

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 214.292 van 30 juni 2011  
in de zaak A. 147.938/VII-31.724.**

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

tegen :

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

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 23 februari 2004, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking van 2 december 2003 houdende aanwijzing van "De Zwinduinen en -polders", te Knokke-Heist, als Vlaams natuureservaat en vaststelling van de uitbreidingszone van dat natuureservaat als bedoeld in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu voor wat betreft de eigendommen :

"- het vogel- en wandelpark in het Zwin (kadastrale percelen Knokke-Heist, tweede afdeling, sectie G, perceelnummers 715 B8, 718 B2, 715 W7, 715 X7, 718 x2, 718 Y2, 718 D2, 718 G2, 715 H13, 715 K13, 715 L13, 715 L3, 718 S3);

- het woonhuis met bijgaande grond in de Eikenlaan 39 (en met volgende

kadastrale gegevens : Knokke-Heist, tweede afdeling, sie F 534 A en 535 A);  
- de grond bij het woonhuis in de Eikenlaan 37 (met volgende kadastrale gegevens : Knokke-Heist, tweede afdeling, sie F 538 A);  
- het woonhuis met bijgaande grond in de Eikenlaan 35 (met volgende kadastrale gegevens : Knokke-Heist, tweede afdeling, sie F 541 A);  
- het woonhuis met bijgaande grond in de Bronlaan 148 (kadastrale gegevens : Knokke-Heist, tweede afdeling, sie G 713/02A, 713 F en 713 Y);  
- het woonhuis met bijgaande grond in de Nieuwe Hazegrasdijk 5, vroeger in de Bronlaan 14 (kadastrale gegevens : Knokke-Heist, tweede afdeling, (s)ie E nrs. 1169/A en 1170/B);  
- het golfterrein 'Royal Zoute Golf Club' (kadastrale percelen Knokke-Heist, tweede afdeling, sie F, 681/A, 599B, 668, 666, 667, 599C, 680, 679B, 682/A, 132, 233F, 297C2, 648Z2, 656, 658, 659, 660E, 669/G, 669/H, 671, 672A, 683F, 691C, 699D)".

## *II. Verloop van de rechtspleging*

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

Eerste auditeur Jan Clement heeft een verslag opgesteld.

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

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

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kaat Decock, die loco advocaten Dirk Van Heuven en Steve Ronse verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Emmanuel Verhaest, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Wettelijk kader en feiten*

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

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

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

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

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

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

3.3. Met een besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 is het gebied, bekend onder de naam "Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin", gelegen op het grondgebied van de gemeenten Blankenberge, Bredene, Brugge, De Haan, De Panne, Knokke-Heist, Koksijde, Middelkerke, Nieuwpoort en Oostende, vastgesteld als gebied dat in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna : habitatrichtlijn), door het Vlaamse Gewest aan de Europese Commissie is voorgesteld als speciale beschermingszone. In een bijlage bij het besluit van 24 mei 2002 worden de "Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin" aangeduid met de gebiedscode BE2500001 (1-33) en bijhorende kaarten.

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

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

3.4. Op 20 september 2002 wordt de verwerende partij eigenaar van een gebied gelegen op het grondgebied van de gemeente Knokke-Heist en gekend

als het "Zwinbosjesduinencomplex", bestaande uit de Groenpleinduinen, de Nieuwe Hazegraspolderdijk, de Zandplaat en de Kleyne Vlakte, en gelegen tussen de villawijk "Het Zoute", de zeedijk, De Bronlaan, de Nieuwe Hazegrasdijk, de Hazegraspolderdijk en het particulier natuurdomein "Het Zwin".

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

3.6. In het Belgisch Staatsblad van 12 september 2003 wordt het besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies bekendgemaakt. Dat besluit bevat onder meer de volgende bepalingen :

"Hoofdstuk I. Algemene bepalingen

Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :

(...);

2° decreet: het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;

(...);

6° visiegebied: een logisch en samenhangend geheel waarvoor een globaal streefbeeld wordt uitgewerkt waarbinnen het beheer van ter erkenning voorgedragen percelen wordt gekaderd;

7° uitbreidingszone: uitbreidingszone overeenkomstig artikel 33, 3° lid, van het decreet;

(...)

Hoofdstuk III. Natuurreservaten en subsidiëring erkende natuurreservaten

Afdeling 1. Erkenning als natuurreservaat

Art. 10.

(...)

§ 5. De beslissing over de erkenning als natuurreservaat houdt rekening met :

1° de hoge actuele of potentiële natuurwaarde van het betreffende terrein;

2° de beschermende statuten van het terrein, in het bijzonder de bescherming of de ligging binnen de gebieden afgebakend volgens of in uitvoering van internationale overeenkomsten of verdragen betreffende het natuurbehoud of van akten betreffende het natuurbehoud met inbegrip van de Europese richtlijnen, vastgesteld op grond van internationale verdragen en de mate waarin het beheerplan rekening houdt met en invulling geeft aan deze beschermende statuten;

3° de vooruitzichten voor het verbeteren en het voortbestaan van de ecologische waarden van het betreffende terrein;

4° de oppervlakte van het betreffende terrein en de uitbreidingsmogelijkheden binnen het visiegebied zoals beschreven voor de erkenning als natuurreservaat;

5° het actuele en toekomstige beheer van het betreffende terrein en de kadering van dit beheer binnen een totale visie voor het volledige visiegebied;

6° het actuele natuurtype en de natuurstreefbeelden;

7° de criteria bepaald in artikel 36, § 2, van het decreet en die welke met toepassing van artikel 36, § 3, van het decreet worden vastgesteld;

8° de afstemming op de visie ontwikkeld in het kader van een ingesteld natuurinrichtingsproject;

9° de afstemming op goedgekeurde natuurrichtplannen.

§ 6. Bij de erkenning als natuurreservaat keurt de minister het beheerplan goed, met inbegrip van:

1° de uitbreidingszone;

2° de ontheffingen van de verboden bedoeld in artikel 35 van het decreet;

3° de afwijkingen van de verbodsbepalingen, de vergunningsplicht en de meldingsplicht bedoeld in artikelen 7 tot en met 19 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".

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

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

en 5/6 Westkapelle) gelegen in gebieden "R: natuurgebied met wetenschappelijke waarde" en "N: natuurgebied".

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

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

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

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

Een besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking Ludo Sannen van 2 december 2003 verleent aan het gebied gelegen op het grondgebied van de gemeente Knokke-Heist en gekend zijnde als het 'Zwinbosjesduinencomplex', bestaande uit de Groenpleinduinen, de Nieuwe Hazegraspolderdijk, de Zandplaat en de Kleyne Vlakte, en, tussen de villawijk 'Het Zoute', de zeedijk, De Bronlaan, de Nieuwe Hazegrasdijk, de Hazegraspolderdijk en het particulier natuurdomein 'Het Zwin', en kadastraal gekend als Knokke-Heist, 2<sup>e</sup> Afdeling, Sectie G, nummers of deel van: 724 A, 724 B, 718 E, 718 G, 718 H, 719 B, 720 D2, 715 C8, 718 A2, 718 E2, 718 F2, 720 R2, 715 V10, 715 Y10, 715 A11, 718 V2, 720 W2, 349 F2, 715 T12, 715 V12, 715 W12, 715 N9, 349 G2, 718 B3, 718 C3, 718 D3, 718 E3, 718 F3, 720 F3, 720 X2, 724 K, 715 E15, 718 H3, 713 Y, 718 M3, 718 P3, 715 B8, 715 X12, 718 B2, 718 D2, 718 G2, 718 L3 en 720 D3, alsook 2 delen zonder kadastraal nummer; samen voor een oppervlakte van 221 ha 09 a 92 ca, en Sectie E deel van nummers 1168 en 1177A, samen voor een oppervlakte van 58 a 57 ca, met een totale oppervlakte van alle bovenvermelde percelen (in secties G en E) van 221 ha 68 a 49 ca, het statuut van Vlaams natuurreservaat overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 32 en 33 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999 en 19 juli 2002.

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

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

Knokke-Heist.

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

(...)"

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

##### *Exceptie*

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

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

2. Verzoekende partij stelt dat door de opname in de uitbreidingszone bij het reservaat, er een voorkeurecht komt te liggen op het Vogel- en wandelpark ten gunste van verwerende partij. Zij zou aldus niet meer vrijelijk kunnen beschikken over haar eigendom. Haar handelingsbekwaamheid op het vlak van de gebruikelijke transacties tussen verbonden vennootschappen, zou zeer ernstig worden beperkt.

3. Dit belang kan evenwel niet worden weerhouden. Immers, voor de instelling van het voorkeurecht ingevolge het bestreden besluit, kon verzoekende partij al niet meer vrijelijk beschikken over haar eigendom, vermits het Vogelpark, aansluitend bij de omliggende Zwinduinen en de slikken en schorren van het Zwin:

- door het bij Koninklijk Besluit van 07 april 1977 goedgekeurd gewestplan Brugge - Oostkust is bestemd als 'R : natuurgebied met wetenschappelijke waarde';
- opgenomen is in het watergebied van internationale betekenis voor de vogelstand 'Het Zwinreservaat', dat bij Koninklijk Besluit van 27 september 1984 aangewezen werd overeenkomstig de bepalingen van artikel 2 § 1 van de overeenkomst van 2 februari 1971 inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn, in het bijzonder als woongebied voor watervogels (de zogenaamde internationale wetland - conventie van Ramsar);
- opgenomen is in de speciale beschermingszone 'Het Zwin' in de zin van artikel 4 van de Europese richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de



Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand die bij besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988 werd aangewezen (zogenaamde 'Europese Vogelrichtlijn');

- opgenomen is in de kandidaat - speciale beschermingszone 'Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin' die bij besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002 vastgesteld is als gebied dat in uitvoering van artikel 4, lid 1, van de 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 (zogenaamde Europese Habitatrichtlijn), door het Vlaamse Gewest aan de Europese Commissie is voorgesteld als speciale beschermingszone.

Het onroerend goed van verzoekende partij was bijgevolg reeds, vooraleer het bestreden besluit werd getroffen, gelegen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied dat ook als zone non aedificandi geldt. Gelet op de internationale beschermingsstatuten diende tevens ieder plan of project dat betrekking had op dat goed en dat een significant negatieve impact op de speciale beschermingszones kon hebben, reeds vóór het bestreden besluit werd getroffen, te worden onderworpen aan de door het artikel 6 van de 'Europese Habitatrichtlijn' opgelegde passende beoordeling.

4. Trouwens en bovendien beperkt het voorkeepsrecht van verwerende partij het eigendomsrecht niet. In de hypothese dat de eigenaar een verkoopsakkoord zou hebben bereikt met een kandidaat-koper, dan moet verwerende partij bij de effectieve uitoefening van haar voorkeepsrecht de prijs die eerder ontegensprekelijk was overeengekomen tussen de verkoper en de kandidaat-kopers betalen aan de verkoper. Gezien de belangrijke functie van dit Vogelpark als natuureducatieve onthaalinfrastructuur voor onder andere de bezoekers van het Vlaamse natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders', is het evident dat bij een eventuele te koopstelling van het Vogelpark door de huidige eigenaar, verwerende partij kan gebruik maken van het voorkeepsrecht, minstens de kans moet krijgen dit Vogelpark te verwerven en te integreren in het omliggend Vlaams natuurreservaat waarbij het niet alleen ruimtelijk en ecologisch, maar ook als bezoekerscentrum, functioneel aansluit.

Het opleggen van een voorkeepsrecht belet verzoekende partij trouwens niet de geplande investeringen te doen.

5. Verwerende (lees : verzoekende) partij stelt ook ten onrechte dat door 'de opname in de uitbreidingszone' een aanzienlijke natuurwaarde wordt gesuggereerd door verwerende partij, die er in realiteit niet zou zijn gelet op de gemotiveerde niet-opname in de eerste fase van het VEN. Vooreerst dient opgemerkt dat dit niet-opnemen in het VEN eerste fase, een louter politieke beslissing was, die niet impliceert dat het Vogelpark niet in de uitbreidingszone van het natuurreservaat zou kunnen worden opgenomen.

Dat er geen aanzienlijke natuurwaarde zou zijn in het Vogelpark, is evenwel feitelijk onjuist. De niet door de beperkte bebouwing, kooien en andere infrastructuur ingenomen ruimte van het Vogelpark bestaat uit actueel biologisch waardevol, tot zelfs plaatselijk zeer waardevol duinbos, duingrasland en dijkvegetaties.

Het Vogelpark bezit als onderdeel van de Duinstreek een hoge potentiële en op onbebouwde plaatsen ook een onbetwistbare actuele natuurwaarde. Dit

wordt bevestigd door de biologische waarderingskaart, opgemaakt door de Universiteit Gent, uitgegeven door het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie, waarop het Vogelpark als biologisch zeer waardevol wordt gekarteerd, met onder andere de volgende legende-eenheden :

- Kd + Hd: wat staat voor: dijk + kalkrijk duingrasland;
- Ppmb: wat staat voor: dennenaanplant met ondergroei van hoge struiken;
- Qd + Un: wat staat voor: zuur duinbos + minder dichte bebouwing in een omgeving met nog veel natuurlijke begroeiing.

Over de gehele oppervlakte van het Vogelpark kunnen trouwens, door de eventuele afbraak van gebouwen en infrastructuur, de oorspronkelijke natuurwaarden, verbonden aan het fysisch milieu van het duin worden hersteld.

6. Voor wat betreft het belang gehaald uit de zogenaamde waardedepreciatie van het onroerend goed, dient te worden opgemerkt dat het bestreden besluit hier weinig verandering in kan teweegbrengen. Immers is de eigendom reeds sinds 1977, door het gewestplan Brugge-Oostkust bestemd als natuurgebied met wetenschappelijke waarde, en dus een zone non aedificandi. Gezien de opname in speciale beschermingszones in uitvoering van de internationale Wetland-conventie van Ramsar, de Europese Vogel- en Habitatrictlijnen, is het een logisch gevolg dat dit gebied wordt opgenomen in de uitbreidingszone van het Vlaams natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders'. Het daaruit voortvloeiende voorkeepsrecht van verwerende partij kan dan ook weinig verandering in de waarde van de eigendom van verzoekende partij teweegbrengen.

7. Bovendien mag uit het perspectief van het algemeen belang, een loutere meerwaarde speculatie van verzoekende partij, geen invloed hebben op het Vlaamse Natuurbeleid.

8. Ook voor wat de door verzoekende partij aangehaalde woningen betreft, dient te worden vastgesteld dat deze reeds voor de vaststelling van de uitbreidingszone van het natuurreservaat door het bestreden besluit, in een door het bij Koninklijk Besluit van 7 april 1977 vastgelegd natuurgebied of natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreservaat gelegen zijn. Reeds vroeger waren deze zonevreemd, gelegen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Het door het bestreden besluit ingestelde voorkeepsrecht moet de kans geven aan verwerende partij om de betreffende onroerende goederen, inclusief gebouwen, te verwerven tegen dezelfde prijs al(s) degene die tussen verkoper en kandidaat-koper eerder was overeengekomen, ten einde overeenkomstig de gewestplanbestemming, de open ruimte te kunnen saneren van zone-vreemde gebouwen en de natuur te herstellen. Ook hier weer mag uit het perspectief van het algemeen belang, de meerwaardespeculatie van de verzoekende partij geen invloed hebben op het Vlaams Natuurbeleid.

9. Voor wat betreft het belang gehaald uit de opname in het visiegebied van het golfterrein, dient te worden opgemerkt dat het gegeven, dat het betreffend gebied in gebruik is als golfterrein, niets afdoet aan het gegeven dat het fysisch (zowel bodemkundig, hydrologisch als biologisch) een duingebied is met een zeer hoge biologische waarde, zoals wordt aangegeven door de biologische waarderingskaart.

Het golfterrein werd bovendien bij besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van de 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, voorgesteld als speciale beschermingszones, opgenomen in de speciale beschermingszones 'duingebieden inclusief IJzermonding en het Zwin' (Europese Habitatrichtlijn). Het herbergt tevens het volgens de bijlage 1 van de voormelde Europese Habitatrichtlijn prioritair habitat 'Grijs duin'.

10. Voor wat betreft het belang gehaald uit de bewering dat verzoekende partij in de grootste onzekerheid word(t) gelaten over wat het lot zal zijn van haar eigendom binnen het visiegebied van de bestreden beslissing, dient te worden opgemerkt dat omwille van de vigerende gewestplanbestemming 'Parkgebied' het betreffend golfterrein volgens de bepalingen van artikel 37 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu niet kon worden opgenomen in de uitbreidingszone. Hier geldt aldus geen voorkooprecht van het Vlaams Gewest.

Het Vlaams gewestelijk natuurbeleid ten aanzien van het golfterrein van Knokke is bovendien in het geheel niet duister zoals verzoekende partij beweert. Het golfterrein werd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitat en de wilde flora en fauna aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones, opgenomen in de speciale beschermingszone 'BE2500001 Duingebieden inclusief IJzermonding en het Zwin'. Ecologisch en landschaphistorisch maakt het golfterrein deel uit van dezelfde duinstreek van het Zwin als het bij het bestreden besluit als Vlaams natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders' aangewezen gebied. Het is er zelfs nog ruimtelijk meer verbonden via de beboste Blinkaartduinen en de binnenduinen van de Oude Hazegraspolder. In geval van een eventuele uitdoving, op zeer lange termijn, van de beoefening van de golfsport zou het derhalve, zoals in de aanhef van het bestreden besluit vermeld, uit het perspectief van de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu, de natuurlijke habitats en de habitats van soorten zoals bedoeld in artikel 2 van het natuurbehouddecreet, aangewezen zijn het als natuurreservaat te beheren gebied uit te breiden met het actueel en of potentieel ecologisch waardevol golfterrein dat deel uitmaakt van het voorgesteld Europees Habitatrichtlijngebied. De opname van het golfterrein in het visiegebied geeft aan dat bij een eventuele uitdoving van de golfsport een wijziging van gewestplanbestemming naar natuurgebied en de verwerving en het beheer als natuurreservaat van het betreffend terrein, aansluitend bij de overige deelgebieden van de duinstreek van het Zwin, aangewezen zijn".

5. Daartegenover stelt de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord :

"2. Verzoekster is van oordeel dat zij weldegelijk over het rechtens vereiste belang beschikt in onderhavige procedure tot nietigverklaring, en dit in de eerste plaats om het loutere feit dat zij eigenares is van percelen die door het bestreden besluit geïsoleerd worden, en tevens omwille van de volgende redenen:

2.1. Wat vooreerst de opname betreft van het vogel- en wandelpark in de bewuste uitbreidingszone, stelt verzoekster vast dat niettegenstaande dit park uitdrukkelijk werd geweerd uit het VEN 'omwille van de beperkte natuurwaarde' ervan (...) verweerster dit thans in haar memorie van antwoord wil minimaliseren door te stellen dat het niet-opnemen in het VEN 'een louter politieke beslissing was' en dat er weldegelijk sprake is van een 'onbetwistbare actuele natuurwaarde' in het park (...).

