

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.368 van 9 juli 2026
in de zaak A. 243.557/VII-43.159**

In zake : de VZW DRYADE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marlies Van de Poel
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Congresstraat 35
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Tom Malfait en Vanessa McClelland
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 november 2024, strekt in hoofdorde tot een gedeeltelijke nietigverklaring van artikel 1, eerste lid, 2°, 16°, artikel 45 en artikel 55, 23°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het VLAREL van 19 november 2010 en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de waterregelgeving betreft’, “in die mate dat [die bepalingen] hun toepassingsgebied beperken tot droogleggingsprojecten via ‘regelbare constructie’”.

In ondergeschikte orde vordert de verzoekende partij “de volledige vernietiging van deze bestreden bepalingen samen met de vernietiging van [a]rtikel 55, 16° van hogervermeld besluit van 21 juni 2024”.

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.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 1 augustus 2025 een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij vraagt in ondergeschikte orde de gevolgen te handhaven. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 24 oktober 2025 een schriftelijk advies opgesteld over de vordering met betrekking tot het handhaven van de gevolgen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 april 2026.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marlies Van de Poel, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Vanessa McClelland, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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. Juridisch kader

3.1. Het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het VLAREL van 19 november 2010 en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de waterregelgeving betreft’ (hierna: besluit van 21 juni 2024) strekt ertoe om diverse wijzigingen aan te brengen aan de regelgeving inzake bemalingen, drainages en grondwaterwinningen. De bestreden bepalingen hebben betrekking op droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden.

3.2. In bijlage 1 (hierna: de indelingslijst) bij het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II), in de versie vóór de wijziging ervan door het besluit van 21 juni 2024, waren droogleggingsprojecten als een inrichting van de eerste klasse ingedeeld in rubriek 53.10:

“waterbeheersingsprojecten voor landbouwdoeleinden, namelijk:
Er kan overlapping zijn met een of meer subrubrieken van rubriek 52, 53, 54, 55 en 56.
[...]
2° een droogleggingsproject van 50 ha of meer
3° een droogleggingsproject van 15 ha of meer, dat een aanzienlijke verlaging van de freatische grondwatertafel in een bijzonder beschermd gebied tot gevolg kan hebben.”

De indelingslijst bepaalde in rubriek 53.3, in de versie vóór de wijziging ervan door het besluit van 21 juni 2024, als een inrichting van klasse 3:

“drainering die noodzakelijk is om het gebruik of de exploitatie van cultuurgrond mogelijk te maken of te houden.”

3.3. Met het besluit van 21 juni 2024 worden in Vlarem II wijzigingen aangebracht met betrekking tot de droogleggingsprojecten.

Artikel 1, 2°, van het bestreden besluit voegt in artikel 1.1.2 van Vlarem II, onder de titel ‘Definities oppervlaktewater- en grondwaterbescherming (integraal waterbeleid) [...]’, subtitel ‘Grondwater’, onder meer een nieuw punt 16° in dat voorziet in een definitie voor een ‘droogleggingsproject via regelbare constructie’:

“droogleggingsproject via regelbare constructie: ingrepen aan of de inzet van ondergrondse of bovengrondse regelbare constructies om een seizoensgebonden of permanente peilverlaging te realiseren. Onder regelbare constructies vallen beweegbare installaties waarmee het peil van een waterloop gestuurd wordt, zoals een pompgemaal of een stuw.”

Artikel 45 van het besluit van 21 juni 2024 voegt aan deel 5 van Vlarem II een nieuw hoofdstuk 5.65, bestaande uit artikel 5.65.1, toe:

“Hoofdstuk 5.65. Droogleggingsprojecten via regelbare constructies voor landbouwdoeleinden

Art. 5.65.1. Voor inrichtingen als vermeld in rubriek 65 van de indelingslijst, worden geen sectorale voorschriften bepaald. De algemene bepalingen en eventuele bijzondere voorwaarden zijn onverminderd van toepassing.”

Artikel 55, 16°, van het besluit van 21 juni 2024 heft de in randnummer 3.2 aangehaalde indelingsrubriek 53.10 uit de indelingslijst op.

Met artikel 55, 23°, van hetzelfde besluit, wordt een nieuwe indelingsrubriek 65 ‘droogleggingsprojecten via regelbare constructies voor landbouwdoeleinden’ aan de indelingslijst toegevoegd. De omschrijving ervan luidt:

“Droogleggingsprojecten via een andere regelbare constructie voor landbouwdoeleinden dan de constructies, vermeld in rubriek 53.3.

Er kan overlapping zijn met een of meer subrubrieken van rubriek 56.

Uitzondering: projecten die onder het toepassingsgebied vallen van, en in overeenstemming zijn met, een goedgekeurd peilbesluit als vermeld in artikel 26/2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2023 over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten.

1° een droogleggingsproject via regelbare constructie van 50 ha of meer

2° een droogleggingsproject via regelbare constructie van 15 ha of meer, dat een aanzienlijke verlaging van de freatische grondwatertafel in een bijzonder beschermd gebied tot gevolg kan hebben.”

Artikel 1, eerste lid, 2°, 16°, artikel 45 en artikel 55, 23°, van het besluit van 21 juni 2024 zijn de bestreden bepalingen.

De vernietiging van artikel 55, 16°, van het besluit van 21 juni 2024 wordt in ondergeschikte orde gevorderd, voor zover de Raad van State zou oordelen dat een gedeeltelijke nietigverklaring van de overige bestreden bepalingen niet mogelijk is.

3.4. Rubriek 53.3 van de indelingslijst omschrijft sinds de wijziging ervan door het besluit van 21 juni 2024 de erin opgenomen inrichtingen als volgt:

“drainering om het gebruik of de exploitatie van gronden of terreinen mogelijk te maken of te houden, met inbegrip van herinfiltratie en lozing van drainagewater.

Als het gedraineerde grondwater niet gravitair wordt afgevoerd, geldt naargelang de toepassing rubriek 53.2, 53.5, 53.8, 53.9, 53.10 of 53.11, en niet rubriek 53.3.

