van rechtswege van toepassing wordend voorkooprecht, daadwerkelijk ook in het natuurreservaat worden ingelijfd.

Te dezen moet men vaststellen dat het besluit van de Vlaamse regering alleen maar zegt dat er een uitbreidingszone kan ingesteld worden, doch in geen enkel opzicht motiveert waarom de aangeduide zones, of men ze nu ruim of eng neemt, daarvoor in aanmerking komen. Niet om het even welk gebied komt daarvoor nochtans in aanmerking. De overheid moet aantonen dat het gaat om gebieden die in de spraakgebruikelijke betekenis van het woord wegens (de) territoriale ligging in aanmerking komen om een 'uitbreiding' te vormen van het ingesteld natuurreservaat (bv. omdat ze er bij aansluiten; wat te dezen met het zuidelijk gelegen blok helemaal niet het geval is) of er een voldoende eenheid mee vormen (wat te dezen voor de smalle zuidwaarts lopende strook helemaal niet evident is). Evenzeer moet de overheid op feitelijk juiste en rechtens overtuigende wijze aantonen dat het gaat om gebieden die van belang zijn voor het behoud en ontwikkeling van de natuur en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu, zoals bedoeld door art. 32, eerste lid, van het decreet.

Men zoekt tevergeefs naar enige desbetreffende indicatie, zodat de aanwijzing van het uitbreidingsgebied in zijn verschillende componenten de aangehaalde bepalingen en beginselen miskent en willekeurig is tot stand gekomen".

14. De verwerende partij antwoordt als volgt :

"2.2. Niet het bestreden artikel mist de rechtens vereiste feitelijke grondslag, doch wel het middel van verzoekende partijen. Het bestreden besluit verwijst immers niet louter naar de rechtsgrond voor het vaststellen van een uitbreidingszone, doch stelt daaromtrent eveneens hetgeen volgt :

'Overwegende dat het uit het perspectief van de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu, de natuurlijke habitats en de habitats van soorten zoals bedoeld in artikel 2 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999 en 19 juli 2002, aangewezen is het als natuurreservaat te beheren gebied in de toekomst uit te breiden met actueel en of potentieel ecologisch waardevolle terreinen die gelegen zijn in het in uitvoering van de overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn als woongebied voor vogels, opgemaakt te Ramsar op 2 februari 1971, afgebakend waterrijk gebied 'Het Zwinreservaat', in de in uitvoering van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake het behoud van de vogelstand afgebakende speciale beschermingszone '3.3. Het Zwin', in de in uitvoering van de richtlijn 92/43/EEG van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aangemelde speciale beschermingszones 'BE2500001 (1-33)

Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin' en 'BE2500002 (1-31) Polders', en de door het gewestplan Brugge-Oostkust of andere bestemmingsplannen of ruimtelijke uitvoeringsplannen vastgelegde groengebieden te Knokke-Heist;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 33, laatste paragraaf van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999 en 19 juli 2002, voor elk natuurreservaat binnen de groengebieden, bosgebieden en bosuitbreidingsgebieden en het VEN, een uitbreidingszone kan vastgesteld worden waarbinnen het recht van voorkoop van toepassing is conform artikel 37 van voormeld decreet;

Overwegende dat het advies van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud gunstig is'.

Uit voormeld geciteerd tekstfragment blijkt aldus dat het besluit de gekozen afbakening voor de uitbreidingszone omstandig en afdoende motiveert. De doelstelling bestaat erin om het op heden opgerichte natuurreservaat in de toekomst uit te breiden tot een grotere eenheid natuur, die zich situeert binnen de in uitvoering van de internationale Wetlandconventie van Ramsar en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen aangeduide en onderling sterk overlappende speciale beschermingszones van het Zwin en zijn ruimere omgeving, inachtgenomen de grenzen van de door de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen aangeduide 'groene bestemmingsgebieden'. Hiermee wordt actief uitvoering gegeven aan de aan het Vlaamse Gewest -door onder meer de Europese en andere internationale bepalingen inzake natuurbehoud- opgelegde verplichtingen.