Het spreekt voor zich dat verweerster niet de ene keer zus kan oordelen over de natuurwaarde in het park en de andere keer zo. Verweerster dient zich zoals elke administratieve overheid te houden aan het vertrouwens- en rechtzekerheidsbeginsel. Het besluit van 18 juni 2003 houdende definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor de GEN en GENO voor de Zwinstreek kan in ieder geval niet gekwalificeerd worden als 'een louter politieke beslissing'. Dit besluit is een administratieve beslissing waaruit onmiddellijke rechtsgevolgen voortvloeien en is in die zin volstrekt gelijkwaardig aan het bestreden besluit.

In ieder geval blijkt uit het bestreden besluit (en de memorie van antwoord van verweerster) dat de aanduiding als uitbreidingszone weldegelijk moet beschouwd worden als het impliciet maar zeker erkennen van een aanzienlijke natuurwaarde in het vogelpark, en dit in tegenstrijd met het hoge recreatieve gehalte van dit park en het besluit van de Vlaamse regering van 18 juni 2003 (...).

Verzoekster heeft er absoluut belang bij dat er hieromtrent duidelijkheid en rechtszekerheid wordt geschept. Indien de bestreden bepalingen immers definitief worden, heeft haar vogelpark plots abrupt een hoge natuurwaarde, met alle gevolgen van dien voor haar lopende en toekomstige milieu- en bouwvergunningsprocedures en de afbakening van de tweede fase van het VEN. De vigerende gewestplanbestemming en de aanduiding als speciale beschermingszone doen hier uiteraard niets van af.

Naast dit alles kan niet betwist worden dat het creëren van een voorkooprecht op verzoeksters eigendommen afbreuk doet aan haar beschikkingsbevoegdheid over haar eigendomsrecht. Zij kan immers niet meer vrijelijk oordelen aan wie zij verkoopt (bijvoorbeeld aan een verbonden vennootschap). Dit voorkooprecht brengt zodoende weldegelijk onmiddellijke en rechtstreekse nadelen met zich mee voor verzoekster.

Op het vlak van het beschikkingsrecht gaat dit een heel stuk verder dan bijvoorbeeld de passende beoordeling in het kader van de habitatrictlijn. Dergelijke passende beoordeling doet immers op zich geen afbreuk aan het vrijelijk kunnen beschikken over het eigendomsrecht.

2.2. Hetzelfde kan gezegd worden over de opname van de woningen van verzoekster in de bewuste uitbreidingszone.

2.3. Wat ten slotte de opname van het golfterrein van verzoekster in het visiegebied betreft, heeft verzoekster zich in haar inleidende verzoekschrift tot nietigverklaring beroepen op het feit dat er geen enkele decretale basis bestaat voor de afbakening van een 'visiegebied'. Dergelijke afbakening werd inderdaad maar ingevoerd met het besluit van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies, en dit buiten decretale grondslag om.

Naast het feit dat er geen decretale basis voor handen is voor deze afbakening - waardoor de Vlaamse Regering zich een bevoegdheid heeft toegeëigend die eigenlijk toekomt aan het Vlaamse Parlement - dient erop gewezen te worden dat het daarenboven moeilijk of zelfs niet te doorgronden is wat precies dient verstaan te worden onder de afbakening als visiegebied.

In artikel 1, 6° van het besluit van 27 juni 2003 wordt gesproken van 'een logisch en samenhangend geheel waarvoor een globaal streefbeeld wordt uitgewerkt waarbinnen het beheer van ter erkenning voorgedragen percelen wordt gekaderd'.

In het schrijven van verweerster dd. 2 februari 2004 (...) wordt over dit visiegebied het volgende geschreven :

'(...) Het gaat eerder om een beleidsmatige afbakening. Het spreekt vanzelf dat uitsluitend de planologische en/of juridische beschermde open ruimte binnen deze afgebakende perimeter na verwerving door het Vlaamse Gewest eventueel in aanmerking kan komen voor toekomstige uitbreidingen van het natuurreservaat'.

Thans luidt het in de memorie van antwoord van verweerster dat het de bedoeling zou zijn om bij een uitdoving van de huidige functie de gebieden die als visiegebied zijn aangemerkt aan te duiden als natuurreservaat.

Bij een vergelijking van al deze standpunten en visies springt het sterk in het oog dat verweerster bijzonder duister is over haar bedoelingen. Een duidelijke definitie van een visiegebied bestaat er niet en de voorwaarden waarin een visiegebied een natuurreservaat kan worden, zijn bijzonder duister. In het schrijven van 2 februari 2004 wordt de verwerving door het Vlaamse Gewest vooropgesteld, terwijl in de memorie van antwoord - dit is a posteriori het bestreden besluit! - de uitdoving van de huidige functie wordt vooropgesteld.

Het spreekt voor zich dat verzoekster over het rechtens vereiste belang beschikt om de aanduiding van haar golfterrein als visiegebied voor Uw Raad aan te vechten. Niet alleen heeft de Vlaamse Regering haar bevoegdheid manifest overschreden door de notie 'visiegebied' in het leven te roepen en dit in relatie te brengen met de erkenning als een natuurreservaat, doch zij laat verzoekster in het bestreden besluit volledig in het duister tasten wat de bedoelingen zijn die achter deze aanduiding schuilt. Feit is dat door de huidige gewestplanbestemming van parkgebied het golfterrein onmogelijk als natuurreservaat of uitbreidingszone kan worden aangeduid. Verweerster kan in de gegeven omstandigheden onmogelijk 'iets nieuws' creëren zonder decretale basis én verzoekster in het duister laten tasten over de werkelijke bedoelingen in haren hoofde".

6. In haar laatste memorie deelt de verzoekende partij mee dat zij niet langer eigenaar is van het vogel- en wandelpark en dat zij niet meer over de vereiste hoedanigheid beschikt om wat die percelen betreft de nietigverklaring te vorderen. Wat betreft het golfterrein "Royal Zoute Golf Club" stelt zij wel degelijk belang te hebben gezien de opname ervan in de "situering Vlaams natuurreservaat" wat neerkomt op de aanduiding van een visiegebied bij het natuurreservaat.

### *Beoordeling*

7. De verzoekende partij is eigenaar van een aantal woonhuizen met bijgaande grond gelegen aan de Eikenlaan op nrs. 35, 37 en 39, Bronlaan 148 en Nieuwe Hazegrasdijk 5, vroeger Bronlaan 14, te Knokke-Heist. Die eigendommen zijn gelegen in de "uitbreidingszone cfr. art. 33" ter hoogte van het Koningsbos.

De opname van de eigendommen van de verzoekende partij in de door artikel 2 van het bestreden besluit van 2 december 2003 vastgestelde uitbreidingszone heeft rechtsgevolgen voor deze eigendommen, in het bijzonder doordat zij in aanmerking komen voor het in artikel 37 van het natuurbehouddecreet voorziene voorkooprecht. De verzoekende partij heeft bijgevolg in beginsel belang bij het bestrijden van deze opname, ook al zouden er - zoals de verwerende partij beweert - maatregelen van kracht zijn die het eigendomsrecht meer inperken dan het voorkooprecht.

De eigendomsoverdracht van het vogel- en wandelpark, in de loop van het geding, brengt mee dat de verzoekende partij niet langer belang heeft om de nietigverklaring van het bestreden besluit na te streven in de mate dat dit vogel- en wandelpark opgenomen wordt in de uitbreidingszone bij het natuurreservaat.

Het golfterrein "Royal Zoute Golf Club" is weliswaar gelegen in het gebied dat volgens het bij het bestreden besluit gevoegde situeringsplan wordt

aangeduid als "situering Vlaams natuurreservaat", maar maakt noch van het "Vlaams natuurreservaat", noch van de "uitbreidingszone cfr. art. 33" deel uit. Het gegeven dat het golfterrein deel uitmaakt van kadastrale afdeling 2, sectie F in de gemeente Knokke-Heist, die op het bij het bestreden besluit gevoegde plan is aangeduid binnen de "situering Vlaams natuurreservaat", brengt op zich geen rechtsgevolg mee voor het betrokken perceel.

Het beroep is derhalve enkel ontvankelijk in zoverre de verzoekende partij de opname in de door het bestreden besluit vastgestelde uitbreidingszone bestrijdt van het woonhuis met bijgaande grond in de Eikenlaan 39, de grond bij het woonhuis in de Eikenlaan 37, het woonhuis met bijgaande grond in de Eikenlaan 35, het woonhuis met bijgaande grond in de Bronlaan 148 en het woonhuis met bijgaande grond in de Nieuwe Hazegradijk 5, vroeger Bronlaan 14.

#### *V. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Standpunt van de partijen*

8. In een eerste middel, dat uit twee onderdelen bestaat, roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 10, 11, 105 en 108 van de Grondwet, van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. Tevens wordt de onwettigheidsexceptie ingeroepen ten aanzien van de artikelen 1, 6°, en 10, § 5, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies.

Het middel wordt in het verzoekschrift tot nietigverklaring als volgt toegelicht :

"§1. Eerste onderdeel : wat betreft de aanduiding van een 'visiegebied' in de bestreden beslissing

1. De uitvoerende macht mag, binnen de grenzen van haar grondwettelijke bevoegdheid, de draagwijdte van een wet (of decreet) noch uitbreiden, noch beperken. Een besluit mag dan ook geen gebied betreden dat niet vooraf door de Grondwet of door de wet (of decreet) werd geregeld en moet zich houden aan de grenzen van de wettelijke (of decretale) bepalingen ter uitvoering van waarvan het is genomen.

Bovengenoemde principes vormen ontegensprekelijk één der hoekstenen van de democratische rechtstaat.

2. Desalniettemin stelt verzoekster in casu vast dat verweerster, buiten enige decretale machtiging om, in het besluit van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies, de rechtsfiguur 'visiegebied' heeft ingevoerd.

Een 'visiegebied' wordt in artikel 1, 6° van bovengenoemd besluit als volgt gedefinieerd:

'een logisch en samenhangend geheel waarvoor een globaal streefbeeld wordt uitgewerkt waarbinnen het beheer van ter erkenning voorgedragen percelen wordt gekaderd'.

In artikel 10, § 5 van dit besluit - dat betrekking heeft op de erkenningsprocedure van natuurreservaten - wordt bepaald dat de beslissing tot erkenning als natuurreservaat (met eventuele aanduiding van een uitbreidingszone) gebeurt op basis van dit aangeduide visiegebied.

Dit is ook de reden waarom in de bestreden beslissing een visiegebied (weliswaar benoemd als 'situering Vlaams natuurreservaat') wordt aangeduid waarbinnen het natuurreservaat en de uitbreidingszone gelegen zijn.

3. Op deze wijze werd door verweerster echter een nieuwe juridische term ingevoerd mét rechtsgevolgen. Deze rechtsgevolgen situeren zich op twee vlakken: niet alleen is de aanduiding van een visiegebied, gelet op het bepaalde in artikel 10, § 5 van het bovengenoemde besluit, bepalend voor de erkenning van een natuurreservaat, maar daarenboven bevestigt verweerster zwart op wit in haar schrijven van 2 en 11 februari 2004 aan verzoekster (...) dat het om een 'beleidsmatige afbakening' gaat.

Weliswaar is verweerster van oordeel dat er geen onmiddellijke juridische gevolgen aan deze aanduiding zijn verbonden (sic), doch dit lijkt haaks te staan op het feit dat zij toch voornemens is een bepaald beleid te voeren binnen het visiegebied. Zulks is ook evident. Anders valt niet in te zien welke het nut is van dergelijke afbakening. Verweerster laat evenwel na om mede te delen welk beleid zij precies voor ogen heeft in dit visiegebied.

Met andere woorden moet verzoekster niet alleen volledig in het duister tasten welke de invloed is geweest van het visiegebied voor wat betreft de aanduiding van het natuurreservaat met uitbreidingszone - waarin zij diverse eigendommen heeft -, doch zij heeft ook het raden naar het beleid dat



verweerster zal voeren in dit visiegebied - alwaar zij eigenares is van de golf.

4. Indien Uw Raad, lopende de procedure, zou vaststellen dat het 'visiegebied' geen juridische gevolgen resorteert, dan merkt verzoekster nu reeds op dat het de overheid niet toegelaten is haar rechtsonderhorigen op te zadelen met dergelijke 'bestemmingen'.

5. Het hoeft geen betoog dat één en ander een flagrante schending uitmaakt van het lex certa-beginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

Om deze reden verzoekt verzoekster Uw Raad om met toepassing van artikel 159 van de Grondwet de artikelen 1, 6° en 10, § 5, 4° van het besluit van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurresevaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies buiten toepassing te verklaren.

Daardoor dient ook de bestreden beslissing nietig te worden verklaard.

6. Het eerste onderdeel is gegrond.

§2. Tweede onderdeel : wat betreft de grondwettigheid van de aanduiding van een uitbreidingszone in de bestreden beslissing

1. Verzoekster stelt vast dat verweerster niet alleen een Vlaams natuurreservaat heeft erkend in de bestreden beslissing, doch dat zij eveneens een uitbreidingszone heeft aangeduid waarin het voorkeurecht geldt, zoals bepaald in artikel 37 van het Natuurdecreet.

2. Verzoekster vindt nergens in het Natuurdecreet of in een uitvoeringsbesluit een precieze omschrijving van wat onder een uitbreidingszone dient verstaan te worden.

Enkel in artikel 1, 7° van het Besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurresevaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies kan volgende sybillijnse en nietszeggende definitie gelezen worden:

'uitbreidingszone : uitbreidingszone overeenkomstig artikel 33, 3° lid van het decreet'.

3. Daarenboven wordt nergens bepaald (...) aan welke eigenschappen of criteria een bepaald gebied moet voldoen om erkend te kunnen worden als uitbreidingszone. Verzoekster tast ook hier aldus volledig in het duister.

Desalniettemin heeft de aanduiding van een uitbreidingszone minstens één onmiddellijk juridisch effect, met name het feit dat er een voorkeurecht ten gunste van verweerster rust op de gronden die zich binnen een dergelijke zone bevinden (...).

Tenslotte worden er in artikel 58 van het Natuurdecreet in strafbepalingen voorzien voor wie de maatregelen of voorschriften vastgesteld in uitvoering van hoofdstuk IV en V van het Natuurdecreet overtreedt en/of deze overtredingen in stand houdt.

4. Om deze reden verzoekt verzoekster Uw Raad om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof:

'Schenden de artikelen 33, 37 en 58 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu de artikelen 10, 11, 12, 2° lid en 14 van de Grondwet in die mate dat in eerstgenoemde artikelen aan de Vlaamse regering de bevoegdheid

wordt verleend om een uitbreidingszone aan te duiden waarin een voorkeepsrecht geldt en waarvoor ook straffen worden ingevoerd, en dit terwijl de notie uitbreidingszone niet in het decreet wordt omschreven en evenmin in het decreet criteria worden aangereikt waaraan dergelijke zone moet voldoen, waardoor een discriminatie ontstaat tussen personen die een eigendom liggen hebben binnen een dergelijke uitbreidingszone en deze die een eigendom hebben buiten deze uitbreidingszone'.

5. Indien de hierboven genoemde vraag bevestigend zou beantwoord worden door het Arbitragehof, nodigt verzoekster Uw Raad uit om in casu geen toepassing te maken van deze decreetsbepalingen, waardoor de bestreden beslissing, minstens voor wat betreft de uitbreidingszone, nietig moet verklaard worden".

9. De verwerende partij antwoordt als volgt :

"1.2. Verzoekende partij werpt op dat 'weliswaar verweerster van oordeel is dat er geen onmiddellijke juridische gevolgen aan deze aanduiding zijn verbonden, doch dit lijkt haaks te staan op het feit dat zij toch voornemens is een bepaald beleid te voeren binnen het visiegebied (...) Met andere woorden moet verzoekster niet alleen volledig in het duister tasten welke de invloed is (...) doch zij heeft ook het raden naar het beleid dat verweerster zal voeren in dit visiegebied - alwaar zij eigenares is van de golf.

Nochtans wordt van oudsher door verwerende partij een beleid gevoerd met het oog op de vrijwaring van de overblijvende open ruimte, de instandhouding en het herstel van de natuurwaarden in de Zwinstreek, wat aldaar werd geconcretiseerd door de gewestplanbestemmingen 'parkgebied', 'natuurgebied', 'natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuureservaat', 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied', de aanduiding als 'beschermd duingebied' of als 'voor het duingebied belangrijk landbouwgebied' in uitvoering van de decreten van 14 juli 1993, 21 december 1994 en 29 november 1995 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen, de aanwijzing als speciale beschermingszones in uitvoering van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en de aanduiding als waterrijk gebied van belang voor de vogelstand in het kader van de internationale wetland-conventie van Ramsar.

1.3. Artikel 1, 6° van het besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuureservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies, omschrijft een visiegebied als een logisch en samenhangend geheel waarvoor een globaal streefbeeld wordt uitgewerkt waarbinnen het beheer van ter erkenning voorgedragen percelen wordt gekaderd. Het gaat om een beleidsmatige afbakening.

De afbakening van het visiegebied neemt de kadastrale entiteiten op waarbinnen al deze deels overlappende en deels complementaire beschermingsstatuten aan de open ruimte van de Zwinstreek werden toegekend en geeft aan dat, de planologisch en juridisch beschermde, open ruimte hier in aanmerking komt om door het Vlaams Gewest als natuureservaat te worden

verworven en beheerd. De tevens indicatieve afbakening van het visiegebied vormt dus een consequente verlenging van het al eerder gevoerd beleid.

1.4. Het zogenaamd visiegebied wordt in het bestreden besluit dan ook maar ten illustratieve titel weergegeven op de kaartenbijlage bij het besluit. Het bestreden ministerieel besluit stelt geen visiegebied, maar wel een uitbreidingszone vast.

Bovendien kan het vaststellen van een visiegebied, dat een loutere beleidsmatige handeling betreft, geen administratieve handeling uitmaken in de zin van artikel 14, eerste lid R.v.St.-wet. Alleen rechtshandelingen kunnen vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State. Een rechtshandeling is een handeling met een beoogd rechtsgevolg. Het beroep waarbij een handeling zonder rechtsgevolgen of een handeling die niet belet dat rechtsgevolgen ontstaan wordt aangevochten, is niet ontvankelijk.

Administratieve handelingen die geen rechtsgevolgen hebben, die geen onmiddellijk nadeel kunnen berokkenen omdat de rechtstoestand er niet wordt door gewijzigd, zijn niet vatbaar voor vernietiging. Een beginselverklaring, een principiële stellingname of een gedragslijn is, zolang ze niet in een bepaalde beslissing toepassing heeft verkregen, geen akte zoals bedoeld in artikel 14 R.v.St. wet. Evenzo oordeelde Uw Raad dat een wens die door de overheid wordt geuit, of een wenk die wordt gegeven, geen dergelijke aanvechtbare handeling uitmaakt. Dit geldt duidelijk evenzeer bij het vaststellen van voormelde 'visiegebieden'.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is onontvankelijk, minstens ongegrond.