1° een drainering voor landbouwdoeleinden op aaneengesloten percelen met een oppervlakte van 50 ha of meer

2° andere bestaande drainering dan de drainering, vermeld in punt 1°

3° andere historische drainering dan de drainering, vermeld in punt 1° en punt 2°

4° een nieuwe drainering, die minstens gedeeltelijk in of op een afstand van minder dan 500 meter van speciale beschermingszones of het Vlaams Ecologisch Netwerk of ‘valleigebied’ of ‘vallei- en brongebied’ ligt

5° andere drainering, dan de drainering vermeld in punt 1°, punt 2°, punt 3° en punt 4°.”

De drainering voor landbouwdoeleinden, waarvan sprake in het punt 1°, betreft een inrichting in de eerste klasse, de nieuwe drainering vermeld in punt 4° betreft een inrichting van de tweede klasse en de overige inrichtingen (punt 2°, punt 3° en punt 5°) zijn ingedeeld in de derde klasse.

Een ‘drainering’ wordt sinds het besluit van 21 juni 2024 in artikel 1.1.2 van Vlarem II, gedefinieerd als: “het gravitair capteren en afvoeren van grond- of bodemwater via een ondergrondse constructie”.

3.5. Over het voorontwerp van besluit hebben de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (hierna: Minaraad), de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (hierna: SALV) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (hierna: SERV) op 20 maart 2023 een gezamenlijk advies uitgebracht, waarin onder meer wordt gesteld:

“Onderbouw de keuze om inzake ‘ontwatering’ enkel gebieden met regelbare constructies te vatten. In het voorliggende besluit wordt een nieuwe rubriek ingevoerd voor droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden^[...]. Het is opvallend dat daarbij de regeling wordt beperkt tot gebieden onder de invloed van regelbare constructies^[...]. De raden vragen om deze keuze te onderbouwen. Ze vinden daarvoor immers geen directe aanwijzing in de MER-richtlijn^[...] of in de bijhorende leidraad^[...]. Uit eerdere rechtspraak is gebleken dat die doorgaans een brede interpretatie aanhoudt^[...]. De raden wijzen erop dat ook niet-regelbare constructies relevant kunnen zijn. Grachten en beken zorgen op de meeste plaatsen via gravitaire weg voor ontwatering van gebieden. Waterbeheerders hebben een belangrijke impact op de debieten en waterhoogtes door de inrichting van de waterloop zelf (profiel, diepte) en door het beheer, (waterplantenbeheer, ruwheid van de bedding, ...). Die keuzes hebben effecten op landbouw- en natuurgebieden, overstromingsrisico’s en watertekorten. Ook voor deze gebieden zonder regelbare constructies moeten dus oplossingen gezocht worden voor droogte en wateroverlast.”

De reactie op deze bedenking uit het gezamenlijk advies, gepubliceerd in het overzicht van de reacties in de bijlage bij het verslag aan de Vlaamse regering van 27 oktober 2023, luidt:

“De term droogleggingsproject wordt hier beperkt tot de zaken die geëxploiteerd worden als IIOA [ingedeelde inrichting of ingedeelde activiteit] en waarop VLAREM kan ingrijpen, niet de zaken die stedenbouwkundige handelingen zijn en onder een ander beoordelingskader vallen. De oplossingen waar men naar verwijst, moeten binnen een gebiedsgerichte aanpak vallen. VLAREM II, wat de indeling en voorwaarden regelt voor de exploitatie van IIOA, is hiervoor niet het geschikte instrument. We kunnen hierbij ook verwijzen naar het Besluit van

de Vlaamse Regering over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten. Dit besluit werd definitief goedgekeurd op 5 mei 2023. De teksten zijn te raadplegen op <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/64539069878C11494CF54282>.”

3.6. In het verslag aan de Vlaamse regering wordt bij het bestreden artikel 55 toegelicht:

“9. [...]”

Omwille van het opheffen van de rubriek 53.10.2°, wordt een nieuwe eerste subrubriek van 53.3 ingevoerd voor draineringen voor landbouwdoeleinden op aaneengesloten percelen met een totale oppervlakte van 50 ha of meer. De opheffing van de rubriek 53.10.3° wordt, wat betreft draineringen, opgevangen door de nieuwe subrubrieken 53.3.3° en 53.3.4° waar een vergunningsplicht gekoppeld is aan de ligging in of ten opzichte van de bijzonder beschermde gebieden. Dit wordt meer in detail beschreven in volgende paragraaf.

De klasse-indeling van draineringen wordt gewijzigd zoals vastgelegd in het Vlaams Klimaatadaptatieplan:

1. Voor bestaande draineringen (zie definitie in artikel 1) blijft de huidige klasse 3 behouden, ongeacht de ligging. Omdat een bestaande drainering ook een historische drainering kan zijn (vb. als de drainering werd aangelegd voor 1/5/1999 en voor 8/10/2022 werd geakteerd, zie definitie in artikel 1) wordt de bestaande drainering in de tweede subrubriek van 53.3 vermeld (namelijk rubriek 53.3.2°).

2. De derde subrubriek van 53.3 handelt over de historische draineringen (tenzij het over een drainering voor landbouwdoeleinden gaat op aaneengesloten percelen met een totale oppervlakte van 50 ha of meer), die geen bestaande drainering zijn. Het gaat hier dus enkel over de draineringen die aangelegd werden voor 1/5/1999 en die niet geakteerd werden voor 8/10/2022. Tijdens de 1ste stap (9°) zijn deze ingedeeld in klasse 3. In de 2de stap (10°) wordt vanaf 3 jaar na bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad (gelet op de slotbepaling in artikel 64) een vergunningsplicht ingevoerd als deze draineringen minstens gedeeltelijk gelegen zijn in of op een afstand van minder dan 500 m van een habitatrictlijngebied. Indien niet minstens gedeeltelijk gelegen in of op een afstand van minder dan 500 m van een habitatrictlijngebied, blijft de indeling in de 2de stap (10°) klasse 3.