2.3. Met betrekking tot de motivering van de uitbreidingszones kan bovendien eveneens worden gewezen op het gunstig advies van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud van 28 maart 2003, waarnaar in het -deels-bestreden besluit wordt verwezen. Dit gunstig advies werd onder meer verleend op basis van de door de bevoegde administratie opgemaakte motiveringsnota 'De Zwinduinen en -Polders', waarin de keuze van de uitbreidingsgebieden ook afdoende en wetenschappelijk wordt gemotiveerd.

Zo wordt in voormelde nota onder meer verwezen naar de door de Universiteit van Gent en het Instituut voor Natuurbehoud uitgewerkte 'Ecosysteemvisie voor de Vlaamse kust', meer bepaald naar de figuur 5.3. 'Mogelijke 'begeleid natuurlijke landschappen' aan de Vlaamse kust' -zie figuur 6.6.- . Ook wordt daarin het als natuurreservaat aan te wijzen gebied -namelijk 'De Zwinduinen en -polders'- tevens gesitueerd binnen de Grote Eenheid Natuur 105 'de Zwinstreek', die in het -toen nog ontwerp van- VEN-eerste fase is afgebakend en die grotendeels overeenstemt met de door het bestreden besluit vastgestelde uitbreidingsperimeter.

2.4. Uit bovenstaande uiteenzetting blijkt aldus afdoende dat de door het bestreden artikel vastgestelde uitbreidingszone wel degelijk een ruimtelijk en functioneel samenhangende grote eenheid natuur vormt. Overigens kan hieromtrent nog worden opgemerkt dat de bedoeling van de decreetgever met de uitbreidingszones bij natuurreservaten en het daaraan gekoppelde voorkooprecht van het Vlaamse Gewest, juist is gelegen in het voorzien van een manier om de huidige natuurreservaten, die veelal klein zijn en doorsneden

worden door wegen en bebouwing, of zelfs bestaan uit een lappendeken van kleine gebiedjes binnen een bepaalde perimeter, te verbinden tot ruimtelijk meer samenhangende gehelen, middels verwerving van tussenliggende percelen.

2.5. De hiervoor uiteengezette argumenten tonen reeds afdoende aan dat verzoekende partijen onterecht stellen dat in deze onvoldoende zou zijn aangetoond dat de uitbreidingszone gebieden betreft die van belang zijn voor het behoud en de ontwikkeling van de natuur en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu. De vastgestelde perimeter waarbinnen het voorkeepsrecht kan worden uitgeoefend bestaat immers enkel uit gebieden die onder meer in uitvoering van de Europese Habitatrichtlijn reeds als speciale beschermingszone werden aangeduid -zie figuur 10 van de motiveringsnota aan de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud-, en zelfs reeds quasi volledig meervoudige internationale bescherming genieten -zie figuren 9, 10 en 11 van de motiveringsnota aan de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud-. Uiteraard werden voornoemde internationale beschermingsstatuten toegekend op basis van internationaal aanvaarde wetenschappelijke criteria, waaruit reeds afdoende hun belang voor het behoud van de natuur en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu blijkt.

Ook op Vlaams niveau werd er reeds meermaals een afweging gemaakt betreffende de natuurwaarde van de gebieden in de uitbreidingszone, hetgeen blijkt uit hun bestemming op de plannen van aanleg en/of de ruimtelijke uitvoeringsplannen, waar ze allemaal werden aangeduid met 'groene bestemmingsgebieden', terwijl ze eveneens in het VEN werden opgenomen.

2.6. Tenslotte kan voor de volledigheid nog worden tegemoetgekomen aan de opmerking van verzoekende partijen, onder verwijzing naar artikel 32 van het Natuurbehoudsdecreet, dat gebieden in uitbreidingszones reeds op het ogenblik dat ze worden afgebakend bepaalde hoedanigheden moeten hebben die in aanmerking komen om ze de bescherming van natuurreservaat toe te kennen.

