

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.580 van 10 september 2026
in de zaak A. 243.112/VII-42.657**

In zake :

1. de VZW BOERENBOND
2. T.W.
3. de VVZRL A.
4. de VOF C.
5. H.B.
6. de BV B.
7. J.B.
8. de VVZRL C.
9. de CommV D.
10. de VVZRL S.
11. E.F.
12. E.H.
13. J.T.
14. J.M.
15. de CommV K.
16. de LV K.
17. de VVZRL L.
18. de BV L.
19. L.G.
20. J.C.
21. de LV S.
22. de VVZRL K.
23. de MAATSCHAP V.
24. de BV P.
25. de CommV M.
26. R.T.
27. de CommV S.
28. de VOF W.
29. T.C.
30. J.T.
31. H.T.
32. de BV V.
33. L.V.
34. de LV V.
35. de VOF V.
36. B.V.
37. W.M.
38. W.C.

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip De Preter en Bert Van Cauter
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeestersstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de VZW NATUURPUNT, vereniging voor Natuur en
Landschap in Vlaanderen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt en Jef Seghers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Matthias Strubbe
kantoor houdend 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
2. de GEMEENTE PELT
3. de GEMEENTE HECHTEL-EKSEL
4. de STAD LOMMEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Lara Hendrix
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 september 2024, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 21 juni 2024 ‘tot
erkenning van het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ conform artikel 7 van het
decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene
landschapszorg’.

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.

Met een verzoekschrift van 13 december 2024 heeft de vzw Natuurpunt, vereniging voor Natuur en Landschap in Vlaanderen, gevraagd om in het geding te mogen tussenkomen.

Met verzoekschriften van 13 december 2024 hebben de gemeente Pelt, de gemeente Hechtel-Eksel en de stad Lommel gevraagd om in het geding te mogen tussenkomen.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 8 augustus 2025 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 juni 2026.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Cauter, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Jef Seghers, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Johanna-Charlotte Devogelaere, die *loco* advocaat Lara Hendrix verschijnt voor de tweede, derde en vierde tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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. Tussenkomsten

3. De vzw Natuurpunt, vereniging voor Natuur en Landschap in Vlaanderen, de gemeente Pelt, de gemeente Hechtel-Eksel en de stad Lommel hebben belang bij de uitkomst van het beroep. Bijgevolg moeten hun verzoeken tot tussenkomst worden ingewilligd.

IV. Feiten

4.1. Op 13 oktober 2023 wordt het Nationaal Park ‘Bosland’ erkend. Dit besluit, waartegen de eerste verzoekende partij een annulatieberoep heeft ingediend dat is gekend onder zaak A. 240.803/VII-42.318, luidt:

“Besluit van de Vlaamse Regering tot erkenning, onder opschortende voorwaarden, van het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ conform artikel 7 van het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg

Rechtsgronden

Dit besluit is gebaseerd op:

- het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg, artikel 7.

Vormvereiste

De volgende vormvereiste is vervuld:

-De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 4 oktober 2023.

Motivering

Dit besluit is gebaseerd op de volgende motieven:

- Het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg, artikel 7, en het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken bevatten het wettelijk kader aangaande de erkenning en subsidiëring voor Vlaamse parken.

- De bevoegde instantie heeft, conform artikel 10 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de algemene erkennings- en

subsiëeringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken, de ontvangst van de masterplannen en operationele plannen van de kandidaat Vlaamse Parken bevestigd. Op 21 juli 2023 werden de gebiedscoalities op de hoogte gebracht van de ontvankelijkheid van de dossiers conform art. 8 en 9 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsiëeringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken. Was de kandidatuur niet ontvankelijk, dan is meegedeeld welke ontvankelijkheidsvereisten niet zijn vervuld. De kandidaten werden verzocht, conform artikel 54 van het vermelde besluit, tot vervollediging van de plannen. Omdat de ontbrekende elementen door kandidaat Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ tijdig werden aangeleverd, is het kandidaat Vlaams park ontvankelijk verklaard.

- Het ministerieel besluit over de aanstelling van de leden van de Commissie van experts voor Nationale Parken Vlaanderen (vermeld in artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsiëeringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken) regelt de samenstelling van de commissie van experts.

- Artikels 12 en 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsiëeringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken schetsen de wijze van beoordeling van masterplannen en operationele plannen door de commissie van experts.

- De commissie van experts oordeelt voor de kandidatuur voor Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ dat het haalbaar moet zijn om binnen een termijn van 3 tot 5 jaar te evolueren naar een erkenning als Nationaal Park Vlaanderen. Zij duidt op de uniciteit, kwaliteit en het potentieel van de natuur, de sterke samenwerking en de gerealiseerde hefboomwerking, maar formuleert ook belangrijke werkpunten. Uit het masterplan en operationeel plan blijkt dat de voornaamste werkpunten door de parkcoalitie reeds opgenomen werden in concrete ambities en acties voor de komende operationele planperiode. Rekening houdend hiermee en gelet op de zeer grote natuurwaarde, omvang en samenhang van de bestaande gebieden en uitbreidingsperimeter, de sterke lokale participatie en de evenwichtig uitgewerkte governance, wordt Bosland toegevoegd voor erkenning onder de volgende opschortende voorwaarde. Bosland dient binnen een termijn van 1 jaar, te rekenen vanaf deze beslissing, te voldoen aan de 2 belangrijkste opmerkingen van de commissie die betrekking hebben op enerzijds de ruimtelijk-functionele en landschapsecologische eenheid en anderzijds op een wervende, duidelijk onderscheidende ‘Unique selling point’ (USP) waarbij het aanknopingspunt voor die visie de aanwezige unieke natuurcomponent is.

- De verantwoording voor bijkomende VTE is voldoende gemotiveerd op basis van het operationeel plan en kan hernomen worden na bevestiging van de erkenning na 1 jaar.

- De acties zoals opgenomen in het operationeel plan zijn in lijn met de vooropgestelde doelstellingen van het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ en helpen deze mee realiseren, met dien verstande dat voor de realisatie van deze acties waar nodig steeds met de betrokken actoren de nodige afspraken dienen te gemaakt worden. Bovendien kan deze erkenning derden waaronder de voorgestelde partners zoals opgenomen in het operationeel plan op generlei wijze binden om de vooropgestelde engagementen aan te gaan en

dient waar toepasselijk voor de realisatie van de in het operationeel plan opgenomen acties, steeds de geldende regelgeving en procedures gevolgd te worden.

Juridisch kader

Dit besluit sluit aan bij de volgende regelgeving:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken.

Initiatiefnemers

Dit besluit wordt voorgesteld door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed.

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

Artikel 1. Het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ wordt erkend conform artikel 7 van het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg.

Het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ is gelegen binnen de perimeter, zoals verduidelijkt in bijlage 1 bij dit besluit.

Deze erkenning gebeurt onder de opschortende voorwaarden dat Bosland binnen een termijn van 1 jaar, te rekenen vanaf deze beslissing, voldoet aan de 2 belangrijkste opmerkingen van de commissie van experts die betrekking hebben op enerzijds de ruimtelijk-functionele en landschapsecologische eenheid en anderzijds op een wervende, duidelijk onderscheidende ‘Unique selling point’ (USP) waarbij het aanknopingspunt voor die visie de aanwezige unieke natuurcomponent is. Het Parkbureau levert hiervoor tegen uiterlijk 1 september 2024 de nodige bewijsstukken aan bij het agentschap voor natuur en bos. De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, legt de bewijsstukken en de evaluatie of al dan niet wordt voldaan aan voormelde voorwaarden, voor aan de Vlaamse regering welke hierover beslist.

Art. 2. Overeenkomstig artikel 10, tweede lid, van het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg geldt de erkenning als Nationaal Park Vlaanderen voor onbepaalde duur behoudens intrekking van de erkenning overeenkomstig artikel 25 van het voormelde decreet.

Art. 3. De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, wijst uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van dit besluit voor het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ een parkbureau aan als vermeld in artikel 12 van het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg.

Art. 4. De erkenning van het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ houdt eveneens de goedkeuring in van het masterplan en het operationeel plan betreffende dit Nationaal Park Vlaanderen, als vermeld in artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken en aan dit besluit gehecht als bijlage 2 en 3.

Art. 5. De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, en de Vlaamse minister, bevoegd voor Financiën en Begroting, Wonen en

Onroerend Erfgoed, zijn, ieder wat hem of haar betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.”

Bij dit besluit werden nog drie bijlagen gevoegd: een kaart met perimeter Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’, het masterplan van het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ en het operationeel plan van het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’.

4.2. Op 21 juni 2024 neemt de Vlaamse regering het volgende besluit:

“Besluit van de Vlaamse Regering tot erkenning van het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ conform artikel 7 van het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg

Rechtsgrond

Dit besluit is gebaseerd op:

- het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg, artikel 7.

Vormvereiste

De volgende vormvereiste is vervuld:

- De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 4 oktober 2023.

Motivering

Dit besluit is gebaseerd op de volgende motieven:

- Het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg, artikel 7, en het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken bevatten het wettelijk kader aangaande de erkenning en subsidiëring voor Vlaamse parken.

- De bevoegde instantie heeft, conform artikel 10 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken, de ontvangst van de masterplannen en operationele plannen van de kandidaat Vlaamse Parken bevestigd. Op 21 juli 2023 werden de gebiedscoalities op de hoogte gebracht van de ontvankelijkheid van de dossiers conform art. 8 en 9 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken. Was de kandidatuur niet ontvankelijk, dan is meegedeeld welke ontvankelijkheidsvereisten niet zijn vervuld. De kandidaten werden verzocht, conform artikel 54 van het vermelde besluit, tot vervollediging van de plannen. Omdat de ontbrekende elementen door kandidaat Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ tijdig werden aangeleverd, is het kandidaat Vlaams park ontvankelijk verklaard.

- Het ministerieel besluit over de aanstelling van de leden van de Commissie van experts voor Nationale Parken Vlaanderen (vermeld in artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 tot vaststelling van de

algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken) regelt de samenstelling van de commissie van experts.

- Artikels 12 en 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken schetsen de wijze van beoordeling van masterplannen en operationele plannen door de commissie van experts.

- De commissie van experts oordeelt voor de kandidatuur voor Nationaal Park Vlaanderen 'Bosland' dat het haalbaar moet zijn om binnen een termijn van 3 tot 5 jaar te evolueren naar een erkenning als Nationaal Park Vlaanderen. Zij duidt op de uniciteit, kwaliteit en het potentieel van de natuur, de sterke samenwerking en de gerealiseerde hefboomwerking, maar formuleert ook belangrijke werkpunten. Uit het masterplan en operationeel plan blijkt dat de voornaamste werkpunten door de parkcoalitie reeds opgenomen werden in concrete ambities en acties voor de komende operationele planperiode.

- Rekening houdend met het advies van de commissie van experts en gelet op de zeer grote natuurwaarde, omvang en samenhang van de bestaande gebieden en uitbreidingsperimeter, de sterke lokale participatie en de evenwichtig uitgewerkte governance, werd Bosland als voldoende sterke kandidaat toegevoegd voor erkenning onder opschortende voorwaarde door de Vlaamse regering van 13 oktober 2023.

- De opschortende voorwaarde voor erkenning luiden als volgt: 'Bosland dient binnen een termijn van 1 jaar, te rekenen vanaf deze beslissing, te voldoen aan de 2 belangrijkste opmerkingen van de commissie die betrekking hebben op enerzijds de ruimtelijk-functionele en landschapsecologische eenheid en anderzijds op een wervende, duidelijk onderscheidende 'Unique selling point' (USP) waarbij het aanknopingspunt voor die visie de aanwezige unieke natuurcomponent is.'

- Bosland heeft in het document 'Unique Selling Point en Ruimtelijk-functionele en landschapsecologische eenheid' aangetoond dat de voorwaarden voldaan zijn en dat bijgevolg kan overgegaan worden tot een definitieve erkenning als Nationaal Park Vlaanderen.

- De verantwoording voor bijkomende VTE is voldoende gemotiveerd op basis van het operationeel plan.

- De acties zoals opgenomen in het operationeel plan zijn in lijn met de vooropgestelde doelstellingen van het Nationaal Park Vlaanderen 'Bosland' en helpen deze mee realiseren, met dien verstande dat voor de realisatie van deze acties waar nodig steeds met de betrokken actoren de nodige afspraken dienen te gemaakt worden. Bovendien kan deze erkenning derden waaronder de voorgestelde partners zoals opgenomen in het operationeel plan op generlei wijze binden om de vooropgestelde engagementen aan te gaan en dient waar toepasselijk voor de realisatie van de in het operationeel plan opgenomen acties, steeds de geldende regelgeving en procedures gevolgd te worden.

Juridisch kader

Dit besluit sluit aan bij de volgende regelgeving:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken.

Initiatiefnemers

Dit besluit wordt voorgesteld door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed.

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

Artikel 1. Het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ wordt erkend conform artikel 7 van het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg.

Het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ is gelegen binnen de perimeter, zoals verduidelijkt in bijlage 1 bij dit besluit.

Art. 2. Overeenkomstig artikel 10, tweede lid, van het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg geldt de erkenning als Nationaal Park Vlaanderen voor onbepaalde duur behoudens intrekking van de erkenning overeenkomstig artikel 25 van het voormelde decreet.

Art. 3. De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, wijst uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van dit besluit voor het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ een parkbureau aan als vermeld in artikel 12 van het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg.

Art. 4. De erkenning van het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ houdt eveneens de goedkeuring in van het masterplan en het operationeel plan betreffende dit Nationaal Park Vlaanderen, als vermeld in artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken en aan dit besluit gehecht als bijlage 2 en 3.

Art. 5. Het besluit van de Vlaamse Regering van 13 oktober 2023 tot erkenning van het Nationaal Park Vlaanderen ‘Bosland’ conform artikel 7 van het decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en de algemene landschapszorg wordt opgeheven.

Art. 6. De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, en de Vlaamse minister, bevoegd voor Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, zijn, ieder wat hem of haar betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.”

Dit is het bestreden besluit.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij werpt in een eerste exceptie op dat de bestreden beslissing geen administratieve rechtshandeling is in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, omdat deze geen

rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat deze ontstaan. Evenmin is het een reglementair besluit bij gebrek aan dwingende voorschriften. Een beleid dat de rechtstoestand van een verzoekende partij niet wijzigt, vormt geen aanvechtbare rechtshandeling.

In casu is het beroep gericht tegen een besluit waarmee, in overeenstemming met de bepalingen van het decreet van 9 juni 2023 ‘houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg’ (hierna: Parkendecreet) en het besluit van de Vlaamse regering 14 juli 2023 ‘tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken’ (hierna: Parkenbesluit), en na het doorlopen van een erkenningsprocedure, wordt overgegaan tot de “erkenning” van het Bosland als ‘Nationaal Park Vlaanderen’ in de zin van artikel 2, 16°, van het Parkendecreet *juncto* artikel 2, 7°, van het Parkendecreet. Dergelijke erkenning heeft tot doel:

- de instandhouding en ontwikkeling van natuur, biologische diversiteit en het natuurlijk milieu van de natuurkernen, inzonderheid (i) het in stand houden en het ontwikkelen van leefgebieden van inheemse soorten met het oog op levensvatbare, ecologisch functionerende en voldoende veerkrachtige populaties, en (ii) het leveren van een bijdrage tot regionale, Europese en internationale natuurbehouds- en instandhoudingsdoelstellingen inclusief halfnatuurlijke landschappen; en
- de ontwikkeling en promotie van toerisme en recreatie in en rond het park waarbij meerwaarde voor het natuurbehoud, de lokale bewonersgemeenschappen, de ondernemers en de bezoekers wordt gecreëerd.

Het Parkendecreet zelf regelt de doelstellingen, de erkenning, werking en organisatie, de financiering en de bescherming van de namen. Waar aan de erkenning als Nationaal Park Vlaanderen een aantal beleidsmatige doelstellingen verbonden zijn, dient vastgesteld te worden dat het Parkendecreet en het Parkenbesluit zelf geen instrumenten aanreiken om die doelstellingen daadwerkelijk te realiseren. Deze beleidsmatige doelstellingen worden geconcretiseerd in een masterplan (geldig voor vierentwintig jaar) en in een operationeel plan (geldig voor zes jaar), maar de instrumenten om ze effectief op het terrein te realiseren, moeten desgevallend gehaald worden uit andere

regelgeving. Bovendien krijgt het parkbureau in dit verband geen bijzondere bevoegdheden toegekend. Het masterplan en operationeel plan van het Nationaal Park Vlaanderen Bosland geven louter in vrij vage termen een overzicht van de acties die men zal trachten te ondernemen om de beleidsmatige doelstellingen van het Parkendecreet, zoals onder meer opgenomen in artikel 4, § 2, van het Parkendecreet, te verwezenlijken voor het specifieke Nationaal Park Vlaanderen Bosland. Deze beleidsdocumenten bevatten louter na te streven doelstellingen voor het Nationaal Park Vlaanderen Bosland zonder dat ze enige verplichtingen inhouden voor derden. Voor de realisatie van de in het masterplan en operationeel plan opgenomen acties en doelstellingen zullen steeds de geldende regelgeving en procedures gevolgd moeten worden. Er worden geen verplichtingen of beperkende maatregelen boven op de vigerende regelgeving voor de houders van zakelijke rechten binnen of buiten een Vlaams Park of voor de gebruikers ervan opgelegd, behoudens anders overeengekomen. Waar mogelijk wordt in het Parkendecreet aangestuurd op de realisatie van de doelstellingen door zelfrealisatie, dit is het geheel of gedeeltelijk realiseren en, in voorkomend geval, het in stand houden van bepaalde doelstellingen zoals vermeld in de artikelen 3 en 4, door een of meer private eigenaars en grondgebruikers wier onroerend goed gelegen is in een Vlaams Park. In die gevallen zal er mogelijk ook sprake zijn van financiële ondersteuning.

In het masterplan en operationeel plan van het Nationaal Park Vlaanderen Bosland wordt zo duidelijk aangegeven dat men verschillende doelstellingen voor het betrokken park wil realiseren in samenwerking met de landbouwsector. Dit is ook logisch, aangezien een erkend Nationaal Park Vlaanderen onder meer het leveren van een bijdrage aan een duurzame economische en sociale ontwikkeling van de lokale bewonersgemeenschappen en de bedrijvigheid in het gebied tot doelstelling heeft. Ook het bevorderen van de landbouw als bedrijvigheid in het Nationaal Park Vlaanderen Bosland en in eender welk Nationaal Park Vlaanderen betreft aldus een belangrijke doelstelling. Dit zal voor bepaalde landbouwers in de omgeving heel wat voordelen meebrengen, aangezien de natuurdoelen van het gebied in specifieke zones ontwikkeld worden, aangezien zij mogelijk toegang krijgen tot subsidiëring en aangezien de aanduiding

van een Vlaams Park ook een positieve dynamiek beoogt te bewerkstelligen voor, onder meer, de bedrijvigheid in het gebied waaronder dus ook landbouw.

De erkenning van een ‘Nationaal Park Vlaanderen’ sorteert uit zichzelf evenwel geen rechtsgevolgen voor de rechtsonderhorigen, zoals uitdrukkelijk blijkt uit artikel 8 van het Parkendecreet. Artikel 9, vierde lid, van het Parkendecreet bepaalt ten overvloede ook dat het masterplan en het operationeel plan niet worden gezien als beleidsmatig gewenste ontwikkeling, in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 2°, a), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Op die manier wordt doorwerking ten aanzien van het vergunningenbeleid vermeden. Daarnaast werd in de memorie van toelichting bij het Parkendecreet het gebrek aan rechtsgevolgen eveneens benadrukt. Ook door de bevoegde minister werd tijdens de bespreking in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie benadrukt dat de aanduiding als Vlaams Park geen rechtsgevolgen teweegbrengt bovenop de bestaande regelgeving.

De erkenning van een Nationaal Park of Landschapspark geeft bijgevolg geen aanleiding tot bijkomende beperkingen of verplichtingen voor de eigenaars en gebruikers. De beperkingen gaan uit van ander (bestaand en beslist) beleid dan de aanduiding als park, onder meer de vigerende regelgeving voor kwetsbare gebieden, Natura 2000-gebieden (de Europese natuurdoelen), het algemeen omgevingsbeleid, enzovoort. Noch de eigendomssituatie, noch de bestemming van de gronden wijzigt ingevolge de opname van deze gronden binnen een ‘Vlaams park’. Het Parkendecreet regelt louter de erkenningsvoorwaarden, statuten en beheerstructuur van de toekomstige Vlaamse parken. Er zijn geen verplichtingen verbonden aan de erkenning als ‘Vlaams Park’, of dit nu een Landschapspark dan wel een Nationaal Park Vlaanderen is, die doorwerken in de vergunningverlening. De masterplannen voor de Nationale Parken en Landschapsparken hebben geen juridisch verordenende kracht, wat wordt bevestigd door het Agentschap voor Natuur en Bos.

Wat wel een impact kan hebben op de rechtspositie van een eigenaar of een gebruiker van gronden binnen het gebied, zijn de instrumenten die

vervolgens ingezet worden op grond van het masterplan om het nationaal park verder vorm te geven en de natuurkwaliteit te verhogen (bv. een natuurbeheerplan). Dit zijn dan evenwel instrumenten die het voorwerp zullen uitmaken van nadere besluitvorming en de verzoekende partijen zullen in voorkomend geval in de mogelijkheid zijn om daartegen de nodige rechtsmiddelen uit te putten. Dat de beleidsinzichten die aan de basis liggen van de ‘erkenning’ als Nationaal Park Vlaanderen mogelijk zullen leiden tot navolgende beslissingen met rechtsgevolgen, maakt niet dat de erkenning zelf (of de besluitvorming inzake het masterplan, enzovoort) plots zelf ook rechtsgevolgen sorteert. Het loutere engagement om de natuurkernen uit te breiden tot minimaal 10.000 ha, conform artikel 4, § 1, vierde lid, van het Parkendecreet, en een bepaald percentage van de natuurkernen onder te brengen onder een natuurbeheerplan type 3 of type 4, houdt niet in dat dit engagement ook daadwerkelijk wordt bewerkstelligd. Hiervoor dienen gronden te worden verworven. Om dit engagement te bewerkstelligen zullen ofwel gronden verworven moeten worden met het akkoord van de eigenaars, of minstens zullen andere instrumenten (gesteund op andere regelgeving) ingezet moeten worden om dit doel te bereiken. Het parkbureau kan alleszins zelf geen beslissingen nemen die derden kunnen binden.

De erkenning als Nationaal Park Vlaanderen, het masterplan en het operationeel plan hebben geen reglementaire waarde, nu zij geen rechtsregels met algemene draagwijdte formuleren of in zich dragen die zouden gelden voor eenieder. De huidige bestreden beslissing kan dan ook vergeleken worden met de aanwijzing als ‘speciale beschermingszone’ en de vaststelling van de ‘instandhoudingsdoelstellingen’ en de naar aanleiding hiervan uitgesproken arresten. In het Parkendecreet wordt bijkomend verduidelijkt dat er geen rechtsgevolgen zijn ‘boven op de vigerende regelgeving’ en dat er evenmin doorwerking is naar de vergunningverlening. Conclusie is dan ook dat eender welk rechtsgevolg ten aanzien van de rechtsonderhorigen bij voorbaat uitgesloten is, zodat geen sprake is van een aanvechtbare akte *ratione materiae*.

Doorheen het verzoekschrift viseren de verzoekende partijen tevens het masterplan en de daarin aangehaalde ambities, programma’s en

projecten die nadere uitwerkingen dienen te krijgen. Loutere beleidsplannen maken geen administratieve handelingen uit in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Een beleid dat de rechtstoestand van een verzoekende partij niet wijzigt, vormt in principe geen aanvechtbare rechtshandeling. In het Parkendecreet wordt uitdrukkelijk bepaald dat het masterplan en het operationeel plan (zelfs) niet kunnen gelden als ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 2°, a), VCRO. Er kunnen geen rechtsgevolgen voortvloeien uit de erkenning van het park, noch uit het daaraan gekoppelde masterplan of het operationeel plan. Wat de operationalisering op het terrein betreft, worden in die documenten slechts beleidsvoornemens geformuleerd. Daar waar de ‘erkenning’ van het park wel tot gevolg heeft dat een bepaalde structuur op poten gezet wordt (het parkbureau), dat toegang gegeven wordt tot bepaalde financiële ondersteuningsmechanismen en dat het Nationaal Park Vlaanderen voortaan een beschermde naam draagt, dient vastgesteld te worden dat de verzoekende partijen niet aanvoeren daardoor geschaad te worden. Het is in het licht van de door de verzoekende partijen aangevoerde statutaire doelstellingen evenmin aannemelijk dat zij hierdoor geschaad zouden kunnen worden.

6. De eerste tussenkomende partij en de tweede tot en met vierde tussenkomende partijen treden de eerste exceptie van de verwerende partij bij.

7. De verzoekende partijen repliceren in de memorie van wederantwoord als volgt:

“[...] Administratieve maatregelen die *an sich* geen uitvoerbare kracht hebben en geen gevolg hebben voor een bestaande rechtstoestand, komen niet in aanmerking voor vernietiging. Dit maakt dat het louter afkondigen van beleidsintenties geen besluit met uitvoerbare kracht vormt waarvan de vernietiging kan worden gevorderd voor uw Raad van State.

Een klassiek omgevingsrechtelijk voorbeeld in dat verband zijn beleidsintenties geformuleerd in een ruimtelijk structuurplan. Zo oordeelde uw Raad van State in een arrest van 16 februari 2005, op basis van een lezing van de decreetsbepalingen inzake structuurplannen, dat het om documenten gaat die louter beleidsdoelstellingen op lange termijn formuleren.

Echter, uit recentere rechtspraak blijkt dat uw Raad van State verder kijkt dan louter de decreetsbepalingen waarop een (vermeende)

beleidsdoelstelling is gebaseerd. In een arrest van 22 maart 2024 oordeelt uw Raad dat een gemeenteraadsbesluit van de stad Geel tot vaststelling van een ruimtelijk beleidsplan wel degelijk een uitvoerbare rechtshandeling uitmaakt die rechtsgevolgen sorteert en aldus in aanmerking komt voor vernietiging. Net zoals de verwerende partij in onderhavige zaak voerde de stad Geel aan dat de bestreden beslissing geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling zou uitmaken die verordende kracht zou hebben. De stad Geel voerde eveneens aan dat de bestreden beslissing niet zou doorwerken in de vergunningverlening en slechts de vertolking van het toekomstig beleid zou uitmaken. De stad Geel verwees ten slotte nog naar de decreetsartikelen inzake ruimtelijke beleidsplannen waaruit zou blijken dat deze niet bedoeld zijn als verordenende teksten. Op basis van een onderzoek van de inhoud van de bestreden beslissing wees uw Raad van State de exceptie van onontvankelijkheid van de stad Geel echter af. Uit dat onderzoek blijkt immers dat de in het arrest van 22 maart 2024 bestreden beslissing wel degelijk rechtsgevolgen sorteert en dus een voor uw Raad van State aanvechtbare rechtshandeling uitmaakt.

Uw Raad oordeelde in vergelijkbare zin omtrent een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen een mobiliteitsplan. In een arrest van 3 april 2024 verklaarde uw Raad een beroep tot nietigverklaring tegen een dergelijk plan ontvankelijk. De verwerende partij had nochtans aangegeven dat het plan enkel beleidsmatig uiteenzet welke acties zullen worden genomen, waarbij het plan niet bindend is, en de verwerende partij dus niet de mogelijkheid ontnemt om beslissingen te nemen die niet overeenstemmen met het mobiliteitsplan. Uw Raad keek evenwel opnieuw voorbij het ogenschijnlijk beleidsmatig gegeven van het plan en stelde vast dat het een aantal zeer concrete maatregelen bevat die elke beleidsvrijheid uitsluiten. Een dergelijke beslissing gaat verder dan het formuleren van beleid, maar houdt reeds het concretiseren ervan in op een wijze dat de overheid erdoor gebonden is. Uw Raad houdt er daarbij rekening mee dat in het licht van het beginsel *‘patere legem quam ipse fecisti’* bij de implementatie niet kan worden teruggekomen op de concrete beslissingen die erin zijn vervat.

In casu dient in dezelfde zin te worden geoordeeld. Los van de decreetsbepalingen waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de bestreden beslissing geen verordende kracht zou hebben en niet zou doorwerken in de vergunningverlening, dient ook hier immers te worden vastgesteld dat de bestreden beslissing - ondanks die bepalingen - wel degelijk rechtsgevolgen sorteert.

[...] De Vlaamse regering, Natuurpunt en de tussenkomende lokale besturen gaan er ten onrechte van uit dat artikel 9 Parkendecreet ervoor zou zorgen dat geen enkele doorwerking in het kader van vergunningverlening mogelijk is.

Artikel 9, vierde lid Parkendecreet stelt immers louter dat de masterplannen en operationele plannen niet worden gezien als ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ in de zin van artikel 4.3.1, §2, 2°, (a) van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: ‘VCRO’). De doelstellingen die in de masterplannen op de lange termijn worden uiteengezet en in de operationele plannen op de middellange termijn worden geconcretiseerd kunnen (en zullen) evenwel op een andere manier doorwerken in de vergunningverlening

voor specifieke projecten. Zo kan bv. de zorg voor het bereiken van de doelstellingen in een Nationaal Park Vlaanderen (zoals omschreven in art. 4, § 2 Parkendecreet) worden beschouwd als een doelstelling of zorgplicht in de zin van artikel 4.3.4 VCRO, hetgeen luidt [...]:

‘Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

Voor de toepassing van het eerste lid, wordt onder ‘doelstellingen of zorgplichten’ verstaan: internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetkrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.’

Het advies van het college van burgemeester en schepenen of van de gemeentelijke omgevingsambtenaar is te beschouwen als een ‘verplicht advies’ (zie art. 20 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (BS 23 oktober 2014, hierna: ‘OVD’)) Dat houdt in dat doelstellingen waartoe lokale besturen zich engageren een wezenlijk beoordelingscriterium uitmaken van het lokaal vergunningenbeleid en een grond kunnen vormen tot het weigeren van een vergunning. Dit wordt bevestigd in de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Daarnaast zijn de decretale doelstellingen zoals omschreven in de artikelen 3 en 4 Parkendecreet, die in Vlaamse Parken moeten worden nagestreefd door de parkbureaus (waarin de gemeenten de helft van de bestuursorganen bevolken, zie art. 12, § 2 Parkendecreet), onbetwistbaar wetkrachtige bepalingen die de betrokken overheden bij de uitvoering of interpretatie van regelgeving of het voeren van beleid verplichten tot de inachtneming van doelstellingen zonder dat deze op zichzelf beschouwd juridisch voldoende duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.

[...] Ten overvloede verwijst Boerenbond nog naar rechtspraak van uw Raad van State waaruit blijkt dat zelfs indien zou worden geoordeeld dat de concrete gevolgen van de bestreden beslissing pas voelbaar zouden volgen uit toekomstige beslissingen, of als gevolg van eventueel nog op te leggen dwingende maatregelen, dit de verzoeker niet het belang kan ontnemen bij haar annulatieberoep tegen een besluit dat in belangrijke mate bepalend zal zijn voor die beslissingen en maatregelen, of er zelfs de rechtstreeks aanleiding toe zal vormen.

[...] De Vlaamse regering, Natuurpunt en de tussenkomende lokale besturen trachten via een vergelijking tussen de bestreden beslissing enerzijds en een reeks besluiten die niet aanvechtbaar zijn voor uw Raad van State voor te houden dat ook de bestreden beslissing een niet-aanvechtbare rechtshandeling zou uitmaken.

Die vergelijking gaat echter niet op.

[...] In tegenstelling tot alle door de Vlaamse regering, Natuurpunt en de tussenkomende lokale besturen aangehaalde soorten besluiten betekent de *in casu* bestreden beslissing wel degelijk een nieuw gebied af waarin een wijziging van de voorheen bestaande rechtstoestand wordt nagestreefd.

Het gebied dat door de bestreden beslissing wordt afgebakend is de perimeter van het NPV Bosland. De gebiedscoalitie of het parkbureau - bestaande uit o.a. de in deze procedure betrokken lokale besturen - zullen ten aanzien van dit gebied de erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden inzake Nationale Parken Vlaanderen dienen na te leven. Indien zij daar niet in slagen zullen zij krachtens artikel 25 Parkendecreet de erkenning en/of de subsidiëring van het NPV Bosland verliezen.

Deze voorwaarden hebben niet alleen betrekking op het verplicht nastreven van de doelstellingen uit artikel 4, § 2 Parkendecreet en artikel 4, § 1 Besluit van 14 juli 2023. Uit artikel 4, § 1, vierde lid Parkendecreet vloeit tevens de zeer concrete verplichting voort om de natuurkern van het NPV Bosland de komende jaren substantieel uit te breiden, m.n. tot minstens 10.000 ha. Indien de natuurkern heden een oppervlakte van 5.023 ha beslaat dan moet deze de komende jaren verdubbelen in oppervlakte. In die alsmaar verder uitdijende natuurkern zal het parkbureau bovendien tevens de normen inzake types natuurbeheerplannen dienen na te leven zoals gestipuleerd door artikel 4, § 1, vijfde lid Parkendecreet.

Deze verplichting om de natuurkern van het door de bestreden beslissing erkende NPV Bosland uit te breiden maakt op zich reeds dat de bestreden beslissing rechtsgevolgen sorteert, nieuwe rechtsregels invoert en de bestaande rechtstoestand wijzigt dan wel beoogt te wijzigen. Dat de bestreden beslissing daarbij niet zelf de bestemming van percelen wijzigt of beschermingsregimes invoert doet daar niets aan af. De omstandigheid dat de bestreden beslissing de betrokken overheden verplicht om binnen afzienbare tijd tot die bestemmingswijzigingen en/of invoering van beschermingsregimes over te gaan maakt op zich reeds een rechtsgevolg uit. De rechtsgevolgen van de bestreden beslissing schaden de verzoekende partij ook. Zoals voormeld zal de erkenning van het NPV Bosland door de bestreden beslissing en de daaraan gekoppelde gevolgen inzake de uitbreiding van het park immers een (verdere) verlaging van het beschikbare land- en tuinbouwareaal met zich meebrengen. Verzoekende partij benadrukt dat het daarbij ook niet louter gaat om het herbestemmen van gronden die heden in functie van land- en tuinbouw staan, maar om alle gronden die daar mogelijkerwijze voor zouden kunnen worden ingezet in de toekomst.

Bovendien, zoals duidelijk wordt in het kader van de middelen die verzoekende partij ontwikkelt, formuleert de bestreden beslissing niet louter algemene beleidsintenties. Het gaat tevens om de aankondiging van concrete projecten die in of nabij speciale beschermingszones zullen worden gerealiseerd. Daartoe behoren ook projecten inzake recreatie, toerisme of erfgoed. Deze elementen uit de bestreden beslissing kunnen een impact hebben op de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszones. Dat kan tot gevolg hebben dat de overblijvende ruimte voor andere activiteiten met een natuurimpact, zoals landbouw, wordt opgebruikt. Milieuruimte die wordt ingenomen door een verhoogde recreatie- of toerismedruk kan later niet meer worden ingenomen door landbouw. Het is voor verzoekende partij dan ook bijzonder grieftoudend dat de bestreden beslissing niet werd voorafgegaan door een (screening van de noodzaak tot een) passende beoordeling waarbij de impact op de

natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszones in kaart wordt gebracht.

De eigenheid van de bestreden beslissing maakt dus dat deze zoals voormeld onmogelijk kan worden vergeleken met besluiten die de Vlaamse regering, Natuurpunt en de tussenkomen lokale besturen aanhalen als niet-aanvechtbaar voor uw Raad van State.

[...] Ten slotte wenst Boerenbond nog op te merken dat de bewering van de Vlaamse regering dat de lokale land- en tuinbouwers steeds het zeggenschap bewaren over de aan hen toebehorende gronden irrelevant is.

Het gaat er voor Boerenbond om dat de bestreden beslissing de betrokken openbare besturen verplicht om alsmaar meer gronden in de ‘natuurkern’ van NPV Bosland onder te brengen en een alsmaar groter aandeel van die natuurkern aan de strengste types natuurbeheerplannen te onderwerpen. Dit expansieproject heeft een ongunstige impact op de bedrijfsvoering van de lokale land- en tuinbouwers, leden van Boerenbond. Voor hen is het daarbij van geen belang dat de verlaging van het landbouwareaal plaatsvindt met medewerking van de eigenaars.

Dat de bestreden beslissing kwalijke gevolgen heeft voor de land- en tuinbouwsector wordt door de Vlaamse regering ook impliciet bevestigd in haar memorie van antwoord (p. 26). Daarin sluit zij haar betoog inzake de ontvankelijkheid immers af met de stelling dat de bestreden beslissing ‘evengoed gunstige gevolgen heeft voor bepaalde landbouwers’. Daarmee bevestigt de Vlaamse regering impliciet dat de bestreden beslissing ook ongunstige gevolgen heeft voor landbouwers.

[...] Het dient daarbij opgemerkt dat de pachtwetgeving in bepaalde omstandigheden toelaat om een einde te maken aan een pachtovereenkomst wanneer de gepachte goederen zullen worden aangewend voor bebossing of natuurrealisatie.

[...] Ten slotte spreekt het boekdelen dat de Vlaamse regering haar memorie van antwoord afsluit met een verzoek in ondergeschikte orde tot handhaving van de rechtsgevolgen van de bestreden beslissing.

Hoewel de Vlaamse regering in haar memorie van antwoord dus bij herhaling stelt dat de bestreden beslissing geen enkel rechtsgevolg zou hebben, verzoekt zij uw Raad van State om, in geval van vernietiging, de rechtsgevolgen van de bestreden beslissing te handhaven. Anders ‘ontstaat’ er volgens de Vlaamse regering ‘een juridisch vacuüm’.

Mocht de bestreden beslissing werkelijk geen rechtsgevolgen hebben, waarbij de bestaande rechtstoestand werd gewijzigd dan wel werd voorkomen dat zo’n wijziging plaatsvond, dan zouden er evident ook geen rechtsgevolgen zijn om te handhaven. Een juridisch vacuüm kan immers niet ‘ontstaan’ daar waar er ‘juridisch’ reeds niets was.

De Vlaamse regering is duidelijk zelf niet overtuigd van haar stelling dat de bestreden beslissing geen rechtsgevolgen zou sorteren en daarom geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling zou uitmaken.

De exceptie van onontvankelijkheid is dan ook ongegrond.”

8. In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen nog het volgende toe.

Ze betwisten vooreerst ten stelligste de vergelijking die wordt gemaakt met de ruimtelijke structuur- of beleidsplannen. Deze vormen in geen enkele zin een concrete voorafname op de inhoud van deze plannen. Dit is heel anders voor het bestreden besluit. Zo'n erkenningsbesluit, zoals de *in casu* bestreden beslissing, maakt immers de afbakening uit van een gebied waarin de participerende overheden gebonden zijn om (i) de voorwaarden van artikel 4, § 1, van het Parkendecreet *juncto* artikel 4 van het Parkenbesluit na te leven en (ii) de doelstellingen van artikel 4, § 2, van het Parkendecreet na te streven zoals zij, luidens artikel 9, tweede lid, van het Parkendecreet, worden verwoord in het masterplan en het operationeel plan.

Indien de participerende overheden deze voorwaarden en doelstellingen niet voldoende naleven zullen zij, overeenkomstig artikel 25 van het Parkendecreet, de erkenning en subsidiëring van hun Nationaal Park Vlaanderen verliezen. De besluitvorming tot de vaststelling van een dergelijk gebied gaat dan ook veel verder dan de besluitvorming tot het vaststellen van een ruimtelijk structuur- of beleidsplan.

Zelfs indien *in casu* zou worden geoordeeld dat de concrete gevolgen van de bestreden beslissing pas voelbaar zullen volgen uit toekomstige beslissingen of als gevolg van eventueel nog op te leggen dwingende maatregelen, verwijzen de verzoekende partijen nog naar rechtspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat dit een verzoeker niet het belang kan ontnemen bij het annulatieberoep. Zo oordeelde de Raad van State in een arrest van 25 februari 2016, gewezen in een zaak over de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten, dat het feit dat de concrete gevolgen pas later zouden intreden, er niet aan in de weg staat dat de bestreden beslissing in belangrijke mate bepalend is voor die latere beslissingen of maatregelen, of er zelfs rechtstreeks aanleiding toe geeft. Die redenering geldt onverkort in onderhavige zaak. Het masterplan en operationeel plan, zoals

goedgekeurd bij de bestreden beslissing, bevatten immers doelstellingen en concrete projecten die noodzakelijkerwijs nog verdere maatregelen zullen vergen. Dat doet er niet aan af dat de bestreden beslissing nu reeds in belangrijke mate bepalend is voor die maatregelen en er zelfs de rechtstreekse aanleiding toe vormt.

Beoordeling

9. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder een rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling moet een handeling worden verstaan waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat ze tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel een zodanige wijziging te beletten. Om ontvankelijk te zijn moet het beroep een handeling tot voorwerp hebben die zelf rechtsgevolgen sorteert en die onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent aan de verzoekende partij.

10. De erkenning van een Nationaal Park Vlaanderen sorteert voor de verzoekende partijen geen rechtsgevolgen die hen onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkenen.

Artikel 8 van het Parkendecreet luidt:

“De erkenning als Vlaams Park of de werking van het parkbureau genereert geen verplichtingen of geen beperkende maatregelen boven op de vigerende regelgeving voor de houders van zakelijke rechten binnen of buiten een Vlaams Park of voor de gebruikers ervan, behoudens anders overeengekomen. Onder zakelijke rechten wordt verstaan: het eigendomsrecht, de mede-eigendom, de erfdienstbaarheden, het recht van vruchtgebruik, erfpacht en opstal. Onder gebruiker wordt verstaan: de persoon die als eigenaar, mede-eigenaar, vruchtgebruiker, erfpachthouder of opstalhouder het goed exploiteert of die het onroerend goed huurt conform boek III, titel VIII, van het oud Burgerlijk Wetboek of het Vlaams Woninghuurdecreet van 9 november 2018.

De erkenning als Vlaams Park door de Vlaamse Regering, de werking van een parkbureau en de uitvoering van het masterplan en de operationele plannen kunnen nooit afbreuk doen aan de gemeentelijke bevoegdheden,

opdrachten of autonomie. Een parkbureau houdt bij het vervullen van zijn opdrachten rekening met het lokaal beleid, dat autonoom gevoerd wordt door de gemeenten op wier grondgebied het park gelegen is.”

Artikel 9, vierde lid, van het Parkendecreet bepaalt dat het masterplan en het operationeel plan niet worden gezien als beleidsmatig gewenste ontwikkeling, in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 2°, a), VCRO. Op die manier wordt doorwerking ten aanzien van het vergunningenbeleid expliciet uitgesloten.

De verwijzing door de verzoekende partijen naar artikel 4.3.4 VCRO doet geen afbreuk aan het voorgaande. Dat overeenkomstig deze bepaling een vergunning geweigerd “kan” worden indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, brengt niet met zich mee dat de erkenning als Nationaal Park Vlaanderen - dat niet als dwingend instrument ter beoordeling van vergunningsaanvragen van derden is bedoeld - dadelijk werkende nadelige rechtsgevolgen voor de verzoekende partijen zou teweegbrengen.

In de memorie van toelichting wordt het gebrek aan rechtsgevolgen eveneens benadrukt:

“Er volgen geen nieuwe verplichtingen uit dit ontwerp van decreet. Het ontwerp van decreet legt vooral de basis voor samenwerkingsverbanden om landschapskwaliteit en landschapszorg te stimuleren binnen enerzijds nieuw op te zetten structuren en anderzijds het continueren van de werking van de regionale landschappen. Van de betrokken actoren die willen instappen in de beoogde samenwerkingsverbanden zullen wel engagementen gevraagd worden die ze in grote mate zelf kunnen bepalen en zelf zullen moeten realiseren.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-2023, nr. 1667/1, 6.)

[...]

“In een Nationaal Park Vlaanderen en een Landschapspark worden immers natuur en landschap ontwikkeld op grond van het bestaande instrumentarium, zonder door de titel toe te kennen nieuwe beperkende maatregelen in te voeren (onder meer bij de beoordeling van vergunningen). De erkenning als een Vlaams Park legt dus vanzelfsprekend ook geen beperkingen op aan de toepassing van het bestaande ruimtelijk instrumentarium dat, in voorkomend geval, dus ook kan worden ingezet ter

realisatie van de plaatselijke doelstellingen. Ter uitvoering van de masterplannen kan er worden gebruikgemaakt van het bestaande instrumentarium met de geëigende procedures.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-2023, nr. 1667/1, 56.)

Aan de erkenning als Nationaal Park of Landschapspark zijn weliswaar een aantal beleidsmatige doelstellingen zoals vermeld in artikel 4, § 2, van het Parkendecreet verbonden, maar die erkenning geeft geen aanleiding tot bijkomende beperkingen of verplichtingen voor de verzoekende partijen. De beleidsmatige doelstellingen worden geconcretiseerd in een masterplan (geldig voor vierentwintig jaar) en in een operationeel plan (geldig voor zes jaar), doch deze documenten bevatten geen verplichtingen voor derden. Nergens wordt in juridisch dwingende termen opgelegd wat moet gebeuren om die doelstellingen te halen.

11. Daar waar de verzoekende partijen menen dat de erkenning een engagement zou inhouden om de natuurkernen van het Nationaal Park Vlaanderen uit te breiden tot minimaal 10.000 hectare (conform artikel 4, § 1, vierde lid, van het Parkendecreet), en om een bepaald percentage van de natuurkernen onder een natuurbeheerplan type 3 of type 4 te brengen, wordt opgemerkt dat andere instrumenten ingezet moeten worden om dit doel te bereiken. De loutere erkenning van Bosland als Nationaal Park Vlaanderen zorgt er niet voor dat er onmiddellijk of rechtstreeks beperkingen of verplichtingen aan derden worden opgelegd, noch dat deze in hun rechten worden benadeeld. Voor zover de verzoekende partijen aanvoeren dat het beschikbare landbouwareaal zou verminderen ten gevolge van het bestreden besluit, formuleren ze een hypothese, waarvan niet aangetoond is dat ze onmiddellijk en rechtstreeks gerealiseerd zal worden door de erkenning als Nationaal Park.

12. Zoals ook blijkt uit het aangehaalde artikel 9 van het Parkendecreet, doet de erkenning als Nationaal Park Vlaanderen evenmin afbreuk aan de gemeentelijke autonomie. De gemeenten worden niet verplicht om de erkenningsvoorwaarden en de decretaal bepaalde doelstellingen, evenals de concretere uitwerking ervan in het masterplan en operationeel plan, na te leven en

na te streven. Die gemeentelijke autonomie wordt niet ingeperkt doordat de subsidies van een parkbureau verbonden aan het Nationaal Park Vlaanderen stopgezet kunnen worden indien niet aan de doelstellingen of de erkenningsvoorwaarden voldaan is (artikel 25 van het Parkendecreet).

13. Voor zover de erkenning tot gevolg heeft dat een parkbureau wordt aangeduid voor het management van het Vlaams Park (artikel 7 van het Parkendecreet), dat subsidies toegekend kunnen worden aan een parkbureau, en dat het Nationaal Park Vlaanderen een beschermde naam draagt, tonen de verzoekende partijen niet aan dat dit hen een onmiddellijk en rechtstreeks nadeel berokkent. Het parkbureau kan alleszins zelf geen beslissingen nemen die derden kunnen binden.

14. Het beroep is onontvankelijk bij gebrek aan een administratieve rechtshandeling die griefhoudend is voor de verzoekende partijen.

BESLISSING

1. De verzoeken van de vzw Natuurpunt, vereniging voor Natuur en Landschap in Vlaanderen, de gemeente Pelt, de gemeente Hechtel-Eksel en de stad Lommel tot tussenkomst worden ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 7.600 euro, elk voor een achtendertigste, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 600 euro, elk voor een vierde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien september 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