3. De vierde subrubriek van 53.3 handelt in de 1ste stap (9°) over de nieuwe draineringen (tenzij het over een drainering voor landbouwdoeleinden gaat op aaneengesloten percelen met een totale oppervlakte van 50 ha of meer) die minstens deels gelegen zijn in of op een afstand van minder dan 500 meter van een speciale beschermingszone of het Vlaams Ecologisch Netwerk of ‘valleigebied’ of ‘vallei- en brongebied’ en waarvoor een vergunningsplicht wordt ingevoerd. Onder ‘valleigebied’ vallen de gewestplanbestemmingen 0911, onder ‘vallei- en brongebied’ vallen de

gewestplanbestemmingen met code 0912. In de 2de stap (10°) wordt de vergunningsplicht van deze subrubriek niet enkel van toepassing op nieuwe draineringen, maar ook op draineringen die aangelegd werden na 1/5/1999 en die niet geakteerd werden voor 8/10/2022 (tenzij het over een drainering voor landbouwdoeleinden gaat op aaneengesloten percelen met een totale oppervlakte van 50 ha of meer). Deze stap 2 treedt pas in werking 3 jaar na bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad (gelet op de slotbepaling in artikel 64).

4. De vijfde subrubriek van 53.3 handelt over de overige draineringen die ingedeeld zijn in klasse 3.

Voor draineringen die door de nieuwe definitie van draineringen indelingsplichtig worden (door het bijkomend opnemen van 'bodempwater'), gelden de generieke overgangsbepalingen van artikel 51 en artikel 110 van het omgevingsvergunningsdecreet.

[...]

16. [...]

Droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden waren ingedeeld in subrubriek 53.10.2° (meer dan 50ha) en 3° (meer dan 15ha met aanzienlijk negatief effect op de freatische grondwatertafel in een bijzonder beschermd gebied). De subrubrieken 53.10, 2° en 3° worden opgeheven en ondergebracht in de bestaande rubriek 53.3 en in een nieuwe rubriek 65, aangezien de sectorale voorwaarden van hoofdstuk 5.53 van titel II van VLAREM niet bedoeld zijn voor dergelijke projecten.

[...]

23. Droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden waren ingedeeld in subrubriek 53.10.2° (meer dan 50ha) en 3° (meer dan 15ha met aanzienlijk negatief effect op de freatische grondwatertafel in een bijzonder beschermd gebied). Deze subrubrieken worden omgezet in nieuwe subrubrieken van de rubriek 53.3 (voor wat betreft de draineringen) en in een aparte rubriek 65, droogleggingsprojecten via regelbare constructie. Naar leesbaarheid van de indelingslijst is het immers logischer om een waterbeheersingsproject niet onder te brengen bij een grondwaterwinning maar een aparte rubriek te voorzien. De rubrieksomschrijving wordt via artikel 1 in dit besluit gedefinieerd, en het toepassingsgebied van deze rubriek wordt hierdoor dan ook verduidelijkt, namelijk dat deze rubriek de inrichtingen of activiteiten omvat die geëxploiteerd worden als IIOA en waarop VLAREM kan ingrijpen, niet de handelingen die stedenbouwkundige handelingen zijn en onder een ander beoordelingskader vallen.

Door opname in een aparte rubriek is het ook mogelijk om specifieke sectorale voorwaarden uit te werken en in titel II van het VLAREM op te nemen.

Er wordt verduidelijkt dat draineringen ingedeeld zijn onder rubriek 53.3 en er geen dubbele rubricering geldt met rubriek 65.

De door deze rubriek gevatte droogleggingsprojecten via regelbare constructies worden vaak uitgevoerd door waterbeheerders en kunnen moeilijk los gezien worden van het globale peilbeheer van de waterbeheerders. In uitvoering van punt 3° van artikel 21 van de wet betreffende de onbevaarbare waterlopen is hiervoor een aparte regeling

rond peilbeheer uitgewerkt, onder de bepalingen van het algemeen reglement van de onbevaarbare waterlopen en grachten. Deze regeling is opgenomen in het Besluit van de Vlaamse Regering over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten (VR 5/5/2023). In de nieuwe rubriek 65 wordt daarom opgenomen dat droogleggingsprojecten via regelbare constructies die voldoen aan het besluit van de Vlaamse Regering over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten, uitgezonderd zijn van indeling. Logischerwijze blijven droogleggingsprojecten via regelbare constructies die niet voldoen aan dit besluit wel vergunningsplichtig indien de ondergrenzen voor oppervlakte overschreden worden.”

3.7. Op 4 januari 2024 verstrekt de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies 74.986/16 over het ontwerp van besluit.

3.8. Met een beslissing van 24 mei 2024 kent het Team Omgevingseffecten een (derde) ontheffing van de verplichting tot het opstellen van een plan-MER toe.

3.9. Het besluit van 21 juni 2024 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 september 2024.

Artikel 1, 2°, ervan is in werking getreden op de tiende dag na de bekendmaking.

De artikelen 45, 55, 16° en 55, 23°, van het besluit van 21 juni 2024 zijn in werking getreden op 8 april 2025.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van artikel 23, 4°, van de Grondwet en de artikelen 8 en 36ter, §§ 2 tot 4, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurdecreet), gelezen in samenhang met artikel 6, lid 2 en lid 3, 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' (hierna: habitatrichtlijn), van artikel 4 en bijlage I van Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 'inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869' (hierna: natuurherstelwet), alsook van het voorzorgsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

In het eerste middelonderdeel betoogt de verzoekende partij dat de afschaffing van de vergunningsplicht voor droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden die geen gebruik maken van een regelbare constructie, een significante stap achteruit is in de bescherming van zowel de mens als de natuur tegen de aanzienlijke risico's van de droogteproblematiek.

In een eerste subonderdeel zet zij uiteen dat het *standstill*-beginsel is geschonden. De verzoekende partij stelt vast dat de bestaande vergunningsplicht voor droogleggingsprojecten die geen gebruik maken van een regelbare constructie wordt afgeschaft, dat deze afschaffing een significante stap achteruit betekent in de bescherming van zowel de burger als de natuur tegen de aanzienlijke risico's die de ernstige droogteproblematiek in Vlaanderen met zich brengt en dat de Vlaamse regering nalaat de afschaffing van deze vergunningsplicht correct te onderbouwen of te motiveren aangezien geen enkele reden van algemeen belang voor de afschaffing van deze vergunningsplicht wordt aangehaald. De verzoekende partij wijst erop dat ook het al dan niet vereist zijn van een vergunning een enorme impact op het leefmilieu kan hebben. Ze verwijst naar het arrest 80/2019 van het Grondwettelijk Hof, waarin het Hof een schending van het *standstill*-beginsel heeft aangenomen omdat de door de vergunningsplicht geregelde zaken potentieel belangrijke implicaties hadden voor de omwonenden en voor de openbare ruimte, alsook omdat het wegvallen van de vergunningsplicht het eraan verbonden publieke debat deed wegvallen waardoor de rechten van de burgers inzake gezond leefmilieu minder beschermd worden. Een gelijkaardige redenering als in dit arrest kan volgens de verzoekende partij worden gemaakt voor de afschaffing van de vergunningsplicht voor gravitaire droogleggingsprojecten. De vermindering in bescherming is des te opvallender omdat de afschaffing van