Voormeld artikel 32 stelt dat de Vlaamse regering terreinen die van belang zijn voor het behoud en ontwikkeling van de natuur of het natuurlijk milieu kan aanwijzen als natuurreservaat. Bij de definities in artikel 2 van het Natuurbehoudsdecreet wordt met betrekking tot natuurbehoud onder meer gesteld dat dit het instandhouden, herstellen en ontwikkelen van de natuur en het natuurlijk milieu door natuurbescherming, natuurontwikkeling en natuurbeheer impliceert. De definitie van natuurontwikkeling stelt dan weer dat dit het geheel van maatregelen betreft, gericht op het creëren van voorwaarden voor het tot stand komen of het herstel van natuur in een bepaald gebied. Ook de definitie van instandhouding spreekt van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van habitats en populaties.

Uit voormelde definities blijkt aldus dat er diverse redenen kunnen zijn om gebieden in uitbreidingszones bij natuurreservaten op te nemen, waarbij deze gebieden niet noodzakelijk moeten grenzen aan deze reservaten, en desgevallend nog kunnen worden 'ontwikkeld' na hun verwerving. Dit werd in hogergeciteerd tekstfragment van het -deels- bestreden besluit overigens benadrukt".

15. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord het volgende :

"Vooreerst valt in de bestreden beslissing niet af te leiden waarom de gronden die als uitbreidingsgebied werden aangeduid precies daarvoor in aanmerking komen.

Het volstaat uiteraard te verwijzen naar reeds eerdere inkleuringen op grond van andere bepalingen. In artikel 33 van het Natuurbehoudsdecreet wordt immers uitdrukkelijk bepaald dat voor elk natuurreservaat een uitbreidingszone kan worden geïnstalleerd. Er zal dus niet ipso facto een natuurreservaat worden geïnstalleerd.

De motiveringsnota's waarnaar de verwerende partij verwijst hebben trouwens hoofdzakelijk betrekking op het natuurreservaat zelf. Trouwens, nogmaals, het feit dat een perceel bvb. ingekleurd staat als 'Ramsargebied' betekent nog niet ipso facto dat het meteen als uitbreidingsgebied bij een natuurreservaat kan worden ingekleurd. Meer in het bijzonder werd niet aangetoond waarom de ligging van de diverse percelen zich precies leende tot een uitbreiding van het natuurreservaat. Al evenmin werd aangetoond waarom elk van die percelen een eenheid vormt met het natuurreservaat. Men zoekt ook vergeefs naar een motivering omtrent het belang voor het behoud en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu".

Beoordeling

16. Naast het motief dat de verzoekende partijen op selectieve wijze aanhalen, staat in de motivering van het bestreden besluit ook het volgende te lezen :

"Overwegende dat het uit het perspectief van de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu, de natuurlijke habitats en de habitats van soorten zoals bedoeld in artikel 2 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999 en 19 juli 2002, aangewezen is het als natuurreservaat te beheren gebied in de toekomst uit te breiden met actueel en of potentieel ecologisch waardevolle terreinen die gelegen zijn in het in uitvoering van de overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn als woongebied voor vogels, opgemaakt te Ramsar op 2 februari 1971, afgebakend waterrijk gebied 'Het Zwinreservaat', in de in uitvoering van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake het behoud van de vogelstand afgebakende speciale beschermingszone '3.3. Het Zwin', in de in uitvoering van de richtlijn 92/43/EEG van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aangemelde speciale

beschermingszones 'BE2500001 (1-33) Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin' en 'BE2500002 (1-31) Polders', en de door het gewestplan Brugge-Oostkust of andere bestemmingsplannen of ruimtelijke uitvoeringsplannen vastgelegde groengebieden te Knokke-Heist".

Uit de aangehaalde motieven blijkt dat de opname van de in groengebied gelegen percelen in de uitbreidingszone gemotiveerd is door de omstandigheid dat het om "actueel en of potentieel ecologisch waardevolle terreinen" gaat die gelegen zijn in gebieden afgebakend volgens of in uitvoering van internationale overeenkomsten of verdragen betreffende het natuurbehoud of van akten betreffende het natuurbehoud met inbegrip van de Europese richtlijnen, vastgesteld op grond van internationale verdragen. Deze motieven, waarvan de onjuistheid niet wordt aangetoond, zijn afdoende om de afbakening van de uitbreidingszone naar recht te verantwoorden.

Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 euro, elk voor een derde.

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

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin