

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.921 van 25 februari 2016
in de zaak A. 213.220/VII-39.178.**

In zake : 1. Richard BRULS
 2. Martinus VAN DONGEN
 3. Niels OVERZEE
 4. Marco VERMEULEN
 5. Eric Jan VAN NUIJSENBURG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 Beringen
 Paalsesteenweg 81
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Bergé
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Naamsestraat 165
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 juli 2014, strekt tot de nietigverklaring van achttien besluiten van de Vlaamse regering van 23 april 2014, meer bepaald:

 “1. het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszone ‘BE2100040 Bovenloop van de Grote Nete met Zammels Broek, Langdonken en Goor’ en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

 2. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2100015 Kalmthoutse Heide’ en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone ‘BE2100323 Kalmthoutse Heide’ van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

3. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2100016 Klein en Groot Schietveld’ en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone ‘BE2101437 de Maatjes, Wuustwezelheide en Groot Schietveld’ van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

4. het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszone ‘BE2100017 Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen’ en tot definitieve vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

5. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2100024 Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout’ en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone ‘BE21015382 Arendonk, Merksplas, Oud-Turnhout, Ravels en Turnhout’ van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

6. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2100026 Valleigebied van de Kleine Nete met brongebieden, moerassen en heiden’ en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones ‘BE2100424 De Zegge’ en ‘BE2101639 De Ronde Put’ van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

7. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2200028 De Maten’ en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone ‘BE2200626 De Maten’ van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

8. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2200029 Vallei- en brongebied van de Zwarte Beek, Bolisserbeek en Dommel met heide en vengebieden’ en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone ‘BE2218311 Militair domein en de vallei van de Zwarte Beek’ van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

9. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2200030 Mangelbeek en heide- en vengebieden tussen Houthalen en Gruitrode’ en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone ‘BE2220313 Houthalen-Helchteren, Meeuwen-Gruitrode en Peer’ van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

10. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2200031 Valleien van de Laambeek, Zonderikbeek, Slangebeek en Roosterbeek met vijvergebieden en heiden’ en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone ‘BE2219312 Het Vijvercomplex van Midden-Limburg’ en ‘BE 2200525 Bokrijk en omgeving’ van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

11. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2200032 Hageven met Dommelvallei, Beverbeekse heide, Warmbeek en Wateringen’; ‘BE2200033 Abeek met aangrenzende moerasgebieden’; ‘BE2200034 Itterbeek met Brand, Jagersborg en Schootsheide en Bergerven’ en tot definitieve vaststelling voor die zones en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone ‘BE2221314 Hamonterheide, Hageven, Buitenheide, Stamprooierbroek en Mariahof’ van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

12. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2200035 Mechelse heide en vallei van de Ziepbeek’ en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone ‘BE2200727 Mechelse heide en Vallei van de Ziepbeek’ van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

13. het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszone ‘BE2200042 Overgang Kempen-Haspengouw’ en tot definitieve vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

14. het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszone ‘BE2300005 Bossen en heiden van zandig Vlaanderen: oostelijk deel’ en tot definitieve vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

15. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2300006 Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent’ en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones ‘BE 2301235 Durme en Middenloop van de Schelde’, ‘BE 2301336 Schorren en polders van de Beneden-Schelde’ en het onderdeel Blokkersdijk van de speciale beschermingszone ‘BE2300222 De Kuifeend en Blokkersdijk’ van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

16. het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszone ‘BE2400012 Valleien van de Winge en de Motte met valleihellingen’ en tot definitieve vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

17. het besluit tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone ‘BE2400014 Demervallei’ en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone ‘BE222316 De Demervallei’ en van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten;

18. het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszone ‘BE2500004 Bossen, heiden en valleigebieden van zandig Vlaanderen: westelijk deel’ en tot definitieve vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 231.063 van 30 april 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, die eerste verzoeker als enige had ingediend, verworpen.

Eerste verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 februari 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Gebruers, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Kristien Vandenheiden, die loco advocaat Jan Bergé verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft 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. Gegevens van de zaak

Juridisch kader

3.1. Het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die 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 aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones, betreft onder meer het gebied “BE2100040 Bovenloop van de Grote Nete met Zammels Broek, Langdonken en Goor”, thans het voorwerp van het eerste bestreden besluit, alsook de gebieden die het voorwerp zijn van de zeventien andere bestreden besluiten.

3.2. Op 10 september 2002, tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het decreet van 19 juli 2002, treedt artikel 36bis van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: natuurbehouddecreet), dat bij artikel 25 van dat decreet werd ingevoegd, in werking. Artikel 36bis, § 12, bepaalt dat de gebieden bedoeld in het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 worden geacht definitief te zijn vastgesteld in de zin van artikel 36bis, § 6.

3.3. Bij beschikking 2004/813/EG van 7 december 2002 stelt de Europese Commissie de voorlopige lijst vast met gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio. Dat de lijst voorlopig is houdt in dat er nog gebieden aan moeten worden toegevoegd, maar heeft geen betrekking op het van communautair belang verklaren van de gebieden die in deze voorlopige lijst zijn vermeld. Onder meer de gebieden die thans het voorwerp vormen van de achttien bestreden besluiten staan op die lijst.

3.4. Overeenkomstig de toen geldende tekst van artikel 36bis, § 9, van het natuurbehouddecreet, moesten de gebieden die door de Europese Commissie van communautair belang werden verklaard, door de Vlaamse regering binnen drie maanden worden aangewezen als speciale beschermingszone. Evenwel bepaalde § 15, eerste lid, dat zodra een gebied dat in aanmerking komt als speciale beschermingszone definitief is vastgesteld in de zin van § 6 of § 12, het voor de toepassing van de artikelen 13, § 4, 34, 36, 36ter, §§ 3 tot 6, 47 en 48, van het decreet beschouwd wordt als speciale beschermingszone. Volgens het tweede lid van die paragraaf geldt dit ook voor enkele andere wettelijke of decretale bepalingen.

3.5. Bij artikel 55 van het decreet van 12 december 2008 houdende diverse bepalingen inzake energie, leefmilieu, openbare werken, landbouw en visserij, in werking getreden op 14 februari 2009, wordt artikel 36bis, § 9, van het natuurbehouddecreet gewijzigd. Voortaan moeten de gebieden die door de Europese Commissie van communautair belang worden verklaard ‘zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen de zes jaar’ door de Vlaamse Regering worden aangewezen als speciale beschermingszone.

3.6. De Vlaamse regering neemt op 3 april 2009 het besluit betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, dat een nadere regeling en een aantal procedurevoorschriften bevat.

3.7. Op 23 april 2014 wordt het eerste bestreden besluit genomen. Artikel 2 wijst het gebied aan als speciale beschermingszone, met zeven deelgebieden (die geografisch niet aaneengesloten zijn), en een totale oppervlakte van 4.280 hectare. In artikel 3 wordt verduidelijkt voor welke habitats (bijlage I bij het natuurbehouddecreet) en soorten (bijlage II bij het natuurbehouddecreet) het gebied als speciale beschermingszone wordt aangewezen. Artikel 4 verwijst voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten naar bijlage 2 bij het besluit. Diezelfde dag worden ook het tweede tot achttiende bestreden

besluit genomen.

Feiten

4.1. De verzoekers zijn eigenaars van gronden en vakantiewoningen, gelegen in de speciale beschermingszone waarop thans het eerste bestreden besluit betrekking heeft, meer bepaald een gebied genaamd “De Keiheuvel” in de gemeente Balen.

4.2. Op 10 december 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dient eerste verzoeker een aanvraag in tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor het slopen en herbouwen van een garage/bergplaats. Het Agentschap voor Natuur en Bos verleent een ongunstig advies, en op 4 maart 2009 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen de gevraagde vergunning. Eerste verzoeker, die geen tijdige beslissing heeft ontvangen, heeft inmiddels reeds bestuurlijk beroep aangetekend bij de deputatie van de provincie Antwerpen. Deze beslist niet tijdig over het beroep, waarop eerste verzoeker beroep aantekent bij de bevoegde minister. Op 4 februari 2010 verleent de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening de gevraagde vergunning, onder voorwaarden. De gemeente Balen dient een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State, die bij zijn arrest nr. 216.081 van 27 oktober 2011 de stedenbouwkundige vergunning van 4 februari 2010 vernietigt, omdat niet blijkt dat de vergunningverlenende overheid de haar door artikel 16, § 1, van het natuurbehouddecreet opgelegde zorgplicht voldoende is nagekomen.

4.3. Eerste verzoeker dient later ook aanvragen in om deze nieuw verworven vakantiewoning aan te sluiten op het waterleidingsnet, respectievelijk het elektriciteitsnet. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen beslist op 1 en 20 september 2010 niet in te stemmen met de uitbreiding van de waterleiding, en op 20 oktober 2010 niet in te stemmen met de realisatie van de uitbreiding van het elektriciteitsnet. Op 4 juli 2011 beslist de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand, met verwijzing naar de wet van 17 januari 1938 tot regeling van het gebruik door

de openbare besturen, de verenigingen van gemeenten en de concessiehouders van openbare diensten of van diensten van openbaar nut, van de openbare domeinen van de staat, van de provinciën en van de gemeenten, voor het aanleggen en het onderhouden van leidingen en inzonderheid van gas- en waterleidingen, dat toch toelating wordt gegeven om gebruik te maken van het openbaar domein van de gemeente voor uitbreiding van het waterleidings- en elektriciteitsnet. De gemeente Balen dient een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State, die bij zijn arrest nr. 227.106 van 14 april 2014 de beslissing van de minister van 4 juli 2011 vernietigt, omdat uit de bestreden beslissing, noch uit de stukken van het dossier blijkt dat de verwerende partij de haar door artikel 16, §1, van het natuurbehouddecreet opgelegde zorgplicht is nagekomen.

4.4. Na het vernietigingsarrest van 27 oktober 2011 wordt de procedure inzake de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning hernomen. Het Agentschap Natuur en Bos adviseert opnieuw ongunstig. Op 18 juni 2012 verleent de bevoegde minister opnieuw een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning. De gemeente Balen dient opnieuw een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State, die bij zijn arrest nr. 227.716 van 17 juni 2014 ook deze tweede stedenbouwkundige vergunning vernietigt, omdat de motivering van het bestreden besluit niet volstaat om te besluiten dat de vergunningverlenende overheid de haar door artikel 16, §1, van het natuurbehouddecreet opgelegde zorgplicht voldoende is nagekomen.

4.5. De dienst Milieueffectenrapportagebeheer verleent op 12 juni 2014 aan het Agentschap voor Natuur en Bos een ontheffing van project-MER-plicht voor ontbossingswerken in de nabijheid van de eigendommen van de verzoekers, met het oog op natuurherstel. Op 25 juni 2014 verleent de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos aan dat agentschap voor hetzelfde project een ontheffing van het verbod op ontbossing (toepassing van artikel 90bis, §1, derde lid, van het Bosdecreet). Op 16 juli 2014 dient het Agentschap voor Natuur en Bos een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in, voor het uitvoeren van landduinherstel. Op 23 december 2014

verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

4.6. Bij het nemen van een nieuwe beslissing na vernietigingsarrest nr. 227.106 van 14 april 2014 wordt bij ministerieel besluit van 21 januari 2015 opnieuw toelating gegeven tot het gebruik van het openbaar domein voor de uitbreiding van het elektriciteits- en waterleidingsnet, ten behoeve van eerste verzoekers eigendom, onder de opschortende voorwaarde dat eerst een natuurvergunning wordt bekomen. Eerste verzoeker heeft een verzoekschrift ingediend tot nietigverklaring van deze opschortende voorwaarde (rolnummer A. 215.375/X-16.1889).

IV. Ontvankelijkheid van beroep

Standpunten van de partijen

5. In het verzoekschrift wordt uiteengezet waarom niet enkel de nietigverklaring wordt gevraagd van het eerste bestreden besluit, dat betrekking heeft op een gebied waarbinnen eigendommen van de verzoekers zijn gelegen, maar van nog zeventien andere besluiten:

“Verzoekende partijen zijn allen eigenaar van een stuk grond met weekendverblijf binnen het toepassingsgebied van het eerste bestreden besluit. Bovendien zijn de S-IHD’s vastgesteld op basis van de G-IHD’s waardoor bij vernietiging verzoekers er alle belang bij hebben dat er een nieuwe afweging aangaande de S-IHD’s gemaakt kan worden over het geheel van natura2000 gebieden in Vlaanderen. Aangezien het totaal van de S-IHD’s aan de natuurdoelen moet voldoen met onder andere oppervlakte doelstellingen en staat van instandhouding van de betreffende habitats (in dit geval met name 2310 en 2330) van het S-IHD besluit ook in andere habitatgebieden voorkomen is het belang van verzoekers niet beperkt tot het betreffende S-IHD besluit aangaande BE21000040 maar ook alle andere IHD besluiten waarbinnen zich habitattypen 2310 en 2330 bevindt (...)”.

Daarna wordt het belang nader toegelicht, waarbij wordt aangegeven waarom het beroep, in de mate dat het gericht is tegen het eerste

bestreden besluit, niet wordt beperkt tot de percelen in eigendom van verzoekers:

“[...]

Conform het Natuurdecreet, met name artikel 16 en 36ter, dient voor iedere activiteit en/of handeling in of nabij een speciale beschermingszone de impact op de natuur bepaald te worden (natuurtoets). Aangezien deze impactanalyse zich niet beperkt tot de percelen van verzoekers maar ook voor nadere omgeving hebben verzoekers bij vernietiging er belang bij dat deze zich niet beperkt tot percelen in eigendom maar ook van toepassing is op de nadere omgeving van de betreffende percelen. Het blijkt bovendien niet dat een partiële vernietiging de algemene economie van het toepassingsgebied van de bestreden beslissingen niet aantast.

Bovendien zijn de meeste weekendverblijven op de Keiheuvel niet aangesloten op nutsvoorzieningen terwijl er vanuit de EC richtlijnen verplichtingen volgen welke de aanleg van deze voorzieningen voorschrijft. Hierdoor zullen er in de toekomst in de nabijheid van de weekendverblijven vergunningsplichtige werken noodzakelijk zijn die mogelijk bemoeilijkt (moeilijkere vergunningsprocedure in verband met het uitvoeren van een natuurtoets) of kostbaarder worden door de IHD's (bv door een opgelegde uitvoeringsvorm, natuurcompensatie, milderende maatregelen, etc.) waardoor een ruime vernietiging in het belang is van de verzoekers.

Verder kunnen er in de toekomst zelfs dwingende maatregelen worden opgelegd om de IHD voor een bepaald gebied te verwezenlijken (Art. 50octies, Natuurdecreet goedgekeurd door het Vlaams parlement op 25 april 2014). Het moge duidelijk zijn dat daarmee verzoekers een direct belang hebben in deze zaak nu hun eigendommen gelegen zijn binnen het betreffende habitatgebied”.

6. In een eerste exceptie wijst de verwerende partij er op dat de bestreden besluiten nog niet in het Belgisch Staatsblad waren bekendgemaakt toen het verzoekschrift werd ingediend, en dat ze dus nog geen rechtskracht hadden. Bijgevolg hebben de verzoekers er geen belang bij hun vernietiging te vragen daar de bestreden beslissingen geen onmiddellijk of rechtstreeks nadeel kunnen berokkenen omdat ze nog niet in de rechtsorde aanwezig waren.

7. In een tweede exceptie werpt de verwerende partij op dat de bestreden besluiten geen rechtsgevolgen hebben en dat de verzoekers hoogstens een hypothetisch en toekomstig belang uiteenzetten, maar geen actueel belang aantonen. De bestreden beslissingen bevatten trouwens geen nieuwe bepalingen die de adressaat binden of die de bedoeling hebben iets verplichtend te stellen of zelfs af te dwingen. Er verandert niets aan de concrete rechtspositie van verzoekers

omdat de bestreden beslissingen louter beschrijvende documenten zijn.

8. Een derde exceptie betreft de ontvankelijkheid van het beroep voor zover het gericht is tegen het tweede tot achttiende bestreden besluit. De verzoekers hebben geen eigendommen gelegen in de betreffende gebieden, die alle ver verwijderd zijn van hun eigendommen. De speciale beschermingszone waarin hun eigendommen gelegen zijn is op zich reeds 4.307 hectare groot. Er valt niet in te zien welk belang ze kunnen hebben bij hun beroep tegen het tweede tot achttiende bestreden besluit.

9. In een vierde exceptie wordt, in ondergeschikte orde, opgeworpen dat de verzoekers slechts belang hebben in de mate dat de bestreden besluiten van toepassing zijn op percelen waarop zij een zakelijk recht hebben, zodat een gebeurlijke nietigverklaring ook zou moeten worden beperkt tot die percelen.

10. Met betrekking tot de derde exceptie stellen de verzoekers in hun laatste memorie, zoals zij dit reeds aangaven in hun memorie van wederantwoord, het volgende:

“Verzoekende partijen hebben belang bij een vernietiging van al de IHD besluiten die een areaal doelstelling aangaande habitat 2310_2330 hebben. Immers zal bij vernietiging gezocht moeten worden naar een nieuw aaneengesloten areaal van minimaal 110 ha 2310_2330. Dit om de totale oppervlakte doelstellingen zeker te stellen die door de WTC reeds als mogelijk onvoldoende wordt omschreven. Een eventuele omvorming van mogelijk geschikte gronden naar andere habitat (dan 2310_2330) in de andere S-IHD besluiten heeft mogelijk negatieve gevolgen voor verzoekende partijen, wanneer er moet worden overgegaan tot een hernieuwde beoordeling van de aanwijzing van de Keiheuvel als SBZ, en het vaststellen van de S-IHD's.

[...]

Verzoekers spreken in hun memorie van antwoord over 'kalibratie'. Deze kalibratie heeft niet alleen betrekking op de oppervlakte aan SBZ. De kalibratie heeft ook betrekking op de geografische allocatie van gebieden (habitattypes) op basis van minimalisatie van de socio-economische impact (...). De Vlaamse overheid heeft er in haar allocatieproces voor gekozen deze socio-economische impact zo veel mogelijk te minimaliseren (...), waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Deze socio-economische impact heeft bijvoorbeeld

betrekking op het voortbestaan van recreatieve activiteiten, de mate waarin mitigerende maatregelen moeten worden getroffen en/of eventuele beperkingen aangaande gebruik en inrichting van percelen. Het moge duidelijk zijn dat deze minimalisatie op Vlaams niveau binnen alle SBZ gebieden heeft plaats gevonden.

Verzoekende partijen hebben bij een vernietiging recht op een objectieve en zorgvuldige nieuwe beoordeling van de socio-economische impact, de vaststelling van de natuurdoelen en de geografische spreiding ervan over het hele Vlaamse grondgebied, en niet enkel binnen het beheersingsgebied waarbinnen zij eigendommen hebben.