vergunningsplicht indruist tegen verschillende Europese regels. Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ (hierna: MER-richtlijn 2011/92/EU) eist dat alle MER-plichtige projecten ook worden onderworpen aan een voorafgaande vergunning. Nederland werd door het Hof van Justitie al veroordeeld voor een te nauwe invulling van de verplichte MER- en vergunningsplicht voor werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen. Dit arrest toont aan dat bij twijfel een zo breed mogelijke interpretatie moet worden gegeven aan de definities binnen de MER- en vergunningsplicht zoals opgelegd door de Europese regelgeving. Ook de Europese natuurherstelwet verplicht de nodige maatregelen te nemen ter voorkoming van een significante verslechtering van de gebieden waar terrestrische, kust- en zoetwatergerelateerde ecosystemen voorkomen. Er is aldus sprake van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, die niet gegrond is in een reden van algemeen belang.

In een tweede subonderdeel betoogt de verzoekende partij dat de bestreden bepalingen het verslechteringsverbod uit artikel 36ter, § 2, van het natuurdecreet en artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn schenden. Wanneer een potentieel schadelijke activiteit die voorheen aan een vergunningsplicht was onderworpen plotseling zonder verdere motivering hiervan wordt vrijgesteld, worden voornoemde bepalingen geschonden. Met verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, stelt zij dat het volstaat dat wordt aangetoond dat het waarschijnlijk is of dat het risico bestaat dat door dit handelen of nalaten een achteruitgang of significante verstoring van deze habitats of soorten optreedt. Volgens experts is een dergelijke waarschijnlijkheid van de achteruitgang ook bij de verdroging van de Vlaamse natuur aan de orde. In een studie, uitgevoerd voor de Vlaamse overheid, werd immers bevestigd dat aanzienlijke schade aan de natuur optreedt, en zal blijven optreden, door verdroging en spreekt men van een prangend gevaar voor een onomkeerbare impact indien niet spoedig wordt ingegrepen. Het grondwaterpeil in grondwaterafhankelijke vegetaties bevindt zich steeds vaker onder een kritische drempelwaarde. Wanneer de grondwaterpeilen systematisch dalen, komen

natuurtypes die grondwater nodig hebben voor hun voortbestaan in de problemen. Het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (hierna: INBO) concludeerde hierover al dat de geobserveerde trend een belangrijk deel van onze natuur in gevaar brengt. De bewijslast ter zake ligt bij de overheid die een activiteit besluit te tolereren in een Natura 2000-gebied. Enkel indien de verwerende partij met afdoende bewijsmateriaal aantoonst dat het risico op bijkomende verslechtering is uitgesloten, kan de huidige vergunningsplicht worden afgeschaft of ingeperkt, zonder dat een schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn voorligt. Een duidelijke motivering voor de plotse afbouw in bescherming werd echter nooit gegeven.

Tot slot, in een derde subonderdeel, poneert de verzoekende partij dat de afschaffing van de vergunningsplicht voor droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden die geen gebruik maken van een regelbare constructie ervoor zorgt dat die activiteiten niet langer onderworpen zijn aan de VEN-toets of aan de passende beoordeling. In Vlaanderen zijn de verplichte bijzondere beoordelingen van potentiële schade van activiteiten aan natuurgebieden steeds gekoppeld aan hun Vlarek-kwalificatie als zijnde vergunningsplichtig dan wel meldingsplichtig. Zij wijst erop dat Europa een passende beoordeling voor alle wateronttrekkingsplannen en -projecten met potentieel schadelijke effecten op de beschermde natuur verplicht. Of die activiteiten naar nationaal recht al dan niet vergunningsplichtig zijn, mag daarin geen rol spelen. De verzoekende partij wijst ook op het belang van cumulatieve effecten van droogleggingsprojecten, wat eveneens duidelijk maakt dat het wegvallen van de passende beoordeling een aanzienlijke vermindering in bescherming van Natura 2000-gebieden uitmaakt. Zij vervolgt dat de algemene uitsluiting van een passende beoordeling van gravitaire droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden een schending van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn uitmaakt. Er kan nooit van tevoren in absolute en algemene termen worden gesteld dat bepaalde categorieën activiteiten of ingrepen geen schadelijke effecten op een natuurgebied kunnen of zullen hebben. Ten overvloede merkt de verzoekende partij op dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in Vlaanderen verkeerd werd omgezet door enkel een passende beoordeling te vereisen voor vergunningsplichtige activiteiten. De Europese Commissie heeft dit bevestigd in haar zogenaamde ‘drainagebesluit’ van 24 juni

2022, waarin zij besliste dat drainageprojecten opgenomen in rubriek 53.3 van de indelingslijst significante effecten kunnen hebben op speciale beschermingszones en bijgevolg onderworpen moeten worden aan een passende beoordeling. Eenzelfde argumentatie kan worden gevolgd voor droogleggingsprojecten die nu plotseling door de schrapping van de vergunningsplicht ook niet langer aan enige vorm van passende beoordeling zijn onderworpen.

In het tweede middelonderdeel argumenteert de verzoekende partij dat er sprake is van een gebrek aan voldoende onderzoek of duidelijke motivering voor de beslissing tot afschaffing van de vergunningsplicht voor droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden die geen gebruik maken van een regelbare constructie, ondanks uitdrukkelijke vraag hiertoe door onder meer de Minaraad, de SERV en de SALV wat nochtans een verhoogde motiveringsplicht in hoofde van de verwerende partij creëerde. Drooglegging via gravitaire afwatering is gereguleerd voor de gebieden die onder het peilbesluit vallen. Het is evenwel niet verdedigbaar dat gravitaire drooglegging voor gebieden waarvoor (nog) geen peilbesluit bestaat, niet langer aan een vergunningsplicht zouden worden onderworpen. Ook de verwijzing naar een eventuele overlap met stedenbouwkundige vergunningen roept vragen op. Dergelijke invalshoek is immers manifest ongeschikt voor de aanpak en grondige analyse die voor gravitaire droogleggingswerken is vereist.

Door de afschaffing van de vergunningsplicht holt de verwerende partij ook haar eigen regelgeving uit. De verzoekende partij stipt nogmaals aan dat de afgeschafte vergunningsplicht ingaat tegen de bestaande Vlaamse en Europese verplichtingen inzake bescherming van het gezond leefmilieu en instandhouding van beschermde natuur, indirect ook andere verplichtingen onder het natuurdecreet en de habitatrichtlijn onmogelijk maakt en niet te verantwoorden valt in de context van de grootschalige droogteproblematiek in Vlaanderen. Het afschaffen van bijzondere beschermingsmaatregelen tegen verdroging in een regio die kampt met een ernstige droogteproblematiek vereist minstens een duidelijke beweegreden van algemeen belang en een grondig onderzoek van de mogelijke gevolgen voor mens en natuur. De verwerende partij

heeft nagelaten te duiden in het licht van welk algemeen belang zij het besluit van 21 juni 2024 nam en voerde geen enkel onderzoek inzake de mogelijke gevolgen van haar beslissing voor mens en natuur. Zij handelde aldus niet als een normaal zorgvuldige overheid.

5. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat het, in tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert, wel degelijk gaat om de afschaffing van een bestaande vergunningsplicht voor gravitaire droogleggingswerken voor landbouwdoeleinden, om volgende redenen:

1) Gravitaire drooglegging kan nooit binnen het toepassingsgebied van “drainage” vallen, aangezien grachten uitdrukkelijk van dit toepassingsgebied worden uitgesloten, zo werd door de verwerende partij zelf bevestigd;

2) De vergunningsplicht als ingedeelde inrichting of ingedeelde activiteit (hierna: IIOA) in Vlarem is de enige waarborg voor een globale en gebiedsgerichte aanpak in die gebieden waar (nog) geen regels over peilbeheer bestaan en blijft een noodzakelijke *fall back* optie. De verzoekende partij erkent weliswaar dat voor die gebieden die onder de regels inzake het peilbeheer vallen, een vergunningsaanvraag voor droogleggingsprojecten binnen Vlarem overbodig is, maar benadrukt dat de individuele vergunningsplicht een *noodzakelijke fall back* optie is. De regels over peilbeheer kunnen niet in rekening worden gebracht als compenserende maatregel bij toetsing aan het *standstill*-beginsel, daar het gaat om toekomstige en onzekere maatregelen. De Vlaamse regering erkent uitdrukkelijk in haar memorie van antwoord dat droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden door middel van gravitaire afwatering MER-plichtig zijn en blijven. De Europese project-MER-richtlijn eist echter dat alle MER-plichtige projecten, principieel ook worden onderworpen aan een voorafgaande vergunning;

3) Het toepassingsgebied van de stedenbouwkundige vergunningsplicht voor reliëfwijziging is dermate beperkt dat dit geenszins een alternatief biedt voor het ruime toepassingsgebied van de vergunningsplicht voor gravitaire droogleggingswerken die in de bestreden bepalingen wordt geschraapt. Deze maatregel kan in elk geval niet in rekening worden gebracht als compenserende maatregel bij de toetsing aan het *standstill*-beginsel, daar het gaat om een reeds bestaande maatregel die aldus deel uitmaakt van de referentienorm.

De verzoekende partij besluit dat de doorgevoerde afschaffing een ernstige stap achteruit is in de bescherming van mens en natuur.

De verzoekende partij herhaalt dat de verscherpte materiële motiveringsplicht ten gevolge van het *standstill*-beginsel geschonden is. In de enige reactie op het advies van de SALV, de SERV en de Minaraad licht de verwerende partij op geen enkele wijze toe hoe stedenbouwkundige handelingen een volwaardig alternatief zouden zijn voor de vergunningsplicht die bestond in Vlarem en op welke wijze de gebiedsgerichte aanpak van de toekomstige peilbesluiten een volwaardig en afdoende alternatief zou zijn. De verzoekende partij herhaalt ook dat de verplichte voorafgaande toetsing aan het *standstill*-beginsel niet is uitgevoerd. Het volstaat niet om *ex post* te beweren dat de vermindering in bescherming mogelijk wel bestaat, maar niet aanzienlijk zou zijn. Tevens wijst de verzoekende partij op mogelijke interpretatieproblemen. De term “regelbare constructie” zou rechtsonzeker zijn.

6. In de laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat gravitaire drooglegging wel degelijk vergunningsplichtig was onder Vlarem II vóór de inwerkingtreding van het bestreden besluit. Er werd in subrubriek 53.10 van Vlarem II geen onderscheid gemaakt naargelang deze droogleggingsprojecten gravitair waren, dan wel of zij werden uitgevoerd met regelbare constructies.

Bij de invoering van de IIOA-vergunningsplicht voor droogleggingswerken, waaronder ook deze van gravitaire aard waren begrepen, werd uitdrukkelijk gesteld dat projecten “die enkel de bouwvergunning betreffen” niet werden geïntegreerd. Het toepassingsgebied van deze sporadische stedenbouwkundige vergunningsplicht zal in de praktijk bijna nooit overlappen met gravitaire droogleggingswerken voor landbouwdoeleinden als IIOA. Deze vergunningsplicht geldt enkel voor (1) aanmerkelijke wijzigingen, die (2) de aard of de functie van het terrein wijzigen:

(1) Bij droogleggingswerken voor landbouwdoeleinden wordt vaak een groot aantal kleine grachten gegraven over een uitgebreid gebied. Elke individuele gracht

zal mogelijk niet voldoen aan de voorwaarde van “aanmerkelijke wijziging”, omdat de grachten vaak relatief smal en ondiep zijn, en dus de wijziging per gracht minimaal lijkt. Echter, het cumulatieve effect van het graven van al deze ondiepe grachten kan wel degelijk zeer groot zijn.

