

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 84.964 van 27 januari 2000
in de zaak A. 88.917/VII-20.212.**

In zake : de c.v. West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie, Huisvestingsbeleid en Technische Bijstand (WVI),
die woonplaats kiest bij
advocaat A. LUST,
kantoor houdende te SINT-ANDRIES-BRUGGE,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat G. MARTYN,
kantoor houdende te AVELGEM,
Doorniksesteenweg 82.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de c.v. West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie, Huisvestingsbeleid en Technische Bijstand op 12 januari 2000 heeft ingediend om bij wege van uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van "het besluit van de bevoegde ambtenaar van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap, afdeling natuur, buitendienst West-Vlaanderen, dd. 24 december 1999 waarbij in toepassing van art. 62, § 1, 6de lid, van het natuurbehoudsdecreet van 21 oktober 1997 de stillegging wordt bevolen van de infrastructuurwerken op de bedrijventerreinen, genoemd Plassendale III, gelegen te Oostende, tussen de autosnelweg A 10 Oostende-Brussel, de Stationsstraat, de spoorweg Oostende-Brussel 150 A en de oude antitankgracht";

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 13 januari 2000 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 januari 2000;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. LUST, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat G. MARTYN, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Auditeur W. WEYMEERSCH;

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

1. Feiten

Overwegende dat de feitelijke toedracht met het oog op de behandeling van deze zaak als volgt kan worden samengevat :

1.1. Het betrokken terrein, genaamd "Plassendale III", is door het gewestplan Oostende-Middenkust (koninklijk besluit van 26 januari 1977) tot milieubelastend industriegebied bestemd.

1.2. Voor de ontwikkeling van deze zone doet de stad Oostende een beroep op de verzoekende inter-communale vereniging.

1.3. Op 19 december 1997 wordt onder meer het betrokken terrein door de Vlaamse regering als openbaar bedrijventerrein van regionaal belang erkend en wordt aan de verzoekende partij tot realisatie van het project een voorlopige subsidie toegekend.

1.4. Er wordt beslist over te gaan tot de nodige onteigeningen.

1.5. Op 29 april 1999 verleent de gemachtigde ambtenaar van AROHM de bouwvergunning.

Er worden een aantal voorwaarden opgelegd die betrekking hebben op het uitvoeren van een grondig archeologisch onderzoek.

Dat archeologisch onderzoek wordt gedurende ongeveer zes maanden uitgevoerd.

1.6. Op 1 december 1999 worden de werken officieel aangevat.

1.7. Op 17 december 1999 stelt een beëdigd natuurwachter van AMINAL - afdeling Natuur, ambtsgebied Middenkust, inbreuken vast op volgende wetgevingen :

- "• Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21 oktober 1997 (B.S. 10/01/1998)
- Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (B.S. 10/09/1998)
- Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitat-richtlijn)".

De volgende vaststellingen worden gedaan :

"Op bovenvermelde plaats werd op een oppervlakte van 900 meter lang en ongeveer 30 meter breed (27.000m²) de bodemlaag weggeschraapt. In de lengterichting werden er drainagebuizen gelegd (zie foto's bijlage 2).

Het tracé volgt de weg, gepland op de inrichting van het industrieterrein (zie kaartje van de Stad Oostende, 'bedrijventerreinen Plassendale II en III' in bijlage 3). Waar de weg tegen de spoorweg komt (de 'pijpekop') zijn 2 kranen bezig met ophogingen over een oppervlakte van ongeveer 1500m². De aarde wordt aangevoerd vanaf de opslagplaats aan de Zandvoordestraat met 2 vrachtwagens van de firma OLIVIER.

Het tracé van de werken loopt dwars door weiden die volgens de Biologische Waarderingskaart (BWK) (bijlage 4) worden gekarteerd als 'Hpr+ Mr+Da+Kn' wat respectievelijk staat voor 'weilandcomplex met veel sloten en/of microreliëf + rietland + schorre + veedrinkpoelen' en is ingekleurd als 'biologisch waardevol'.

Artikel 7 van het Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (B.S. 10/09/1998) stelt dat het verboden is de vegetatie te wijzigen van o.a. '6° moerassen en waterrijke gebieden'. (zie bijlage 5)

De karteringseenheden 'Mr' en 'Da' van de BWK worden in bijlage V bij het bovenvermelde besluit opgesomd onder de vegetaties 'Moerassen en waterrijke gebieden'. (zie bijlage 6)

Van het verbod tot wijziging onder punt 6° van artikel 7 § 1 van het bovenvernoemde uitvoeringsbesluit opgesomde vegetaties (moerassen en waterrijke gebieden), ongeacht de bestemming op de Gewestplannen, kan slechts afgeweken worden o.a. na aflevering van een regelmatige bouwvergunning na advies van de AMINAL-afdeling Natuur.

Er werd een bouwvergunning afgeleverd door de Gemachtigde ambtenaar op 29 april 1999, echter zonder dat er een advies werd gevraagd aan de AMINAL-afdeling Natuur.

De grondwerken vinden ook plaats op een gebied aangeduid als 'Zilte poldergraslanden' waarin de Europese 'Habitat-richtlijn' 92/43/EEG van kracht is (zie kaart bijlage 7).

Krachtens artikel 6.4 van de vermelde Europese Habitat-richtlijn kan een project, die een ongunstig effect kan hebben op een (voorgestelde) beschermingszone, pas uitgevoerd worden nadat :

- 1) De effecten van het project op de (voorgestelde) beschermingszone werden beoordeeld
- 2) De dwingende redenen van openbaar belang van het project werden aangetoond
- 3) Onderzocht werd of er geen alternatieve oplossingen konden gevonden worden
- 4) Compenserende maatregelen (lees een nieuwe speciale beschermingszone wordt aangeduid en ingericht) gelijktijdig met de uitvoering van het project worden getroffen waarbij de Europese Commissie op de hoogte dient gesteld te worden van de compenserende maatregelen.

De Habitat-richtlijn is van toepassing ongeacht de bestemming op de Gewestplannen.

Aan geen van deze 4 punten werd voldaan".

Dezelfde vaststellingen blijken ook nog eens op 23 december 1999 te zijn gedaan.

1.8. Op 24 december 1999 worden de beide processen-verbaal aan de verzoekende partij betekend, met het volgend bevel :

"Hierbij wordt u, overeenkomstig de bepalingen van artikel 62 § 1, 6° lid van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (B.S. 10/01/1998), met de huidige aangetekende brief bevolen de betreffende werken stil te leggen".

Dit bevel maakt het voorwerp uit van de voorliggende vordering;

2. Ten gronde

2.1. Overwegende dat krachtens artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is, dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

2.2. De middelen

2.2.1. Eerste middel

2.2.1.1. Standpunten van de partijen

2.2.1.1.1. Overwegende dat het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 9 en 62, § 1, 6°, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, artikel 2, § 1, en titel II, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de artikelen 17, 18 en 20 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980, alsmede artikel 159 van de Grondwet ; dat dit middel als volgt wordt ontwikkeld :

- "1. In de mate art. 7 B.V.R. 23 juli 1998 een volledig verbod invoert om, waar of in welk bestemmingsgebied zij zich ook bevinden, sommige specifieke vegetaties -zoals waterrijke gebieden- in welkdanig opzicht ook te wijzigen, is het strijdig met art. 9, 1° lid, van het natuurbehouddecreet van 21 oktober 1997. De samenlezing van de beide volzinnen van het eerste lid van die decretale bepaling doet er immers van blijken dat de regering enkel beperkingen mag opleggen, doch nooit volledige verbodsbepalingen, zeker wanneer zij, zoals te dezen, de bestemming van het gebied (industriegebied) onmogelijk maken.
Het valt overigens niet in te zien hoe art. 7 zinvol een volledig (in gans het Vlaamse gewest) verbod tot wijziging van drie welbepaalde vegetatievormen kan invoeren, terwijl art. 9 en 10 dan een veel minder streng wijzigingsregime instellen, ook voor die drie welbepaalde vegetatievormen, door nl. bepaalde (en niet alle) vormen van vegetatie-wijziging aan een

voorafgaandelijke natuurvergunning te onderwerpen, en dan nog enkel zover de te wijzigen vegetaties binnen welbepaalde bestemmingsgebieden voorkomen. Of anders gezegd : art. 7 B.V.R. dd. 23 juli 1998 houdt een principieel volledig verbod in van om het even welke wijziging aan die drie specifieke vegetaties over gans Vlaanderen, ofschoon art. 9 en 10, § 2, 2°, dan weer bv. het vernietigen van waterrijke gebieden toch toelaten wanneer ze in industriegebieden gelegen zijn, door er nl. geen voorafgaandelijke natuurvergunning voor voor te schrijven. Of, het mindere kan, maar het meerdere niet.