1.5. Voor wat het tweede onderdeel betreft dient te worden opgemerkt dat zowel in het Ministerieel besluit van 2 december 2003 als in de publicatie daarvan in het Belgisch Staatsblad wordt verwezen naar de artikelen 33, lid 3 en 37, §1, lid 1, 2° van het Natuurbehouddecreet, die samen moeten worden gelezen. De expliciete verwijzing naar voormelde decretale bepalingen in het bestreden besluit betekent dat binnen de daarin vermelde kadastrale entiteiten, enkel de gronden die zijn gelegen binnen de op de plannen van aanleg en/of ruimtelijke uitvoeringsplannen aangeduide groengebieden, bosgebieden en bosuitbreidingsgebieden of binnen het VEN, deel uitmaken van de uitbreidingszone. Aldus wordt, in tegenstrijd tot wat verzoekende partij dienaangaande beweert, een aanduiding gegeven van wat onder uitbreidingszone dient te worden verstaan, en heeft deze aanduiding wel degelijk een decretale basis.

1.6. Wanneer in het Natuurbehouddecreet geen verdere definitie wordt gegeven, -wat trouwens niet nodig is voor begrippen die voldoende duidelijk zijn-, dient het begrip 'uitbreidingszone' in zijn spraakgebruikelijke betekenis te worden begrepen, zijnde een zone bestemd voor de uitbreiding van een natuurreservaat, uitbreiding zijnde volgens van Dale 'vergroting, vermeerdering'.

1.7. Bij het vaststellen van uitbreidingszones van natuurreservaten wordt doorgaans eerst een visiegebied vastgesteld om vervolgens alle kadastrale afdelingen te vermelden die voorkomen in dat visiegebied -en alsook omschreven in het vaststellingsbesluit-, en die dus eventueel ook gedeeltelijk erbuiten liggen. Vervolgens wordt vastgesteld dat in de gebieden, die gelegen

zijn in het visiegebied én in de vermelde kadastrale afdelingen, conform artikel 37 Natuurbehouddecreet -en dus enkel in de gebieden met de daarin vermelde bestemming-, het voorkooprecht geldt. Om tot de vaststelling van een uitbreidingszone te komen moet men dus verschillende gegevens combineren.

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

1.9. Voor wat de gestelde prejudiciële vraag betreft, is het antwoord op deze vraag niet noodzakelijk noch onontbeerlijk voor de oplossing van voorliggend geschil, en dient deze aldus niet te worden gesteld.

Verzoekende partij vraagt namelijk tot vergelijking over te gaan van onderscheiden categorieën, die niet vergelijkbaar zijn, met name enerzijds zij die een perceel grond bezitten waarop een voorkooprecht rust, zijnde een perceel dat gelegen is (...) in de uitbreidingszone van een natuurreservaat en tevens reeds gelegen is in groen- en bosgebieden, bosuitbreidingsgebieden en de met al deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden aangewezen op de plannen van aanleg, of van het VEN, en anderzijds personen die een perceel grond bezitten die buiten deze bestemmingen vallen".

10. In de memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij als volgt :

"§1. Eerste onderdeel : wat betreft de aanduiding van een 'visiegebied' in de bestreden beslissing

1. Verweerster meent in haar memorie van antwoord dat zij 'van oudsher' een politiek voert tot vrijwaring van de open ruimte. Zowel het besluit van 27 juni 2003 als het bestreden besluit zijn hiervan een 'consequente verlenging'.

Daarenboven wordt nog volgens verweerster het visiegebied waarin verzoeksters golfterrein zich bevindt in het bestreden besluit slechts 'ten illustratieve titel' weergegeven en zijn er geen directe rechtsgevolgen aan verbonden waardoor deze afbakening geen administratieve rechtshandeling uitmaakt in de zin van artikel 14, eerste lid van de R.v.St.-wet.

2. Verzoekster kan met de hierboven aangehaalde overwegingen vanwege verweerster onmogelijk akkoord gaan en dit omwille van de volgende redenen:

2.1. Vooreerst blijft verzoekster van oordeel dat verweerster de door de Grondwet en de Bijzondere Wetten aan haar verleende bevoegdheid is te buiten gegaan door op het voorbehouden terrein van de wetgevende macht - in casu het Vlaamse Parlement - te treden.

In een recent arrest van 28 juni 2004 oordeelde uw Raad nog het volgende:

'Overwegende dat ook al kan de uitvoerende macht bij de uitoefening van zijn opdracht op grond van artikel 108 van de Grondwet, de strekking van de wet niet verruimen noch beperken, het aan de Koning toch toekomt om uit het beginsel van de wet en haar algemene economie de gevolgtrekkingen af te leiden welke daaruit natuurlijk voortvloeien volgens de geest die aan het ontwerpen van de wet ten grondslag lag en de doeleinden die zij nastreeft; dat de Koning nochtans de draagwijdte van de wet niet mag uitbreiden noch beperken, en evenmin, in de gevallen waarin de wetgever de grenzen van zijn verordenende bevoegdheid uitdrukkelijk heeft bepaald, die grenzen te buiten gaan'.

2.2. In casu heeft verweerster de rechtsfiguur 'visiegebied' in het leven geroepen middels het besluit van 27 juni 2003 en dit zonder dat daarvoor enige decretale basis bestaat.

De invoering van dit begrip kan zeker niet gekwalificeerd worden als een normale, logische gevolgtrekking van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu of de algemene economie van dit decreet.

Immers is het duidelijk dat verweerster, gelet op de definitie die zij aan de notie 'visiegebied' heeft gegeven in artikel 1, 6° van het besluit van 27 juni 2003, een bepaald rechtsgevolg voor ogen heeft met betrekking tot de onroerende goederen die als visiegebied zijn aangemerkt. Zulks blijkt ook uit haar schrijven van 2 februari 2004 (...) en uit haar memorie van antwoord (...). Hiervoor bestaat in het geheel geen decretale basis.

Daarenboven speelt de afbakening van een visiegebied nog volgens het besluit van 27 juni 2003 een cruciale rol bij de procedure erkenning van een natuurreservaat. Zodoende heeft verweerster een modaliteit in het leven geroepen voor het afbakenen van een natuurreservaat die geen decretale basis heeft én daarenboven niet voor de hand liggend is of noodzakelijk is voor de uitvoering van het natuurdecreet.

Stellen dat de afbakening van het visiegebied in casu slechts ten illustratieve titel is gebeurd, zoals verweerster aanhaalt op pagina 10 van haar memorie van antwoord, is zodoende niet correct. Het door haar in het bestreden besluit

aangeduide visiegebied heeft weldegelijk een rol gespeeld bij de afbakening van het natuurreservaat en de uitbreidingszone.

Slotom is dan ook dat verweerster niet bevoegd was om de notie 'visiegebied' in het leven te roepen en deze notie te laten meespelen in de afbakening van het natuurreservaat en de bijhorende uitbreidingszone, waarvan sprake in het bestreden besluit. De bepalingen uit het besluit van 27 juni 2003 met betrekking tot het visiegebied dienen zodoende op basis van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden verklaard.

Hierdoor zijn de bestreden bepalingen vanzelfsprekend ook manifest onwettig.

2.3. Het feit dat verweerster zich beroept op haar zgz. 'politiek' waarbij zij van oudsher open gebieden zou beschermen, hetgeen ten andere niet blijkt uit een eenvoudige visuele toets van dit land, en waarvan het besluit van 27 juni 2003 en het bestreden besluit een consequente verlenging zouden zijn, kunnen vanzelfsprekend geen rechtvaardiging zijn voor de hierboven aangehaalde machtsoverschrijding. De uitvoerende macht kan immers onmogelijk de aan haar door de Grondwet of de Bijzondere Wetten toegekende bevoegdheden overschrijden door te verwijzen naar het verleden of naar andere beleidsdomeinen. Zulks zou neerkomen op niets meer dan willekeur.

2.4. Wat de schending van het legaliteitsbeginsel betreft door het invoeren van de notie 'visiegebied' verwijst verzoekster naar haar inleidende verzoekschrift tot nietigverklaring.

3. Het eerste onderdeel is aldus gegrond.

§2. Tweede onderdeel: wat betreft de grondwettigheid van de aanduiding van een uitbreidingszone in de bestreden beslissing

1. Verweerster meent in haar memorie van antwoord dat er in het Natuurdecreet een voldoende duidelijke definitie wordt gegeven van wat onder een uitbreidingszone dient verstaan te worden. Zij verwijst daarvoor naar de artikelen 33, lid 3 en 37, § 1, lid 1, 2° van dit Natuurdecreet.

Daarenboven dient de notie uitbreidingszone begrepen te worden in zijn spraakgebruikelijke betekenis.

Bovendien wordt bij de kwalificatie van een uitbreidingszone eerst een visiegebied vastgesteld om vervolgens de kadastrale afdelingen die geheel of partieel binnen dit visiegebied gelegen zijn te screenen op hun gewestplanbestemmingen, zoals vernoemd in artikel 37 van het Natuurdecreet.

Indien deze kadastrale afdelingen de bestemmingen hebben uit dit artikel worden zij aangeduid als uitbreidingszone. Verweerster verwijst in dat verband naar een aantal precedentes waarbij andere uitbreidingszones werden vastgesteld.

Verweerster meent ten slotte in haar memorie dat het stellen van een prejudiciële vraag terzake niet relevant is voor de oplossing van het voorliggende geschil.

2. Verzoekster kan wat dit onderdeel betreft in hoofdzaak volstaan met te verwijzen naar hetgeen zij ontwikkeld heeft in haar inleidende verzoekschrift tot nietigverklaring.

Louter volledigheidshalve wenst zij echter nog als volgt te reageren op de memorie van antwoord van verweerster:

2.1. Verweerster slaat de bal compleet mis daar waar zij op pagina 11 van

haar memorie van antwoord voorhoudt dat er in het Natuurdecreet weldegelijk een decretale basis voor handen is voor wat onder een uitbreidingszone dient verstaan te worden.

Het is daarentegen duidelijk dat nergens in het Natuurdecreet een definitie wordt gegeven van wat precies onder een uitbreidingszone dient verstaan te worden of criteria worden aangereikt waaraan zulke zone dient te voldoen om door de overheid als dusdanig erkend te kunnen worden. Verweerster geeft zulks zelfs met zoveel woorden toe op pagina 14 van haar memorie van antwoord.