(2) Bij droogleggingen door het graven van grachten kan de ecologische waarde van een terrein veranderen, maar toch in de context van de reeds bestaande kwalificatie als landbouwgrond niet worden gezien als een “wijziging van de functie” van het terrein. Het graven van een groot aantal kleine grachten leidt in de praktijk tot een cumulatieve wijziging van de waterhuishouding en mogelijk ook van de bodemstructuur, maar zal vaak niet als ‘wijziging van de functie van het terrein’ beschouwd worden als het perceel reeds als landbouwgrond wordt beschouwd.

In de context relevant voor gravitaire droogleggingswerken bestaan bovendien bijkomend verschillende uitzonderingsgronden binnen het stedenbouwkundig kader. Ten eerste worden ondiepe reliëfwijzigingen (kleiner dan een halve meter) uitdrukkelijk uitgesloten van de stedenbouwkundige vergunningsplicht in artikel 12/1.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is’ (hierna: vrijstellingsbesluit). Exact deze kleinere reliëfwijzigingen worden echter in groten getale gebruikt voor gravitaire droogleggingswerken. Bijkomend zijn voor landbouwdoeleinden, net het specifieke toepassingsgebied van de vergunningsplicht in Vlarem, verschillende uitdrukkelijke uitzonderingen voorzien voor de stedenbouwkundige vergunningsplicht in het vrijstellingsbesluit. Artikel 5.2 van dit besluit voorziet voor een groot aantal afwateringstechnieken een uitzondering op de stedenbouwkundige vergunningsplicht.

Op het argument van de verwerende partij dat in de praktijk nooit enige IIOA-vergunning werd aangevraagd, noch verleend voor een gravitair droogleggingsproject zonder regelbare constructie, merkt de verzoekende partij op dat de Minaraad, de SERV en de SALV in een eerder advies reeds verwezen naar verschillende klachten bij de Omgevingsinspecties wegens “illegale

drooglegging”, o.a. te begrijpen als gravitaire droogleggingswerken waarvoor ondanks de bestaande vergunningsplicht geen vergunning werd aangevraagd. De toetsing van een norm aan het *standstill*-beginsel vereist een vergelijking van de graad van bescherming die de van toepassing zijnde norm biedt met de graad van bescherming die werd geboden door de norm die eerder van toepassing was. Het Hof van Cassatie heeft in dat verband reeds verduidelijkt dat deze toetsing niet mag plaatsvinden op het niveau van de individuele administratieve beslissingen, maar wel moet plaatsvinden op het niveau van de regelgeving. Het al dan niet aanvragen en verlenen van vergunningen voor gravitaire droogleggingsprojecten in het verleden betreft een feitelijke administratieve kwestie die losstaat van het beschermingsniveau dat werd geboden door de toepasselijke bepaling uit de indelingslijst. Dat de verwerende partij zou vaststellen dat de bestaande vergunningsplicht voor gravitaire droogleggingsprojecten in het verleden nooit werd nageleefd, is zorgwekkend en geenszins een argument om deze vergunningsplicht plots af te schaffen. Uit de hogervermelde studies op basis van watersysteemkaarten en geografische informatie uit het Digitale Hoogtemodel, een publieke Vlaamse databank, blijkt dat er vandaag in Vlaanderen tussen de 73.000 en de 81.000 kilometer grachten liggen. Vandaag zou ieder jaar tussen de 600 miljoen en de 1.100 miljoen kubieke meter water afgevoerd worden naar zee.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat het verweer dat gravitaire droogleggingswerken “in elk geval onderworpen zijn aan de stedenbouwkundige vergunningsplicht” uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), niet relevant is om een gebeurlijke achteruitgang van het beschermingsniveau te beoordelen, aangezien de stedenbouwkundige vergunningsplicht ook al in de voorheen bestaande toestand aanwezig was. Zelfs indien bepaalde vormen van gravitaire drooglegging inderdaad via deze stedenbouwkundige vergunningsplicht gevat zouden worden, waarvan de verwerende partij geen enkel bewijs bijbrengt, omvat deze vergunningsplicht geenszins het ruime toepassingsgebied zoals vooropgesteld door de oorspronkelijke bepaling uit de indelingslijst die inhoudelijk was afgestemd op de MER-regelgeving.

De verzoekende partij verzet zich ook tegen de door de verwerende partij in geval van vernietiging gevraagde handhaving van de rechtsgevolgen van de bestreden bepalingen.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

7. Artikel 23 van de Grondwet waarborgt het recht van ieder een menswaardig leven te leiden. Dat artikel bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording. Een verzoekende partij die de schending van de *standstill*-verplichting inroept, moet de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau aantonen, wat impliceert dat de mogelijke gevolgen van het bestreden besluit duidelijk en concreet uiteengezet worden, zodat kan worden beoordeeld of ze leiden tot een vermindering van het beschermingsniveau die als “aanzienlijk” kan worden beschouwd, en dat er daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

8. Droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden waren vóór de bestreden bepalingen ingedeeld in subrubriek 53.10.2° (meer dan 50 ha) en 53.10.3° (meer dan 15 ha met aanzienlijk negatief effect op de freatische grondwatertafel in een bijzonder beschermd gebied) van de indelingslijst. Deze subrubrieken werden bij besluit van 21 juni 2024 omgezet in nieuwe subrubrieken van de rubriek 53.3 (voor wat betreft draineringen) en in een aparte rubriek 65 (droogleggingsprojecten via regelbare constructie). Volgens de verzoekende partij wordt daardoor de vergunningsplicht voor droogleggingsprojecten voor landbouwdoeleinden die geen gebruik maken van een regelbare constructie afgeschaft. Concreet zou het volgens de verzoekende partij droogleggingswerken betreffen die aan ontwatering doen via de natuurlijke zwaartekracht (bijvoorbeeld door het graven van grachten), ook wel gravitaire droogleggingsprojecten

genoemd. Dit zou volgens de verzoekende partij een aanzienlijke achteruitgang van de bescherming van het milieu betekenen.

9. Het uitgangspunt van de verzoekende partij dat er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van het milieu, wordt niet bijgetreden.

10. De verzoekende partij toont vooreerst niet aan dat een vergunningsplicht wordt afgeschaft door de bestreden bepalingen.