Het door de verwerende partij ingeroepen art. 7, § 1, 6° B.V.R. 23 juli 1998 is wegens strijdigheid met art. 9 van het Decreet Natuurbehoud van 21 oktober 1997 onwettig en moet mitsdien ingevolge art. 159 van de grondwet voor onbestaande gehouden worden.

2. Maar, nog aangenomen dat art. 7, § 1, van het uitvoeringsbesluit van 23 juli 1998 over het gans het Vlaams gewest een volledig wijzigingsverbod betreffende die drie welbepaalde vegetaties kon invoeren, quod non, spreekt het voor zichzelf dat het enkel de bevoegde overheid toekomt op bindende wijze de kwestieuze vegetaties in de ruimte te situeren, t.t.z. hun ligging ervan te bepalen, derwijze dat de burger -die geen botanicus of zoöloog is- weet met welk beschermingsgebied hij te maken heeft.

Het bestreden besluit verwijst daarvoor naar de zogenaamde biologische waarderingskaart (B.W.K.), zijnde de bijlage 4 van het proces-verbaal van 17 december 1999. Maar deze B.W.K. vermeldt onderaan rechts zelf dat het enkel om een kaart gaat met wetenschappelijke waarde, die 'bijgevolg niet de wettelijke bestemming van de bodem (weergeeft)'. Ze werd blijkens de erop voorkomende inlichtingen opge maakt door de universiteit van Gent. Het komt vanzelfsprekend niet toe aan een wetenschappelijk onderzoekscentrum te bepalen op voor de rechtsonderhorige bindende wijze waar in het Vlaamse gewest deze of gene beschermingswaardige vegetaties voorkomen ! Dit geldt des te meer daar die kaart niet eens het ganse Vlaamse grondgebied in beeld heeft gebracht en bovendien + 20 jaar geleden opgemaakt werd, zodat ook haar actualiteitswaarde twijfelachtig en bekritiseerbaar is geworden (II,33).

3. Zelfs indien men aanneemt dat de enkele aanwezigheid van een bepaalde begroeiing die aan een bepaald vegetatie lijkt te beantwoorden, volstaat om die begroeiing te rangschikken bij die vegetatie, dan nog kon de verwerende partij te dezen niet wettig beslissen dat de vegetatie

'moerassen en waterrijke gebieden' voorhanden is door louter te verwijzen naar een door een gemeenschapsuniversiteit opgemaakte wetenschappelijke kaart. Door zich enkel daarop te stoelen, heeft de verwerende partij aan die kaart ten onrechte het karakter van reglementaire en normatieve akte gegeven eensdeels, en verzuimt vast te stellen aan de hand van concrete, controleerbare en weersprekbare feiten, die rechtens pertinent zijn, dat op het industriegebied Plassendale III daadwerkelijk een vegetatie voorhanden is, als bedoeld door art. 7, § 1, 6° B.V.R. 23 juli 1998, anderdeels. Dat er ter plaatse van een 'moeras' sprake zou kunnen zijn, wordt alleen reeds tegengesproken door de foto's die aan het proces-verbaal van 17 december 1999 werden gehecht : men ziet niet in hoe in een moeras kranen en zware camions zouden kunnen evolueren ! Wel kon in redelijkheid het prijsgegeven driehoeksgedeelte van 11,83 ha. als moeras gekwalificeerd worden. Zo betwist verzoekende partij eveneens zeer formeel dat er in het litigieus gebied nog kamsalamanders zouden voorkomen. Dit was mogelijks 20 jaar geleden nog het geval, doch sedert lang niet meer, en zeker niet meer na de opgravingen van het I.A.P. dat omzeggens het gehele gebied tot op de kleistrook heeft afgeschraapt en meer dan 3 kilometer sleuven heeft aangebracht ! Het bestreden besluit doet desaan gaande niet de minste controleerbare en pertinente vaststelling.

4. De kartereenheid 'Da' van de B.W.K. wordt overigens ten onrechte in bijlage IV van het B.V.R. van 23 juli 1998 opgesomd onder de vegetatie 'waterrijk gebied'. Art. 2.20° van het Natuurbehouddecreet van 21 oktober 1997 definieert waterrijke gebieden als 'gebieden met moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zeewater, waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter'. De kartereenheid 'Da' staat nochtans voor 'schorre' (of begroeid slik), een verschijningsvorm van vegetatie die noch moeras, noch ven, noch veen, noch plasgebied is (weze aangestipt dat het begrip 'vegetatie' noch in het decreet van 21 oktober 1997, noch in het uitvoeringsbesluit van 23 juli 1998 is gedefinieerd). En vermits het volledig wijzigingsverbod van art. 7, § 1, B.V.R. 23 juli 1998 niet slaat op alle mogelijke vegetaties, doch slechts op deze bij name genoemd sub 5, 6 en 7, kan aan die begrippen geen ruimere betekenis of invulling

gegeven worden dan deze eraan gegeven door het decreet, hogere hiërarchische rechtsbron.

De omstandigheid derhalve dat de ministeriële omzendbrief van 10 november 1998 (B.S. 17 februari 1999) van schorre of begroeid slik en/of van slikken en schorre zegt dat ze ook tot de waterrijke gebieden kunnen gerekend worden, doet daaraan niets af. In die mate is die omzendbrief onwettig.

Waaruit volgt dat het bestreden besluit ten onrechte en in strijd met het natuurbehoud-decreet van 21 oktober 1997 stelt dat het kwestieuze industriegebied weiden bevat die, omdat ze gekarteerd zijn als 'Da', d.i. schorre, waterrijke gebieden zouden zijn, als bedoeld door art. 2.20° van het natuurbehouddecreet van 21 oktober 1997.

In de mate dat de bijlage V de schorre catalogeert onder de waterrijke gebieden, strijdt ze met art. 2.20° van het decreet dd 21 oktober 1997, zodat zij bij toepassing van art. 159 van de grondwet buiten toepassing moet gelaten worden.

5. Art. 7, § 1 B.V.R. dd. 23 juli 1998, evenzeer als het bestreden stilleggingsbesluit van 24 december 1999, schenden art. 9 van het natuurbehouddecreet van 21 oktober 1997. Immers, het instellen van een volledig wijzigingsverbod voor de met name genoemde kleine landschapselementen en de specifiek met name genoemde vegetaties, te dezen 'moerassen en waterrijke gebieden', over het ganse Vlaamse grondgebied, onverschillig welke de stedenbouwkundige bestemming van het betrokken gebied moge zijn, komt, zeker wat de industriegebieden betreft -zoals het gebied Plassendale III- neer op een absolute verhindering van de realisatie van het bestemmingsplan dd. 26 januari 1977 en de erin opgenomen bestemmingsvoorschriften, welk bestemmingsplan nochtans ingevolge art. 2, § 2, decreet ruimtelijke ordening dd. 22 oktober 1996 verordenende kracht heeft, en zich mitsdien eveneens aan de overheid, verwerende partij, opdringt.

De enkele omstandigheid dat zulk verbod kan opgeheven worden voor vegetatiewijzigingen die gebeuren op grond van een regelmatige bouwvergunning, afgeleverd met toepassing van de wetgeving op de ruimtelijke ordening en 'na advies van de afdeling', doet daaraan geen afbreuk, nu hoe dan ook die opheffing geen subjectief recht uitmaakt, en niet meer inhoudt dan een door de overheid eventueel te verlenen gunst.

6. Het bestreden besluit schendt ook art. 46 van het decreet ruimtelijke ordening van 22 oktober

1996 dat, zonder dat enige wachttermijn moet in acht genomen worden, onmiddellijk uitvoerbare en verbindende kracht verleent aan een op die rechtsgrond uitgereikte bouwvergunning.

De verwijzing naar art. 7, § 2, 2° lid B.V.R. juli 1998 kan niet baten, vermits die bepaling in de mate zij voor de uitreiking van bouwvergunningen in gebieden waarin de in art. 7, § 1, B.V.R. 23 juli 1998 met name genoemde kleine landschapselementen of vegetaties voorkomen (nog daargelaten wie bepaalt wanneer in een bepaald gebied kleine landschapselementen en/of zulke vegetaties voorhanden zijn), het voorafgaandelijk advies voorschrijft van de afdeling Natuur van de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (definitie van de 'afdeling' in art. 1.3 van het besluit) onwettig is, en mitsdien ingevolge art. 159 van de grondwet voor onbestaande moet gehouden worden.

Uit de samenlezing van de art. 17, 18 en 20 B.W.H.I. dd. 8 augustus 1980 volgt immers dat de Vlaamse regering geen andere macht heeft dan deze haar toegekend door de decreetgever en deze nodig voor de uitvoering van de decreten, zonder deze te mogen wijzigen.

Het invoeren van een in het decreet ruimtelijke ordening dd. 22 oktober 1996 niet gekend voorafgaand advies, ook al gaat het niet om een bindend advies of althans niet als dusdanig voorgesteld advies, houdt een wezenlijke wijziging in van de procedure en de besluitvorming m.b.t. de afgifte van bouwvergunningen. In elk geval komt het neer op een wijziging van art. 46 decreet ruimtelijke ordening, (dd.) 22 oktober 1996 dat zulk advies helemaal niet voorschrijft. Daartoe is enkel de decreetgever bevoegd en niet de regering. Geen enkele decretale bepaling heeft die macht aan de regering overgedragen. Het bestreden besluit kon dus niet wettig overwegen dat de door de verzoekende partij op 29 april 1999 bekomen bouwvergunning te dezen onwerkdadig is".

2.2.1.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar **nota** antwoordt :

"Het is nuttig om, vooraleer op de argumenten van de verzoekende partij in te gaan, de systematiek van het Natuurbehoudsdecreet en (met name hoofdstuk 4 van) het uitvoeringsbesluit van 23.07.1998 uit de doeken te doen :

Artikel 7 van het besluit verbiedt het wijzigen van, onder andere (met name art. 7, § 1,

6°), 'moerassen en waterrijke gebieden' (in bijlage V van het besluit worden de vegetaties nader beschreven);

Op dit principieel verbod zijn er TWEE UITZONDERINGEN :

1. Art. 7, § 2, eerste lid, 2° voorziet dat de vegetatie toch kan gewijzigd worden, mits er een bouwvergunning wordt verleend NA ADVIES van de afdeling Natuur,
2. Artikel 8 voorziet een tweede mogelijkheid : de Minister kan bij gemotiveerd besluit individuele afwijkingen van de verbodsbepaling toestaan;

Deze twee uitzonderingen vormen twee alternatieven :

- als er een bouwvergunning na advies is, dan moet er geen individuele afwijking meer bestaan (de overheid heeft dan immers al de kans gehad om in het kader van de bouwvergunning bepaalde voorwaarden op te leggen);
- als er een individuele afwijking is, dan hoeft er geen advies verleend door de afdeling Natuur in het kader van de bouwvergunning;

Er MOET WEL MINSTENS EEN VAN BEIDE ALTERNATIEVEN voor handen zijn;

Als er geen advies geweest is in het kader van de bouwvergunning, dan moet de bouwheer dus TWEE vergunningen hebben : een BOUWvergunning én een ontheffing van het vegetatiewijzigingsverbod.

Op dit punt wringt het schoentje in de huidige casus : de verzoekende partij meent zich op de bouwvergunning te kunnen beroepen, maar deze werd verleend zonder voorafgaand advies van de Afdeling Natuur; Dientengevolge MOEST er dus een APARTE ONTHEFFING bij MINISTERIEEL BESLUIT zijn en deze is er niet;

De bouwheer wordt geacht de wet te kennen en weet als intercommunale overigens maar al te goed welke de verschillende bestemmingen en beschermende maatregelen zijn, die op de gronden liggen, alsook hoe die gronden er precies uitzien;

In het kader van de aanleg van de industrie-terreinen zijn overigens zware investeringen nodig omdat (net zoals voor de autosnelweg jaren geleden) er zeer diepe funderingen moeten aangebracht worden, omdat de grond te moerassig is;

Gezien de grond waterrijk is, moet er, nu er geen advies van de Afdeling Natuur geweest is in het kader van de bouwvergunning, een aparte ontheffing aangevraagd worden en deze is niet aangevraagd; De bouwheer/verzoekende partij heeft dus zelf de wet niet toegepast;

Hierna worden de door verzoekende partij geopperde juridische bezwaren één na één weerlegd, in de volgorde als door verzoekster aangebracht :

1. Volgens verzoekende partij zou op basis van art. 9, 1ste lid Natuurbehoudsdecreet de Vlaamse Regering niet gemachtigd geweest zijn om een volledig verbod tot (vegetatie)wijziging in te voeren. Verzoekende partij concludeert dit uit de 'samenlezing' van beide volzinnen van het eerste lid van de decretale bepaling. Er zouden enkel beperkingen mogelijk zijn, geen verbodsbepalingen.

Artikel 7 van het uitvoeringsbesluit is echter NIET strijdig met artikel 9 van het decreet.

De bewuste twee volzinnen van artikel 9 moeten immers niet 'samen' gelezen worden, maar elk op zich : Eerste bepaling : 'De maatregelen bedoeld in artikel 8, artikel 13 en hoofdstuk VI kunnen BEPERKINGEN opleggen doch evenwel geen erfdienstbaarheden vaststellen die in absolute zin werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die met de uitvoeringsplannen, van kracht in de ruimtelijke ordening, overeenstemmen, noch in absolute zin de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen'. - Tweede en dus andere bepaling : 'Deze maatregelen (te lezen als 'de maatregelen bedoeld in artikel 8, artikel 13 en hoofdstuk VI') kunnen beperkingen opleggen zoals de bescherming van de bestaande natuur en natuurelementen, zoals holle wegen, houtkanten, POELEN, WATERRIJKE GEBIEDEN, heiden en historisch permanent grasland, ONGEACHT WAAR DEZE ZICH BEVINDEN'.

Waar in de eerste volzin de decreetgever aan de uitvoerende macht inderdaad NIET de mogelijkheid geeft om (in het algemeen) handelingen te verbieden die conform de bestemmingsplannen zijn, laat hij dit in de tweede volzin precies WEL toe voor welbepaalde natuur en natuurelementen, met name onder meer de waterrijke gebieden, waarover artikel 7 van het uitvoeringsbesluit handelt.

Artikel 7 van het uitvoeringsbesluit doorstaat dus de toetsing van artikel 159 G.W.

In tegenstelling tot wat verzoeker beweert, is het verbod van artikel 7 ook geen absoluut v e r b o d , aangezien, zoals hiervoor uiteengezet, toch kan gewijzigd worden mits een bouwvergunning (na advies van de afdeling Natuur) of mits bijzondere ontheffing.

2. Volgens de verzoekende partij zouden 'waterrijke gebieden' slechts met een wijzigingsverbod kunnen beschermd worden, als deze gebieden op een kaart met normerende kracht zouden aangeduid worden.

Het is een feit dat de vastlegging op een normerende kaart de rechtszekerheid zou bevorderen, maar dit betekent niet dat bescherming, zonder dat een normerende kaart wordt opgemaakt, onmogelijk is. Men mag immers niet vergelijken met de bestemmingen

van de regelgeving op de ruimtelijke ordening. Een stuk grasland 'ziet er niet uit als' bouwgrond, landbouwgrond, industriegebied, etc... De bestemming moet dus inderdaad uit iets anders blijken dan de feitelijke toestand.

Wanneer een stuk grond te behandelen is als beschermd 'waterrijk gebied', dan ziet men dat wel aan de grond zelf. Zo is er een kap- of velvergunning voor bomen nodig, ook al worden niet alle bomen exhaustief in een norm opgesomd of op een normerende kaart aangeduid.

Voor zover de decreten en besluiten de termen niet nader definiëren moet daarbij 'waterrijk gebied' in de gebruikelijke betekenis genomen worden. Het gaat hier dus om een feitenkwestie, waarover uw Raad hoogstens bij wijze van marginale toetsing zou kunnen oordelen.

Ten bewijze kan alvast verwezen worden naar :

- de foto's (stuk 7 adm. doss.)
- de Biologische Waarderingskaart : Deze kaart is opgesteld door een wetenschappelijke instelling, na onderzoek ter plaatse. De Biologische Waarderingskaart heeft inderdaad geen normerende kracht, maar ze legt wel - tot bewijs van het tegendeel (en de verzoekende partij levert dit bewijs niet !) - de toestand vast. Er kan niet redelijkerwijze betwist worden dat het om 'waterrijk gebied' gaat. Noch het decreet, noch het uitvoeringsbesluit voorzien in de noodzaak van het opmaken van een normerende kaart. Decreet en uitvoeringsbesluit beschermen 'waterrijke gebieden' en het is een feitelijke kwestie om na te gaan of er al dan niet van 'waterrijk gebied' sprake is. De foto's en de Biologische Waarderingskaart bewijzen dit voldoende; (Verzoekende partij stelt terecht dat een wetenschappelijke instelling niet op bindende wijze de vegetaties kan vaststellen en dat heeft de Universiteit Gent in casu ook niet gedaan; De wetenschappelijke instelling heeft enkel op wetenschappelijk correcte wijze de feitelijke toestand beschreven en het is de feitelijke toestand die beschermd wordt).

3. Verzoekende partij beweert dat het grondgebied van Plassendale III niet als 'waterrijk gebied' kan beschouwd worden. De daarvoor aangehaalde argumenten snijden geen hout :

- Verzoekende partij verwijst naar de foto's van het P.V. waarop men 'kranen en zware camions' ziet. Dit zou niet kunnen in waterrijk gebied. Verzoekende partij dient er echter op gewezen te worden dat de vrachtwagens en kranen op dat stuk staan van het reeds aangelegde wegtracé, dat reeds degelijk gefundeerd en verhard is.

- Er hoeft helemaal niet bewezen te worden dat er nog kamsalamanders leven in het gebied om het gebied te kunnen behandelen als 'waterrijk gebied'. Noch het decreet, noch artikel 7 van het uitvoeringsbesluit vermelden kamsalamanders dienaangaande.
- De 'concrete, controleerbare en weerspreekbare feiten, die rechtens pertinent zijn' om van 'waterrijk gebied' te kunnen spreken, zijn de persoonlijke vaststellingen van de verbalisant (stuk 1a adm. doss.), de overgelegde foto's (stuk 7 adm. doss.), de Biologische Waarderingskaart (bijlage bij stuk 1a adm. doss.), de vermelding 'waardevol plassen- en krekengebied' in de bouwvergunning (stuk 2 adm. doss.)

4. Voor zover de Biologische Waarderingskaart wel waarde heeft, betwist verzoekende partij dat de gronden van Plassendale III terecht als 'waterrijk gebied' worden aangeduid.

Art. 2, 20° Natuurbehoudsdecreet definieert 'waterrijke gebieden' als 'gebieden met moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zeewater, waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter'.

De karteereenheid 'Da', vermeld op de Biologische Waarderingskaart en opgenomen in de bijlage bij het uitvoeringsbesluit, staat voor 'schorre' of 'begroeid slik'.

Volgens de hiervoor vermelde definitie bestaat een 'waterrijk gebied' niet uitsluitend uit moeras, vennen, veen- of plasgebieden. Het gebied moet enkel die vochtige elementen omvatten ('met'). Dientengevolge zouden dus tussen de eigenlijke moerassen of plassen toch nog 'camions en kranen' kunnen rijden, zonder dat het gebied de noemer 'waterrijk' daarom zou verliezen.

Niet alleen op de Biologische Waarderingskaart, maar ook op de topografische kaart van het Nationaal Geografisch Instituut staat dat het om 'moeras of drasland' gaat (symbool : groep korte streepjes) (zie laatste bijlage van het P.V., stuk 1a adm.doss.).

Het projectgebied Plassendale III is een reliëfrijk, laaggelegen weidencomplex met talrijke depressies en sloten. Die depressies en sloten zijn vaak gevuld met zoet tot brak water. Door de venige ondergrond treedt in die depressies en sloten immers brake tot zilte kwel op, waaraan zouttolerante vegetaties en plantensoorten verbonden zijn. Het betreft dus een gebied met plasgebieden ... blijvend of tijdelijk met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, zoals omschreven in de decretale definitie.

Op de biologische Waarderingskaart, uitgevoerd volgens wetenschappelijke criteria waarvan men niet

inziet dat ze na een goed decennium zouden achterhaald zijn, wordt de site gekarteerd als Hpr (weilandencomplex met zeer veel sloten en/of micro-reliëf), Mr (rietland, oevervegetatie langs rivieren en plassen), Da (schorre of begroeid slik) en Kn (veedrinkput). Het door de karteringseenheid Hpr weergegeven microreliëfrijk karakter van het terrein verklaart het voorkomen van talrijke sloten, greppels en tijdelijke plassen, waarlangs dan weer rietland (Mr, bij lage begrazingsdruk) of zouttolerante schorre of slik (Da, bij hoge begrazingsdruk) als oevervegetaties van de plassen en sloten voorkomen.

Het toponiem 'plassen-dale' wijst er ook voldoende op dat de 'plassen-rijke' toestand een vast kenmerk is van dit gebied.

De algemene Biologische Waarderingskaart van België (blz. 75) verklaart 'Da' als volgt :

'Meer ontwikkelde halofiele (=zouttolerante) vegetatie in de contactzones met zeewater. Ook op enkele plaatsen in de polders en langs brakke kreken'. Dergelijke halofiele vegetaties komen in de polders voor waar zilt tot brak grondwater opkwelt in vochtige depressies en greppels, per definitie op vochtige plekken.

5. Artikel 7 van het uitvoeringsbesluit zou onwettig zijn, aldus verzoekende partij, omdat het een 'absoluut' wijzigingsverbod inhoudt, dat strijdig zou zijn met het Natuurbehouddecreet en met de verordenende kracht van het Gewestplan dat de bestemming als industriegebied voorziet.

Zoals hiervoor al aangehaald, betreft het geen 'absoluut' verbod, aangezien toelating tot wijziging kan verleend worden mits een bouwvergunning na advies van de Afdeling Natuur of mits een bijzondere ontheffing.

De derogatie aan de verordenende kracht van het gewestplan is decretaal mogelijk op basis van artikel 9 van het Natuurbehouddecreet, dat uitdrukkelijk stelt dat beperkingen voor 'waterrijke gebieden' kunnen opgelegd worden 'ongeacht waar deze zich bevinden'.

6. Het invoeren (in artikel 7, § 2, eerste lid, 2° van het uitvoeringsbesluit) van een advies van de Afdeling Natuur zou volgens verzoekende partij strijdig zijn met het Decreet Ruimtelijke Ordening dd. 22.10.1996 en de Vlaamse overheid zou dientengevolge zichzelf een bevoegdheid toegeëigend hebben, die ze niet heeft (Bijzondere Wet Hervorming Instellingen).

De invoering van een VERPLICHT en BINDEND advies van de Afdeling Natuur zou inderdaad enkel en alleen bij decreet kunnen.

Er dient echt onderstreept te worden dat het advies waarvan sprake in artikel 7 van het uitvoeringsbesluit NOCH VERPLICHT, NOCH BINDEND is. Artikel 7 laat enkel

de mogelijkheid om in het kader van een bouwaanvraagprocedure ook advies te vragen van de Afdeling Natuur. Er wordt dus geen verplichting gecreëerd, maar enkel een mogelijkheid geboden. (Heeft men geen advies in het kader van de bouwvergunning gevraagd, dan moet de bouwheer afzonderlijk een specifieke ontheffing van het wijzigingsverbod vragen volgens artikel 8 uitvoeringsbesluit).

Uit al het voorgaande dient besloten te worden dat de Natuurwachter als bevoegde ambtenaar terecht heeft vastgesteld dat er geen vergunning is tot vegetatiewijziging en dat hij dus terecht de werken heeft stilgelegd";

2.2.1.2. Bespreking

Overwegende dat het middel in geen van zijn onderdelen ernstig is, om de volgende redenen :

2.2.1.2.1. Eerste onderdeel (punten 1 en 5 van het verzoekschrift)

2.2.1.2.1.1. Artikel 9, eerste lid, van het natuurbehouddecreet van 21 oktober 1997 bepaalt :

"De maatregelen bedoeld in artikel 8, artikel 13 en Hoofdstuk VI kunnen beperkingen opleggen doch evenwel geen erfdienstbaarheden vaststellen die in absolute zin werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die met de uitvoeringsplannen, van kracht in de ruimtelijke ordening, overeenstemmen, noch in absolute zin de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen. Deze maatregelen kunnen beperkingen opleggen zoals de bescherming van de bestaande natuur en natuurelementen, zoals holle wegen, houtkanten, poelen, waterrijke gebieden, heiden en historisch permanent grasland, ongeacht waar deze zich bevinden."

Artikel 7 van het bovenvermelde uitvoeringsbesluit van 23 juli 1998 bepaalt :

"§ 1. Onverminderd de bepalingen van artikel 9 van het decreet is het wijzigen van de volgende kleine landschapselementen en vegetaties verboden :

- 1° holle wegen;
- 2° graften;
- 3° bronnen;

4° historisch permanent grasland en poelen gelegen in groengebieden, parkgebieden, buffergebieden en bosgebieden;

5° vennen en heiden;

6° moerassen en waterrijke gebieden;

7° duinvegetaties;

De onder punten 5°, 6°, en 7° vermelde vegetaties worden nader aangegeven in bijlage V.

§ 2. Voor zover uitdrukkelijk voldaan is aan de zorgplicht opgelegd door artikel 14 van het decreet, geldt het in § 1 bedoelde verbod niet wanneer de activiteiten tot wijziging van kleine landschapselementen en vegetaties:

1° hetzij worden uitgevoerd op huiskavels van een vergunde woning en/of bedrijfsgebouw en gelegen binnen een straal van maximum 100 meters rondom de vergunde woning en/of bedrijfsgebouw voor zover ze respectievelijk bewoond of in gebruik zijn. Deze straal wordt beperkt tot 50 meter als groengebied, parkgebied, buffergebied of bosgebied bestreken wordt.

Voor zover gelegen binnen groengebieden, parkgebieden, buffergebieden en bosgebieden wordt dit beperkt tot het kadastraal perceel van de vergunde woning en/of bedrijfsgebouw met een maximale straal van 50 meter rondom de vergunde woning en/of bedrijfsgebouw;

2° hetzij worden uitgevoerd op basis van een regelmatige bouwvergunning afgeleverd met toepassing van de wetgeving op de ruimtelijke ordening na advies van de afdeling en voor zover uitdrukkelijk is voldaan aan de bepalingen van artikel 16 van het decreet inzake het tegengaan van vermijdbare schade;

3° hetzij zijn geregeld in :

a) een beheersplan voor natuurreservaten goedgekeurd met toepassing van de wetgeving op het natuurbehoud;

b) een beheersplan goedgekeurd met toepassing van het Bosdecreet van 13 juni 1990;

c) in een inrichtingsplan goedgekeurd met toepassing van het besluit van de Vlaamse regering van 6 juni 1996 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting en inzoverre zij zijn uit te voeren in opdracht van het landinrichtingscomité;

d) een kavelplan goedgekeurd met toepassing van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen en inzoverre zij zijn uit te voeren in opdracht van het ruilverkavelingscomité;

e) een goedgekeurd natuurinrichtingsproject;

f) een beheersplan goedgekeurd met toepassing van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen;

4° hetzij normale onderhoudswerken betreffen.

Voor de plannen en projecten bedoeld in het eerste lid 3° die na de inwerkingtreding van dit besluit worden goedgekeurd, geldt de in het eerste lid bedoelde vrijstelling van de verbodsbepalingen enkel

voor de activiteiten die als dusdanig expliciet zijn opgenomen in het plan of het project.

Artikel 8, § 1, van hetzelfde besluit bepaalt :

"De minister kan bij gemotiveerd besluit individuele afwijkingen toestaan op de verbodsbepalingen van artikel 7, mits de aanvrager de zorgplicht opgelegd door artikel 14 van het decreet naleeft".

2.2.1.2.1.2. De verzoekende partij lijkt op het eerste gezicht ten onrechte te stellen dat artikel 7 van het uitvoeringsbesluit een "volledig verbod invoert om, waar of in welk bestemmingsgebied zij zich ook bevinden, sommige specifieke vegetaties -zoals waterrijke gebieden- in welkdanig opzicht ook te wijzigen".

Het door artikel 7, § 1, opgelegde verbod geldt luidens § 2 immers, onder de aldaar bepaalde voorwaarden, niet :

- 1°. wanneer de activiteiten worden uitgevoerd op huiskavels van een vergunde woning en/of bedrijfsgebouw, of,
- 2°. wanneer de activiteiten worden uitgevoerd op basis van een regelmatige bouwvergunning die werd afgeleverd na advies van de afdeling Natuur van AMINAL, of,
- 3°. wanneer ze geregeld zijn in één van de sub 3° vermelde plannen of project, of,
- 4°. wanneer het normale onderhoudswerken betreft.

Bovendien kan de bevoegde minister, krachtens artikel 8, § 1, onder de voorwaarden vermeld in de paragrafen 2 en 3 van die bepaling, individuele afwijkingen toestaan.

Bovenvermelde uitzonderingen en mogelijkheid tot afwijking zijn op het eerste gezicht dermate uitgebreid dat niet van een "volledig verbod" kan worden gewaagd.

Gelet op het feit dat het verbod niet geldt voor activiteiten waarvoor een bouwvergunning werd verleend, mits het voorafgaand advies van de afdeling Natuur, en gelet op de vaststelling dat het uitvoeringsbesluit geen bindende kracht aan dat advies verleent, lijkt ook niet staande te kunnen gehouden worden dat artikel 7 van het uitvoeringsbesluit "de bestemming van het gebied (industriegebied) onmogelijk" maakt.

Om dezelfde redenen verbiedt, op het eerste gezicht, dit artikel, "in absolute zin", geen werken of handelingen die met de ruimtelijke plannen overeenstemmen, noch verhindert het de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften.

Het middelonderdeel lijkt bijgevolg niet aan te tonen dat artikel 7 van het uitvoeringsbesluit strijdt met artikel 9, eerste lid, van het natuurbeschermingsdecreet.

2.2.1.2.2. Tweede onderdeel (punten 2, 3 en 4 van het verzoekschrift)

2.2.1.2.2.1. Met de beide partijen dient vastgesteld te worden dat de biologische waarderingskaart waarnaar het proces-verbaal van overtreding verwijst geen verordenende of bindende kracht lijkt te hebben.

Dit betekent dat het loutere feit van de vermelding van het betrokken gebied door die kaart onder de vegetaties "moerassen en waterrijke gebieden" als dusdanig niet volstaat om te besluiten tot de toepasselijkheid van artikel 7 van het uitvoeringsbesluit.

2.2.1.2.2.2. De toepassing in deze van het begrip "moerassen en waterrijke gebieden" lijkt geen zaak te zijn van discretionaire beoordeling, doch van de feitelijke vaststelling of de gronden al dan niet aan die begrippen beantwoorden.

Wanneer uit de gegevens van de zaak zou blijken dat het betrokken domein "Plassendale III" objectief een moeras of waterrijk gebied is, zou het van een contraproductief formalisme getuigen het bestreden besluit te schorsen, enkel omdat het slechts de bedoelde biologische waarderingskaart als uitwendig stilleggingsmotief vermeldt.

2.2.1.2.2.3. Artikel 2, 20°, van het natuurbehouddecreet geeft volgende definitie van het begrip "waterrijke gebieden" :

"gebieden met moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zeewater, waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter ".

2.2.1.2.2.4. Het loutere feit dat de biologische waarderingskaart geen bindende of verordenende kracht heeft, betekent niet dat de bevoegde overheden er geen rekening zouden mogen mee houden.

De verzoekende partij wijst er zelf op dat de bedoelde biologische waarderingskaart werd opgesteld door de Universiteit Gent, met andere woorden, door hetgeen zijzelf terecht als een "wetenschappelijk onderzoekscentrum" omschrijft.

De verwerende partij moest, behoorlijk besturend, dergelijk gegeven mede in aanmerking nemen om met kennis van zaken te kunnen beslissen.

Het feit dat op wetenschappelijke wijze werd vastgesteld, weze het reeds geruime tijd geleden, dat het betrokken gebied valt onder de begrippen "moerassen en waterrijke gebieden", lijkt dan ook een belangrijk in rechte aanneembaar gegeven te zijn om te besluiten dat de verwerende partij vermocht tot de conclusie te komen dat het bedoelde gebied onder de toepassing van artikel 7 van het uitvoeringsbesluit valt.

Dit oordeel wordt ook nog bevestigd door andere gegevens.

Zo wordt bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, voorafgaand aan het verlenen van de bouwvergunning, overwogen :

"Zowel in functie van de ontsluiting en de feitelijke uitrustingswerken werd rekening gehouden met de aangrenzende waardevolle natuurgebieden. Omwille van de onmiddellijke nabijheid van de waardevolle natuurgebieden en in functie van doelstellingen in het kader van integraal waterbeheer werden bijzondere inspanningen gedaan met betrekking tot eco-hydrologisch evenwicht van het gebied. Om het waardevol plassen-en krekengebied niet te beïnvloeden wordt immers een gescheiden afvoersysteem ontworpen voor het oppervlaktewater naar het kanaal en wordt er voorzien in de buffering van het regenwater en de afvoer via een aan te leggen pompgemaal. Daarenboven worden omgevingswerken uitgevoerd bestaande uit de aanleg van groen en bufferzone in het openbaar domein";

Ook de zich in het dossier bevindende foto's lijken aan te tonen dat het terrein "**Plassendale III**" als een waterrijk gebied kan worden beschouwd. De aanwezigheid van enkele kranen doet aan die vaststelling geen afbreuk.

Evenmin doet, gelet op de bovenvermelde elementen, aan die vaststelling afbreuk, de vraag of een "schorre" ipso facto al dan niet als "waterrijk gebied" kan worden bestempeld.

2.2.1.2.2.5. Er wordt dan ook in de huidige stand van het geding door de verzoekende partij niet aangetoond dat de verwerende partij niet op goede gronden heeft beslist dat het betrokken terrein een "waterrijk gebied" is in de zin van artikel 2, 20°, van het natuurbehoud-decreet.

2.2.1.2.3. Derde onderdeel (punt 6 van het verzoekschrift)

Bij de bespreking van het eerste middel-onderdeel is gebleken dat in de huidige stand van het geding moet aangenomen worden dat de door het bestreden besluit toegepaste verbodsbepalingen de bevoegdheden die door de artikelen 8 en 9 van het natuurbehouddecreet aan de Vlaamse regering worden verleend, niet te buiten gaan.

Het opleggen, door het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998, van de verplichting tot het inwinnen van het advies van de afdeling Natuur van AMINAL als voorwaarde om te kunnen afwijken van het principieel verbod tot het wijzigen van de kwestieuze vegetaties, kan op het eerste gezicht ook niet worden beschouwd als een impliciete wijziging van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Vooreerst wordt dit advies immers niet opgelegd als voorwaarde voor het bekomen van een bouwvergunning. De bouwvergunning die werd bekomen zonder het bedoelde advies is om die reden niet onwettig.

Wel is het, om bij de uitvoering van die bouwvergunning, met toepassing van artikel 7, § 2, 2°, van het voormelde besluit van 23 juli 1998, de bedoelde vegetaties daadwerkelijk te kunnen wijzigen, noodzakelijk dat de bouwvergunning voorafgegaan werd door het bijkomend advies van de afdeling Natuur. Dat advies blijkt in de huidige stand van het geding niet bindend te zijn, zoals ook alle partijen aannemen.

Het in die omstandigheden opleggen van dat advies, lijkt te kunnen beschouwd worden als een bij artikel 8 van het natuurbehouddecreet bedoelde "maatregel ter aanvulling van de bestaande regelgeving";

2.2.2. Derde middel

2.2.2.1. Standpunten van de partijen

2.2.2.1.1. Overwegende dat het derde middel de schending aanvoert van "de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het rechtszekerheidsbeginsel, het continuïteits- en eenheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het redelijkheidsbeginsel"; dat het middel als volgt wordt ontwikkeld :

"Uit de stukken van het dossier blijkt :

- ◆ dat de Vlaamse regering in zitting van 19 december 1997 heeft beslist de lijst van speciale beschermingszones die zij eerder aan de Europese Commissie had voorgesteld deels te herzien, in die zin dat van het bedrijventerrein Plassendale III 11,83 ha zou afgenomen worden om definitief bij het voorgestelde habitat-gebied te blijven, gepaard gaande met compenserende maatregelen, welke laatste door art. 6.4 van de richtlijn 92/43 zelfs nog mogelijk zijn eenmaal de Europese Commissie de SAC-lijst definitief zal hebben vastgesteld, wat vooralsnog niet het geval is;
- ◆ dat in uitvoering daarvan de Vlaamse regering op 19 december 1997 beslist heeft het aldus gewijzigd bedrijventerrein te erkennen als openbaar bedrijventerrein van regionaal belang en de voor de realisatie nodige voorlopige subsidies te voorzien;
- ◆ dat de Vlaamse regering aan de beslissing tot compenserende maatregelen ook uitvoering heeft gegeven door m.n. in het ontwerpplan tot gedeeltelijke herziening van het gewestplan Oostende-Middenkust in een evenwaardig R-gebied te voorzien, zowel ten oosten als ten zuiden van het bedrijventerrein;
- ◆ dat diezelfde Vlaamse regering het door de verzoekende partij aangenomen onteigeningsplan heeft goedgekeurd en heeft beslist dat de onteigeningen mochten doorgaan overeenkomstig de expansiewet van 30 december 1970 en de urgentiewet van 26 juli 1962; dat die onteigeningen inmiddels voltrokken werden door de tussenkomst van het Comité tot Aankoop, uiteraard handelend namens de Vlaamse regering, al is het op vraag van de verzoekende partij;
- ◆ dat de gemachtigde ambtenaar van stedenbouw, in uitvoering van art. 43 decreet ruimtelijke ordening van 22 oktober 1996 door de Vlaamse regering daartoe aangesteld, en mitsdien handelend als orgaan van de Vlaamse regering, op 29 april 1999 een bouwvergunning heeft afgeleverd;
- ◆ dat daarna het I.A.P., orgaan van de verwerende partij, een half jaar lang het gehele gebied omzeggens tot op een meter diepte heeft afgegraven op zoek naar overblijfselen en voorwerpen die

konden wijzen op vroeger menselijk bestaan en/of nederzettingen;

- ♦ dat op 27 augustus 1999 de Vlaamse regering, uitdrukkelijk verwijzend naar haar besluit van 19 december 1997, de definitieve subsidie heeft vastgesteld en toegekend;
- ♦ dat de verwerende partij via het Managementcomité 5b. een steunaanvraagdossier bij de Europese Commissie heeft ingediend (met goed gevolg);
- ♦ dat diezelfde verwerende partij door meerdere ambtenaren vertegenwoordigd was op de officiële eerste spadesteek van 01 december 1999;
- ♦ en dat niettemin een ambtenaar van diezelfde Vlaamse regering er toe komt op 17 december 1999 inbreuken vast te stellen lastens de verzoekende partij op het decreet natuurbehoud van 21 oktober 1997 en het uitvoeringsbesluit ervan van 23 juli 1998 en uiteindelijk op 24 december 1999 de stillegging van de werken beveelt, dewelke de Vlaamse regering eerder toegelaten én gesubsidieerd heeft !

