RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 265.410 van 15 januari 2026
in de zaak A. 241.965/VII-42.527

In zake : 1. J.H.
2. P.V.
3. P.A.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ria Hens
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Verlatstraat 23-25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

de VZW NATUURPUNT BEHEER, vereniging
voor natuurbeheer en landschapszorg in Vlaanderen,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt en Jef Seghers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 mei 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 12 maart 2024 tot goedkeuring van de eerste wijziging van het natuurbeheerplan type 3 en 4 en uitbreiding van de

erkenning als natuurreservaat van ‘Markvallei’ te Hoogstraten en Baarle-Hertog, met registratienummer NBP-AN-20-0269.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Met een verzoekschrift van 8 augustus 2024 heeft de vzw Natuurpunt Beheer, vereniging voor natuurbeheer en landschapszorg in Vlaanderen, gevraagd om in het geding te mogen tussenkomen.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 29 november 2024 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 mei 2025.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hilde Vermeire, die *loco* advocaat Ria Hens verschijnt voor de verzoekers, advocaat Angelique Van de Meirssche, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Matthias Strubbe, die *loco* advocaten Peter De Smedt en Jef Seghers verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Bij ministerieel besluit van 12 september 2005 wordt het natuurreservaat 'Halsche Beemden en Pimpernelgraslanden', gelegen op het grondgebied van de gemeenten Baarle-Hertog en Hoogstraten, erkend.

Het erkend natuurreservaat wordt vervolgens bij ministerieel besluit van 16 mei 2014 uitgebreid.

3.2. Met een besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 20 december 2019 wordt de naam van het erkend natuurreservaat 'Halsche Beemden en Pimpernelgraslanden' gewijzigd in 'Markvallei'. Tegelijk wordt het erkend natuurreservaat opnieuw uitgebreid met een totale oppervlakte van ongeveer 45 ha en wordt een aangepast visiegebied vastgesteld.

3.3. Op 8 december 2021 keurt het hoofd van de afdeling Adviezen, Vergunningen, Erkenningen en Subsidies (AVES) van het Agentschap voor Natuur en Bos de omzetting goed van het beheerplan van het erkend natuurreservaat naar een natuurbeheerplan type 4.

3.4. Met het thans bestreden besluit van 12 maart 2024 hecht de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme haar goedkeuring aan de uitbreiding van het natuurreservaat 'Markvallei' en de wijziging van het bijhorende natuurbeheerplan.

IV. Tussenkomst

4. De vzw Natuurpunt Beheer, vereniging voor natuurbeheer en landschapszorg in Vlaanderen, heeft belang bij de uitkomst van het beroep. Bijgevolg moet het verzoek tot tussenkomst worden ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Belang van de verzoekers

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij werpt op dat de verzoekers niet beschikken over het rechtens vereiste belang bij het annulatieberoep. Zij wijst erop dat door de bestreden beslissing de oppervlakte van het natuurbeheerplan wordt uitgebreid van 63,98 ha naar 129,89 ha. Het vaststellen en het wijzigen van een natuurbeheerplan brengt mee dat de beheerder van het natuurreservaat beheermaatregelen dient uit te voeren, voor zover het Vlaamse Gewest haar financieringsverbintenis nakomt (artikel 16*novies*, § 1, eerste en tweede lid, van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' (hierna: het natuurdecreet van 21 oktober 1997)), de overname van het beheer bindend is voor de overnemer en aan het Agentschap voor Natuur en Bos moet gemeld worden (artikel 16*novies,* § 1, vierde en vijfde lid, van het natuurdecreet van 21 oktober 1997), een informatieplicht voor de instrumenterende ambtenaar geldt bij de overdracht van het zakelijk recht op de deelnemende percelen (artikel 16*novies*, § 2, van het natuurdecreet van 21 oktober 1997) en er sancties kunnen opgelegd worden bij niet-uitvoering of afwijkingen zonder toestemming (artikel 16*decies* van het natuurdecreet van 21 oktober 1997). Aldus creëert de bestreden beslissing rechtsgevolgen voor de beheerder en de toekomstige beheerder(s) van het gebied. Voorts wijst zij erop dat de betrokken percelen van de verzoekers enkel opgenomen worden in het globaal kader, maar geen deel zullen uitmaken van het natuurreservaat. De opname van de percelen van de verzoekers in het globale kader bij het natuurbeheerplan is niet meer dan een uitdrukking van de beheerder dat hij

op lange termijn een bepaald natuurstreefdoel wil bereiken. Het feit dat de beheerder krachtens de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 2017 ‘betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer’ in aanmerking komt voor subsidies, laat onverlet dat de verzoekers akkoord moeten gaan met de verkoop van hun gronden vooraleer eventuele subsidies kunnen worden toegekend. De aankoopsubsidies gaan evenmin gepaard met een voorkooprecht.

Aan de opname van percelen in een gebied, zoals een visiegebied, dat geen onderdeel is van het natuurreservaat of de uitbreidingszone zijn ook geen rechtsgevolgen verbonden, zo betoogt de verwerende partij. Evenmin kunnen de verzoekers gevolgd worden waar zij stellen dat het natuurbeheerplan een voorafname zou zijn van een toekomstige bestemmingswijziging. De bestreden beslissing kan ook niet worden beschouwd als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling waardoor negatieve gevolgen voor de vergunningverlening zouden ontstaan. De opname in een globaal kader heeft echter geen directe gevolgen voor een gebeurlijke toekomstige vergunningverlening. De verzoekers duiden daarbij op de vermeende relevantie van ruimtelijke structuurplannen als beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Zij vergeten dat een ruimtelijk structuurplan een instrument is van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) dat niet te vereenzelvigen is met een natuurbeheerplan en al zeker niet met het globaal kader van een natuurbeheerplan. In zoverre de verzoekers poneren dat de opname in het globale kader bij het natuurbeheerplan leidt tot een strengere beoordeling van de natuurtoets in het kader van vergunningsaanvragen, gaat het over een hypothetische en indirecte benadeling.

In de mate de verzoekers vrezen op termijn niet langer omringd te zijn door andere landbouwgebieden, met alle gevolgen van dien voor de beoordeling van toekomstige vergunningsaanvragen, is er volgens de verwerende partij eveneens sprake van een hypothetische benadeling. Immers wordt niet aannemelijk gemaakt dat de beheerder van het natuurreservaat in de toekomst effectief zal overgaan tot een massale aankoop van de landbouwpercelen die gelegen zijn in hun omgeving. De opname van de percelen in het globaal kader

impliceert niet dat de verzoekers in de toekomst geen inspraak meer zouden hebben in geval het natuurreservaat wordt uitgebreid of het natuurbeheerplan wordt gewijzigd. Tot slot kunnen zij geen wettig belang putten uit het argument dat zij in de toekomst strenger bestraft zullen worden bij het plegen van een milieumisdrijf.

6. De tussenkomende partij sluit zich in essentie aan bij de exceptie die door de verwerende partij wordt ontwikkeld. Van haar kant benadrukt zij dat de goedkeuring van een natuurbeheerplan geen gevolgen heeft voor de mogelijkheden tot vergunningverlening. Die rechtsgevolgen situeren zich enkel op het vlak van (i) de wederkerigheid van de verplichting van de beheerder van het natuurreservaat om de beheermaatregelen uit te voeren indien de financieringsverbintenis in hoofde van de overheid wordt nageleefd, (ii) het bindend karakter van het goedgekeurd natuurbeheerplan voor alle opeenvolgende beheerders van het gebied, (iii) de sancties die door het Agentschap voor Natuur en Bos kunnen worden genomen indien de beheermaatregelen niet of niet correct worden uitgevoerd waardoor de realisatie van de beheerdoelstellingen in het gedrang zou komen en (iv) de toepassing van het *standstill*-beginsel om verdere achteruitgang van het milieu tegen te gaan ook na het verstrijken van de termijn van elk beheerplan. Bovendien benadrukt zij dat een natuurbeheerplan geen toetsingsgrond voor vergunningsaanvragen vormt. Voorts wijst de tussenkomende partij erop dat het globaal kader te onderscheiden is van het natuurbeheerplan type 4; percelen gelegen in het globaal kader ondervinden door deze aanwijzing geen rechtstreekse rechtsgevolgen en deze opname heeft enkel een indicatieve waarde die later een rol kan spelen bij het verlenen van aankoopsubsidies. De opname van een perceel in het globaal kader betekent geenszins dat het erkende natuurreservaat met deze percelen zal worden uitgebreid. Evenmin vormt een natuurbeheerplan een toetsingsgrond voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In zoverre de verzoekers in hun uiteenzetting doelen op artikel 12, § 4, van het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 2017 ‘betreffende de natuurbeheerplannen en de erkenning van natuurreservaten’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 2017) voorziet deze bepaling erin dat de beperkte

procedure kan worden gevolgd wanneer een aantal onderdelen van het natuurbeheerplan niet wijzigen. Deze bepaling zegt dus niet dat elke uitbreiding van het natuurreservaat naar percelen die reeds binnen het globaal kader zijn gelegen per definitie via de beperkte procedure kan gebeuren. Bovendien kan een perceel enkel binnen een natuurbeheerplan worden opgenomen met het akkoord van de eigenaar, de mede-eigenaars of de houders van andere zakelijke rechten op het perceel in kwestie. Er moet dan ook worden besloten dat de aanduiding binnen de situering 'globaal kader' op zich genomen geen rechtsgevolgen met zich meebrengt voor de betrokken percelen.

7. In hun memorie van wederantwoord herhalen de verzoekers dat met de opname van nieuwe percelen in het globaal kader de bedoeling wordt uitgedrukt om op termijn het erkend natuurreservaat met deze percelen uit te breiden en er een aantal natuurwaarden te realiseren. Overigens achten zij de gewenste ontwikkeling naar natuurreservaat strijdig met het natuurdecreet dat beperkingen oplegt voor de erkenning als natuurreservaat van percelen die een (landschappelijke waardevolle) agrarische bestemming hebben.

Volgens de verzoekers heeft de verwerende partij zich ertoe verbonden om de in het natuurbeheerplan omschreven beleidsmatig gewenste ontwikkeling na te leven. Daardoor zullen toekomstige vergunningsaanvragen strenger beoordeeld worden gelet op de ligging in een globaal kader type 4. Het gevolg is dat de landbouwpercelen die vallen onder de goedgekeurde gewenste ontwikkeling in waarde zullen dalen. Tot slot herhalen de verzoekers dat zij geen inspraak meer zullen hebben wanneer een perceel dat behoort tot het globaal kader in het natuurreservaat wordt opgenomen.

Beoordeling

8. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang.

Een verzoekende partij beschikt over het rechtens vereiste belang indien zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel lijdt en tegelijk dat de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaft, hoe miniem ook. Het belang als ontvankelijkheidsvoorwaarde verbiedt beroepen die een zuiver symbolische vernietiging beogen of die enkel strekken tot het vernietigen in het belang van de wet, zonder dat de verzoekende partij enig voordeel, hoe miniem ook, kan halen uit die nietigverklaring.

9. Er wordt niet betwist dat een aantal percelen van de verzoekers door de bestreden beslissing worden opgenomen in het globaal kader van het natuurbeheerplan van het erkend natuurreservaat ‘Markvallei’ dat wordt uitgebreid met een oppervlakte van circa 54 ha.

10. Naar luid van artikel 16*bis*, § 1, eerste lid, van het natuurdecreet van 21 oktober 1997 kan voor een terrein dat beheerd wordt of zal worden ten behoeve van het natuurbehoud een natuurbeheerplan worden opgemaakt. Natuurbehoud wordt in artikel 2, 10°, van hetzelfde decreet omschreven als “het instandhouden, herstellen en ontwikkelen van de natuur en het natuurlijk milieu door natuurbescherming, natuurontwikkeling en natuurbeheer en het streven naar een zo groot mogelijke biologische diversiteit in de natuur en naar een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten”. Luidens artikel 16*bis*, § 1, tweede lid, van het natuurdecreet van 21 oktober 1997 bevat een natuurbeheerplan een beschrijving van de bestaande toestand, een globaal kader voor de ecologische, de sociale en de economische functie, de beheerdoelstellingen, de beheermaatregelen die genomen zullen worden om de beheerdoelstellingen te

realiseren en de wijze waarop de realisatie van de beheerdoelstellingen wordt opgevolgd en geëvalueerd. Een natuurbeheerplan type vier heeft volgens artikel 16*ter*, § 1, 4°, van hetzelfde decreet betrekking op het beheer van een erkend natuurreservaat.

11. Anders dan de verwerende partij en de tussenkomende partij het zien, kunnen de verzoekers een persoonlijk belang laten gelden bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing, ook al bestaat de draagwijdte van deze beslissing er niet in dat de betrokken percelen worden toegevoegd aan het erkend natuurreservaat zelf. Op grond van de aangehaalde bepalingen van het natuurdecreet van 21 oktober 1997 kunnen de verzoekers immers terecht vrezen dat de opname van hun percelen in het globaal kader van het erkend natuurreservaat op termijn de basis kan vormen voor een aantasting van de (normale) agrarische gebruiksmogelijkheden van deze percelen. Bovendien kan niet volledig worden uitgesloten dat de ecologische visie die in een globaal kader wordt uitgedrukt omtrent de vooropgestelde doelstellingen van het natuurbeheer en de verdere ontwikkeling van het erkend natuurreservaat, op termijn in de weg staat van het verlenen van vergunningen die door de verzoekers aangevraagd zouden worden voor de uitbreiding of de verdere exploitatie van hun landbouwbedrijf.

De omstandigheid dat met de bestreden beslissing geen wettelijk voorkooprecht wordt geactiveerd, doet aan voormelde vaststellingen geen afbreuk. Hetzelfde geldt voor het feit dat de bestemming of de gebruiksmogelijkheden van de betrokken percelen niet onmiddellijk worden gewijzigd of aangetast vanaf de opname ervan in het globaal kader, en voor het feit dat thans nog geen zekerheid bestaat over de realisatie van een verdere uitbreiding van het erkend natuurreservaat ‘Markvallei’ die alleszins de medewerking zou vereisen van de houders van zakelijke rechten op de desbetreffende percelen.

12. De excepties worden verworpen.

VI. Heropening van het debat

13. Aangezien het verslag van de auditeur beperkt is tot het onderzoek van de voormelde excepties, is er aanleiding tot een aanvullend onderzoek.

BESLISSING

1. Het verzoek van de vzw Natuurpunt Beheer, vereniging voor natuurbeheer en landschapszorg in Vlaanderen, tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State heropent het debat.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftien januari tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Peter Sourbron**