In artikel 33, lid 3 van het Natuurdecreet kan enkel gelezen worden dat binnen de groengebieden, bosgebieden en bosuitbreidingsgebieden of het VEN een uitbreidingszone kan vastgesteld worden. Van specifieke criteria is echter geen sprake, en dit niettegenstaande de specifieke gevolgen die verbonden zijn aan zulke vaststelling (voorkooprecht en strafsancties). Uit artikel 33, lid 3 van het Natuurdecreet blijkt in ieder geval niet dat alle groengebieden, bosgebieden en bosuitbreidingsgebieden of stukken uit het VEN automatisch als uitbreidingszone dienen vastgesteld te worden. Het is dan maar de vraag welke criteria terzake spelen voor een eventuele vaststelling. Het is evident dat deze criteria niet voor het eerst in een vaststellingsbesluit kunnen gecreëerd worden, doch dat dit dient te gebeuren in het Natuurdecreet zelf.

Alleen om deze reden is de voorgestelde prejudiciële vraag van verzoekster onontbeerlijk in de beslechting van onderhavig(e) zaak.

2.2. Het is evident dat de verwijzing in de memorie van antwoord naar de spraakgebruikelijke betekenis van een juridische notie die zeer concrete gevolgen met zich meebrengt voor de rechtsonderhorigen - er kan in dit verband naar het voorkooprecht uit artikel 37 van het Natuurdecreet en de strafsancties uit artikel 58 van hetzelfde decreet verwezen worden - op zich niet kan volstaan om te voorkomen dat een bepaalde bepaling in strijd is met de Grondwet en de daarin vervatte grondbeginselen (legaliteitsbeginsel en het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel).

Het is daarentegen aan de decreetgever om in het decreet zélf duidelijk aan te geven welke de exacte draagwijdte is van een bepaalde juridische term. Zulks is in casu echter niet gebeurd waardoor de opgeworpen prejudiciële vraag voor het Arbitragehof noodzakelijk is.

2.3. Verzoekster frons tenslotte haar wenkbrauwen over de procedure die verweerster op pagina 12 van haar memorie van antwoord schetst inzake het vaststellen van een uitbreidingszone. Dergelijke procedure blijkt in ieder geval niet uit het Natuurdecreet en lijkt aldus te geschieden zonder welkdanige decretale basis dan ook. Het feit dat er in het verleden op dezelfde wijze uitbreidingszones zouden zijn vastgesteld doet hieraan om evidente redenen geen afbreuk. Verzoekster heeft ten andere geen belang wat deze door verzoekster aangehaalde precedënten betreft.

Hierdoor alleen al is de vaststelling van een uitbreidingszone in het bestreden besluit behept met een flagrante onwettigheid".

11. In haar laatste memorie beklemt de verzoekende partij met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel dat geen decretale criteria

bestaan voor de aanduiding van een uitbreidingszone en dat zulks wegens het gevaar voor willekeur onaanvaardbaar is in een democratische rechtsstaat.

### *Beoordeling*

#### *Eerste onderdeel*

12. In het bestreden besluit wordt het gebied "De Zwinduinen en -polders" aangewezen als Vlaams natuurreservaat op grond van artikel 33, eerste lid, van het natuurbehouddecreet. Het gaat om een beschermd gebied dat, na advies van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud, door de Vlaamse regering is aangewezen op gronden die het Vlaamse Gewest in eigendom heeft. Nergens in de tekst van het bestreden besluit of in de daarbij gevoegde kaarten wordt gewag gemaakt van een "visiegebied".

Het besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies vindt zijn rechtsgrond in de artikelen 36 en 44 van het natuurbehouddecreet.

Artikel 36 van het natuurbehouddecreet heeft, evenals de bepalingen van het besluit van 27 juni 2003 die dit artikel uitvoeren, uitsluitend betrekking op de in artikel 33, tweede lid, van dat decreet bedoelde erkenning van natuurreservaten zijnde - zoals laatstgenoemde bepaling stelt - "een beschermd gebied, niet bedoeld onder het eerste lid, dat na advies van de Raad door de Vlaamse regering wordt erkend op verzoek van de eigenaar en/of diegene die het gebruiksrecht heeft, mits beider toestemming, of van de beheerder, mits de eigenaar ermee instemt".

De bestreden beslissing werd niet genomen op grond van het besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003. De verwerende partij heeft geen visiegebied, in de zin van voormeld besluit, ingesteld. Bijgevolg kan de



verzoekende partij geen dienstig middel ontlenen aan de beweerde onwettigheid van de rechtsfiguur "visiegebied".

### *Tweede onderdeel*

13. Artikel 37, § 1, zesde lid, van het natuurbehouddecreet luidt als volgt :

"De onroerende goederen die verworven worden door uitoefening van het voorkooprecht in het VEN en in de natuurreservaten en hun uitbreidingszone, worden in de regel aangewezen als Vlaams natuurreservaat, bosreservaat of domeinbos of, na gebruiksoverdracht aan een erkende terreinbeherende natuurvereniging, erkend als natuurreservaat".

Uit voormelde bepaling blijkt dat de onroerende goederen die gelegen zijn in een uitbreidingszone door uitoefening van het voorkooprecht in beginsel bestemd zijn voor de opname in het natuurreservaat waarmee het een samenhangend gebied zal vormen. Ook in de normale spraakgebruikelijke betekenis moet het begrip "uitbreidingszone" begrepen worden als een gebied dat in de toekomst in aanmerking komt voor opname in het natuurreservaat waardoor dit laatste "uitgebreid" wordt.

Aangezien de verzoekende partij niet kan worden bijgetreden waar zij stelt volledig in het duister te tasten omtrent de betekenis van het begrip uitbreidingszone, vervalt de premisse van de door haar gesuggereerde prejudiciële vraag. Een verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof is enkel ontvankelijk indien er, in de interpretatie die moet worden gegeven aan de toe te passen bepaling, aanleiding bestaat tot een conflict waarvan de regeling behoort tot de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof. Aan die voorwaarde is te dezen niet voldaan.

### *Conclusie*

14. Het eerste middel is niet gegrond.

## *B. Tweede middel*

### *Standpunt van de partijen*

15. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 33 van het natuurbehouddecreet, het redelijkheidsbeginsel, de zorgvuldigheidsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel en van de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

In haar verzoekschrift zet de verzoekende partij het volgende uiteen :

"§1. Eerste onderdeel: wat betreft de aanduiding van de uitbreidingszone in de bestreden beslissing

1. In artikel 33 van het Natuurdecreet wordt bepaald dat de Vlaamse regering een uitbreidingszone 'kan' vaststellen bij een natuurreservaat waarbinnen het recht van voorkoop van toepassing is conform artikel 37 van het Natuurdecreet.

De decreetgever heeft geenszins in een verplichting voorzien voor de regering om een dergelijke uitbreidingszone vast te stellen. Zodoende beschikte verweerster over een ruime discretionaire bevoegdheid om al dan niet een uitbreidingszone bij het natuurreservaat 'De Zwinduinen en - polders' aan te duiden.

2. Het beschikken over een dergelijke discretionaire bevoegdheid noopt de uitvoerende macht ertoe om haar beleidskeuzes afdoende te motiveren. Dit is des te meer het geval indien een (reglementair) besluit rechtstreekse gevolgen met zich meebrengt voor de rechtsonderhorigen, zoals het geval is gelet op het voorkooprecht ten gunste van het Vlaamse Gewest conform artikel 37 van het Natuurdecreet.

3. Verzoekster stelt vast dat in de bestreden beslissing helemaal niet wordt gemotiveerd waarom in casu zoveel uitbreidingszone werd vastgelegd rond het natuurreservaat en waarom de aangeduide gebieden beantwoorden aan de criteria voor een uitbreidingszone.

4. Indien de bijhorende kaart wordt geanalyseerd waarop onder meer de uitbreidingszone is aangegeven, valt op dat deze zelfs geen aaneengesloten geheel vormt met het natuurreservaat.

Verzoekster stelt in het bijzonder vast dat er tussen het Koningsbos, waartoe ook verzoeksters eigendommen in de Eikenlaan en de Hazegradijk te Knokke-Heist behoren, en het kwestieuze natuurreservaat een strook zit met als (gewestplan)bestemming woongebied. Dit stuk van de uitbreidingszone is met andere woorden geëncloveerd.

Men kan zich niets voorstellen bij een uitbreidingszone die niet eens aansluit met het natuurreservaat, waarvoor het zgs. een uitbreiding kan vormen. Alvast

wordt in de bestreden beslissing geenszins ingegaan op deze aberratie.

5. Zodoende staat de schending van de motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel zonder meer vast.

6. Het eerste onderdeel is gegrond.

§2. Tweede onderdeel: wat betreft de opname van het vogel- en wandelpark in de uitbreidingszone

1. Uit de bestreden beslissing en de bijhorende kaart blijkt dat het vogel- en wandelpark van verzoekster - alsmede de enige toegangsweg tot dit park, zijnde de Graaf Leon Lippensdreef - opgenomen zijn in de uitbreidingszone links van het natuurreservaat (...).

2. Dit gaat flagrant in tegen de verwachtingen die verweerster heeft geschept met het besluit van 18 juli 2003 houdende definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van (onder meer) de Zwinstreek.

In dit besluit werd het vogelpark expliciet geweerd uit het VEN. Op pagina 19 van dit besluit kan gelezen worden (...):

'Omwille van het hoge recreatieve gehalte en de beperkte natuurwaarde wordt het vogelpark (dit is het toeristisch hoogrecreatieve gedeelte met de vogelkooien en de begeleidende infrastructuur) geschrapd uit de afbakening'.