Het milieurecht is een ruim begrip. Daartoe behoort ongetwijfeld de materie van het natuurbehoud en de natuurbescherming sensu lato. Maar daartoe behoort ook het stedenbouwrecht en het recht betreffende de ruimtelijke ordening. Het Hof van Cassatie heeft zulks uitdrukkelijk beslist in het arrest EURANTEX (Cass., 08 november 1996, R.W., 1996/97, 1256).

Al is de desbetreffende in context toe te passen regelgeving over meerdere wetten en wetgevende akten verspreid -wat overigens in de eerste plaats aan de verwerende partij zelf toe te schrijven is-, de Vlaamse regering is één en ondeelbaar, of zou het toch moeten zijn. Van een overheid mag verwacht worden dat zij m.b.t. eenzelfde materie -te dezen het milieurecht sensu lato-, tot een geïntegreerd en samenhangend beleid komt, waarbij de ene dienst niet tegensprekt wat de andere heeft beslist. Zo de overheid haar beleid aangaande een bepaalde materie over meerdere departementen, afdelingen, diensten, enz., meent te moeten spreiden, dan moet zij zorgen voor de nodige coördinatie tussen en integratie onder die verschillende diensten, zodat er in haar beleid een continuïteit en vaste lijn kan worden onderkend.

Te dezen is de situatie schrijnend.

De Vlaamse regering neemt allerlei schikkingen om zowel de realisatie van een broodnodig industriegebied mogelijk te maken als om te voorzien in een eveneens gewenst habitat-gebied. Zij verleent daarvoor én subsidies én de bouwvergunning. Ze laat het ganse gebied door het I.A.P. tot om één meter omwoelen. Zij is vertegenwoordigd op de officiële start der werken. Maar naderhand, als de onteigeningen voltrokken zijn en de werken aan de

gang zijn, gaat diezelfde Vlaamse regering stilleggen wat zij eerder heeft toegelaten !

Dat is er een potje van maken, hetgeen niet meer te rijmen valt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, niet alleen het rechtszekerheidsbeginsel, het continuïteits- en eenheidsbeginsel en het vertrouwenbeginsel, maar ook en niet in het minst met het redelijkheidsbeginsel.

Het redelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer een overheidsbeslissing het gezond verstand tart, d.i. een beslissing neemt waarvan het dispositief dermate in wanverhouding staat met de motieven 'dat gewoon niet te begrijpen valt hoe die beslissing ooit tot stand is kunnen komen' (R.v.St., nr. 80.251, VANTIEGHEM, 17 mei 1999)";

2.2.2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar **nota** antwoordt :

"In het kader van dit middel baseert de verzoekende partij zich voortdurend op het feit dat de gronden bestemd zijn volgens het gewestplan voor industrie en dat de Vlaamse overheid constructief heeft meegewerkt aan de realisatie ervan, onder meer door het toekennen van subsidies;

Dienaangaande is het van het grootste belang te onderstrepen dat ZOWEL de Habitatrictlijn ALS het Natuurbehoudsdecreet en zijn uitvoeringsbesluit van toepassing zijn, ONGEACHT de bestemming van het gebied;

De Vlaamse overheid is niet onzorgvuldig geweest. Er is slechts sprake van onzorgvuldigheid of (ten onrechte) gewekte verwachtingen, wanneer door een geheel van gedragingen en beslissingen de overheid bij de bestuurde de indruk wekt dat zij in een bepaalde zin zal beslissen, terwijl ze uiteindelijk in een andere zin beslist;

Zoals hiervoor aangehaald, diende de bouwheer OFWEL een bouwvergunning te hebben, afgeleverd na advies van de Afdeling Natuur, OFWEL een specifieke vergunning te hebben.

De overheid is niet onzorgvuldig geweest door in het kader van de bouwvergunningsaanvraag geen advies van de Afdeling Natuur te vragen; Het gaat immers niet om een verplicht advies, noch om een bindend advies; Daarenboven bestaat de mogelijkheid voor de bouwheer om een aparte vergunning, los van de bouwvergunning, aan te vragen en de bouwvergunningverlenende overheid kon er dus rechtsgeldig van uitgaan dat de bouwheer deze aparte vergunning zou vragen; Als de bouwheer dit niet gedaan heeft, dan is de bouwheer zelf onzorgvuldig geweest, niet de overheid;

Indien de overheid WEL om de specifieke vergunning zou gevraagd zijn en deze zou geweigerd hebben, dan zou er eventueel sprake kunnen geweest zijn van geschonden gewekt vertrouwen; In casu gaat het echter niet om een negatieve beslissing van de overheid, maar om het feit dat de bestuurde zelf geen vergunning heeft aangevraagd;

Er moest, nu er zoals in casu geen advies werd verleend in het kader van de bouwvergunning, een aparte vergunning aangevraagd worden, omdat op dat ogenblik de bevoegde afdeling van de overheid de nodige voorwaarden en compenserende maatregelen zou kunnen voorstellen; Nu is er geen enkele mogelijkheid geweest om die voorwaarden en compensaties te bepalen, zodat het Natuurbehoudsdecreet en de Habitatrichtlijn geschonden zijn;

Gezien de grond van Plassendale III in een waterrijk gebied ligt, was (nu er geen advies werd verleend in het kader van de bouwvergunning) een aparte ontheffing van het vegetatiewijzigingsverbod noodzakelijk; Het komt aan de bouwheer toe deze vergunning te vragen;

Er kan de Vlaamse overheid geen onzorgvuldigheid verweten worden omdat ze aan de verzoekende partij niet uitdrukkelijk meegedeeld heeft dat er nog een aparte ontheffing nodig was; De bestuurde (overigens in casu zelf een deskundige lagere overheid) wordt geacht de wet te kennen; De bouwvergunning (stuk 2 adm. doss.) voorziet overigens uitdrukkelijk : 'De vergunning stelt de aanvrager niet vrij van het aanvragen en verkrijgen van eventuele andere vergunningen of machtigingen, indien deze nodig zouden zijn'.

En dat het in casu om waterrijk en dus bijzonder beschermd gebied ging, blijkt overigens evenzeer uit dezelfde bouwvergunning (blz. 3) : 'Om het waardevol plassen- en krekengebied niet te beïnvloeden wordt een gescheiden afvoersysteem ontworpen voor ...'

Er wordt niet betwist dat door (organen van) de Vlaamse overheid een bouwvergunning is verleend, subsidies zijn verleend en aangevraagd bij de Europese Gemeenschap, archeologische prospectie is gedaan en dies meer ...

Er wordt evenmin betwist dat het in de lijn van de verwachtingen zou liggen dat diezelfde overheid nu ook nog een ontheffing van het vegetatiewijzigingsverbod zou verlenen en/of een natuurvergunning.

Maar het komt aan de verzoekende partij en alleen aan haar toe om die ontheffing of vergunning te vragen én om bij die gelegenheid te bewijzen dat ze aan alle voorwaarden daartoe voldoet (zo bijvoorbeeld het effectief voor handen zijn van compensatiemaatregelen, waarvoor de diligente Vlaamse overheid overigens ook zelf creatief wil meezoeken,

getuige de opdracht aan het Instituut voor Natuurbehoud dd. 19.12.1997).

Het continuïteits- en eenheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel kunnen zich niet boven de wet stellen. En de wet stelt duidelijk dat naast de eigenlijke bouwvergunning in waterrijk gebied ook nog een uitdrukkelijke ontheffing van het vegetatiewijzigingsverbod nodig is (tenzij er in het kader van de bouwvergunning advies werd verleend door de Afdeling Natuur)";

2.2.2.2. Bespreking

Overwegende dat het middel niet ernstig is om de volgende redenen :

2.2.2.2.1. De door de verzoekende partij vermelde beslissingen van de Vlaamse regering kaderen in andere wetgevingen en reglementeringen dan deze betreffende het natuurbehoud.

Uit de redactie van artikel 8 van het natuurbehouddecreet -"ter aanvulling van de bestaande regelgeving"- lijkt te moeten afgeleid worden dat de in casu toegepaste regelgeving supplementair is aan bijvoorbeeld deze betreffende de ruimtelijke ordening, de onteigeningen, het archeologisch patrimonium en de subsidiëring van industrieterreinen.

Dit impliceert dat laatstvermelde soorten beslissingen geen stellingname inhouden met betrekking tot de al dan niet verenigbaarheid van de betrokken activiteiten met de natuurbehoudwetgeving.

Zij lijken dan ook dienaangaande geen verwachtingen of vertrouwen te kunnen scheppen, zeker niet in hoofde van een intercommunale vereniging die blijkens artikel 3 van haar statuten de volgende doelstellingen heeft :

"a) het verwerven, vervreemden, uitrusten, in huur geven van gronden met als doel de vestiging van nieuwe bedrijven, expansie van de bestaande, handel, of ambacht, land- en tuinbouw te bevorderen;

b) het bouwen, verwerven, vervreemden, in huur geven van gebouwen voor het in a) vermeld doel;

c) het nemen van initiatieven, die rechtstreeks of onrechtstreeks leiden tot de expansie in de provincie West-Vlaanderen;

d) het verwerven, vervreemden, ruilen, uitrusten, in huur geven van gronden met het doel, in het kader van de ruimtelijke ordening, de stedenbouwkundige uitrusting in de provincie te ontwikkelen;

e) het bouwen, verwerven, vervreemden, verhuren van woningen en inrichtingen in het kader van hogervermelde stedenbouwkundige uitrusting;

f) het adviseren van de gemeenten en de provincie, leden van de intercommunale, over al de technische problemen die verband houden met de ruimtelijke ordening, de aanleg en de uitrusting van het gemeentelijk grondgebied, zoals daar zijn : het algemeen plan van aanleg, de bijzondere plannen van aanleg, de keuze van gronden voor de nijverheid, voor de huisvesting, de inplanting van gebouwen en diensten van openbaar nut, voor de problemen van algemene reconversie met ruimtelijke inslag, het verkeer, het lozen en het behandelen van afvalwater, de aanvoer en de distributie van energie, de aanvoer, de distributie en de afvoer van water, de verkaveling, de ruilverkaveling, enz.;

g) het opmaken, op verzoek van de gemeenten en de provincie, leden van de intercommunale, en op basis van een contract, van ontwerpen, studies en plannen in het kader van de regelgeving op de Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, milieu en natuur, mobiliteit;

h) voor de leden van de intercommunale en die het verlangen, optreden op grond van contractuele verbintenissen als technisch raadgever, in verband met het ontwerpen en het uitvoeren van projecten;

i) het opmaken van verkavelingsontwerpen, op verzoek van derden en op basis van een contract;

j) het uitvoeren van alle roerende en onroerende verrichtingen zoals : aankoop, verkoop, verhuren van gronden en gebouwen, het optrekken van gebouwen en technische installaties, het beheer en exploitatie van inrichtingen, dit alles met het doel diensten van algemeen nut en openbaar belang uit te bouwen, onder meer de toeristische en rekreatieve infrastructuur. De intercommunale mag alle verrichtingen doen, die betrekking hebben op haar doel of die de verwezenlijking van dit doel kunnen bevorderen of vergemakkelijken".

Van dergelijke instelling mag immers verwacht worden dat zij alle regelgeving die in deze specifieke materies geldt, kent.

Bovendien vermeldt de bouwvergunning van 29 april 1999 expliciet dat ze de aanvrager niet vrijstelt "van het aanvragen en verkrijgen van eventuele andere vergunningen of machtigingen, indien deze nodig zouden zijn".

Op zicht van deze bepalingen had de verzoekende partij onverwijld de toepassing kunnen vragen van de afwijkingsmogelijkheid vervat in artikel 8 van het besluit van 23 juli 1998.

Dit klemmt des te meer nu, zoals reeds hoger vastgesteld, de bouwvergunning zelf vermeldt dat het om een "waardevol plassen- en krekengebied" gaat.

Niets belet die partij overigens om alsnog de bedoelde afwijking te vragen.

2.2.2.2.2. De werken werden officieel aangevat vanaf 1 december 1999. De nodige vaststellingen werden gedaan op 17 december 1999. De kennisgeving daarvan gebeurde op 23 december 1999.

Uit deze chronologie kan niet afgeleid worden dat de verwerende partij onredelijk lang heeft gewacht om op te treden.

2.2.2.2.3. Het komt in het milieurecht meer voor dat de Vlaamse regering, door de tussenkomst van verschillende van haar ministers en diensten, met betrekking tot eenzelfde inrichting of activiteit, op grond van verschillende regelgevingen, verschillende beslissingen treft. Men denke bijvoorbeeld aan een inrichting waarvoor wel een bouwvergunning, doch niet de milieuvergunning, of omgekeerd, wordt verleend.

Er lijkt geen "eenheidsbeginsel", indien dit overigens zou bestaan, te kunnen ingeroepen worden in verband met beslissingen die op grond van verschillende wetgevingen genomen worden. Het feit dat een activiteit in overeenstemming is met de ene regelgeving, impliceert immers niet dat ze ook in overeenstemming is met een andere.

Op die manier kan de Vlaamse regering er inderdaad in rechte toe gebracht worden om door middel van verschillende van haar ministers of ambtenaren, ongeacht hun plaats in het organogram, -schijnbaar- tegenstrijdige beslissingen te nemen.

2.2.2.2.4. Uit de bespreking van het eerste middel is prima facie gebleken dat de reglementering waarop de verwerende partij zich in eerste instantie heeft gesteund, van toepassing is op onderhavig geval en dat ze niet onwettig is. De verzoekende partij voert niet aan dat zij aan één van de uitzonderingsvoorwaarden voldoet. Zij voert evenmin aan dat de toegepaste regelgeving zelf in strijd is met de door haar ingeroepen beginselen.

Deze partij lijkt zich dan ook niet, contra legem, te kunnen beroepen op de ingeroepen beginselen;

2.2.3. Tweede middel

Overwegende dat het tweede middel uitsluitend gericht is tegen het tweede motief dat aan het bestreden besluit ten grondslag ligt;

Overwegende dat het eerste motief, dat het voorwerp uitmaakt van het eerste middel, op zichzelf genomen het bestreden stilleggingsbesluit lijkt te kunnen schragen; dat hierboven gebleken is dat de middelen die tegen dat motief worden ontwikkeld, niet ernstig zijn; dat het tweede middel derhalve niet dienstig en dan ook niet ernstig is;

2.2.4. Overwegende dat niet is voldaan aan de tweede in artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gestelde voorwaarde; dat deze vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing

bij wege van uiterst dringende noodzakelijkheid af te wijzen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing bij wege van uiterst dringende noodzakelijkheid wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, bepaald op zeventuizend frank, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zevenentwintig januari tweeduizend, door :

de H. R. STEVENS,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Mevr. A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

R. STEVENS.