

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 198.852 van 11 december 2009  
in de zaak A. 185.482/X-13.493.**

In zake: de stad TIENEN  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bert Beelen  
kantoor houdend te 3000 LEUVEN  
Justus Lipsiusstraat 24  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse  
regering  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Paul Aerts  
kantoor houdend te 9000 GENT  
Coupure 5  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 12 oktober 2007, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 19 juli 2007 van de Vlaamse regering houdende de “afbakening gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in uitvoering van het RSV, tweede fase: beleidsmatig herbevestigen van de bestaande plannen van aanleg voor de agrarische en natuurlijk structuur regio Hageland + vervolgtraject afbakeningsproces (VR/2007/20.07/DOC.0888)”.

*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.

Adjunct-auditeur An Van Den Broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 november 2009.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Eva De Witte, die loco advocaat Bert Beelen verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van Den Broeck heeft een met dit arrest andersluidend 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. Feiten*

3.1. De bestreden beslissing heeft betrekking op de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV), waar in de “Bindende bepalingen in verband met het buitengebied”, de “2. Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur” door het Vlaamse Gewest wordt opgelegd.

3.2. Op 17 december 2004 beslist de Vlaamse regering haar goedkeuring te hechten aan de manier van werken en de timing voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur. In functie van een verdere versnelling van de planningsprocessen wordt beslist een inhaalbeweging door te voeren ten aanzien van de afbakening van de gebieden van de agrarische structuur, middels tussentijdse beslissingen van de Vlaamse regering over belangrijke delen van de agrarische structuur.

3.3. In uitvoering hiervan beslist de Vlaamse regering op 3 juni 2005 over de wijze waarop deze gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur vastgelegd kunnen worden, met name door een beleidsmatige herbevestiging van de bestaande plannen van aanleg.

3.4. Het overlegproces voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in de regio Hageland start begin 2005.

In juni 2005 wordt een eerste aanzet van ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos onder de vorm van een “verkenningnota” voor advies overgemaakt aan de gemeenten, de provincies en de belangengroepen. De verwerking van deze adviezen leidt in december 2005 tot de opmaak van een “programma voor uitvoering en onderzoek”, bestaande uit twee elementen, met name:

- een “programma voor uitvoering”, zijnde een eerste voorstel van afbakening van de gebieden van agrarische structuur waarvoor de bestemmingen van de bestaande plannen van aanleg in een eerste fase beleidsmatig herbevestigd zullen worden.
- een “programma voor onderzoek” dat de agenda bepaalt voor het bi- en multilateraal overleg met gemeenten, provincies en belangengroepen dat in het voorjaar van 2006 gevoerd wordt over het voorstel van ruimtelijke visie voor die gebieden die niet in het voorstel van te herbevestigen agrarische gebieden worden opgenomen.

3.5. Bij de thans bestreden beslissing van 19 juli 2007 beslist de Vlaamse Regering:

1. kennis te nemen van de adviezen van gemeenten, provincies en belangengroepen over het voorstel van herbevestiging van agrarische gebieden van december 2005 en de verwerking van deze adviezen;
2. haar goedkeuring te hechten aan de in bovengenoemde nota aangegeven gebieden en de bijgevoegde kaarten waarvoor het gewestplan herbevestigd wordt voor wat betreft de agrarische gebieden, de natuur- en reservaatgebieden, de bosgebieden en overige groengebieden binnen de regio Hageland. Binnen deze gebieden gelden de beleidsmatige uitgangspunten zoals bepaald in de beslissing van de Vlaamse Regering VR/PV/2005/22-punt 15 van 3 juni 2005. De Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, wordt gelast deze beslissing via de opgezette overlegstructuren in de buitengebiedregio te communiceren naar de betrokken gemeenten, provincies en belangengroepen van de regio Hageland. Alle leden van de Vlaamse Regering worden gelast hun administraties de opdracht te geven de beleidsmatige uitgangspunten zoals bepaald in voornoemde beslissing van de

Vlaamse Regering van 3 juni 2005 en omzendbrief RO/2005/01 van 23 december 2005 te laten doorwerken in hun adviserende, goedkeurende of toezichthoudende opdrachten binnen de gebieden waarvoor het gewestplan herbevestigd werd;

3. kennis te nemen van het eindvoorstel van gewenste ruimtelijke structuur voor landbouw, natuur en bos van juni 2006;

4. kennis te nemen van de adviezen van gemeenten, provincies en belangengroepen over het eindvoorstel van gewenste ruimtelijke structuur en uitvoeringsprogramma en de verwerking ervan;

5. haar goedkeuring te hechten aan het operationeel uitvoeringsprogramma voor wat betreft de acties categorie I en II, en kennis te nemen van de acties in de overige categorieën;

6. de Vlaamse ministers bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij en het leefmilieu en het waterbeleid te belasten met het opstarten van het vermelde onderzoek in verband met de Wijngaardberg (actie 29).