Alleen een vernietiging van alle besluiten aangaande 2310_2330 kan voldoende genoegdoening bieden aan verzoekende partijen. Verzoekers voeren in hun eerste middel uitdrukkelijk aan dat ook de aanwijzing als speciale beschermingszone onwettig is waardoor de weekendzones op de Keiheuvel binnen het kalibratiemodel als no-go moeten worden aangeduid.

[...]

Ondergeschikt kan nog opgemerkt worden dat de beleving van de omgeving door de realisatie van habitat 2310_2330 drastisch en permanent zal veranderen (van dennenbos naar een kale vlakte). De bestaande bosrijke omgeving dreigt hierdoor volledig te worden gerooid waardoor verzoekende partijen in een kale zandvlakte belanden. Het realiseren van habitat 2310_2330 zal ook zorgen voor een significante toename van stofvorming. De natuurlijke verstuiwing is immers juist één van de doelen van het LIFE+ project. Deze verstuiwing vormt een duidelijk gezondheidsrisico mede door de historische vervuiling met zware metalen van het gebied als gevolg van uitstoot de verder gelegen industrie (Nyrstar, voorheen Umicore) in Balen-Wezel (zie: <http://www.ovam.be/blootstellingsonderzoek-Noorderkempen>).

Verzoekende partijen hebben dan ook alle belang om op te komen voor het behoud van de actuele belevingswaarde van de (ruime) omgeving waar zij recreëren. Verzoekende partijen beperken zich natuurlijk niet tot hun respectievelijke eigendommen, maar ondernemen kilometerslange wandel- en fietstochten doorheen het hele deelgebied, en niet enkel over hun respectievelijke eigendommen.

Verwerende partij kan dan ook niet gevolgd worden in haar laatste memorie waarin zij stelt dat het belang van verzoekers zich zou beperken tot verzoekers percelen.

Het komt inderdaad toe aan verzoekende partijen om de ontvankelijkheid van hun vordering te bewijzen, maar het komt eveneens toe aan verwerende partij om een exceptie van onontvankelijkheid wegens gebrek aan belang te onderbouwen. Indien verwerende partij van mening is dat zij een zone kan afbakenen waarbuiten het belang van verzoekende partijen niet kan worden aanvaard, dient zij op dit punt duidelijkheid te brengen. Nochtans hiervoor uitgenodigd te zijn door de Eerste Auditeur, laat verwerende partij na om zulke oppervlakte te concretiseren en voor te leggen aan uw Raad.

[...]

Van verzoekende partijen kan niet worden verwacht dat zij dit standpunt verder cijfermatig onderbouwen. Verzoekende partijen beschikken niet over alle vereiste documenten noch de over de tijd, kennis en middelen om alle

vereiste documenten te bestuderen en eventueel zelf studies uit te (laten) voeren aangaande de reikwijdte van mogelijke impact van verblijfsrecreatie te onderzoeken, laat staan toegang tot het gebruikte kalibratiemodel om de socio-economische impact over geheel Vlaanderen te minimaliseren. Die taak behoort toe aan verwerende partij”.

11. De verwerende partij stelt, met betrekking tot de vierde exceptie, in haar laatste memorie wat volgt:

“De gehele eerste bestreden beslissing heeft betrekking op een oppervlakte van 4.307ha groot, het deelgebied 1 heeft een oppervlakte van 1.876ha. (...) De verzoekende partijen zijn slechts eigenaar zijn van maximaal 2ha. Ze slagen er niet hun persoonlijk, concreet en rechtstreeks belang te bewijzen bij de vernietiging van het deelgebied 1, laat staan van de gehele eerste bestreden beslissing. Het is niet duidelijk hoe zij een nadeel kunnen ondervinden uit oorzaak van de vaststelling van een beschermingszone van duizenden, hetzij vele honderden hectare groot. Wel integendeel, vermits de instandhoudingsdoelstellingen exclusief een gevolg in de zin van een theoretisch nadeel kunnen hebben voor wat hun eigendommen betreft, meer bepaald doordat in de beschermingszone bepaalde servitudes gelden. Voor de omgeving rond hun eigendommen kunnen de verzoekende partijen geen subjectieve rechten claimen. Zij hebben geen recht op een onveranderbaarheid van die omgeving. De (eventuele) verandering er van bij toepassing van de communautaire en decretale regelgeving met betrekking tot de natuur biedt hen geen aanknopingspunt voor een belang. Hun geclaimd uitzicht en beleving zijn objectief bekeken materieel noch moreel bedreigd. In elk geval is een wijziging van de omgeving, bijvoorbeeld doordat bos wordt gewijzigd in een open zandvlakte, een zaak van algemeen belang waarvan de draagwijdte zich onttrekt aan het privé- belang van de verzoekende partijen. Zij hebben derhalve voor wat zich buiten hun eigendommen voltrekt geen bewezen persoonlijk belang dat onderscheiden is van het algemeen belang, zij voeren in die zin een onontvankelijke actio popularis.

Ten onrechte stelt het verslag dat het de verwerende partij vrij staat om aan te geven tot welk met voldoende rechtszekerheid af te bakenen gebied, kleiner dan het deelgebied 1, de vernietiging moet worden beperkt. Het komt aan de verzoekende partijen tot om de ontvankelijkheid van hun vordering te bewijzen, niet aan de verwerende partij om de oppervlakte aan te duiden waarvoor het beroep ontvankelijk zou kunnen zijn. Hoe zou dit concreet kunnen, tot waar strekt de beweerd belevingswaarde of de gezichtseinder van de verzoekende partijen zich uit, in hectare uitgedrukt, los van een afgebakend beschermingsgebied? Moet een landmeter worden aangesteld? Slechts in de mate dat de verzoekende partijen een concreet aanvaardbaar belang zouden aantonen, kan de verwerende partij zich concreet verdedigen.

De eerste bestreden beslissing kan dan ook slechts vernietigd worden voor dat deel dat betrekking heeft op de eigendommen van de verzoekende partijen, gelegen op de Keiheuvel te Balen zoals in het verzoekschrift en hierboven

omschreven”.

Beoordeling

12. Er is de Raad van State geen rechtsregel bekend waaruit zou volgen dat een overheidsbesluit, dat zoals in het huidige geval moet worden bekendgemaakt, pas na de publicatie zou kunnen worden aangevochten met een beroep tot nietigverklaring.

Artikel 4, §1, derde lid, van de algemene procedureregeling laat de termijn voor het indienen van een annulatieberoep weliswaar uitdrukkelijk ingaan bij de bekendmaking. De exceptie, die er van uit gaat dat een verzoekende partij pas over het vereiste belang beschikt bij de publicatie of inwerkingtreding, voegt daar een ontvankelijkheidsvoorwaarde aan toe.

De eerste exceptie wordt verworpen.

13. Ten opzichte van de vroegere regelgeving zijn er, omtrent het gebied waarop het eerste bestreden besluit betrekking heeft, verschillen in zowel de habitats als de soorten waarvoor het gebied als speciale beschermingszone wordt aangewezen.

In de tweede exceptie wordt ook ten onrechte voorgehouden dat de bestreden besluiten geen nieuwe bindende bepalingen bevatten en de rechtspositie van de verzoekers niet wijzigen. Dat de concrete gevolgen pas zouden volgen uit toekomstige vergunningsbeslissingen, of als gevolg van eventueel nog op te leggen dwingende maatregelen, kan de verzoekers niet het belang ontnemen bij hun annulatieberoep tegen een besluit dat in belangrijke mate bepalend zal zijn voor die beslissingen en maatregelen, of er zelfs de rechtstreekse aanleiding toe zal vormen.

De tweede exceptie wordt verworpen.

14. Blijkbaar gaan de verzoekers er van uit dat zonder de aanwijzing van de habitats in de omgeving van hun eigendommen de gewestelijke oppervlakte doelstellingen voor de betreffende habitats niet kunnen worden gehaald, en moeten het tweede tot achttiende bestreden besluit volgens hen nietig worden verklaard om het de verwerende partij mogelijk te maken, door in de betreffende gebieden bijkomende oppervlaktes van die habitats aan te wijzen, de gewestelijke oppervlakte doelstelling toch te bereiken.

De verwerende partij beschikt binnen de grenzen van de wettelijkheid over beleidsvrijheid bij het aanwijzen van speciale beschermingszones. Als uit het tussen te komen arrest zou blijken dat geen speciale beschermingszone voor de betreffende habitats kan worden aangewezen in het gebied waarin de eigendommen van de verzoekers zich bevinden, zou de verwerende partij dat niet alsnog kunnen doen met beroep op de noodzaak om de gewestelijke oppervlakte doelstellingen te realiseren. Het zou dan enkel haar toekomen te beoordelen hoe het probleem zou kunnen worden opgelost, en verzoekers maken niet duidelijk waarom het daarvoor noodzakelijk zou zijn dat ook het tweede tot achttiende bestreden besluit zou worden vernietigd. Desgewenst zou de verwerende partij deze besluiten kunnen wijzigen, zou ze besluiten betreffende andere speciale beschermingszones kunnen wijzigen, of zou ze geheel nieuwe gebieden kunnen aanwijzen.

De verzoekers maken niet concreet aannemelijk dat de nietigverklaring van de zeventien andere besluiten hun rechtspositie zou verbeteren.

Bij gebrek aan een zeker en rechtstreeks belang houdt de bedoeling van de verzoekers om de gewestelijke oppervlakte doelstellingen gerealiseerd te zien niet meer in dan een actio popularis.