3. Als een donderslag bij heldere hemel dient verzoekster thans vast te stellen dat haar vogel- en wandelpark - alsmede de enige toegangsweg ernaar, zijnde de Graaf Leon Lippensdreef - erkend werden als een deel van de uitbreidingszone bij het natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders'.

Daardoor wordt verzoekster toch geconfronteerd met een voorkeepsrecht ten aanzien van haar park.

Verzoekster ziet niet in waarom dit park - waarvan de overheid enkele maanden geleden nog erkende dat er slechts een beperkte natuurwaarde heerst - nu plots kan beantwoorden aan de erkenningscriteria voor een uitbreidingszone bij een natuurreservaat, hetgeen ten node impliceert (of zou moeten impliceren) dat er een ... hoge natuurwaarde (...) aanwezig is.

4. Verweerster kan niet wettig twee tegenstrijdige standpunten innemen over hetzelfde onderwerp in amper vijf maanden tijd. Er kan in casu onmogelijk gesteld worden dat het vogel- en wandelpark van verzoekster een voldoende natuurwaarde heeft om in aanmerking te komen om natuurreservaat te worden.

Door verzoeksters park (én de enige toegangsweg ernaar) toch vast te stellen als uitbreidingszone heeft verweerster een evidente schending gemaakt van de motiveringsplicht die op haar weegt en op het rechtzekerheidsbeginsel.

5. Het tweede onderdeel is gegrond.

§3. Derde onderdeel: wat betreft de stilzwijgende uitbreiding van de uitbreidingszone

1. Verzoekster stelt vast dat er een discrepantie bestaat tussen de aanduiding van de uitbreidingszone bij het natuurreservaat in de tekst van de bestreden beslissing en de bijhorende kaarten.

In de tekst bij het besluit wordt als uitbreidingszone vastgesteld : 'gemeente Knokke-Heist, kadastrale afdeling 2, secties E, F en G en kadastrale afdeling 3, sectie K, (...) waarbinnen het recht van voorkoop conform artikel 37 van

voormeld decreet van toepassing is'.

Op de bijhorende kaart (...) komen deze hierboven opgesomde secties echter overeen met de aanduiding van het visiegebied ('situering Vlaams natuurreservaat'), doch geenszins met de aangeduide uitbreidingszone die een veel kleinere oppervlakte beslaat.

2. Verzoekster heeft verweerster op deze discrepantie gewezen met brieven van 15 januari en 6 februari 2004 (...).

Verweerster heeft hierop (...) als volgt geantwoord in haar schrijven van 11 februari 2004 (...):

'(...) De tekst van het betreffend ministerieel besluit stelt dus een uitbreidingszone waarbinnen het recht van voorkoop van toepassing is in de vermelde kadastrale afdelingen en secties van de gemeente Knokke-Heist vast, maar neemt niet de totale oppervlakte van die vermelde kadastrale afdelingen en secties op in de vastgestelde uitbreidingszone. Vermits het betreffend ministerieel besluit bovendien expliciet vermeldt dat binnen die uitbreidingszone het recht van voorkoop conform artikel 37 van het natuurbehouddecreet van toepassing is en vermits dat artikel 37 van het natuurbehouddecreet bepaalt dat 'het Vlaams Gewest het recht van voorkoop bij verkoop van onroerende goederen heeft: (...) 2. in de natuurreservaten en hun uitbreidingszone gelegen binnen de groen- en bosgebieden, de bosuitbreidingsgebieden en de met al deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening', is het zonder meer duidelijk dat de vastgestelde uitbreidingszone enkel de in artikel 37 vermelde bestemmingscategorieën binnen de vermelde afdelingen en secties van de gemeente Knokke-Heist omvat.

Op de kaartbijlage van het betreffend ministerieel besluit werd de vaststelling van de uitbreidingszone (volgens de legende van die kaart weergegeven door geruite arcering) eveneens gelinkt aan artikel 37, §1, 2° van het natuurbehouddecreet, in de zin dat enkel de gebieden die binnen de secties E, F en G van de 2de afdeling en de sectie K van de 3de afdeling van Knokke-Heist een planologische bestemmingscategorie hebben die onder artikel 37, §1, 2° van het natuurbehouddecreet vermeld worden, werden gearceerd.(...)'

3. In hoofdorde stelt verzoekster vast dat er niettegenstaande bovenstaande uitleg van verweerster er toch een discrepantie blijft bestaan tussen de tekst en het bijhorend plan van het bestreden besluit.

4. Ondergeschikt. Verweerster stelt als het ware dat een groter aantal percelen tekstueel weliswaar werden aangeduid als uitbreidingszone, doch dat slechts een beperkt deel hiervan effectief als uitbreidingszone kan worden aanzien gelet op de bestemmingsvoorschriften die maken dat enkel groen- en bosgebieden, bosuitbreidingsgebieden en gebieden die behoren tot het VEN als uitbreidingszone kunnen worden aangemerkt.

Verzoekster stelt echter vast dat dergelijke gang van zaken een stilzwijgende of impliciete uitbreiding van de uitbreidingszone mogelijk maakt, hetgeen op gespannen voet leeft met het zorgvuldigheidsbeginsel dat op verweerster rust. Inderdaad, indien een bepaald gebied dat deel uitmaakt van de opgesomde

kadastrale secties uit de tekst van het besluit door een bestemmingswijziging een bestemming krijgt waardoor het in aanmerking kan komen om uitbreidingszone bij een natuurreservaat te worden -gelet op artikel 33 van het Natuurdecreet-, zal het door de gebruikte techniek van verweerster onmiddellijk en op stilzwijgende wijze deel uitmaken van de uitbreidingszone, zoals vastgesteld bij de bestreden beslissing.

5. Het spreekt voor zich dat het voorgaande drastisch indruist tegen het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel dat stelt dat elke administratieve beslissing met kennis van zaken moet genomen worden en terzake afdoende gemotiveerd moet zijn. Dergelijke impliciete aanwijzing van een uitbreidingszone druist manifest in tegen deze beginselen".

16. De verwerende partij antwoordt hetgeen volgt :

"2.2. In het eerste onderdeel van het tweede middel werpt verzoekende partij op dat in de bestreden beslissing helemaal niet zou worden gemotiveerd waarom in casu de uitbreidingszone werd vastgelegd rond het natuurreservaat en waarom de aangeduide gebieden beantwoorden aan de criteria voor een uitbreidingszone.

Vooreerst dient opgemerkt dat er nergens in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu sprake is van criteria voor de opname van gebieden in de uitbreidingszone van een Vlaams natuurreservaat.

Bovendien is deze opmerking onjuist. In de aanhef van het bestreden besluit wordt de afbakening van de vastgestelde uitbreidingszone wel degelijk als volgt gemotiveerd:

'Overwegende dat het uit het perspectief van de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van het natuurlijk milieu, de natuurlijke habitats en de habitats van soorten zoals bedoeld in artikel 2 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999 en 19 juli 2002, aangewezen is het als natuurreservaat te beheren gebied in de toekomst uit te breiden met actueel en of potentieel ecologisch waardevolle terreinen die gelegen zijn in het in uitvoering van de overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn als woongebied voor vogels, opgemaakt te Ramsar op 2 februari 1971, afgebakend waterrijk gebied 'Het Zwinreservaat', in de in uitvoering van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake het behoud van de vogelstand afgebakende speciale beschermingszone '3.3. Het Zwin', in de in uitvoering van de richtlijn 92/43/EEG van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aangemelde speciale beschermingszones 'BE2500001 (1-33) Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin' en 'BE2500002 (1-31) Polders', en de door het gewestplan Brugge-Oostkust of andere bestemmingsplannen of ruimtelijke uitvoeringsplannen vastgelegde groengebieden te Knokke-Heist'.

Voorts is het zo dat de door het bestreden besluit vastgestelde uitbreidingszone van het Vlaams natuurreservaat 'De Zwinduinen en -polders' overeenstemt met de door de bestemmingsplannen als 'groengebied' bestemde deelgebieden van de compilatie van de in de hierboven aangehaalde overweging uit de aanhef van het bestreden besluit vermelde Ramsar-gebied, 'Europese Vogelrichtlijngebieden' en 'Europees habitatrichtlijngebied' die allen ruimtelijk deels onderling overlappen en deels onderling complementair zijn.

Het eerste onderdeel van het tweede middel is ongegrond.

2.3. Het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu bepaalt nergens dat de uitbreidingszone van een natuurreservaat een aaneengesloten geheel moet vormen.

De praktijk wijst trouwens uit dat vele natuurreservaten, zoals bijvoorbeeld 'Het Schipgat, de Doornpanne en de Hoge Blekker' te Koksijde en 'De Uitkerkse Polder' tussen Blankenberge, Zuienkerke en Wenduine, zelfs uit lappendekens van onderling afgezonderde percelen bestaan, zonder dat deze ruimtelijke verspreiding het beheer van die natuurreservaten zou verhinderen.

Anderzijds moet erop gewezen worden dat krachtens artikel 37 van het natuurbehouddecreet enkel percelen die gelegen zijn in groen-, bos- en bosuitbreidingsgebieden of het VEN onder het voorkeurecht van het Vlaams Gewest vallen. Door deze bepaling werd de cartografisch weergegeven aanduiding van de uitbreidingszone beperkt tot de door het gewestplan Brugge-Oostkust vastgelegde groengebieden.

2.4. Het zogenaamd Koningsbos (in feite de beboste Blinkaartduinen), dat door het gewestplan is bestemd als 'N: natuurgebied', is nog ruimtelijk verbonden met de als Vlaams natuurreservaat aangewezen Zwinduinen, die door het gewestplan zijn bestemd als 'R: natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreservaat', via de binnenduinen en duinzoom van de Oude Hazegraspolder, die in uitvoering van de zogenaamde 'Duinendecreten' aangeduid zijn als 'voor het duingebied belangrijk landbouwgebied'. De binnenduinen en duinzoom van de Oude Hazegraspolder, die de ecologische en ruimtelijke verbinding vormen tussen de twee 'blokken' van de uitbreidingszone, konden echter zelf niet in die uitbreidingszone worden opgenomen omwille van het feit dat zij door het gewestplan bestemd zijn als 'agrarisch gebied met landschappelijke waarde', een planologische bestemmingscategorie waarop het voorkeurecht krachtens artikel 37 van het natuurbehouddecreet niet kan opgelegd worden.

Tevens blijkt de ruimtelijke samenhang tussen de beboste Blinkaartduinen, de binnenduinen van de Oude Hazegraspolder en het reeds aangewezen Vlaams natuurreservaat 'de Zwinduinen en -polders' uit de cartografische weergave van de in uitvoering van de Europese Habitatrichtlijn 92/43/EEG aangemelde speciale beschermingszone 'BE2500001 (1-33) Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin'.

2.5. Ten onrechte wordt verder door verzoekende partij voorgehouden dat het bestreden besluit flagrant tegen de bestaande verwachtingen in zou gaan, door verwerende partij gecreëerd met het besluit van 18 juli 2003 houdende de definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van (onder meer) de Zwinstreek.

Vermits het besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2003 slechts op de afbakening van het VEN, eerste fase, slaat, dient hierbij niet te worden uitgesloten dat de volgende fasen van het VEN, eventueel met inbegrip van onder andere het Vogelpark van het Zwin, kan worden afgebakend. Dat het Vogelpark uit het VEN, eerste fase is uitgesloten, is een louter politieke beslissing die afwijkt van het advies van de MINA-raad van 19 maart 2003, -die het behoud van het vogelpark in het betreffend GEN bepleitte-, en die niet uitsluit dat het vooralsnog in één van de volgende fasen van de afbakening van het VEN wél wordt opgenomen.

Aan verwerende partij kan dan ook geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel worden verweten.

2.6. Waar verzoekende partij vervolgens beweert dat er een discrepantie zou bestaan tussen de tekst en het bijhorend plan van het bestreden besluit, kan alleen maar worden vastgesteld (...) dat de hierbij aangehaalde stelling van verzoekende partij nergens met feitelijke noch juridische argumenten wordt onderbouwd.

Het Natuurbehouddecreet legt namelijk geen specifieke vormvereisten op met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten die de uitbreidingszones van natuurreservaten vaststellen. In het hogergeciteerd besluit van 29 juni 1999 houdende de vaststelling van de uitbreidingszones van de Vlaamse reservaten was zelfs helemaal geen situerings- of ander plan gevoegd.

2.7. Het bij het -deels- bestreden Ministerieel besluit van 2 december 2003 gevoegd situeringsplan is dan ook eerder facultatief illustrerend van aard, gezien de gronden, die binnen de opgesomde kadastrale entiteiten zijn gelegen, en die als uitbreidingszone moeten worden beschouwd, reeds voldoende duidelijk zijn gekend.

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

Artikel 2 van het bestreden besluit meldt expliciet dat 'binnen de uitbreidingszone (. . .) het recht van voorkoop conform artikel 37 van voormeld decreet van toepassing is'. Gelet op de planologische beperkingen van het betreffend artikel van het natuurbehouddecreet, is te dezen in het geheel geen discrepantie tussen tekst en cartografische afbakening".

17. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij nog het volgende :

"§1. Eerste onderdeel: wat betreft de aanduiding van de uitbreidingszone in de bestreden beslissing

1. Verweerster poneert in haar memorie van antwoord met betrekking tot dit

onderdeel dat nergens in het Natuurdecreet sprake is van criteria waaraan een bepaald gebied dient getoetst te worden om vastgesteld te worden als uitbreidingszone.

Daarenboven meent zij dat in het bestreden besluit weldegelijk afdoende is gemotiveerd waarom de uitbreidingszone werd weerhouden.

Tenslotte meent zij nog dat er geen wettelijke bepaling bestaat die zegt dat een uitbreidingszone van een natuurreservaat een aaneengesloten geheel moet vormen.

2. Vooreerst wijst verzoekster erop dat verweerster blijkbaar zelf de mening is toegedaan dat er in het Natuurdecreet geen criteria kunnen gelezen worden op basis waarvan een bepaald gebied als uitbreidingszone kan aangemerkt worden. Verzoekster verwijst in dit verband naar het tweede onderdeel van haar eerste middel.

3. Voorts kan verzoekster zich onmogelijk akkoord verklaren met het standpunt van verweerster dat het bestreden besluit - voor wat betreft de aanduiding van een uitbreidingszone - wel afdoende zou gemotiveerd zijn.

De passage waarnaar verweerster op pagina 14 van haar memorie van antwoord verwijst is niets meer dan een loutere stijlformule en houdt zeker en vast geen afdoende motivering in waarom precies de eigendommen van verzoekster moeten vastgesteld worden als uitbreidingszone bij een natuurreservaat.

4. Het kan tenslotte dan misschien wel zo zijn dat er geen enkele bepaling bestaat die zegt dat een uitbreidingszone een aaneengesloten geheel moet vormen, doch verzoekster is van oordeel dat alvast in een spreekwoordelijke betekenis het begrip uitbreidingszone een aaneengeslotenheid vergt met de zone waarvan zij de (toekomstige) uitbreiding vormt. Komt daarbij dat het feit dat haar gronden in het Koningsbos niet aansluiten met het kwestieuze natuurreservaat het niet evident maakt dat deze gronden een werkelijke natuurwaarde hebben.

Het feit dat de binnenduinen en duinzoom van de Oude Hazegraspolder door zijn gewestplanbestemming (agrarisch gebied) onmogelijk als uitbreidingszone kan worden gekwalificeerd, versterkt dit inzicht alleen maar.

Verzoekster meent dat het minstens aan verweerster was om voldoende en concreet te motiveren (bijvoorbeeld aan de hand van ecologische studies) waarom haar gronden (bijvoorbeeld aan het Koningsbos) als uitbreidingszone bij een natuurreservaat moesten weerhouden worden. Dit is in casu echter niet gebeurd zodat de schending van de motiveringsplicht hier een vaststaand feit is.

5. Het eerste onderdeel is gegrond.

§2. Tweede onderdeel: wat betreft de opname van het vogel- en wandelpark in de uitbreidingszone

1. Verweerster meent in haar memorie van antwoord dat het besluit van 18 juli 2003 slechts op de afbakening van de eerste fase van het VEN betrekking heeft en dat het een 'louter politieke beslissing' is dat het vogelpark van verzoekster daar niet werd in opgenomen.

2. Zoals verzoekster reeds argumenteerde met betrekking tot haar belang gaat het niet op dat verweerster de ene keer zus oordeelt over de natuurwaarde in het vogelpark en de andere keer zo. Verweerster dient zich zoals elke administratieve overheid te houden aan het vertrouwensbeginsel. Het besluit



van 18 juni 2003 houdende definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor de GEN en GENO voor de Zwinstreek kan in ieder geval niet 'pour les besoins de la cause' a posteriori gekwalificeerd worden als 'een louter politieke beslissing'. Dit besluit is weldegelijk een administratieve beslissing waaruit onmiddellijke rechtsgevolgen voortvloeien en is in die zin volstrekt gelijkwaardig aan het bestreden besluit.

3. Het tweede onderdeel is aldus gegrond.

§3. Derde onderdeel: wat betreft de stilzwijgende uitbreiding van de uitbreidingszone

1. Verzoekster stelt vast dat verweerster niet antwoordt op haar kritiek met betrekking tot een toekomstige automatische en stilzwijgende uitbreiding van de uitbreidingszone bij gewestplanwijzigingen".

18. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij met betrekking tot het eerste onderdeel dat de ligging van de percelen in vogel- en/of habitatrictlijngebied niet volstaat om de aanduiding als uitbreidingszone te verantwoorden en dat de opname van het Koningsbos in de uitbreidingszone volstrekt willekeurig en kennelijk onredelijk is omdat niet is aangetoond dat er een natuurlijke band, laat staan een samenhang, bestaat met het verder gelegen natuurreservaat.

### *Beoordeling*

#### *Eerste onderdeel*

19. Met betrekking tot de vaststelling van de uitbreidingszone wordt in het bestreden besluit het volgende overwogen :

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

Het Zwin', in de in uitvoering van de richtlijn 92/43/EEG van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aangemelde speciale beschermingszones 'BE2500001 (1-33) Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin' en 'BE2500002 (1-31) Polders', en de door het gewestplan Brugge-Oostkust of andere bestemmingsplannen of ruimtelijke uitvoeringsplannen vastgelegde groengebieden te Knokke-Heist".

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

Wat betreft de ruimtelijke samenhang van de uitbreidingszone en het natuurreservaat verwijst het bestreden besluit naar het habitatrictlijngebied BE2500001 "Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin", waarbinnen het Koningsbos en het natuurreservaat "De Zwinduinen en -polders" een aaneengesloten geheel vormen.

#### *Tweede onderdeel*

20. Aangezien de verzoekende partij niet langer eigenaar is van het vogel- en wandelpark, heeft zij geen belang bij dit middelonderdeel.

### *Derde onderdeel*

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

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

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

De wettigheid van artikel 2 van het bestreden besluit wordt niet aangetast door de gebeurlijk gebrekkige bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van 22 december 2003.

### *Conclusie*

22. Het tweede middel is deels niet ontvankelijk en deels ongegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwierpt het beroep.**

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

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

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

**De griffier**

**De voorzitter**

**Elisabeth Impens**

**Luc Hellin**