RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.851/1/V
t.e.m.
53.886/1/V
van 18 september 2013

over

ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van speciale beschermingszones en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten

Op 23 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 21 oktober 2013, een advies te verstrekken over

- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2100019 Het Blak, Kievitsheide, Ekstergoor en nabijgelegen Kamsalamanderhabitats' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.851/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2100017 Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.852/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2200043 Bosbeekvallei en aangrenzende bos- en heidegebieden te As-opglabbeek-Maaseik' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.853/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2200028 De Maten' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone 'BE2200626 De Maten' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.854/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone BE2400014 'Demervallei' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone BE222316 'De Demervallei' en van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.855/1/V)
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2400011 Valleien van de Dijle, Laan en IJse met aangrenzende bos- en moerasgebieden' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone 'BE2422315 De Dijlevallei' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.856/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2500001 Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones 'BE2500121 Westkust' en 'BE2501033 Het Zwin' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.857/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2100045 Historische fortengordels van Antwerpen als vleermuizenhabitat' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.858/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2100040 Bovenloop van de Grote Nete met Zammels Broek, Langdonken en Goor' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.859/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone BE2400009 'Hallerbos en nabije boscomplexen met brongebieden en heiden' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.860/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2200038 Bossen en kalkgraslanden van Haspengouw' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten (53.861/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2100020 Heesbossen, Vallei van Marke en Merkske en Ringven met valleigronden langs de Heerlese Loop' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten (53.862/1/V);

- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2200035 Mechelse heide en vallei van de Ziepbeek 'en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone 'BE2200727 Mechelse heide en Vallei van de Ziepbeek' van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.863/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2200041 Jekervallei en bovenloop van de Demervallei' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten (53.864/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2100015 Kalmthoutse Heide' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone 'BE2100323 Kalmthoutse Heide' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.865/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2100026 Valleigebied van de Kleine Nete met brongebieden, moerassen en heiden' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones 'BE2100424 De Zegge' en 'BE2101639 De Ronde Put' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.866/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2200037 Uiterwaarden langs de Limburgse Maas met Vijverbroek' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.867/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2200030 Mangelbeek en heide- en vengebieden tussen Houthalen en Gruitrode' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingzone 'BE2220313 Houthalen-Helchteren, Meeuwen-Gruitrode en Peer' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.868/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszones 'BE2200032 Hageven met Dommelvallei, Beverbeekse heide, Warmbeek en Wateringen'; 'BE2200033 Abeek met aangrenzende moerasgebieden'; 'BE2200034 Itterbeek met Brand, Jagersborg en Schootsheide en Bergerven' en tot definitieve vaststelling voor die zones en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn, aangewezen speciale beschermingszone 'BE2221314 Hamonterheide, Hageven, Buitenheide, Stamprooierbroek en Mariahof' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.869/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2200042 Overgang Kempen-Haspengouw' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.870/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2200036 Plateau van Caestert met hellingbossen en mergelgrotten' en tot definitieve vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.871/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2500002 Polders' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones 'BE2500932 Poldercomplex', 'BE2301134 Krekengebied' en 'BE2501033 Het Zwin' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.872/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2100016 Klein en Groot Schietveld' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone 'BE2101437 De Maatjes, Wuustwezelheide en Groot Schietveld' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (53.873/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2300006 Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van

de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones 'BE2301235 Durme en Middenloop van de Schelde', 'BE2301336 Schorren en polders van de Beneden-Schelde' en het onderdeel Blokkersdijk van de speciale beschermingszone 'BE2300222 De Kuifeend en Blokkersdijk' van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.874/1/V);

- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone BE2100024 'Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone BE2101538 'Arendonk, Merksplas, Oud-Turnhout, Ravels en Turnhout' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.875/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2400010 - Valleigebied tussen Melsbroek, Kampenhout, Kortenberg en Veltem' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.876/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2200031 Valleien van de Laambeek, Zonderikbeek, Slangebeek en Roosterbeek met vijvergebieden en heiden' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones 'BE2219312 Het Vijvercomplex van Midden-Limburg' en 'BE2200525 Bokrijk en omgeving' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.877/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2300007 Bossen van de Vlaamse Ardennen en andere Zuidvlaamse bossen' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.878/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2200039 Voerstreek' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.879/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2500003 West-Vlaams Heuvelland' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.880/1/V)
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2400012 Valleien van de Winge en de Motte met valleihellingen' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.881/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2300005 Bossen en heiden van zandig Vlaanderen: oostelijk deel' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.882/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2500004 Bossen, heiden en valleigebieden van zandig Vlaanderen: westelijk deel' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.883/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2300044 Bossen van het zuidoosten van de zandleemstreek' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.884/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing van de speciale beschermingszone 'BE2400008 Zoniënwoud' en tot definitieve vaststelling van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.885/1/V);
- een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone 'BE2200029 Vallei- en brongebieden van de Zwarte Beek, Bolisserbeek en Dommel met heide en vengebieden' en tot definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingzone 'BE2218311 Militair domein en de vallei van de Zwarte Beek' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten' (53.886/1/V).

De ontwerpen zijn door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 september 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 september 2013.

*

1. De om advies voorgelegde ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering strekken ertoe, in de eerste plaats, ter uitvoering van artikel 36*bis*, § 9, van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' (hierna: het natuurdecreet) bepaalde gebieden als speciale beschermingszone aan te wijzen voor wel bepaalde habitats en soorten. Deze gebieden zijn door de Europese Commissie op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 'inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna' van communautair belang verklaard.

Daarnaast strekken de ontwerpen ertoe voor elk van deze gebieden overeenkomstig artikel 9, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 'betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen' de instandhoudingsdoelstellingen en de prioriteiten vast te stellen.

2.1. De vraag rijst of deze ontwerpen het reglementaire karakter hebben dat bij artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt vereist opdat de afdeling Wetgeving ervan kennis kan nemen.

Reglementaire besluiten in de zin van voornoemd artikel 3, § 1, zijn besluiten die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben. Ze voorzien in een onpersoonlijke, abstracte rechtstoestand die voor een onbepaald aantal gevallen geldt. Het gaat om besluiten waarin algemene regelen worden gesteld die toepasselijk zijn op alle burgers of op een hele categorie van burgers.[1] Het criterium van de "algemeenheid", dat de besluiten kenmerkt waarbij de uitvoerende macht haar verordenende bevoegdheid uitoefent, is hetzelfde als dat waarnaar wordt verwezen in de wetgeving betreffende de bekendmaking van wetten en verordeningen.[2]

2.2. In de ontwerpen wordt het erin bedoelde gebied als speciale beschermingszone aangewezen voor de aldaar bedoelde habitats en soorten, wordt een beschrijving van dat gebied gegeven en worden de grenzen ervan bepaald. Dergelijke aanwijzing, beschrijving en grensbepaling hebben op zichzelf genomen niet het normatieve karakter dat vereist is opdat de afdeling Wetgeving van de Raad van State bevoegd zou zijn om er met toepassing van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State advies over te geven.

2.3. In de ontwerpen worden ook voor elk gebied telkens de instandhoudingsdoelstellingen en de prioriteiten vastgelegd.

Wat deze instandhoudingsdoelstellingen betreft, die met toepassing van artikel 9, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 door de Vlaamse Regering worden vastgesteld, wordt in artikel 11, § 1, van hetzelfde besluit bepaald dat deze instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen gebieden bindend zijn, voor de administratieve overheden,[3] bij:

---

[1] RvS 8 mei 1951, nr. 869, *Holemans*.

[2] Conclusie van Procureur-generaal HAYOIT DE TERMICOURT vóór Cass. 5 december 1957, *Pas*., 1958, I, (357), 358; noot van J. DE MEYER onder RvS, 20 mei 1949, *RW* 1949-50, (318) 322.

[3] Luidens artikel 2, 22°, van het natuurdecreet moet onder administratieve overheid worden verstaan, "het Vlaamse Gewest, de openbare instellingen die ervan afhangen, de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen die

1° het nemen van beslissingen, in uitvoering van artikel 36*ter*, §§ 1 en 2, van het natuurdecreet;

2° het nemen van beslissingen of het verlenen van advies in uitvoering van artikel 36*ter*, §§ 3 tot 6, van het natuurdecreet;

3° de opmaak van natuurrichtplannen voor speciale beschermingszones, ter uitvoering van de artikelen 48, 49 en 50 van het natuurdecreet.

De in de ontwerpen vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen beantwoorden echter niet aan de hiervoor *sub* 2.1 vermelde definities en criteria. Het zijn geen regels die van toepassing zijn op alle burgers of op een hele categorie van burgers. Ze gelden integendeel alleen voor de administratieve overheden. Bovendien zijn deze instandhoudingsdoelstellingen dermate algemeen en vaag geformuleerd, dat iedere direct-normatieve kracht eraan moet worden ontzegd.

De bevoegdheid van de Vlaamse Regering om met toepassing van artikel 9, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 deze doelstellingen vast te stellen, kan daarenboven evenmin worden gelijkgesteld met een opdracht van verordenende bevoegdheid.

2.4. De conclusie is dan ook dat de ontwerpen niet kunnen worden beschouwd als reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De adviesaanvragen zijn derhalve niet ontvankelijk.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jan SMETS

belast zijn met taken van openbaar nut en de andere besturen die onderworpen zijn aan het administratief toezicht van het Vlaamse Gewest".