3.6. In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Tienen, definitief vastgesteld door de gemeenteraad bij besluit van 7 september 2006 en goedgekeurd bij besluit van 9 november 2006 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant worden 2 zoekzones aangeduid voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen.

Deze zoekzones zijn tevens opgenomen in het provinciaal ruimtelijk structuurplan van de provincie Vlaams-Brabant, definitief vastgesteld bij besluit van 11 mei 2004 van de provincieraad en goedgekeurd bij besluit van 7 oktober 2004 van de Vlaamse regering.

In de bestreden beslissing worden deze zoekzones aangeduid als herbevestigd agrarisch gebied.

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

##### *Standpunt van de partijen*

4.1. In het verzoekschrift zet de verzoekende partij o.m. uiteen wat volgt:

“7. De juridische draagwijdte van het bestreden besluit van de Vlaamse regering is immers niet duidelijk gedefinieerd.

Aan de ene kant pretendeert het slechts een ‘ruimtelijke visie’ te zijn, en dus dusdanig geen rechtstreekse gevolgen te hebben (en dat dus pas de ruimtelijke uitvoeringsplannen zelf rechtsgevolgen hebben).

Aan de andere kant echter blijkt uit de bewoordingen van de beslissing van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 (niet gepubliceerd doch wel geciteerd in de omzendbrief R0/2005/01 betreffende de beleidsmatige herbevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de natuurlijke en agrarische structuur in uitvoering van het RSV (...)) dat:

- 'I. Bewarende maatregelen binnen de beleidsmatig herbevestigde agrarische bestemmingen (...)

Gemeentelijke en provinciale structuurplannen en toekomstige gemeentelijke en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen dienen de herbevestigde agrarische bestemmingen te respecteren.'

- 'II. Relatie met gemeentelijke en provinciale planningstaken

Gemeenten en provincies kunnen op basis van goedgekeurde structuurplannen binnen de (beleidsmatig) herbevestigde agrarische bestemmingen zeer beperkte planningsinitiatieven nemen voor zover deze kaderen in goedgekeurde structuurplannen. Bij elk van deze planningsinitiatieven moeten de inhoudelijke uitgangspunten en de kwantitatieve opties van en ten aanzien van de hoofdfunctie landbouw in acht genomen worden.'

In elk geval blijkt uit het bovenstaande dat verzoekende partij een rechtmatig belang heeft bij de vordering tot nietigverklaring.

Ook uit de omzendbrief R0/2005/01 zelf (...) blijkt de draagwijdte van de beslissing tot herbevestiging:

'Binnen de beleidsmatig herbevestigde agrarische gebieden mogen gemeentelijke en provinciale planningsinitiatieven geen betekenisvolle afbreuk doen aan de ruimtelijk- functionele samenhang van de agrarische macrostructuur. De Vlaamse overheid zal gemeentelijke en provinciale initiatieven die een planologische aanpassing van de beleidsmatig herbevestigde agrarische gebieden inhouden 'voldoende terughoudend' beoordelen. Dit betekent dat de gemeentelijke of provinciale opties steeds getoetst zullen worden aan de ruimtelijke doelstellingen voor samenhangende landbouwgebieden op Vlaams niveau. Deze afweging ten aanzien van de agrarische structuur zal een belangrijk inhoudelijk element zijn bij de beoordeling van deze plannen. Een degelijk onderbouwde verantwoording of motivering in die zin zal bijgevolg steeds een wezenlijk deel uit moeten maken van de (toelichting bij) deze plannen. In haar advisering zullen de betrokken Vlaamse administraties beoordelen in hoeverre deze verantwoording afdoende is en hoeverre de voorgenomen optie verenigbaar is met de opties voor de agrarische structuur op Vlaams niveau.'

Uit de voorgaande bewoordingen lijkt te kunnen worden afgeleid dat de beslissing tot herbevestiging dd. 19 juli 2007 rechtstreekse gevolgen heeft ten aanzien van de gemeenten in de zin dat in de bestreden beslissing wordt aangekondigd dat de herbevestigde agrarische gebieden in de op te stellen gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen geen bestemmingswijziging zullen ondergaan.

8. Daarentegen blijkt wel uit de nota aan de leden van de Vlaamse regering (punt 2.1. ...) 'dat gemeenten en provincies in ieder geval de ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen opmaken die ingeschreven zijn in de reeds goedgekeurde ruimtelijke structuurplannen, ongeacht de ligging in een herbevestigd gebied'.

Op basis van voorgaande bepaling in de genoemde omzendbrief, kan worden afgeleid dat de beslissing van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 er dus niet aan in de weg staat dat de Stad Tienen een Gemeentelijk RUP opstelt in uitvoering van haar reeds goedgekeurde Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan.

9. Ook de persmededeling van de Vlaamse regering op 20 juli 2007 (...) schept extra onduidelijkheid, waar wordt gesteld dat:

‘Met de beslissing wordt 37.114 hectare landbouwgebied planologisch verankerd.

(...)

Een herbevestiging wil niet zeggen dat alles nu ‘definitief’ vastligt: gemeentelijke en provinciale planningsinitiatieven blijven in deze gebieden steeds mogelijk, maar moeten de agrarische bestemmingen maximaal respecteren.’ (...)

10. Gelet op de zeer onzekere aard van de bestreden beslissing van de Vlaamse regering van 19 juli 2007, is grote rechtsonzekerheid ontstaan bij verzoekende partij omtrent de draagwijdte van deze beslissing en uitgebreidheid van de overblijvende bevoegdheid van de gemeenten om nog gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen of gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen op te stellen - al dan niet in uitvoering van (...) reeds goedgekeurde GRSP's.

Verzoekende partij heeft dan ook rechtmatig belang om huidige vordering tot nietigverklaring in te stellen”.

4.2. De verwerende partij werpt op dat het beroep niet ontvankelijk is om volgende redenen:

“Verzoekende partij vordert de nietigverklaring van het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 houdende beleidsmatige herbevestiging van de bestaande plannen van aanleg voor de agrarische en natuurlijke structuurregio Hageland.

Deze beslissing wordt genomen in toepassing van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Op 17 december 2004 beslist de Vlaamse Regering haar goedkeuring te hechten aan de manier van werken en de timing voor de afbakening van de gebieden van de agrarische en natuurlijke structuur. In functie van een verdere versnelling van de planningsprocessen werd beslist een inhaalbeweging door te voeren ten aanzien van de afbakening van de gebieden van de agrarische structuur, middels tussentijdse beslissingen van de Vlaamse Regering over belangrijke delen van de agrarische structuur. In uitvoering hiervan beslist de Vlaamse Regering op 3 juni 2005 over de wijze waarop deze gebieden van de agrarische structuur als tussentijdse resultaat van het afbakeningsproces voor de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur vastgelegd kunnen worden door een beleidsmatige herbevestiging van de bestaande plannen van aanleg (...).

Binnen de perimeters worden de bestemmingen van de bestaande rechtsgeldige gewestplannen, algemene (APA) en bijzondere plannen van aanleg (BPA), gemeentelijke, provinciale of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen door de Vlaamse Regering beleidsmatig herbevestigd. De beslissing heeft uitsluitend betrekking op de agrarische, natuur-, bos- en overige groengebieden op de bestaande rechtsgeldige plannen van aanleg en ruimtelijk uitvoeringsplan die liggen binnen de perimeter aangeduid op de kaarten. De beslissing heeft geen betrekking op alle andere bestemmingen op de gewestplannen, de gemeentelijke plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen die binnen deze perimeters liggen. Dit impliceert ook dat de rechtsgeldige gemeentelijke plannen van aanleg die een van het gewestplan afwijkende bestemming hebben onverminderd van kracht blijven.

De bestaande gewestplanvoorschriften, de omzendbrieven omtrent de toepassing van de gewestplanvoorschriften en de decretale bepalingen die

bepaalde werken, handelingen voorzieningen en inrichtingen toelaten buiten de geëigende bestemmingszone blijven onverminderd van toepassing. Aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen worden beoordeeld op basis van deze bepalingen (Omzendbrief R0/2005/01).

In uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd in 2005 een overlegproces met gemeenten, provincies en belangengroepen opgestart voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in de buitengebiedregio Hageland. Dit proces resulteerde in juni 2006 in een eindvoorstel van ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos dat voor advies werd voorgelegd aan de betrokken actoren.

De Vlaamse Regering heeft op 19 juli 2007 akte genomen van dit eindvoorstel van ruimtelijke visie én van de uitgebrachte adviezen van de gemeenten, provincies en belangengroepen. De verdere uitwerking van alle uitgebrachte adviezen heeft geleid tot de opmaak van een operationeel uitvoeringsprogramma waarin de beleidsmatige prioriteiten voor het opstarten van de verschillende uitvoeringsacties zijn vastgelegd. De Vlaamse Regering hechtte haar goedkeuring aan het operationeel uitvoeringsprogramma en aan de beleidsmatige herbevestiging van de bestaande plannen van aanleg voor die gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur waarvoor het gewestplan behouden kan blijven conform de methodiek die de Vlaamse Regering hiervoor vastlegde op 3 juni 2005 (kennisgevingbrief aan de betrokken actoren van de regio Hageland - ...).

De beslissing van de Vlaamse Regering houdende de beleidsmatige bevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur is een louter beleidsdocument. Het gaat niet om een bestemmingsplan zoals de klassieke planfiguren dit wel zijn. Het gaat om een politieke (in de zin van beleidsmatige of bestuurlijke) herbevestiging van de agrarische bestemming van de bestaande rechtsgeldige gewestplannen, algemene (APA) en bijzondere plannen van aanleg (BPA), gemeentelijke, provinciale of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

De bestaande gewestplanvoorschriften, de omzendbrieven omtrent toepassing van de gewestplanvoorschriften en de decretale bepalingen die bepaalde werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen toelaten buiten de geëigende bestemmingszone blijven onverminderd van toepassing. Aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen worden beoordeeld op basis van deze bepalingen.

Het bestreden besluit heeft derhalve geen verordenende kracht. Het betreft een louter beleidsmatige herbevestiging van wat reeds in bestaande planbeslissingen op verordenende wijze vastlag. Het bestreden besluit werd daarom ook niet in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

Het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 houdende beleidsmatige herbevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur bevat geen nieuwe of bijkomende verordenende bepalingen en is dan ook niet voor vernietiging vatbaar.

‘Overwegende dat circulaires van een bevoegde overheid, die in nieuwe regels aan de bestaande toevoegen waarvan het bovendien de bedoeling is ze verbindend te maken door die bevoegde overheden en waarvan de naleving afdwingbaar is, omzendbrieven zijn met verordenend karakter die in beginsel vernietigbaar zijn en derhalve ook voor schorsing vatbaar; dat te dezen de CBF regels en voorwaarden vaststelt die niet voorkomen in de bestaande wetgeving maar die de bestaande wetgeving aanvullen;’ (a contrario R.v.St. nr. ...).

De vermeende en door verzoekende partij voorgehouden strijdigheid met het Ruimtelijk Structuurplan van de Stad TIENEN en het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan doet hieraan geen afbreuk.

Het Gemeentelijk en het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan zullen hun uitvoering kennen in ruimtelijke uitvoeringsplannen die een uitvoerbare en bindende handeling uitmaken. Eventuele wettigheidbezwaren kan men administratiefrechtelijk en in rechte laten gelden op het ogenblik dat de in het ruimtelijk structuurplan vervatte ruimtelijke beleidsopties vertaald worden in een verordenend document zoals een bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit geldt zowel bij de goedkeuring als bij de niet-goedkeuring van vastgestelde ruimtelijke uitvoeringsplannen.

‘Het is pas vanaf het ogenblik dat effectief het bestemmingsplan wordt vastgesteld en goedgekeurd dat de planologische en juridische toestand wordt gewijzigd en dat door belanghebbenden ook met volle kennis van zaken een annulatieberoep kan worden ingesteld’. (...).

Het door verzoekende partij ingediende annulatieberoep is dan ook kennelijk niet-ontvankelijk”.

4.3. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij aan hetgeen zij reeds heeft uiteengezet nog toe wat volgt:

“11. Gelet op hetgeen hierboven uiteengezet werd, blijkt dat minstens de draagwijdte en de al dan niet verordenende kracht van de bestreden beslissing zeer onduidelijk is, hetgeen een duidelijke uitspraak van Uw Raad rechtvaardigt.

Immers blijkt dat de bestreden beslissing niet louter een politiek beleidsdocument betreft doch een 'voorbeslissing' inhoudt die aankondigt dat de herbevestigde agrarische gebieden in de op te stellen gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen geen bestemmingswijziging zullen mogen ondergaan.

De vordering is ontvankelijk”.

4.4. In haar laatste memorie laat de verwerende partij nog gelden wat volgt:

“De beslissing van de Vlaamse Regering houdende de beleidsmatige bevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur is een louter beleidsdocument. Het gaat niet om een bestemmingsplan zoals de klassieke planfiguren dit wel zijn. Het gaat om een politieke (in de zin van beleidsmatige of bestuurlijke) herbevestiging van de agrarische bestemming van de bestaande rechtsgeldige gewestplannen, algemene (APA) en bijzonder plan van aanleg (BPA), gemeentelijke, provinciale of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 houdende beleidsmatige herbevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur bevat geen nieuwe of bijkomende verordenende bepalingen en is dan ook niet voor vernietiging vatbaar.

De opmerking dat dit besluit na een nieuw onderzoek is tussengekomen, doet geen afbreuk aan de duidelijke vaststelling dat het gaat om een beleidsbeslissing. Ook een nieuw en/of herzien ruimtelijk structuurplan komt

tot stand en wordt slechts goedgekeurd 'na een nieuw onderzoek'. Een dergelijke beleidsbeslissing is niet voor vernietiging vatbaar.

De beleidsmatige bevestiging van de gewestplan in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur staat niet gelijk met een gewestplan of een BPA. Een dergelijke beleidsmatige bevestiging heeft geen verordenende kracht.

In het beleidsdocument wordt enkel bevestigd wat reeds in (de) bestaande planbeslissing op verordenende wijze vastlag.

Wel wordt in het beleidsdocument voorgehouden dat er vanuit het gewest geen initiatieven zullen komen om de bestaande agrarische gebieden om te zetten naar andere bestemmingen. Met andere woorden, de bestaande gewestplanbestemmingen van agrarisch gebied blijven behouden.

Ten aanzien van de gemeentelijke en provinciale planningstaken worden enkel beleidsmarges aangegeven. Hierbij wordt gesteld dat de gemeenten en provincies bij het opmaken van en bij de herziening van de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen of provinciale ruimtelijke structuurplannen rekening (zullen moeten houden) met de beleidsmatige herbevestigde agrarische bestemmingen.

Dat deze bepalingen gevolgen hebben voor verzoekende partij kan niet het criterium zijn om dergelijke beleidsbeslissing als een voor vernietiging vatbare beslissing te omschrijven. Ook de bepalingen van het RSV en het provinciaal ruimtelijk structuurplan hebben eveneens gevolgen voor verzoekende partij.

In tegenstelling met hetgeen door verzoekende partij wordt voorgehouden en in het auditorsverslag wordt aangenomen (laatste alinea van punt 4.4 van het auditorsverslag), leidt de bestreden beslissing helemaal niet tot enige onzekerheid maar geeft het een duidelijke lijn aan het door de Vlaamse Overheid gevoerde beleid hetgeen juist tot een rechtszekerheid moet leiden.

Het blijft uiteraard de gemeenten of andere overheden vrij om planningsinitiatieven te nemen, die dan verder in het kader van de goedkeuringsbevoegdheid zullen (moeten) getoetst worden aan alle beleidsdocumenten, waaronder, wat verzoekende partij betreft, het bestreden besluit.

Bovendien vormt het bestreden besluit een loutere uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005, waarin het beleid werd bepaald binnen de landbouw-, natuur-, bos- en overige groengebieden waarvoor het gewestplan beleidsmatig herbevestigd is. Dit besluit van de Vlaamse Regering werd door verzoekende partij voor uw Raad niet aangevochten.

Verwerende partij blijft dan ook staande houden dat het door verzoekende partij ingediende annulatieberoep niet-ontvankelijk is".

### *Beoordeling*

4.5. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden verstaan een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. Om ontvankelijk te zijn moet

het beroep een handeling tot voorwerp hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij.

4.6. In zoverre de bestreden beslissing beperkt is tot het “het kennis nemen van” adviezen van gemeenten, provincies en belangengroepen en de verwerking van deze adviezen, en in zoverre de bestreden beslissing de Vlaamse ministers bevoegd voor landbouwbeleid en zeevisserij en leefmilieu en waterbeleid belast met het opstarten van een onderzoek, gaat het niet om een rechtshandeling in de zin zoals hiervoor uiteengezet, en is het beroep niet ontvankelijk. Hetzelfde geldt in zoverre de Vlaamse regering haar goedkeuring hecht aan het operationeel uitvoeringsprogramma voor wat betreft de acties categorie I en II en kennis neemt van de acties in de overige categorieën.

4.7. Het punt “2. Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur”, bepaalt wat volgt:

“2.1. Grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling

Het Vlaams Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen in overdruk 75.000 tot 100.000 ha als grote eenheden natuur en 25.000 tot 50.000 ha als grote eenheden natuur in ontwikkeling. De gezamenlijke oppervlakte van grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling bedraagt 125.000 ha.

Ten aanzien van de oppervlakte met bestemming natuur- en reservaatgebied op de gewestplannen (112.000), betekent dit een toename van 38.000 ha tot een totaal van 150.000 ha.

2.2. Agrarisch gebied

Het Vlaams Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen 750.000 ha agrarisch gebied, ruimtelijk bestemd voor de beroepslandbouw, af.

Binnen de 750.000 ha worden bouwvrije zones aangeduid. Bouwvrije zones zijn samenhangende zones die veeleer beperkt zijn in oppervlakte.

2.3. Bosuitbreidingsgebied

Het Vlaams Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen 10.000 ha als bijkomend bosgebied of bosuitbreidingsgebied af waarbinnen ecologisch verantwoorde bosuitbreiding plaatsvindt.

Ten aanzien van de oppervlakte met bestemming bosgebied op de gewestplannen (43.000 ha), betekent dit een toename van 10.000 ha tot een totaal van 53.000 ha.

2.4. Natuurverwevingsgebied

Het Vlaams Gewest bakt in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen 150.000 ha in overdruk als natuurverwevingsgebied af”.

Uit deze bindende bepalingen blijkt dat de “afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur” dient te geschieden door middel van een afbakening “in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke

uitvoeringsplannen”. De afbakening gebeurt dus niet in een afzonderlijk afbakeningsplan met verordenende kracht, maar in de bestaande gewestplannen of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

4.8. Te dezen beslist de Vlaamse regering de bestaande plannen van aanleg “beleidsmatig” te herbevestigen, m.a.w. te beslissen geen wijzigingen aan te brengen aan de bestaande plannen van aanleg wat betreft de in deze plannen aangeduide agrarische gebieden, bosgebieden en groengebieden, en “de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur” af te bakenen binnen de bestaande bestemmingsgebieden, zoals aangeduid op de bij de voormelde nota gevoegde plannen. De bestreden beslissing wijzigt de bestaande rechtstoestand van de betrokken gebieden derhalve niet.

De omzendbrief RO/2005/01 van 23 december 2005 waarnaar in de bestreden beslissing wordt verwezen en die luidens deze beslissing aangeeft binnen welke marges planningsinitiatieven in herbevestigde agrarische gebieden kunnen worden genomen, heeft als zodanig geen verordenend karakter. Het is een louter beleidsdocument waarin de Vlaamse regering haar beleidsvisie over planningsinitiatieven in de betrokken gebieden uiteenzet. Deze omzendbrief kan als zodanig geen rechtsgrond vormen om af te wijken van decretale bepalingen met betrekking tot de opmaak van plannen van aanleg en de bevoegdheid die in het decreet aan de onderscheiden overheden hieromtrent wordt toegekend.

4.9. De exceptie is gegrond.  
Het beroep is niet ontvankelijk.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt 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 elf december 2009, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| Roger Stevens,   | kamervoorzitter, |
| Johan Bovin,     | staatsraad,      |
| Jan Clement,     | staatsraad,      |
| met bijstand van |                  |
| Astrid Truyens,  | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Astrid Truyens**

**Roger Stevens**