Ten eerste wordt opgemerkt dat droogleggingsprojecten via regelbare constructie van meer dan 50 ha en van meer dan 15 ha met aanzienlijk negatief effect op de freatische grondwatertafel in een bijzonder beschermd gebied, vergunningsplichtig blijven. Daarnaast blijkt dat onder de vorige regelgeving drainering die noodzakelijk was om het gebruik of de exploitatie van cultuurgrond mogelijk te maken of te houden, ingedeeld was in klasse 3, en dus slechts meldingsplichtig. Hieruit volgt dat met het bestreden besluit geen sprake is van een afschaffing van een vergunningsplicht voor het draineren van cultuurgronden in functie van landbouwdoeleinden. Integendeel, door bepaalde draineringen in klasse 1 en klasse 2 in te delen, voert het bestreden besluit bijkomende vergunningsplichten in.

In de mate dat de verzoekende partij stelt dat de verwijzing in de nieuwe indelingslijst naar droogleggingsprojecten via regelbare constructie de afschaffing met zich meebrengt van een vergunningsplicht voor het “graven van grachten”, toont de verzoekende partij niet aan dat voor het louter “graven van grachten”, voorheen een vergunningsplicht bestond. Voor zover het graven van grachten en sloten kaderde in de exploitatie van een cultuurgrond werd dit, zoals *supra* opgemerkt, beschouwd als drainering, waarvoor slechts een meldingsplicht gold. Zonder verder uitsluitel te moeten geven over de vraag of gravitaire droogleggingsprojecten zonder regelbare constructie, via het graven van grachten en sloten, op een oppervlakte van 50 ha of meer, of op een oppervlakte van meer dan 15 ha met aanzienlijk negatief effect op de freatische grondwatertafel in een

bijzonder beschermd gebied, op basis van de oude indelingslijst vergunningsplichtig waren - alvast blijkt niet dat daarvoor in het verleden op die basis ooit een vergunning is aangevraagd -, wordt opgemerkt dat onder de nieuwe regelgeving nog steeds een voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is voor dergelijke gravitaire droogleggingsprojecten (zoals hierna in punt 11 wordt uiteengezet). Uit de aangevoerde beperking van het toepassingsgebied van de indelingslijst door het bestreden besluit, volgt nog geen afschaffing van een vergunningsplicht.

11. De verzoekende partij toont ook niet aan dat de bestreden bepalingen een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau met zich meebrengen.

De verzoekende partij betwist niet dat gravitaire droogleggingsprojecten via sloten of grachten kunnen vallen onder het toepassingsgebied van een goedgekeurd peilbesluit als vermeld in artikel 26/2 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2023 ‘over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten’. De verzoekende partij erkent in de memorie van wederantwoord dat voor die gebieden die onder de regels inzake het peilbeheer vallen, een vergunningsaanvraag voor droogleggingsprojecten binnen Vlarem overbodig is.

Vervolgens wordt vastgesteld dat de rubrieken uit de bijlagen van het MER-besluit niet worden gewijzigd en de MER-(screenings-)plicht blijft bestaan voor gravitaire droogleggingsprojecten. Zoals de verzoekende partij zelf benadrukt zijn droogleggingsprojecten van 50 ha of meer en droogleggingsprojecten van 15 ha of meer, die een aanzienlijke verlaging van de freatische grondwatertafel in een bijzonder beschermd gebied tot gevolg kunnen hebben, nog steeds MER-plichtig, ook wanneer de drooglegging louter gravitair gebeurt. De verwerende partij erkent dit ook in de memorie van antwoord en laatste memorie.

Daarnaast dienen gravitaire droogleggingsprojecten via sloten of grachten overeenkomstig artikel 4.2.1, 4°, VCRO een voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen te bekomen voor zover zij “het reliëf van de bodem aanmerkelijk wijzigen, onder meer door de bodem aan te vullen, op te hogen, uit te graven of uit te diepen waarbij de aard of de functie van het terrein wijzigt”. Waar de verzoekende partij aanvoert dat een droogleggingsproject zelden de functie van een landbouwterrein zal wijzigen, verliest zij uit het oog dat deze bepaling ook verwijst naar de aard van het terrein. Een droogleggingsproject verandert per definitie de fysieke kenmerken en dus de aard van het terrein. Hoewel ook vrijstellingen mogelijk zijn op deze vergunningsverplichting voor stedenbouwkundige handelingen volgens het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is’ (hierna: besluit van 16 juli 2010), zoals bijvoorbeeld indien de reliëfwijzigingen ondiep zijn en minder dan een halve meter, blijkt dat voor droogleggingsprojecten waarvoor een MER-plicht geldt, de vrijstellingen voorzien in dat besluit overeenkomstig artikel 1.5 van datzelfde besluit niet van toepassing zijn. Louter gravitaire droogleggingsprojecten via sloten of grachten van 50 ha of meer en louter gravitaire droogleggingsprojecten via sloten of grachten van 15 ha of meer, die een aanzienlijke verlaging van de freatische grondwatertafel in een bijzonder beschermd gebied tot gevolg kunnen hebben, vereisen dus nog steeds een voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen voor zover voldaan aan is aan de vereisten van artikel 4.2.1, 4°, VCRO, zelfs al zou er slechts sprake zijn van ondiepe grachten of sloten.

Ten slotte weerlegt de verzoekende partij de vaststelling van de verwerende partij niet dat “er nog nooit een IIOA-vergunning werd verleend voor een (gravitaire) droogleggingsproject zonder regelbare constructie” en “in de praktijk in elk geval geen enkele wijziging is van het beschermingsniveau van vóór de inwerkingtreding van het bestreden besluit”. De verzoekende partij toont bijvoorbeeld niet aan dat een dergelijke vergunning ooit is aangevraagd, laat staan verkregen, voor gravitaire droogleggingsprojecten in de concrete voorbeelden in de memorie van wederantwoord. In de laatste memorie beperkt zij er zich toe vast

te stellen dat het “zorgwekkend” is dat de “bestaande vergunningsplicht voor gravitaire droogleggingsprojecten in het verleden nooit werd nageleefd”. Hoewel het *standstill*-beginsel vereist dat de oude regelgeving met de nieuwe regelgeving vergeleken wordt, en aldus een abstracte toets voorschrijft, kan een zinvolle invulling daarvan geen volledige abstractie maken van de concrete toepassing van de regelgeving. Wanneer aangevoerd wordt dat het beweerdelijke vroegere beschermingsniveau veel hoger was, maar blijkt dat die bescherming louter theoretisch was, kan daarmee rekening worden gehouden om te besluiten dat er geen sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van de bescherming.