Het beroep is onontvankelijk in de mate dat de vernietiging wordt gevraagd van het tweede tot achttiende bestreden besluit.

15. De verzoekers maken evenmin aannemelijk dat zij belang hebben bij de nietigverklaring van het gehele eerste bestreden besluit. Het betreft een speciale beschermingszone met een totale oppervlakte van 4.280 hectare, bestaande uit zeven niet aaneengesloten deelgebieden, die verspreid liggen over het grondgebied van tien gemeenten, over een lengte van meer dan 30 kilometer en een breedte van meer dan 10 kilometer. De gebeurlijke nietigverklaring moet in elk geval worden beperkt tot deelgebied 1, “Bovenloop van de Grote Nete, met Scheps, De Vennen, Most en Keiheuvel”.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

16. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, artikel 4 van de richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: habitatrichtlijn) en van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus.

De verzoekers stellen onder meer dat de bestreden beslissing artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn schendt, omdat de instandhoudingsdoelstellingen niet werden vastgesteld binnen de daarin voorziene termijn van zes jaar nadat het gebied van communautair belang is verklaard, en deze termijn de bevoegdheid van de verwerende partij begrenst.

De Vlaamse overheid heeft volgens de habitatrichtlijn een beperkte tijdsspanne om invulling te geven aan het aanwijzen van de habitatgebieden en invulling te geven aan de instandhoudingsdoelstellingen. Nu

deze termijn duidelijk is verstreken zonder voor de afzonderlijke habitatgebieden deze instandhoudingsdoelstellingen vast te leggen en definitief aan te wijzen kan er dus ook niet meer invulling gegeven worden aan de richtlijn en dienen wetten en regels die invulling geven aan deze richtlijn buiten beschouwing te worden gelaten.

17. De verwerende partij antwoordt vooreerst dat artikel 4 van de habitatrichtlijn geen directe werking heeft, zodat de verzoekers niet op ontvankelijke wijze de schending ervan kunnen inroepen:

“[12.] De Europese richtlijnen moeten omgezet worden in Belgisch recht. In beginsel hebben Europese richtlijnen dan ook geen directe werking tenzij de omzettingstermijn voor de betrokken richtlijn verstreken is en indien ze duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen bevat die geen verdere substantiële interne uitvoeringsmaatregel door communautaire of nationale overheden behoeven om het gewild effect op nuttige wijze te bereiken. (Arr. RvS nr. 179.993 van 20 februari 2008).

Het is evident dat artikel 4 Habitatrichtlijn een omzetting naar Belgisch recht behoeft. Zonder de omzetting naar nationaal recht en de verdere uitvoering door de lidstaten, betekent artikel 4 Habitatrichtlijn eigenlijk niets. Ze werd dan ook in verschillende fases omgezet naar Belgisch recht. Kortom in zoverre het eerste middel van verzoekende partijen gesteund is op artikel 4 Habitatrichtlijn, is het onontvankelijk gezien deze richtlijn geen directe werking heeft in België.

Deze bepaling van de richtlijn werd trouwens omgezet in Belgisch recht waardoor verzoekende partijen zich hadden moeten beroepen op de nationale bepaling”.

Vervolgens zet ze uiteen dat de termijn voor omzetting van een richtlijn geen vervaltermijn is, waardoor de lidstaten bij het verstrijken ervan niet langer bevoegd zouden zijn de richtlijn om te zetten in nationaal recht:

“[13.] De omzettingstermijn in de richtlijn is geen vervaltermijn. Het vernietigen van een beslissing omdat ze het gevolg is van een laattijdige omzetting van een Europese richtlijn, zou als gevolg hebben dat er na de termijn nooit nog een omzetting naar nationaal recht kan gebeuren en dit terwijl men in casu de termijnen expliciet vermeld heeft met de bedoeling om de lidstaten aan te sporen zo snel mogelijk te handelen. Men kan moeilijk voorhouden dat een lidstaat zijn recht om een Europese richtlijn naar nationaal recht om te zetten verliest, zodra de omzettingstermijn verstreken is. Het is trouwens ook aan de Europese Commissie om de eventuele sancties te bepalen van laattijdige omzettingen door de lidstaten.

Verzoekende partijen leggen ten onrechte de link met het arrest van uw Raad van 16 oktober 2008. In dat geval betrof het, volgens het oordeel van uw Raad een geval van onbevoegdheid van de Vlaamse Regering gezien het decreet (dat voor de betrokken regeling, namelijk de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk, niet de omzetting betrof van een Europese richtlijn), expliciet melding maakte van een termijn van vijf jaren waarbinnen de Vlaamse Regering een oppervlakte van 125.000 ha diende af te bakenen. Eenmaal deze vijf jaren verstreken waren, was de Vlaamse regering, aldus uw Raad, niet meer bevoegd. In casu stelt artikel 4 Habitatrichtlijn uiteraard geen vereisten inzake bevoegdheid. De ratio legis van de richtlijn was net dat elke lidstaat zo snel mogelijk zou overgaan tot de omzetting van de richtlijn. Bovendien moet toch ook opgemerkt worden dat de termijn van zes jaren van artikel 4, punt 4 Habitatrichtlijn pas aanvang neemt na de bevestiging van de voorlopige lijst van gebieden van communautair belang door de Europese Commissie zelf. Deze voorlopige lijst moest overeenkomstig artikel 4, punt 3 Habitatrichtlijn binnen zes jaren na de kennisgeving van de richtlijn worden opgemaakt. Met andere woorden, de Europese Commissie overschreed haar eigen termijnen door pas op 7 december 2004 de voorlopige lijst van communautaire gebieden vast te leggen. Indien de Europese Commissie de lokale overheid wenst te sanctioneren omwille van de laattijdige omzetting, zal zij dit alsnog kunnen doen maar het overschrijden van de omzettingstermijn is geen grond tot vernietiging van de bestreden beslissingen”.

18. De verzoekers repliceren daarop:

“In casu heeft de habitatrichtlijn wel degelijk rechtstreekse werking aangezien lidstaat België verzuimd heeft om de betreffende richtlijn tijdig om te zetten naar nationaal recht met gevolg dat er van de richtlijn een rechtstreekse werking uitgaat. Bovendien is het betreffende artikel 4 op het punt van aanwijzing en afbakening onvoorwaardelijk, voldoende duidelijk en nauwkeurig waardoor er sowieso sprake is van een rechtstreekse werking.

[...]

Voorts meent verwerende partij ten onrechte dat er geen sprake zou zijn van een bindende termijn. De tekst van Art. 4 van de habitatrichtlijn aangaande de termijn van 6 jaar die er staat voor het vaststellen van de IHD's is echter zeer duidelijk, en maar voor één interpretatie vatbaar. Ook meent verwerende partij dat vernietiging op deze grond nooit meer tot aanwijzing van specifieke IHD's zou leiden. Deze redenering valt niet te volgen. Verwerende partij kan te allen tijden opnieuw de begrenzing van de SBZ aan Europa voorleggen waarna er binnen de 6 jaar opnieuw IHD's vastgesteld dienen te worden”.

19. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij:

“Over de interpretatie van de termijn van artikel 4, vierde lid Habitatrichtlijn

bestaat geen twijfel. Het is een termijn van orde.

Gelet op de algemene plicht tot richtlijnconforme interpretatie kan de termijn van artikel 36bis, §9 decreet Natuurbehoud dan ook niet anders begrepen worden dan als een termijn van orde. Het zou slechts anders zijn indien de bewoordingen van de bepaling dermate duidelijk zouden zijn dat ze niet anders kunnen begrepen worden dan als een vervaltermijn. Dit zou het geval zijn indien in de tekst het verval van de aanwijzingsbevoegdheid als sanctie zou verbonden zijn aan de termijnoverschrijding, quod non.

Indien de termijnbepaling van artikel 36bis, §9 decreet Natuurbehoud al voor twee interpretaties vatbaar zou zijn, dan is alleszins de interpretatie van deze termijn als een termijn van orde, één van de mogelijke interpretaties, wat maakt dat voor die interpretatie moet worden gekozen omwille van de verplichting tot richtlijnconforme interpretatie”.

20. In hun laatste memorie vragen de verzoekers de heer auditeur te gelasten met een bijkomend onderzoek omtrent de grieven die zij “onder het eerste middel hebben opgeworpen”.

Beoordeling

21. In de regel moet de uitvoerende overheid aan wie de wet- of de decreetgever een termijn heeft opgelegd binnen dewelke een maatregel moet worden genomen, die termijn respecteren, anders zou elk wetgevend werk zin- en inhoudsloos zijn.

Door het niet respecteren van de opgelegde termijn - en in het huidige geval is deze ruimschoots overschreden - verliest de overheid echter niet altijd de bevoegdheid om de betrokken maatregel alsnog te nemen.

De verwerende partij is en blijft te dezen immers verplicht, op grond van artikel 23.2 van de habitatrichtlijn, om de nodige bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om binnen de twee jaar na kennisgeving van de richtlijn aan de verplichtingen ervan te voldoen.

Men kan dan ook bezwaarlijk stellen dat de verwerende partij, gelet op deze gemeenschapsrechtelijke verplichting, de bevoegdheid zou hebben

verloren om de in het geding zijnde maatregelen te nemen.

De verzoekers zijn trouwens zelf niet echt overtuigd van de gegrondheid van dit standpunt, nu zij in hun laatste memorie vragen de heer auditeur te gelasten met een bijkomend onderzoek omtrent de grieven die zij “onder het eerste middel hebben opgeworpen”.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat met het verder onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientig februari tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys