RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 267.572 van 9 september 2026
in de zaak A. 241.543/X-18.624

In zake : 1. de CommV G.
2. W.M.
3. P.M.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Jadzia Talboom
kantoor houdend te 2560 Kessel
Torenvenstraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Chris Schijns en Charlotte Cams
kantoor houdend te 3600 Genk
Grotestraat 122
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 maart 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 10 januari 2024 "houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Vallei van de Kleine Nete en Aa van Kasterlee tot Grobbendonk' en houdende de gedeeltelijke wijziging van het beschermd cultuurhistorisch landschap 'Snepkensvijver met omgeving (Grote Heide, Schoutenheide)'".

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 juni 2026.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jadzia Talboom, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Charlotte Cams, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Op 15 maart 2019 keurt de Vlaamse regering de startnota goed voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Kleine Nete en Aa van Kasterlee tot Grobbendonk’ (hierna: het gewestelijk RUP).

De plandoelstelling van het voorgenomen gewestelijk RUP wordt in de startnota als volgt omschreven:

> “Doelstellingen van het plan zijn:
> - de ruimtelijk-functioneel samenhangende en goed gestructureerde landbouwgebieden langs de Kleine Nete in Kasterlee en Geel en ten oosten van Herentals vrijwaren voor grondgebonden landbouw;

- het behoud en de versterking van het gevarieerde, halfopen valleilandschap van de vallei van de Aa stroomopwaarts Vorselaar met ruimte voor waterberging, landbouw en natuur;
- het vrijwaren van het bouwvrij karakter en de natuurlijke waterbergingscapaciteit van de van nature overstroombare valleien van de Kleine Nete en Aa;
- het versterken van de natuurlijke structuur en het voorzien van ruimte voor natuurontwikkeling om de Europese natuurdoelen te realiseren voor de Natura 2000-gebieden in de vallei van de Kleine Nete en Aa;
- het vrijwaren van landschappelijk waardevolle gebieden en erfgoedwaarden in de vallei van de Kleine Nete en Aa;
- het behoud en versterken van ecologische en landschappelijke waarden verweven met landbouw in het kleinschalige mozaïeklandschap ten zuiden van de Zegge;
- het vrijwaren van een openruimteverbinding tussen Herentals en Olen voor land- en tuinbouw en het creëren van ruimte voor behoud en uitbreiding van de bestaande bosstructuur in deze openruimteverbinding.
- het afstemmen van de ontwikkelingsperspectieven van een aantal toeristisch-recreatieve en openbare nutsvoorzieningen op de randvoorwaarden en doelstellingen vanuit de natuurlijke en agrarische structuur."

3.2. Van 30 april tot 28 juni 2019 wordt over de startnota een publieke raadpleging georganiseerd. Op 4, 6, 12 en 13 juni 2019 wordt een publiek participatiemoment georganiseerd.

3.3. Op 5 oktober 2021 vindt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gewestelijk RUP plaats.

3.4. Op 20 januari 2023 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van het gewestelijk RUP en de gedeeltelijke wijziging van het beschermd cultuurhistorisch landschap 'Snepkensvijver met omgeving (Grote Heide, Schoutenheide)' voorlopig vast.

3.5. Van 21 februari tot 21 april 2023 wordt over het voorlopig vastgesteld gewestelijk RUP een openbaar onderzoek georganiseerd.

3.6. Op 29 september 2023 beslist de Vlaamse regering om de goedkeuringstermijn voor de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP met zestig dagen te verlengen.

3.7. Op 7 december 2023 beoordeelt het team Omgevingseffecten van de Vlaamse overheid (hierna: het team Mer) de kwaliteit van het planmilieueffectrapport (hierna: het plan-MER) als voldoende.

3.8. Op 9 januari 2024 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies nr. 75.081/16 uit over het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Vallei van de Kleine Nete en Aa van Kasterlee tot Grobbendonk' en houdende de gedeeltelijke wijziging van het beschermd cultuurhistorisch landschap 'Snepkensvijver met omgeving (Grote Heide, Schoutenheide)''.

3.9. Met het bestreden besluit van 10 januari 2024 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP definitief vast en beslist zij om het ministerieel besluit van 2 juli 1990 'houdende de rangschikking van het gebied 'Snepkensvijver met omgeving (Grote Heide, Schoutenheide)' als landschap' gedeeltelijk op te heffen voor de kadastrale percelen gelegen te Kasterlee, afdeling 2, Lichtaart, sectie D, nrs. 223/n22 (deels), 223/k7 en 223/x28.

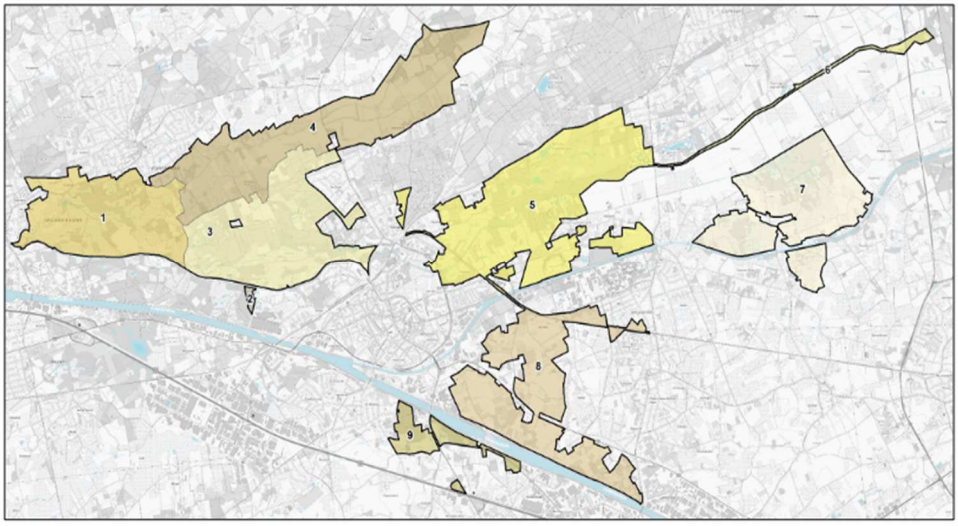
3.10. Het gewestelijk RUP omvat delen van de vallei van de Kleine Nete en Aa tussen Kasterlee en Grobbendonk op het grondgebied van de gemeenten Kasterlee, Geel, Olen, Herentals, Lille, Vorselaar en Grobbendonk in de provincie Antwerpen, en de openruimteverbinding Doffen-Gerheze ten oosten van Herentals tussen Herentals en Olen. Binnen het plangebied worden de volgende 9 deelgebieden onderscheiden:

"

1. Graafweide-Schupleer
2. Voormalige Britse basis en De Troon
3. Kempense Heuvelrug en vallei van de Kleine Nete stroomafwaarts Herentals (Heiken, Lentehei, Vuilvoort, Peertsbos)
4. De vallei van de Aa

5. Vallei van de Kleine Nete stroomopwaarts Herentals (Hellekens, Koulaak, Olens Broek-Langdonken, Zavelbos, Bleek, Schoutenheide-Snepkensvijver)
6. Kleine Nete Kasterlee-Geel
7. De Zegge
8. Gerheze-Doffen
9. Hezewijk-Schaatsbergen”

Deze deelgebieden zijn volgens de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP als volgt te situeren:



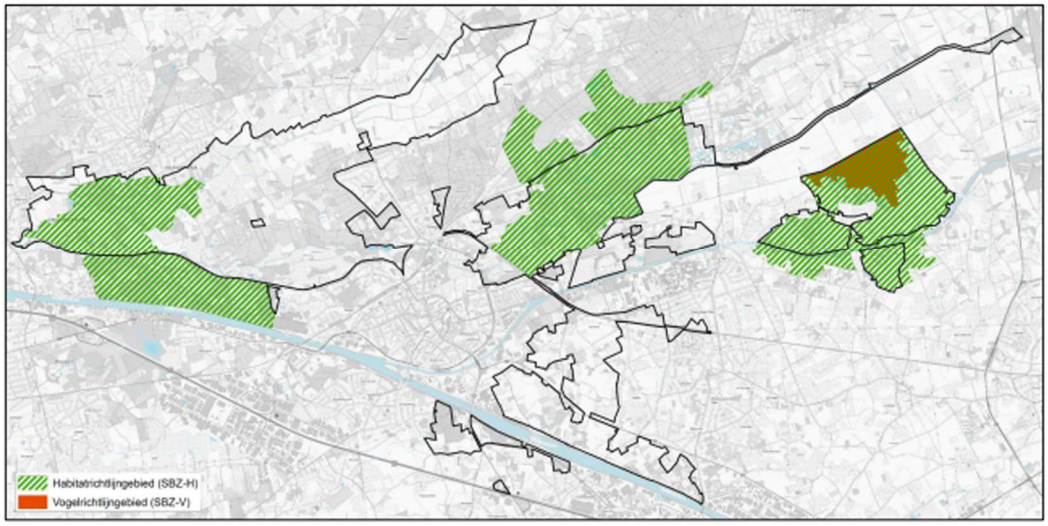
3.11. Het plangebied omvat delen van het habitatrichtlijngebied (SBZ-H) BE2100026 ‘Valleigebied van de Kleine Nete met brongebieden, moerassen en heiden’. Meer bepaald bevinden de volgende drie deelgebieden van deze SBZ-H zich (geheel of gedeeltelijk) binnen het plangebied:

- BE2100026-1 Kempense Heuvelrug, Snepkensvijver, Olens Broek, Langendonk;
- BE2100026-2 De Zegge, Mosselgoren en Neerhelst/de Botten;
- BE2100026-10 Militair domein Grobbendonk en Schupleer.

Het gebied De Zegge is ook een vogelrichtlijngebied (SBZ-V BE2100424).

Figuur 3.10 van de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP situeert de SBZ-H en SBZ-V als volgt:

Figuur 3-10. Situering deelgebieden speciale beschermingszones Natura 2000 (vogel- en habitatrichtlijngebieden)



3.12. Het gewestelijk RUP voorziet onder meer in de volgende gebieden en overdruk met stedenbouwkundige voorschriften:

3.12.1. Agrarisch gebied (AG).

Dit gebied is bestemd voor beroepslandbouw. Artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP is erop van toepassing:

> "Artikel 1.1
> Het gebied is bestemd voor de beroepslandbouw.
> Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten.
> Een landbouwbedrijfszetel mag alleen de noodzakelijke bedrijfsgebouwen en de woning van de exploitanten bevatten, alsook verblijfsgelegenheid, verwerkende en dienstverlenende activiteiten voor zover die een integrerend deel van het bedrijf uitmaken.
> Artikel 1.2
> Het verbouwen, uitbreiden of herbouwen van bestaande vergunde of vergund geachte aan de landbouw verwante bedrijven kan toegelaten worden.
> Nieuwe aan de landbouw verwante bedrijven kunnen toegelaten worden voor zover hun aanwezigheid in het agrarisch gebied nuttig of nodig is voor het goed functioneren van de landbouwbedrijven in de omgeving én ze gevestigd worden in bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies.

Deze aan de landbouw verwante bedrijven moeten een directe en uitsluitende relatie hebben met de aanwezige landbouwbedrijven door afname of toelevering van diensten of producten. Primaire bewerking of opslag van producten is toegelaten. Verwerking van producten is uitgesloten, met uitzondering van mestbehandeling en mestvergisting.

Artikel 1.3

Voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen is het aanbrengen van windturbines en windturbineparken toegelaten, alsook andere installaties voor de productie van (hernieuwbare) energie of energierecuperatie.

De mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten dienen in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd.

Artikel 1.4

Handelingen die nodig of nuttig zijn voor:

- het behoud en herstel van het waterbergend vermogen van rivier- en beekvalleien;
- het behoud en herstel van de structuurkenmerken van de rivier- en beeksystemen, de waterkwaliteit en de verbindingsfunctie;
- het behoud, het herstel en de ontwikkeling van overstromingsgebieden, het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast in voor bebouwing bestemde gebieden en het voorkomen van verdroging;
- het beveiligen van vergunde of vergund geachte bebouwing en infrastructuren tegen overstromingen;
- het behoud en herstel van kleine landschapselementen en de natuurlijke vegetatie;
- het behoud en herstel van leefgebieden van aan het landbouwgebruik gerelateerde beschermde diersoorten;

zijn toegelaten voor zover gebruik gemaakt wordt van de technieken van natuur-technische milieubouw.

De in artikel 1.1 tot 1.3 genoemde handelingen kunnen slechts toegelaten worden voor zover ze verenigbaar zijn met de waterbeheerfunctie van het gebied en het waterbergend vermogen van rivier- en beekvalleien niet doen afnemen."

Dit gebied behoort tot de categorie van gebiedsaanduiding 'landbouw' en de subcategorie van gebiedsaanduiding 'agrarisch gebied'.

3.12.2. Agrarisch gebied met overdruk 'natuurverwevingsgebied' (AGON).

Dit gebied is als overdruk aangeduid over ‘agrarisch gebied’ Voor AGON gelden, naast de artikelen 1.1 tot 1.4, de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1.5:

> “Het in overdruk aangeduide gebied is een natuurverwevingsgebied in de zin van het natuurdecreet.
> In het als natuurverwevingsgebied aangeduide gebied gelden ten aanzien van de artikels 1.1 tot 1.4 volgende bijkomende bepalingen:
> - Alle handelingen voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden zijn toegelaten.
> - Het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies is niet toegelaten.”

Dit gebied behoort tot de categorie van gebiedsaanduiding ‘overig groen’ en de subcategorie van gebiedsaanduiding ‘gemengd openruimtegebied’.

3.12.3. Bouwvrij agrarisch gebied (BAG).

Dit gebied is bestemd voor beroepslandbouw. Binnen dit gebied gelden de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 2.

Voor BAG gelden de volgende stedenbouwkundige voorschriften:

> “Artikel 2. Bouwvrij agrarisch gebied
> Artikel 2.1
> Het gebied is bestemd voor beroepslandbouw.
> Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten, behoudens het oprichten van gebouwen en gelijkaardige constructies.
> Artikel 2.2
> Handelingen die nodig of nuttig zijn voor:
> - het behoud en herstel van het waterbergend vermogen van rivier- en beekvalleien;
> - het behoud en herstel van de structuurkenmerken van de rivier- en beeksystemen, de waterkwaliteit en de verbindingsfunctie;
> - het behoud, het herstel en de ontwikkeling van overstromingsgebieden, het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast

in voor bebouwing bestemde gebieden en het voorkomen van verdroging;
- het beveiligen van vergunde of vergund geachte bebouwing en infrastructuren tegen overstromingen;
- het behoud en herstel van kleine landschapselementen en de natuurlijke vegetatie;
- het behoud en herstel van leefgebieden van aan het landbouwgebruik gerelateerde beschermde diersoorten;

zijn toegelaten voor zover gebruik gemaakt wordt van de technieken van natuur-technische milieubouw.
De in artikel 2.1 en 2.3 genoemde handelingen kunnen slechts toegelaten worden voor zover ze verenigbaar zijn met de waterbeheerfunctie van het gebied en het waterbergend vermogen van rivier- en beekvalleien niet doen afnemen.
Artikel 2.3
Voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen is het aanbrengen van windturbines en windturbineparken toegelaten, alsook andere installaties voor de productie van (hernieuwbare) energie of energierecuperatie.
De mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten dienen in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd."

Dit gebied behoort tot de categorie van gebiedsaanduiding 'landbouw' en de subcategorie van gebiedsaanduiding 'bouwvrij agrarisch gebied'.

3.12.4. Agrarisch gebied met ecologisch belang (AGEB).

Dit gebied is bestemd voor beroepslandbouw. Binnen dit gebied gelden de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 3:

"Artikel 3.1
Het gebied is bestemd voor beroepslandbouw.
Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten, behoudens het oprichten van gebouwen en gelijkaardige constructies.
Alle handelingen voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden zijn toegelaten.
Artikel 3.2
Ten aanzien van de bestaande landbouwbedrijfszetels binnen dit gebied gelden volgende bijkomende specifieke bepalingen:

- Uitbreiden van bestaande landbouwbedrijfszetels of -gebouwen of het oprichten van nieuwe gebouwen bij bestaande zetels kan toegelaten worden.
- Het omvormen van bestaande landbouwbedrijven naar glastuinbouwbedrijven of niet-grondgebonden landbouwbedrijven is niet toegelaten. Serres oprichten kan enkel bij bestaande glastuinbouwbedrijven.

Het verbouwen, uitbreiden of herbouwen van landbouwbedrijfszetels of -gebouwen kan toegelaten worden indien het behoud van de voor het agrarisch gebied met ecologisch belang bepalende elementen en de structuurbepalende landschapselementen en -componenten verzekerd blijft én voor zover de uitbreidingen ruimtelijk aansluiten bij de bestaande landbouwbedrijfszetels.

Artikel 3.3 Zone voor recreatieve infrastructuur

[afbeelding]

Aanduiding in overdruk. Deze overdruk heeft geen eigen categorie van gebiedsaanduiding maar volgt de categorie van de grondkleur.

Binnen de zone aangeduid in overdruk kunnen handelingen in functie van het uitbaten van een kinderboerderij en de daarmee verbonden educatieve en recreatieve activiteiten en horeca toegelaten worden.

Het oprichten van bijkomende gebouwen of uitbreiden van bestaande gebouwen in functie van recreatie is niet toegelaten.

Er moet rekening gehouden worden met de schaal en de ruimtelijke impact van deze activiteiten.

Daarbij wordt ten minste aandacht besteed aan:

- de relatie met de in de omgeving aanwezige functies;
- de invloed op de omgeving wat betreft het aantal te verwachten gebruikers of bezoekers;
- de invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid;
- de relatie met de in de omgeving van het gebied vastgelegde bestemmingen.

Vergunningsaanvragen voor het wijzigen van de functie van bestaande gebouwen, het verbouwen van bestaande gebouwen of voor de aanleg van recreatieve infrastructuur bevatten een inrichtingsplan waarbij aangegeven wordt hoe de verhardings- en bebouwingsgraad beperkt of verminderd wordt. Bij het verlenen van omgevingsvergunningen kunnen voorwaarden opgelegd worden in functie van het beperken of verminderen van de verhardings- en bebouwingsgraad van het terrein, het slopen van (bij)gebouwen en/of het verwijderen van ophogingen in functie van het herstellen van het natuurlijk reliëf.

Artikel 3.4

Handelingen die nodig of nuttig zijn voor:

- het behoud en herstel van het waterbergend vermogen van rivier- en beekvalleien;
- het behoud en herstel van de structuurkenmerken van de rivier- en beeksystemen, de waterkwaliteit en de verbindingsfunctie;
- het behoud, het herstel en de ontwikkeling van overstromingsgebieden, het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast

in voor bebouwing bestemde gebieden en het voorkomen van verdroging;
- het beveiligen van vergunde of vergund geachte bebouwing en infrastructuren tegen overstromingen;
- het behoud en herstel van kleine landschapselementen en de natuurlijke vegetatie;
- het behoud en herstel van leefgebieden van aan het landbouwgebruik gerelateerde beschermde diersoorten;

zijn toegelaten voor zover gebruik gemaakt wordt van de technieken van natuur-technische milieubouw.
De in artikel 3.1 tot 3.3 genoemde handelingen kunnen slechts toegelaten worden voor zover ze verenigbaar zijn met de waterbeheerfunctie van het gebied en het waterbergend vermogen van rivier- en beekvalleien niet doen afnemen."

Dit gebied behoort tot de categorie van gebiedsaanduiding 'overig groen' en de subcategorie van gebiedsaanduiding 'gemengd openruimtegebied'.

3.12.5. Gemengd openruimtegebied (GO)

Binnen dit gebied zijn natuurbouw, bosbouw, landbouw, landschapszorg en recreatie nevengeschikte functies. Binnen dit gebied gelden de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 6.

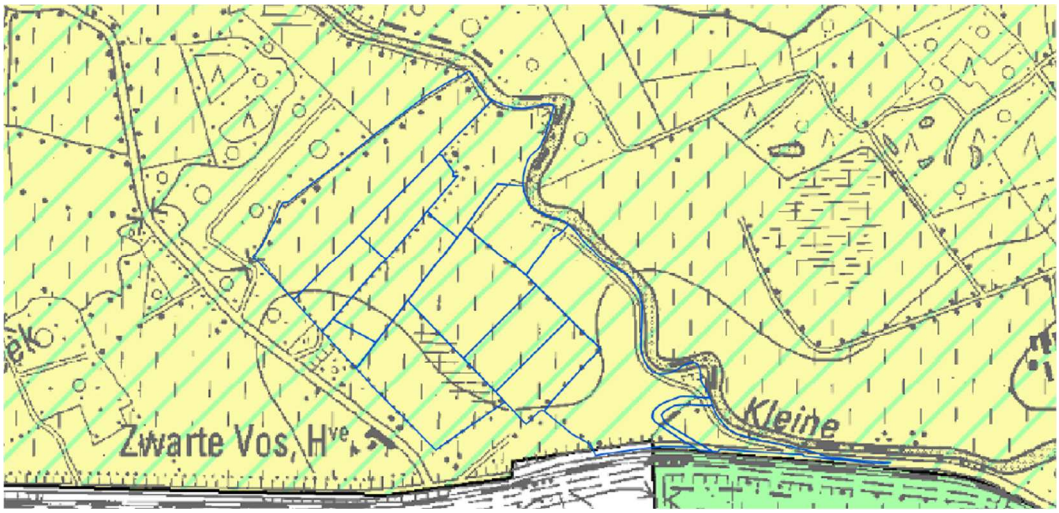
Dit gebied behoort tot de categorie van gebiedsaanduiding 'overig groen' en de subcategorie van gebiedsaanduiding 'gemengd openruimtegebied'.

3.12.6. Gemengd openruimtegebied met cultuurhistorische waarde (CH).

Binnen dit gebied zijn natuurbehoud, bosbouw, landbouw, landschapszorg en recreatie nevengeschikte functies. Binnen dit gebied gelden de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 7.

Dit gebied behoort tot de categorie van gebiedsaanduiding ‘overig groen’ en de subcategorie van gebiedsaanduiding ‘gemengd openruimtegebied’.

3.13. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 20 september 1978 vastgestelde gewestplan Herentals-Mol, zijn de percelen van de verzoekende partijen gelegen in ‘agrarisch gebied met ecologisch belang’. In hun verzoekschrift situeren de verzoekende partijen hun percelen als volgt op het gewestplan (blauw omrand):



3.14. De percelen van de verzoekende partijen worden door het bestreden besluit bestemd tot ‘natuurgebied’ met de overdruk Grote Eenheid Natuur (GEN).

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren in het eerste middel de schending aan van de artikelen 2.2.5, § 1, eerste lid en tweede lid, 2.2.6, § 2, en

4.1.1, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), alsook van het materiëlemotiverings-, rechtszekerheids-, redelijkheids-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betogen dat stedenbouwkundige voorschriften van een RUP onder de (sub)categorieën van artikel 2.2.6, § 2, VCRO dienen te vallen en dat die gebiedsaanduiding moet stroken met de inhoud van de stedenbouwkundige voorschriften. De verzoekende partijen merken op dat de verwerende partij stelt in te gaan op de daaromtrent opgeworpen bezwaren en om die reden de bestemmingen AGEB en AGON toewijst aan de hoofdcategorie 'overig groen' en de subcategorie 'gemengd openruimtegebied', maar dat dit niet blijkt uit de stedenbouwkundige voorschriften. De bestemming 'agrarisch gebied' heeft geen uitstaans met de gebiedsaanduiding 'overig groen' en de subcategorie 'gemengd openruimtegebied'. Dat van die gebiedscategorieën wel melding wordt gemaakt bij de overdruk 'natuurverwevingsgebied', doet daaraan geen afbreuk, aangezien een overdruk gelieerd is aan een andere bestemmingscategorie en dus niet autonoom is. De verwerende partij neemt een onwettig besluit door agrarische gebieden onder te brengen onder de hoofdcategorie 'landbouw' en de subcategorie 'agrarische gebieden', en vervolgens een overdruk, volledig in tegenspraak met haar eerdere vaststelling, onder te brengen onder de hoofdcategorie 'overig groen' en de subcategorie 'gemengd openruimtegebied'. Deze tegenstrijdigheid creëert rechtsonzekerheid. Bovendien strookt de inhoud van het stedenbouwkundig voorschrift van de overdruk 'natuurverwevingsgebied' niet met de bestemming 'agrarisch gebied'. Zo is de oprichting van gebouwen in de bestemming 'agrarisch gebied' mogelijk, terwijl dit in de overdruk expliciet wordt verboden. Er wordt derhalve afbreuk gedaan aan de bestemming agrarisch gebied. De verzoekende partijen bekritiseren voorts dat hun desbetreffende bezwaren niet afdoende werden onderzocht en weerlegd. Volgens de verzoekende partijen geldt hun kritiek ook voor de stedenbouwkundige voorschriften van het AGEB.

Beoordeling

5.1. Artikel 2.2.6, § 2, VCRO bepaalt:

> "§2. Een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan ressorteert op elk moment onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding.
> De gebiedsaanduiding bestaat uit de volgende categorieën:
> […]
> 4° landbouw. Deze categorie bestaat ten minste uit de volgende subcategorieën van gebiedsaanduiding:
> a) agrarisch gebied: in hoofdzaak bestemd voor beroepslandbouw;
> b) agrarische bedrijvenzone: in hoofdzaak bestemd voor de inplanting van agrarische bedrijven, in het bijzonder glastuinbouw;
> c) bouwvrij agrarisch gebied: in hoofdzaak bestemd voor beroepslandbouw, met dien verstande dat de oprichting van gebouwen er niet is toegelaten;
> […]
> 6° overig groen. Deze categorie bestaat ten minste uit de volgende subcategorieën van gebiedsaanduiding:
> a) gemengd openruimtegebied: waarbij natuurbehoud, bosbouw, onroerend erfgoed, landbouw en recreatie nevengeschikte functies zijn;
> […]"

5.2. Krachtens artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gewestelijk RUP is het AGON een natuurverwevingsgebied in de zin van het natuurdecreet. Artikel 27, § 2, 1°, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' (hierna: het natuurdecreet) definieert 'natuurverwevingsgebieden' als "aaneengesloten gebieden waarin verschillende functies voorkomen en die gekenmerkt zijn door de aanwezigheid van hoge natuurwaarden, waarvan de duurzaamheid kan worden bereikt door het realiseren van het *standstill*-beginsel, het instandhouden en herstellen van de structuurkenmerken van de waterlopen, het instandhouden en herstellen van de waterhuishouding, het reliëf en de bodem en het bevorderen van het onderhoud en de ontwikkeling van de natuurwaarden".

Luidens artikel 1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften zijn binnen 'natuurverwevingsgebied' "[a]lle handelingen voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden […] toegelaten", en is "[h]et oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies […] niet toegelaten". Uit de stedenbouwkundige voorschriften van de overdruk 'natuurverwevingsgebied' blijkt zodoende duidelijk dat de oprichting van gebouwen en vergelijkbare constructies voor de toekomst

verboden is. Een dergelijk verbod houdt nog niet in dat in het gebied geen volwaardige landbouw meer mogelijk zou zijn. De verzoekende partijen tonen dit alvast niet aan. In het AGON moeten de functies natuurbehoud en landbouw worden geacht nevengeschikt te zijn, zoals ook in het plan-MER wordt aangegeven. Uit geen enkele rechtsregel volgt dat een overdruk geen bestemmingswijziging zou kunnen inhouden, maar "de grondkleur dient te volgen".

5.3. Artikel 2.2.6, § 2, VCRO vereist dat een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan "op elk moment onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding [ressorteert]".

5.4. Ten onrechte laten de verzoekende partijen uitschijnen dat het AGON tegelijk onder de categorie 'landbouw' én onder de categorie 'overig groen' zou ressorteren. De verwerende partij heeft er in het bestreden gewestelijk RUP immers voor gekozen het AGON exclusief te laten ressorteren onder de categorie 'overig groen', subcategorie 'gemengd openruimtegebied'. Deze categorisering komt de Raad van State niet onwettig voor, gelet op de voormelde nevenschikking van de functies natuurbehoud en landbouw.

5.5. De categorie 'overig groen', subcategorie 'gemengd openruimtegebied', past ook voor het AGEB, dat natuurbehoud en landbouw evenzeer tot nevengeschikte functies bestemt. De verzoekende partijen overtuigen er ook te dezen niet van dat het nevengeschikte karakter van de functie natuurbehoud een volwaardige landbouw op de betrokken percelen zou verhinderen.

5.6. Gelet op wat voorafgaat, tonen de verzoekende partijen niet aan dat de bezwaren omtrent de geviseerde stedenbouwkundige voorschriften niet afdoende zouden zijn ontmoet.

5.7. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 2.2.5, § 1, 3°, VCRO, alsook van het rechtszekerheids-, materiëlemotiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betogen dat meerdere begrippen uit verschillende stedenbouwkundige voorschriften onduidelijk en tegenstrijdig zijn en tot willekeur leiden bij de behandeling van vergunningsaanvragen. De verzoekende partijen verwijzen naar de begrippen "nuttig of nodig […] voor […]" (artikelen 1.1, tweede lid, en 1.2, tweede lid, van het gewestelijk RUP) en bekritiseren, in verband met windturbines, de zinsnede dat deze "door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen" (artikel 1.3). Ook andere stedenbouwkundige voorschriften zouden deze terminologie gebruiken. De verzoekende partijen achten voorts de stedenbouwkundige voorschriften van de bestemmingen 'agrarisch gebied' en 'natuurverwevingsgebied' tegenstrijdig, en verwijzen daaromtrent naar het eerste middel. De verzoekende partijen wijzen voorts inzonderheid naar artikel 1.4 van het gewestelijk RUP, dat een opsomming inhoudt van toegelaten handelingen die uitsluitend gericht zijn op de doelstelling 'natuur behouden, versterken en herstellen', en aldus beperkingen inhouden ten opzichte van de oorspronkelijke agrarische gewestplanbestemming. Er worden handelingen toegelaten die niet stroken met de gebiedsaanduiding als 'agrarisch gebied' en die daaraan zelfs afbreuk doen. Hetzelfde geldt voor de artikelen 2.2, 3.1 en 3.2 van de stedenbouwkundige voorschriften. Ten slotte werd niet afdoende geantwoord op de daaromtrent opgeworpen bezwaren.

Beoordeling

7.1. Bij de beoordeling van het eerste middel is reeds gebleken dat de verzoekende partijen niet aannemelijk maken dat het AGON en het AGEB onterecht zouden zijn gecategoriseerd als 'overig groen', subcategorie 'gemengd

openruimtegebied'. In zoverre zij, onder verwijzing naar het eerste middel, menen dat er sprake is van een tegenstrijdigheid tussen de stedenbouwkundige voorschriften van de bestemming 'agrarisch gebied' en deze van 'natuurverwevingsgebied', volstaat een verwijzing naar de beoordeling van dat middel.

7.2. De verzoekende partijen overtuigen er voorts niet van dat het bepaalde in artikel 1.4 met betrekking tot 'agrarisch gebied' (randnummer 3.12.1), de artikelen 2.2 en 2.3 inzake BAG (randnummer 3.12.3) en de artikelen 3.1 en 3.2 met betrekking tot het AGEB (randnummer 3.12.4), de landbouwfunctie in gedrang zouden brengen.

7.3. De verzoekende partijen zijn voorts van oordeel dat een aantal stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP, waaronder artikel 1.1, tweede lid, artikel 1.2, tweede lid, en artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften, het rechtszekerheidsbeginsel schenden, omdat onduidelijk zou zijn wat moet worden begrepen onder de bewoordingen "nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering", "nuttig of nodig voor het goed functioneren van de landbouwbedrijven in de omgeving" en "de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen".

7.4. De vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een concrete vergunningsaanvraag.

De door de verzoekende partijen geviseerde bepalingen bieden flexibiliteit aan de vergunningverlenende overheden bij het beoordelen van een concrete vergunningsaanvraag. Die flexibiliteit is evenwel in voldoende mate begrensd, in die zin dat zal moeten nagegaan worden of het gevraagde "nuttig of nodig" is voor "de landbouwbedrijfsvoering" of voor "het functioneren van de landbouwbedrijven in de omgeving", en voldoet aan de vereiste dat de realisatie

van de algemene bestemming van het betrokken gebied niet in het gedrang wordt gebracht.

7.5. In zoverre de verzoekende partijen bekritiseren dat de in artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften vermelde opsomming van toegelaten handelingen binnen de bestemming 'agrarisch gebied' beperkingen inhouden ten opzichte van de oorspronkelijke agrarische bestemming van het gewestplan, volstaat het te wijzen op artikel 7.4.5 VCRO, luidens hetwelk "[d]e voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen […], voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van de plannen van aanleg [vervangen]".

7.6. Ten slotte kan, bij gebrek aan een concrete omschrijving en aanduiding van de bezwaren die volgens de verzoekende partijen niet zouden zijn beantwoord, geen schending van de motiveringsplicht op dit punt worden aangenomen.

7.7. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekende partijen voeren in een derde middel de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook van het gelijkheids-, materiëlemotiverings-, rechtszekerheids-, redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

8.1. In een *eerste middelonderdeel* voeren zij aan dat het BAG een bouwverbod inhoudt (artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften), terwijl er wel windturbines en windturbineparken kunnen worden opgericht (artikel 2.3). Deze voorkeursbehandeling ten aanzien van windturbines en windturbineparken wordt niet onderbouwd en is disproportioneel, zeker gezien het feit dat het

gewestelijk RUP in het natuurbehoud en -herstel kadert. Ook in andere gebieden, zoals deze met de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’, geldt een bouwverbod, terwijl wél windturbines en windturbineparken toegelaten zijn. De stedenbouwkundige voorschriften zijn op dit punt dan ook onduidelijk, tegenstrijdig en niet gemotiveerd, hetgeen volgens de verzoekende partijen samenhangt met hetgeen reeds onder het eerste en tweede middel werd uiteengezet.

8.2. In een *tweede middelonderdeel* voeren de verzoekende partijen aan dat er een onverantwoord onderscheid wordt gemaakt tussen, enerzijds, hun percelen die gelegen zijn in ‘natuurgebied’ met de overdruk GEN en, anderzijds, de percelen ten noordwesten van hun percelen die ingekleurd zijn als AGEB, en de percelen ten oosten van hun percelen die ingekleurd worden als BAG. De redenen voor dit gemaakte onderscheid zijn voor de verzoekende partijen geheel onduidelijk, en worden niet onderbouwd. Eén en ander heeft volgens hen ook te maken met het feit dat de verwerende partij geen alternatievenonderzoek heeft uitgevoerd.

Beoordeling

9.1. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden als in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. De verzoekende partijen die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoeren, moeten die beweerde schending in hun verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

9.2. Anders dan de verzoekende partijen het in hun laatste memorie zien, houdt het standpunt van de verwerende partij dat de doelstellingen van het gewestelijk RUP ook zonder hun percelen kunnen worden gerealiseerd, geen erkenning in van hun ongelijke behandeling, en leidt dit standpunt derhalve niet “tot de eenvoudige conclusie dat het [gewestelijk RUP] partieel dient te worden vernietigd”, minstens wat hun percelen aangaat. Het betreft slechts een in subsidiaire orde geformuleerd standpunt van de verwerende partij, voor het geval een vernietiging zich zou opdringen.

9.3. In antwoord op de bezwaarschriften en adviezen vermeldt de verwerende partij in het bestreden besluit dat “het aangewezen is het decretale uitgangspunt dat windturbines principieel vergunbaar zijn binnen de ‘agrarische gebieden’ aan te houden; […] dat de stedenbouwkundige voorschriften voor het ‘bouwvrij agrarisch gebied’ (artikel 2) echter geen bepalingen bevatten die windturbines vergunbaar maken zoals voorzien in artikel 1.3; dat de aanduiding van ‘bouwvrije agrarische gebied’ in eerste instantie bedoeld is om de agrarische gebieden te differentiëren in functie van de mogelijkheden voor agrarische bebouwing en niet om te differentiëren in functie van de mogelijkheden voor het oprichten van windturbines; dat het om die reden aangewezen is ook in de voorschriften voor ‘bouwvrij agrarisch gebied’ (artikel 2) een bepaling op te nemen zoals artikel 1.3 zodat het oprichten van windturbines in deze gebieden niet per definitie onmogelijk wordt gemaakt”.

9.4. De verzoekende partijen gaan niet in op het ter verantwoording ingeroepen principe om “het decretaal uitgangspunt” aan te houden, ook binnen BAG.

9.5. Zij tonen voorts niet aan dat eigenaars van gronden met windturbines een vergelijkbare categorie zouden betreffen als eigenaars van gronden met een agrarische bebouwing, en dat de plannende overheid de grenzen van de redelijkheid is te buiten gegaan of anderszins onwettig zou hebben gehandeld door deze turbines in BAG of AGON toe te laten “[v]oor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen”.

9.6. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

10.1. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat met het gewestelijk RUP wordt aangegeven “welke percelen bestemd blijven voor de beroepslandbouw, welke zones bouwvrij dienen te blijven omwille van het overstromingsgevoelig karakter of de cultuurhistorische landschapswaarden, op welke percelen het behoud of de ontwikkeling van natuur of bos nodig is in functie

van de vastgestelde Natura 2000-doelen en welke delen van het landbouwgebied een bijzondere (te behouden of te herstellen) landschapsecologische waarde hebben".

Dit verweer sluit aan bij de vermeldingen in de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP. De toelichtingsnota vermeldt daarover:

> "[…]
> Het uitgewerkt scenario voorziet in één aaneengesloten natuurkern van ca. 150 ha rond het samenvloeiingsgebied van Aa, Tweede Beek, Derde Beek en de Kleine Nete en de Gravenweidebeek. Op basis van de kenmerken van het bodemfysisch systeem moeten de vastgestelde Natura 2000-doelen binnen deze natuurkern gerealiseerd kunnen worden. Er wordt daarvoor ca. 124 ha agrarisch gebied herbestemd naar natuurgebied, waarvan in 2023 ca. 60 ha geregistreerd als landbouwgebruikspercelen buiten het erkend natuurreservaat.
> De agrarische gebieden buiten deze natuurkern blijven behouden voor de beroepslandbouw en worden gedifferentieerd in functie van de bebouwingsmogelijkheden en de landschapsecologische waarden. Er worden daarvoor ook een aantal natuur- en bosgebieden buiten het habitatrichtlijngebied met zonevreemd landbouwgebruik, […] herbestemd naar een agrarische bestemming (ca. 22 ha).
> […]"

10.2. Uit dit antwoord blijkt dat de doorgevoerde bestemmingswijzigingen een motivering vinden in de toelichtingsnota van het gewestelijk RUP. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de verwerende partij, die ter zake over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, de grenzen van de redelijkheid is te buiten gegaan of anderszins onwettig heeft gehandeld door hun percelen te bestemmen tot 'natuurgebied' met de overdruk GEN, en de andere kwestieuze percelen niet. De verwerende partij werpt in dit verband niet zonder pertinentie op dat het gewestelijk RUP het resultaat is van een intensief gebiedsgericht overlegproces waarbij een geïntegreerde visie op landbouw, natuur, bos, water, landschap, onroerend erfgoed en recreatie is uitgewerkt. In zoverre de verzoekende partijen voor het eerst in hun laatste memorie de onder randnummer 10.1 vermelde overwegingen bekritiseren, is hun betoog laattijdig en om die reden onontvankelijk.

10.3. Het tweede middelonderdeel wordt eveneens verworpen.

11. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

12. De verzoekende partijen voeren in een vierde middel de schending aan van artikel 1.1.4 VCRO, alsook van het materiëlemotiverings-, redelijkheids-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij voeren aan dat er geen belangenafweging in de zin van artikel 1.1.4 VCRO is gebeurd. Er wordt geen rekening gehouden met hun economische belangen, en het alternatievenonderzoek heeft een *pro forma* karakter. Er is uitsluitend aandacht voor natuurbehoud en -herstel, maar niet voor landbouw, die toch een belangrijke sector is. Eventuele reacties op een bezwaar daaromtrent zijn laattijdig, aangezien de belangafweging "dient […] te worden gemaakt tijdens het planningsproces, niet na de definitieve vaststelling van het [gewestelijk RUP]". De omzetting van 'agrarisch gebied' naar een niet-agrarische bestemming gaat in tegen de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Het RSV bepaalt dat de oppervlakte van de bestemmingscategorie 'overig groen' 34.000 ha blijft en dus niet wijzigt. De verwerende partij brengt evenwel (onder meer) het AGEB en het AGON onder de gebiedsaanduiding 'overig groen'. Zij gaat daarmee lijnrecht in tegen de bindende bepalingen van het RSV, die voor 'overig groen' in de *status quo* voorzien.

Beoordeling

13. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt:

> "De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het

gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit."

14.1. Zoals de Raad van State in zijn arrest nr. 214.329 van 30 juni 2011 in herinnering heeft gebracht, blijkt uit de wetsgeschiedenis dat deze bepaling het doel van het ruimtelijke-ordeningsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat. De vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, benadrukt het facetmatige karakter van de ruimtelijke ordening. Voorts blijkt uit de wetsgeschiedenis dat bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie. Een bepaalde ruimtelijke behoefte moet derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk voorkomen als gelijkwaardig aan een andere ruimtelijke behoefte.

14.2. Zoals eveneens in het laatstgenoemde arrest is opgemerkt, dienen de diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig tegen elkaar te worden afgewogen. De Raad van State oefent hierop enkel een wettigheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt de verzoekende partijen, die de genoemde bepaling geschonden achten, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

14.3. Naar aanleiding van de bezwaren over de belangenafweging wordt in het bestreden besluit op goede gronden aangegeven dat rekening werd gehouden met "het fysisch systeem met inbegrip van aspecten als de bodemgeschiktheid voor landbouw, de overstromingsgevoeligheid, de ecologische kwetsbaarheden van ecosystemen". Er wordt vermeld dat landbouw "een belangrijke economische sector" is, maar dat die ook "een grote ruimteclaim [legt] op de open ruimte in de vallei van de Kleine Nete en Aa en zorgt voor druk op het

bodem- en watersysteem". In dat verband wordt gewezen op "[k]nelpunten op vlak van vermesting, verzuring, versnippering en verdroging [die] de realisatie van een aantal Europese doelstellingen m.b.t. kwaliteit van water, lucht, en ecosystemen [kunnen] hypothekeren, zodat een herbestemming naar natuurgebied in of in de omgeving van de Natura 2000-gebieden noodzakelijk is". Daarnaast wordt vastgesteld dat het gewestelijk RUP "géén afbreuk [doet] aan de ruimtelijk-functioneel samenhangende en goed gestructureerde landbouwgebieden in de regio", en wordt finaal ook gewezen op de beleidsvisie met betrekking tot "de gewenste agrarische structuur zoals uitgetekend als onderdeel van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur waarbij landbouw en natuur gelijktijdig t.o.v. elkaar werden afgewogen".

14.4. Met dit antwoord geeft de verwerende partij een voldoende inzicht in de wijze waarop de belangenafweging werd gemaakt, en op welke wijze de (economische) belangen van de landbouwsector werden afgewogen ten aanzien van de milieu- en natuurbelangen die spelen, onder meer in het licht van de Europese natuurdoelstellingen. In het antwoord werd erop gewezen dat reeds een belangenafweging is gebeurd in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur. De verzoekende partijen gaan daar in hun verzoekschrift niet op in. Aangenomen dat hun persoonlijke economische belangen economische gevolgen zijn waarmee in het kader van de in artikel 1.1.4 VCRO bedoelde ruimtelijke draagkracht rekening moet gehouden worden, blijkt uit de voormelde motieven afdoende waarom de plannende overheid ervoor geopteerd heeft om andere belangen een groter gewicht toe te kennen dan hun landbouwbelangen.

14.5. Dat de in antwoord op de bezwaren gegeven verduidelijking over de gemaakte belangenafweging "kennelijk laattijdig" zou zijn, wordt niet bijgevallen. In het licht van deze verduidelijking gaat het standpunt van de verzoekende partijen dat de verwerende partij alle belangen andere dan het milieubelang "per definitie" als ondergeschikt heeft beschouwd, niet op. In dit verband weze eraan herinnerd dat het aan de verzoekende partijen toekomt om

aannemelijk te maken dat de door de plannende overheid gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat (zie randnummer 14.2).

14.6. Dat de plannende overheid bij haar belangenafweging in bepaalde gebieden de natuurwaarden op de economische belangen van de landbouwers zou hebben laten voorgaan, maakt het bestreden besluit nog niet onwettig, nu bij de onderlinge afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten, zoals gezien, één bepaalde behoefte in een bepaalde situatie zwaarder kan doorwegen (randnummer 14.1). De verzoekende partijen tonen daarmee nog niet aan dat de belangenafweging op grond van artikel 1.1.4 VCRO de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan.

14.7. Wat de aangevoerde schending van het RSV betreft, tonen de verzoekende partijen niet aan dat de oppervlakte van de bestemmingscategorie 'overig groen', die volgens het RSV 34.000 ha dient te bedragen, ingevolge het bestreden gewestelijk RUP zou worden overschreden. De ruimtebegroting van het RSV geldt voor het gehele Vlaamse Gewest, en kan niet op grond van een afzonderlijk gewestelijk RUP beoordeeld worden.

14.8. Het betoog in de laatste memorie van de verzoekende partijen dat er geen sprake kan zijn van een redelijke belangenafweging, nu de verwerende partij aangeeft dat de doelstellingen van het gewestelijk RUP ook zonder hun percelen kunnen worden gerealiseerd, wordt om de reden vermeld onder randnummer 9.2 niet bijgevallen.

14.9. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

14.10. Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

15. De verzoekende partijen voeren in een vijfde middel de schending aan van artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EAP), van het beginsel van gelijkheid van burgers voor openbare lasten (GBOL-beginsel), alsook van het materiëlemotiverings-, redelijkheids-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen menen dat zij op een onevenredige wijze in hun eigendomsrecht worden getroffen door de beperkingen die hen door de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP worden opgelegd. Er is geen sprake van een evenwicht tussen de impact die deze voorschriften teweegbrengen en het doel dat de plannende overheid met het gewestelijk RUP willen bereiken. De verzoekende partijen herhalen in dit verband dat er geen belangenafweging is gebeurd en dat niet valt in te zien op welke manier er een rechtmatig evenwicht kan zijn ontstaan nu niet alle belangen in de weegschaal werden gelegd. Zij merken voorts op dat het vergoedingsmechanisme dat van toepassing is op hun percelen niet toereikend is om de eigendomsbeperking te verantwoorden. Er is sprake van een volledige ontwaarding van hun percelen, en dus van een *de facto*- of *quasi*-onteigening. Op grond van het GBOL-beginsel kan een overheid niet zonder vergoeding een last opleggen die groter is dan die welke een (rechts)persoon in het algemeen belang moet dragen. De percelen van de verzoekende partijen worden, zonder enige vergoeding, op verregaande wijze getroffen onder het mom van natuurbehoud en -herstel. Bovendien worden bijna uitsluitend landbouwers door het gewestelijk RUP geraakt.

Beoordeling

16.1. Wat het betoog van de verzoekende partijen betreft dat geen afdoende belangenafweging is gebeurd, volstaat een verwijzing naar de beoordeling van het vierde middel hiervoor.

16.2. De kritiek van de verzoekende partijen op het vermeende ontoereikende karakter van het vergoedingsmechanisme dat geldt voor hun percelen, en die de omvang van de toe te kennen vergoeding onvoldoende acht, valt buiten de rechtsmacht van de Raad van State.

16.3. De Raad van State is evenzeer zonder rechtsmacht in de mate dat de verzoekende parttijen in het middel aanvoeren dat zij op grond van de "leer van de quasi-onteigening" recht hebben op een afdoende schadevergoeding. In zoverre is het middel eveneens onontvankelijk.

16.4. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie houdt het GBOL-beginsel in dat de overheid niet zonder vergoeding lasten kan opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen. Uit dat beginsel vloeit voort dat de onevenredig nadelige – dit zijn de buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende – gevolgen van een op zich rechtmatige overheidsdaad niet ten laste van de getroffene behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld.

Het ontbreekt de Raad van State aan rechtsmacht om in het kader van een vernietigingsberoep tegen het bestreden besluit te onderzoeken of op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een vergoeding moet worden toegekend.

16.5. Voorts gaan de verzoekende partijen ervan uit dat het bestreden besluit het door artikel 1 EAP gewaarborgd "recht op het ongestoord genot" van

hun eigendom schendt. In dat verband moet erop gewezen worden dat het tweede lid van dit artikel bepaalt dat het recht op ongestoord genot “op geen enkele wijze” het recht aantast dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met “het algemeen belang”.

Zoals bevestigd wordt in de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof, dient elke inmenging in het eigendomsrecht een billijk evenwicht dient te vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

De verzoekende partijen overtuigen er in het licht van de door het gewestelijk RUP vooropgestelde doelstellingen en uitgedrukte motieven niet van dat hun eigendomsrechten zonder redelijke verantwoording zouden worden beperkt of dat het voornoemde redelijke verband niet zou bestaan.

16.6. Het betoog in de laatste memorie van de verzoekende partijen dat de eigendomsbeperkende maatregel niet in verhouding kan staan tot het vooropgestelde doel, nu de verwerende partij aangeeft dat de doelstellingen van het gewestelijk RUP ook zonder hun percelen kunnen worden gerealiseerd, wordt om de reden vermeld onder randnummer 9.2 niet bijgevallen.

16.7. Het middel wordt verworpen.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

17. De verzoekende partijen voeren in een zesde middel de schending aan van artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, VCRO, alsook van het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids-, redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

Zij bekritiseren dat de toelichting bij de artikelen 4.1 en 4.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP voorschriften met verordenende kracht bevat, die als dusdanig niet zijn opgenomen in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften.

Beoordeling

18.1. Uit artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, VCRO volgt dat enkel het grafisch plan en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP verordenende kracht hebben. De verzoekende partijen tonen niet aan dat deze verordenende planvoorschriften zelf onduidelijk zouden zijn. Een gebeurlijke tegenstrijdigheid met of onduidelijkheid van de niet verordenende toelichting bij het gewestelijk RUP is als dusdanig niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren.

18.2. Het middel wordt verworpen.

G. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

19. De verzoekende partijen voeren in een zevende middel de schending aan van artikel 27, § 2, 1°, van het natuurdecreet, alsook van het materiëlemotiverings-, rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partijen volgt uit artikel 27, § 2, 1°, van het natuurdecreet dat de gewone agrarische gebieden niet in aanmerking komen als natuurverwevingsgebied. Nochtans stelt de verwerende partij in strijd hiermee de overdruk ‘natuurverwevingsgebied’ ook vast voor de gewone agrarische gebieden zonder enig ecologisch belang of landschappelijk waardevol karakter.

Beoordeling

20.1. Artikel 27 van het natuurdecreet bepaalt met betrekking tot natuurverwevingsgebieden:

> "§ 2. Het IVON omvat de volgende onderdelen:
> 1° natuurverwevingsgebieden: dit zijn aaneengesloten gebieden waarin verschillende functies voorkomen en die gekenmerkt zijn door de aanwezigheid van hoge natuurwaarden, waarvan de duurzaamheid kan worden bereikt door het realiseren van het *standstill*-beginsel, het instandhouden en herstellen van de structuurkenmerken van de waterlopen, het instandhouden en herstellen van de waterhuishouding, het reliëf en de bodem en het bevorderen van het onderhoud en de ontwikkeling van de natuurwaarden.
> Als natuurverwevingsgebied kunnen worden aangeduid alle in artikel 20 aangeduide gebieden alsook de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden en recreatiegebieden met toepassing van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996.
> De Vlaamse regering bakent binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van dit decreet een effectief te realiseren oppervlakte van 150.000 ha natuurverwevingsgebieden af;
> 2° natuurverbindingsgebieden: dit zijn gebieden die ongeacht hun oppervlakte van belang zijn voor de migratie van planten en dieren tussen de gebieden van het VEN en/of natuurreservaten en die strook- of lijnvormig zijn met een aaneenschakeling van kleine landschapselementen.
> § 3. Elk natuurverwevingsgebied dat de Vlaamse regering in overdruk afbakent overeenkomstig de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, wordt van rechtswege beschouwd als natuurverwevingsgebied in de zin van dit decreet.
> […]"

20.2. Opgemerkt wordt dat de derde paragraaf aan artikel 27 van het natuurdecreet werd toegevoegd met het decreet van 19 juli 2002 'houdende wijziging van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet zoals aangevuld door de wet van 11 augustus 1978 houdende bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en van

de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968'.

In de parlementaire voorbereiding kan over deze toevoeging het volgende worden gelezen:

> "Belangrijker is dat aan art. 27, d.m.v. paragraaf 3, eerste en tweede lid, bepalingen worden toegevoegd die analoog zijn aan de bepaling die toegevoegd wordt voor het VEN aan art. 17 van het Decreet Natuurbehoud. De toevoeging van het eerste lid van § 3 aan art. 27 heeft tot doel te vermijden dat als een gebied krachtens de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening in uitvoering van het RSV als natuurverwevingsgebied in overdruk wordt afgebakend in een gewestelijk RUP, en het bijgevolg de hele procedure voor vaststelling van een RUP heeft doorlopen, het vervolgens ook de afbakeningsprocedure van art. 30 van het Decreet Natuurbehoud zou moeten doorlopen opdat de voorschriften van dit decreet betreffende de natuurverwevingsgebieden er van toepassing op zouden zijn. Artikel 30 dient dus, ingevolge de bepaling van art. 27, § 3, niet meer te worden toegepast t.a.v. gebieden die in RUP's zijn afgebakend als natuurverwevings- of verbindingsgebied. Ingevolge de aan art. 27 toegevoegde bepaling zijn de voorschriften van het Decreet Natuurbehoud betreffende het natuurverwevingsgebied ook van toepassing op de onderdelen van een natuurverwevingsgebied, afgebakend in een gewestelijk RUP. Dit is logisch aangezien ook die onderdelen slechts in dat RUP als natuurverwevingsgebied zullen afgebakend worden na het afwegen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten overeenkomstig art. 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening. Bovendien wordt aldus tegemoet gekomen aan de bedoeling van het RSV. In de richtinggevende bepalingen ervan wordt immers opgemerkt dat uiteindelijk niet enkel de [grote eenheden natuur (GEN)] en de [grote eenheden natuur in ontwikkeling (GENO)], maar ook de natuurverwevingsgebieden die in de RUP's worden afgebakend, zullen overeenstemmen met respectievelijk de GEN, de GENO en de natuurverwevingsgebieden van het Decreet Natuurbehoud (RSV, blz. 383, voetnoot 11)." (*Parl.St.* Vl.Parl. 2001-2002, nr. 967/1, 21)

20.3. Uit deze toelichting blijkt onder meer dat de toevoeging van de derde paragraaf aan artikel 27 van het natuurdecreet tegemoetkomt aan de doelstelling van het RSV om natuurverwevingsgebieden met een RUP af te bakenen. In het RSV wordt inderdaad de doelstelling geformuleerd om 'natuurverwevingsgebied' als overdruk boven 'agrarisch gebied' aan te duiden. De

aanduiding van ‘natuurverwevingsgebied’ als overdruk boven ‘agrarisch gebied’ vindt zodoende rechtsgrond in artikel 27, § 3, van het natuurdecreet.

20.4. Het middel wordt verworpen.

H. Achtste middel

Uiteenzetting van het middel

21. De verzoekende partijen voeren in een achtste middel de schending aan van de artikelen 4.1.7, 4.2.8, § 6, en 4.2.11, § 7, 2°, c), van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), alsook van het materiëlemotiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betogen dat geen (ernstig) alternatievenonderzoek is gebeurd. In het kader van de beantwoording van het bezwaar daaromtrent, beperkt de verwerende partij zich ertoe te stellen dat er geen redelijke alternatieven werden aangedragen. Het komt evenwel aan de plannende overheid toe om een alternatievenonderzoek te voeren. Het plan-MER gaat van onjuiste premissen uit. Zo wordt erin gesteld dat er geen negatieve impact te verwachten valt door een aantal landbouwpercelen tot ‘gemengd openruimtegebied’ of AGON te herbestemmen. Het is volgens de verzoekende partijen frappant dat concluderend wordt gesteld dat het landbouwgebied door het gewestelijk RUP wordt herbevestigd. Voorts houdt het gewestelijk RUP een kennelijke schending in van Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’, in de mate dat de impact op het milieu en omgeving van de gebiedscategorie ‘overig groen’ niet werd onderzocht in het licht van het stikstofakkoord van 2023. Vervolgens wijzen de verzoekende partijen erop dat op grond van artikel 3, 1, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’ onder andere rekening moet worden gehouden met de ‘gezondheid van de mens’ en met

‘stoffelijke goederen’. Volgens de Europese Commissie maken de sociaal-economische effecten deel uit van de discipline ‘gezondheid van de mens’. Bij de discipline ‘stoffelijke goederen’ werd er evenwel geen rekening gehouden met de sociaal-economische effecten van de voorgestelde planologische regeling. Het effect op stoffelijke goederen wordt louter vanuit de bestaande invulling van het gebied besproken. Er werd met andere woorden geen planologisch toets – met een vergelijking tussen de bestaande en de voorziene stedenbouwkundige voorschriften – doorgevoerd. Ten slotte stellen de verzoekende partijen dat het gewestelijk RUP een bijkomend VEN-gebied aanduidt (deelgebied 4), zonder dat de impact daarvan op de landbouwactiviteiten in de omgeving in kaart werden gebracht en zonder de daarmee gepaard gaande economische schade te beoordelen.

Beoordeling

22.1. Artikel 4.2.8, § 1*bis*, DABM bepaalt:

> “Het plan-MER moet ten minste de volgende gegevens bevatten:
> […]
> 6° een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte redelijke alternatieven op, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de mobiliteit, en de samenhang tussen de vermelde factoren. De beschrijving van de milieueffecten omvat de directe en, in voorkomend geval, de indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische effecten, permanent en tijdelijk, positief en negatief, op korte, middellange en lange termijn van het plan of programma. De aanzienlijke milieueffecten worden onder meer beoordeeld in het licht van de milieukwaliteitsnormen die zijn vastgesteld conform hoofdstuk II van titel II van dit decreet;
> […]
> 8° een schets met opgave van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de evaluatie is doorgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die ondervonden zijn bij het inzamelen van de vereiste gegevens, zoals technische tekortkomingen of gebrek aan kennis; […]”

22.2. In het document ‘Uitvoering van richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ van het directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie wordt hieromtrent onder meer gesteld:

> “5.13. De richtlijn zegt niet wat wordt bedoeld met een ‘redelijk alternatief’ voor een plan of programma. Wanneer een beslissing wordt genomen over mogelijke redelijke alternatieven moet allereerst worden gekeken naar de doelstellingen en de geografische reikwijdte van het plan of programma.”

De memorie van toelichting bij het decreet van 27 april 2007 ‘houdende wijziging van titel IV [DABM] en van artikel 36*ter* van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu’ vermeldt in die zin dat “het be[g]rip redelijk overeenkomstig de richtlijn getoetst wordt […] ‘rekening houdend met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of het programma’” (Memorie van toelichting, *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-2007, nr. 1081/1, 29).

Overeenkomstig punt 5.14 van het voormelde document ‘Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’, “[moeten] [d]e gekozen alternatieven [...] realistisch zijn”.

Aldus moet bij het bepalen van de “redelijke” alternatieven rekening gehouden worden met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het plan in opmaak, en moeten de alternatieven realistisch zijn.

22.3. Een bezwaar over de beweerde ontoereikendheid van het onderzoek naar redelijke planalternatieven werd door de plannende overheid als volgt beantwoord:

> “De Vlaamse Regering antwoordt dat inzake de plandoelstelling voor het afbakenen van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in de zin van de richtinggevende en bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een gebiedsgerichte en geïntegreerde visie op landbouw, natuur en bos is uitgewerkt voor de regio Neteland in overleg

met lokale en bovenlokale besturen en instanties en middenveldorganisaties. Het ruimtelijk uitvoeringsplan baseert zich aldus op deze ruimtelijke visie, die een maatschappelijk afgewogen, evenwichtig en geïntegreerd voorstel op de gewenste natuurlijke en agrarische structuur bevat en houdt daarnaast ook rekening met de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden. Voor de realisatie van de plandoelstellingen inzake de bijkomende natuur- en bosgebieden en het afbakenen van de gebieden van de agrarische structuur is het fysisch systeem bepalend alsook de vastgestelde afbakening van de Natura 2000-gebieden en de vastgestelde landschapsatlas. Dat maakt dat het formuleren van planalternatieven die deze doelen niet realiseren geen redelijke alternatieven zijn.

In deze context zijn er voor wat betreft de plandoelstellingen inzake de realisatie van de Natura 2000-doelen, het behoud en versterken van de bestaande bosstructuur, het vrijwaren van landschappelijk waardevolle gebieden en erfgoedwaarden in de vallei van Kleine Nete en Aa, het behoud en versterken van het gevarieerde valleilandschap voor waterberging, landbouw en natuur géén locatiealternatieven voorhanden gezien de realisatie van deze doelstellingen verbonden is aan de afgebakende Natura 2000-gebieden, de fysisch-morfologisch valleistructuur en de voorkomende landschaps- en erfgoedwaarden. Het behoud van het bestaand landbouwgebruik in de gebieden die thans een agrarische bestemming hebben en waarvoor voorgesteld wordt ze te herbestemmen naar natuur- of bosgebied of ze te differentiëren als bouwvrij agrarisch gebied of agrarisch gebied met overdruk natuurverwevingsgebied wordt binnen de planmilieueffectrapportage als het nulalternatief beschouwd en geëvalueerd. Het alternatief met behoud van de bestaande planologische toestand voor landbouw en het bestaande landbouwgebruik is aldus in beschouwing genomen, maar voldoet niet aan de plandoelstellingen en is geen redelijk alternatief.

In de startnota werd inzicht gegeven in de alternatievenontwikkeling en -trechtering die tijdens het voortraject en voorafgaand aan de opmaak van het plan plaatsvond om tot het voorgenomen plan te komen. Deze startnota is als dusdanig voorgelegd aan het publiek en de relevante adviesinstanties en [er] werd de mogelijkheid geboden via de publieke inspraak redelijke alternatieven in te spreken. Via deze publieke consultatie werden geen redelijke alternatieven aangedragen en is vervolgens geconcludeerd dat er (behoudens de zeer specifieke alternatieven voor het planonderdeel m.b.t. camping Korte Heide) géén redelijke alternatieven voorhanden zijn en onderzocht kunnen worden, naast het nulalternatief. Als er geen redelijke alternatieven zijn – zoals hier aangetoond – dan bestaat er geen wettelijke verplichting om naast het basisplan nog andere alternatieven te onderzoeken. Het bezwaar stelt ten onrechte dat het onderzoeken van alternatieven met minder impact op landbouw per definitie vereist zou zijn. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het beoordelen van de impact op de landbouwfunctie integraal deel uit maakt van de milieueffectenbeoordeling (als onderdeel van de discipline mens-ruimtelijke aspecten) en het beschouwen van een planalternatief gericht op het behoud van de bestaande landbouw overeenkomt met het genoemde

nulalternatief en dat de bekommernis om de impact op de functie landbouw te beperken in voldoende mate in het planningsproces aan bod is gekomen. Dit bezwaar leidt niet tot aanpassingen aan het plan."

22.4. In dit antwoord wordt gewezen op de plandoelstellingen, te weten "de realisatie van de Natura 2000-doelen, het behoud en versterken van de bestaande bosstructuur, het vrijwaren van landschappelijk waardevolle gebieden en erfgoedwaarden in de vallei van Kleine Nete en Aa, het behoud en versterken van het gevarieerde valleilandschap voor waterberging, landbouw en natuur". Er wordt aangegeven dat er geen redelijke alternatieven zijn voor "de realisatie van de plandoelstellingen inzake de bijkomende natuur- en bosgebieden en het afbakenen van de gebieden van de agrarische structuur" en dit omdat "het fysisch systeem bepalend [is] alsook de vastgestelde afbakening van de Natura 2000-gebieden en de vastgestelde landschapsatlas". Er worden geen locatiealternatieven in aanmerking genomen "gezien de realisatie van deze doelstellingen verbonden is aan de afgebakende Natura 2000-gebieden, de fysisch morfologische valleistructuur en de voorkomende landschaps- en erfgoedwaarden". Voorts wordt er door de plannende overheid op gewezen dat het nulalternatief werd onderzocht en dat er bij de publieke consultatie geen redelijke alternatieven werden aangedragen.

22.5. Deze elementen motiveren waarom er volgens de plannende overheid, in het licht van de plandoelstellingen, geen redelijke alternatieven voorhanden zijn. De verzoekende partijen gaan niet concreet in op deze argumenten. Zij tonen niet aan dat als redelijk te beschouwen alternatieven ten onrechte niet werden onderzocht.

23.1. Voorts menen de verzoekende partijen dat de planologische toets bij de effectbeoordeling is miskend, en dat de te verwachten milieueffecten louter vanuit de bestaande feitelijke invulling zijn besproken. Dit standpunt verdient geen bijval, gelet op wat volgt.

23.2. Bij de beoordeling van de milieueffecten van een ruimtelijk uitvoeringsplan moet, uit het oogpunt van die milieueffecten, voor elke zone van

het plan in de eerste plaats de vergelijking worden gemaakt tussen de verordenende voorschriften van het bestaande plan en die van het voorgenomen plan (de planologische toets). De huidige feitelijke bestemming van het gebied is bij deze planologische toets niet relevant. Wanneer uit de voornoemde planologische toets blijkt dat er zich inzake milieueffecten een relevante wijziging voordoet, moet deze wijziging bij het onderzoek worden betrokken.

Voor het uitvoeren van een volledig en zorgvuldig effectonderzoek kan de voornoemde planologische toets echter niet volstaan wanneer de betrokken percelen zich vanuit milieuoogpunt in een bijzondere feitelijke situatie bevinden, zoals bij de vastgestelde aanwezigheid van waardevolle natuurelementen. In dat geval moet ook worden nagegaan of er, gelet op die bestaande feitelijke toestand, milieueffecten kunnen zijn bij de realisatie van het voorgenomen plan (de feitelijke toets).

23.3. In het plan-MER wordt vooreerst de gewestplanbestemming 'agrarisch gebied' tegenover de nieuwe bestemmingen van het gewestelijk RUP geplaatst:

> "7.3.3.1. Gewestplan vs. Voorontwerp GRUP
> Over de totaliteit van het plangebied voorontwerp RUP zal ca. 806 ha bestaand 'agrarisch gebied', een niet-agrarische bestemming krijgen. Er wordt ook ca. 33 ha agrarisch gebied bij gecreëerd; het uiteindelijke saldo komt aldus neer op ca. 773 ha agrarisch gebied dat een niet-agrarische bestemming krijgt (in ca. 139ha blijft landbouw waar aanwezig wel mogelijk binnen gemengd openruimtegebied 'overig groen'). Dit betekent een significante afname van de ruimte bestemd voor landbouw, die weliswaar past binnen de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de gebiedsgerichte en geïntegreerde ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos regio Neteland en binnen de te realiseren natuurdoelstellingen in Speciale Beschermingszones.
> […]
> Er gaat nagenoeg geen herbevestigd agrarisch gebied (HAG) verloren. Enkel aan de oostzijde van deelgebied 6 krijgt een oppervlakte van 9,4 ha HAG een groene bestemming, voornamelijk natuur (ter hoogte van Langen Aart, […]), en een oppervlakte van ca. 20 ha langs de spoorlijn in Olen in het noorden van deelgebied 8 (ter hoogte van landbouwgebied Doffen […]).
> Dit wordt in ruime mate gecompenseerd.

- in het voorontwerp GRUP wordt ca. 33 ha niet-agrarisch gebied herbestemd naar agrarisch gebied.
- in het voorontwerp GRUP wordt 656 ha niet herbevestigd agrarisch gebied (vandaag niet in HAG gelegen) binnen het GRUP opnieuw als agrarisch gebied bevestigd […].

Zoals blijkt zijn de HAG gebieden die overlappen met het GRUP ook grotendeels opgenomen in een agrarische bestemming binnen het voorontwerp GRUP.
[…]
Nagenoeg de helft van het bestaande agrarisch gebied dat behouden blijft, wordt bouwvrij gemaakt.
[…]"

Vervolgens wordt ook aangegeven welke de gevolgen zijn van de bestemmingswijziging voor de landbouwexploitatie:

"Binnen BAG geldt een bouwverbod, waardoor er geen nieuwe landbouwbedrijven mogelijk zijn (noch uitbreiding van enkele (landbouw)infrastructuren in die zones mogelijk is). Ten aanzien van bestaande vergund geachte zonevreemde constructies gelden de basisrechten VCRO (er liggen slechts een beperkt aantal gebouwen in het plangebied binnen BAG).
[…]
7.3.3.2. Nieuwe bestemmingen voor bestaande agrarische bestemmingen
Volgende tabel brengt de nieuwe bestemmingen van het bestaande agrarisch gebied dat wordt herbestemd, in beeld:
Tabel 7-3: Nieuwe bestemmingen voorontwerp GRUP binnen de huidige bestemmingen agrarisch gebied en hun oppervlakte

Categorie van gebiedsaanduiding	*Oppervlakte (ha)*	*Aandeel op het totaal*	*Gevolg landbouwvoering*
Natuur	413,7	51.4 %	Gebruiksbeperkingen, beperkte mogelijkheid tot behoud landbouw, (vooral extensief)
Bos	176,2	21,9 %	(op termijn) verdwijnen landbouw*
Overig groen	139,0	17.3 %	Zeer beperkte gebruiksbeperkingen (omgevingsvergunningsplicht voor het wijzigen van bepaalde vegetaties), nevengeschikte functie
Gemeenschapsvoorzieningen	36,5	4.5 %	Geen landbouw mogelijk (maar vandaag niet aanwezig)
lijninfrastructuur	27,9	3.5 %	Geen landbouw mogelijk (maar vandaag niet aanwezig)
Recreatie	11,0	1.4 %	(op termijn) verdwijnen
Totaal	**804,3**	**100 %**	**100 %**

*:pas op het ogenblik dat de bestemming effectief gerealiseerd wordt en het landbouwgebruik stopt is er een effect op de landbouwvoering (uitgezonderd bv. de omgevingsvergunningsplicht voor het wijzigen van vegetaties, waar de bestemming wel gekoppeld is aan mogelijke beperkingen vanuit de natuurvergunningsplicht). De bestemmingswijziging op zich of de inwerkingtreding van het RUP betekent niet (behoudens de beperkingen voor het wijzigen van vegetaties) dat het landbouwgebruik verplicht moet stopgezet worden of onmiddellijk beperkingen opgelegd krijgt (gelet op overgangs- en ontheffingsbepalingen uit het mestdecreet).

De nieuwe bestemmingen betreffen vooral natuurbestemmingen en bosbestemmingen.

Van het gedeelte dat in het voorontwerp GRUP naar 'overig groen' gaat, heeft ca. 129ha de subcategorie van gebiedsaanduiding 'gemengd openruimte gebied'. Dit betekent dat er naast andere functies nog steeds aan landbouw kan worden gedaan. Landbouw is een nevenfunctie en kan worden verder gezet. Er geldt hier wel een omgevingsvergunningsplicht voor het wijzigen van bepaalde vegetaties.

Verder valt er potentieel nog een onrechtstreekse invloed van de geplande bestemming van VEN (uitbreiding VEN t.o.v. bestaande VEN) te verwachten op landbouw: met name bij toekomstige omgevingsvergunningsaanvragen van landbouwbedrijven buiten VEN-gebied of zelfs buiten het plangebied kan een verscherpte natuurtoets leiden tot strengere regels inzake exploitatie. […]"

23.4. De voormelde overwegingen uit het plan-MER spreken het betoog van de verzoekende partijen tegen dat de effecten van het gewestelijk RUP

“louter” besproken zouden worden vanuit “de bestaande invulling” van het gebied. De overheid is wel degelijk vertrokken vanuit een beschrijving van de planologische wijzigingen, en heeft voorts rekening gehouden met de, vanuit milieuoogpunt, bijzondere situatie dat er binnen ‘agrarisch gebied’ reeds gebruiksbeperkingen golden ten gevolge van aanwezige natuurelementen. Zo bevat het plan-MER een tabel die inzicht geeft “in de reeds bestaande beperkingen door beschermingen die rusten op de gebieden waar landbouw werd herbestemd”:

“

Tabel 7-5: Beschermingen die rusten op de huidige agrarische bestemmingen die een nieuwe bestemming krijgen in het voorontwerp GRUP

Categorie van gebiedsaanduiding	**huidig VEN**	**Habitat**	**vlaams / erkend natuur-gebied / bos-reservaat**	**Natuur-inrichtings-plan**	**historisch permanent grasland / ecologisch kwetsbaar blijvend grasland**	**Effectief overstroming gevoelig 2017**	**Totale oppervlakte aan beschermingen (ha)**
Natuur	4.60%	44.27%	6.40%	14.11%	11.22%	19.40%	818.85
Bos	0.00%	13.19%	0.00%	30.94%	16.24%	39.63%	39.50
Overig groen	3.93%	53.59%	1.46%	1.94%	17.70%	17.53%	22.78
Gemeenschaps-voorzieningen	0.00%	11.35%	0.19%	14.54%	0.19%	73.73%	30.00
lijninfrastructuur	0.00%	81.69%	0.00%	0.00%	4.99%	13.31%	13.66
Recreatie	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00

”

23.5. In de verdere bespreking wordt per deelgebied rekening gehouden met de bestaande gebruiksbeperkingen die gelden binnen de als ‘agrarisch gebied’ bestemde gronden, zoals beperkingen ingevolge de ligging in of nabij Natura 2000-gebied, of de ligging in effectief overstromingsgevoelig gebied of binnen erkende natuurinrichtingsprojecten. Ook in de finale effectbespreking is voor het toekennen van de effectscores, na een nieuwe evaluatie, rekening gehouden met reeds bestaande gebruiksbeperkingen:

> “De effectscores per deelgebied zoals beschreven in §7.3.3.5 worden opnieuw geëvalueerd.
> Voor de volgende deelgebieden wijzigt de evaluatie niet t.o.v. de reeds beschreven impact in het voorontwerp GRUP:
> - Deelgebied 1:-1/-2, rekening houdend met de reeds aanwezige gebruiksbeperkingen, de ligging in overstromingszone, de minder geschikte graslanden en ruwvoederteelten en het reeds lopend flankerend beleid binnen het natuurinrichtingsproject.

- Deelgebied 2: 0, geen geregistreerde landbouwpercelen en bijgevolg niet relevant.
- Deelgebied 3: 0/-1, rekening houdend met de eerder beperkte oppervlakte betrokken landbouwpercelen die een niet agrarische bestemming krijgen en de geïsoleerde ligging binnen de grotere bosstructuur.
- Deelgebied 5: -1/-2, rekening houdend met de reeds aanwezige gebruiksbeperkingen op een deel van het gebied, de relatieve ongeschiktheid van het valleigebied voor landbouw (overstromingsgevoelig) en de bebossingsprojecten van landbouwgrond (weliswaar grotendeels eigendom van UMICORE en in beheer door ANB).
- Deelgebied 7: 1-/-2, rekening houdend met de reeds aanwezige gebruiksbeperkingen (quasi het volledige gebied waar landbouw wordt herbestemd ligt in habitatrichtlijngebied), het feit dat er intussen een landbouwzetel (met gronden waar er een grote impact was) is verworven door het Vlaams Gewest (veeteelt stopt in 2025) maar anderzijds de grote oppervlakte aan landbouwpercelen die wordt omgezet en een groot aantal betrokken landbouwers en de studies die momenteel nog lopende zijn.
- Deelgebied 9: 0, rekening houdend met de afwezigheid van landbouwgebruikspercelen op percelen die wijzigen van een agrarische bestemming naar een groene bestemming.

Voor de volgende deelgebieden wijzigt de evaluatie t.o.v. de reeds beschreven impact in het voorontwerp GRUP en wordt de impact beperkter:

- Deelgebied 4 : 0, delen van agrarisch gebied die niet zijn geschrapt zijn bebost.
- Deelgebied 6: 0, geen landbouwgebruik in de hermeanderingszone.
- Deelgebied 8: -1, rekening houdend met de relatief beperkte oppervlakte aan percelen met landbouwgebruik en het gegeven dat het grotendeels gaat om percelen die ingesloten liggen tussen bestaande bosgebieden en dus niet om onderdelen van een ruimtelijk-functioneel samenhangend landbouwgebied."

De verzoekende partijen gaan in de uiteenzetting van hun middel in het verzoekschrift niet in op deze vanuit milieuoogpunt relevante aspecten.

23.6. Voorts betogen de verzoekende partijen dat de impact van bijkomend VEN-gebied op de landbouwactiviteiten binnen én in de omgeving van het plangebied niet afdoende in kaart wordt gebracht. In hun toelichtende uiteenzetting geven zij aan dat het plan-MER een analyse bevat van de impact van de uitbreiding van VEN-gebied op de landbouw, maar betwisten zij het uit die

analyse voortvloeiende oordeel met betrekking tot de uitbreiding van VEN-gebied in het noordoosten van deelgebied 4, waarover geoordeeld wordt dat de "potentiële invloed […] binnen het plangebied [blijft]". De verzoekende partijen tonen evenwel niet aan dat de beoordeling *in casu*, waarbij wordt aangegeven dat twee bedrijven "dichter tegen de perceelgrens kom[en] te liggen", zodat "een uitbreiding van VEN op de exploitatievoorwaarden niet helemaal uitgesloten [is]", en waarbij gesteld wordt dat dit "lokaal en potentieel tot beperkt negatief [wordt] beoordeeld", en bijkomend opgemerkt wordt dat "[d]e potentiële invloed […] binnen het plangebied [blijft]", de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan of anderszins onwettig zou zijn.

23.7. Artikel 4.1.4, § 1, DABM bepaalt dat de milieueffectrapportage beoogt om in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.

Effecten die betrekking hebben op sociaal-economische belangen, en in essentie niet handelen over de gezondheid van de mens, dienen in een plan-MER niet te worden onderzocht. Het gebrek aan een dergelijk onderzoek is dan ook niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren.

23.8. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

24. Het middel wordt verworpen.

25. De middelen zijn ongegrond gebleken. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een derde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 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 september tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,

bijgestaan door

Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Karin Meerschaut	**Jan Clement**