Gelet op al het voorgaande, toont de verzoekende partij geen aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau aan. Artikel 23, 4°, van de Grondwet is niet geschonden.

12. Artikel 36^{ter}, §§ 2 tot 4, van het natuurdecreet, dat de omzetting naar intern recht vormt van de habitatrichtlijn, luidt:

“§ 2 De administratieve overheid neemt, binnen haar bevoegdheden, ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, tevens alle nodige maatregelen om

a) elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de habitats van bijlage I van dit decreet en van de habitats van de soorten vermeld in de bijlagen II, III en IV van dit decreet evenals de niet in bijlage IV van dit decreet genoemde en op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geregeld voorkomende soorten trekvogels in een speciale beschermingszone te vermijden;

b) elke betekenisvolle verstoring van een soort vermeld in de bijlagen II, III of IV van dit decreet evenals de niet in bijlage IV van dit decreet genoemde en op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geregeld voorkomende soorten trekvogels in een speciale beschermingszone te vermijden.

De Vlaamse regering stelt hiervoor nadere regels vast.

§ 3 Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat die vergunningsplichtige activiteit of dat plan of programma direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

[...]

§ 4 De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.”

Voor zover de verzoekende partij een schending aanvoert van artikel 8 en 36ter, §§ 2 tot 4, van het natuurdecreet gelezen in samenhang met artikel 6, lid 2 en lid 3, van de habitatrichtlijn en artikel 4 en bijlage I van de natuurherstelwet, vertrekt zij vanuit de verkeerde premisse. Zoals blijkt uit de beoordeling in randnummer 10 schaffen de bestreden bepalingen geen vergunningsplicht af voor gravitaire droogleggingsprojecten. De verzoekende partij toont aldus geen verslechtering aan door de bestreden bepalingen van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de habitats, of een betekenisvolle aantasting van de bescherming van speciale beschermingszones, of een vermindering van de bescherming van soorten. Evenmin heeft het bestreden besluit tot gevolg dat projecten die voorheen onderhevig waren aan een passende beoordeling, voortaan daaraan ontsnappen.

Voor zover de verzoekende partij daarenboven verwijst naar de VEN-toets wordt opgemerkt dat zij daarbij niet verduidelijkt welke bepaling daardoor geschonden is. Het eerste middelonderdeel is in die mate niet ontvankelijk.

Tweede middelonderdeel

13. De materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke bestuurshandeling rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid door het bestuur werden vastgesteld. Bovendien moet de overheid de gegevens die in rechte en in feite juist zijn, correct en zorgvuldig beoordelen en op grond van deze gegevens in

redelijkheid tot een beslissing komen. De motieven kunnen in het geval van een reglementair besluit blijken, niet alleen uit de overwegingen van het bestreden besluit zelf, maar ook uit de stukken van het dossier. De Raad van State maakt daarbij geen opportuniteitsstoets maar oefent een legaliteitscontrole uit.

14. De verzoekende partij maakt onvoldoende duidelijk waarom het bestreden besluit de materiële motiveringsplicht zou schenden. Zowel in het overzicht van de publieke consultatie van 30 januari 2023 tot 1 maart 2023, inclusief reactie, als in het verslag aan de Vlaamse regering, wordt uitvoerig aangegeven wat het onderscheid is tussen drainering en drooglegging en wordt benadrukt dat de indelingslijst enkel verwijst naar droogleggingsprojecten die geëxploiteerd kunnen worden als ingedeelde inrichting. De verzoekende partij toont niet concreet aan dat de verwerende partij zich gebaseerd heeft op onjuiste gegevens of die onzorgvuldig heeft beoordeeld.

De verwerende partij heeft naar aanleiding van het advies van de Minaraad, de SALV en de SERV, aangegeven waarom enkel gebieden met regelbare constructies in de bestreden bepalingen worden opgenomen:

“De term droogleggingsproject wordt hier beperkt tot de zaken die geëxploiteerd worden als IIOA [ingedeelde inrichting of ingedeelde activiteit] en waarop VLAREM kan ingrijpen, niet de zaken die stedenbouwkundige handelingen zijn en onder een ander beoordelingskader vallen. De oplossingen waar men naar verwijst, moeten binnen een gebiedsgerichte aanpak vallen. VLAREM II, wat de indeling en voorwaarden regelt voor de exploitatie van IIOA, is hiervoor niet het geschikte instrument. We kunnen hierbij ook verwijzen naar het Besluit van de Vlaamse Regering over het peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten. Dit besluit werd definitief goedgekeurd op 5 mei 2023. De teksten zijn te raadplegen op <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/64539069878C11494CF54282>.”

Daarmee wordt gemotiveerd dat Vlarem II niet het geschikte instrument is voor louter gravitaire droogleggingsprojecten. Uit de beoordeling van het eerste middelonderdeel *supra* punt 11 blijkt dat er inderdaad andere instrumenten worden gehanteerd voor de impact van gravitaire

droogleggingsprojecten zonder regelbare constructie. Aldus blijkt niet dat de verwerende partij onzorgvuldig heeft gehandeld of niet in redelijkheid tot het bestreden besluit kon komen. Voor zover de verzoekende partij stelt dat niet wordt gemotiveerd waarom er een afschaffing zou zijn van een bestaande vergunningsplicht, wordt bovendien verwezen naar de beoordeling in het eerste middelonderdeel waaruit blijkt dat er geen sprake is van een afschaffing. Aangezien de verzoekende partij uitgaat van een verkeerde premisse, kan de aangevoerde schending van de beginselen van behoorlijk bestuur niet worden bijgetreden.

In de mate de ingeroepen schendingen van het voorzorgsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel nog een andere inhoud zouden hebben dan wat is ontwikkeld met betrekking tot de schending van de materiële motiveringsplicht en hiermee dus niet zouden samenvallen, blijkt dat die schendingen onvoldoende zijn uitgewerkt in het verzoekschrift zodat de kritiek in zoverre niet ontvankelijk is.

15. Het enige middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

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 een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams