

Rolnummers 6131 en 6135
Arrest nr. 57/2016 van 28 april 2016

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 mei 2014 tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos, ingesteld door de lv « Alaerts-Jordens » en anderen en door Eddy Passchyn en de lv « Safacop-Coppin Fabienne ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 3 januari 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 januari 2015, is beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 mei 2014 tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 juli 2014) door de lv « Alaerts-Jordens », Marc Boonen, Hubertus Breukers, de lv « Casters-Pelssers », de lv « Clijsters », Maarten Deckers, de lv « Geraerts-Casters », André Geerits, Erwin Geerits, de bvba « Hendrigo », de bvba « Hens Pigland », de lv « Hoeken », Michael Janssen, Leon Janssen, de lv « Kesters Dairy DLM », Geert Kesters, de lv « Theuwissen Annick », de bvba « Knaepenhof », Annie Koyen, de bvba « Langens-Hoeve », de bvba « Mevakip », Willy Vangeloven, Julien Pellens, Jozef Pouls, Roger Pouls, de lv « Pouls-Schoemans », de bvba « Quirijnen Dairy Farming », de bvba « Schelfhout Graszoden », André Schelfhout, Karel Schroyen, Jos Segers, Eric Simons, Hugo Steensels, Mathieu Steensels, Marc Theuwissen, Xavier Tombal, Bart Vanaken, Koen Vanaken, Mathieu Vanaken, de lv « Van Den Hout Neeroeteren », Stijn Verheyen, Corneille Willems, de bvba « A. Van Bijsterveldt », de lv « Voermans » en Erik Creemers, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. K. Van Wynsberge, advocaat bij de balie te Gent.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 6 januari 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 7 januari 2015, is beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van het hetzelfde decreet door Eddy Passchyn en de lv « Safacop-Coppin Fabienne », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Opsommer, advocaat bij de balie te Oudenaarde.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6131 en 6135 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- Hendrik De Meulenaere, Jerry Braekevelt, Hendrik Van Immerseel, Marnix Dejaeghere en Frederik Hoornaert (in de zaak nr. 6131), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Opsommer;

- de Vlaamse Regering (in de zaken nrs. 6131 en 6135), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 13 januari 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 3 februari 2016 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 3 februari 2016 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

– A –

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6131 beogen de vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 mei 2014 tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos (hierna: decreet van 9 mei 2014) of minstens van de artikelen 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 78 en 94. De verzoekende partijen zijn allen actieve landbouwers, die als natuurlijke persoon of als rechtspersoon een landbouwbedrijf uitbaten dat gelegen is in of minstens in de nabijheid van een speciale beschermingszone. Zij voeren aan dat het decreet van 9 mei 2014 onvoldoende garanties biedt dat de ingrepen in hun bedrijfsvoering gepaard zouden gaan met de nodige vergoedingen en compensaties en niet in afdoende inspraakmogelijkheden voorziet bij het tot stand komen van de diverse beleidsplannen, managementplannen en instrumenten. Hun situatie zou dus rechtstreeks en ongunstig worden beïnvloed door het bestreden decreet.

A.1.2. De tussenkomenende partijen in de zaak nr. 6131 baten allen een landbouwbedrijf uit en baseren zich op dezelfde grieven om aan te tonen dat het bestreden decreet hen rechtstreeks en ongunstig raakt.

A.1.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6135 streven de vernietiging na van het decreet van 9 mei 2014 of minstens van de artikelen 79 en 80, die een bescherming invoeren van historisch permanente graslanden en de procedure vaststellen voor het aanwijzen van die graslanden. Het bedrijf van de eerste verzoeker is een gemengde landbouwwitbating, waarbij zowel aan akkerbouw als aan rundveehouderij wordt gedaan, en de tweede verzoeker is een akkerbouwbedrijf. De verzoekende partijen voeren in de eerste plaats aan dat het bestreden decreet ingrijpende gevolgen heeft voor de gehele landbouwsector. Daarenboven werden verscheidene percelen van de verzoekende partijen op de voorlopige ontwerpkaarten gecatalogeerd als historisch permanente graslanden. Een dergelijke gebruiksbeperking raakt hen rechtstreeks en ongunstig.

A.2.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het beroep niet-ontvankelijk is bij gebrek aan belang, aangezien het nadeel waarop de verzoekende partijen zich beroepen hypothetisch en onrechtstreeks is. De potentiële eigendomsbelemmeringen waarop de verzoekende partijen wijzen, vloeien niet voort uit het bestreden decreet, maar zijn het gevolg van het vaststellen van bepaalde concrete instandhoudingsmaatregelen waarvoor het Hof niet bevoegd is om zich erover uit te spreken. De bestreden bepalingen voorzien louter in de grondslag voor een planmatige omkadering van het instandhoudingsbeleid en machtigen de Vlaamse Regering om de nadere regels uit te werken.

A.2.2. Uit de omschrijving van het onderwerp van het beroep en het beschikkend gedeelte van de verzoekschriften in de zaken nr. 6131 en 6135 blijkt dat de beroepen althans formeel de integrale vernietiging van het bestreden decreet beogen. De verzoekende partijen voeren evenwel enkel grieven aan tegen de artikelen 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 78, 79, 80 en 94 van de bestreden decreet. Bijgevolg zijn de beroepen volgens de Vlaamse Regering slechts ontvankelijk in zoverre de vernietiging wordt beoogd van die artikelen.

Ten gronde

Wat betreft het Vlaamse Natura 2000-programma en het managementplan Natura 2000 (de artikelen 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48 en 78 van het decreet van 9 mei 2014)

A.3. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 6131 aan dat de artikelen 40 tot 43 van het decreet van 9 mei 2014 een schending inhouden, enerzijds, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het rechtszekerheidsbeginsel, en, anderzijds, van

artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna : richtlijn 2001/42/EG) en met de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : Verdrag van Aarhus).

A.4. In het eerste onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 40 van het bestreden decreet een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het rechtszekerheidsbeginsel, doordat in het Vlaamse Natura 2000-programma en in de programmatische aanpak waarbij wordt beoogd één of meer milieudrukken te verminderen, in de mogelijkheid wordt voorzien om zonder vergoeding eigendomsbeperkingen op te leggen.

A.5.1. Aangezien artikel 40 van het bestreden decreet het mogelijk maakt dat instandhoudingsmaatregelen worden opgelegd zowel binnen als buiten de speciale beschermingszones, die niet alleen betrekking hebben op de overheid maar ook de gebruikers van het gebied, dienen die maatregelen te worden beschouwd als een inmenging in het eigendomsrecht. De verzoekende partijen gebruiken allen gronden gelegen binnen de speciale beschermingszones en kunnen bijgevolg op grond van artikel 40 van het bestreden decreet worden geconfronteerd met gebruiksbeperkingen in het kader van de exploitatie van hun landbouwbedrijf. De impact van de bestreden bepalingen strekt verder dan louter de beoordeling van vergunningen. Ook voor niet-gesubsidieerde actoren kunnen concrete acties worden gedefinieerd in het kader van het Natura 2000-programma, die een gebruiksbeperking inhouden van hun eigendomsrecht zonder te voorzien in een compensatie.

A.5.2. Artikel 16*novies* van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna : Decreet Natuurbehoud), zoals ingevoegd bij artikel 26 van het bestreden decreet, voorziet wel in een systeem van financiering en vergoeding voor beheerders van private terreinen die een goedgekeurd natuurbeheerplan uitvoeren. Bijgevolg is er sprake van een ongeoorloofd verschil in behandeling. Zoals bepaald in arrest nr. 12/2014, is het ongerechtvaardigd om een categorie van eigenaars schadevergoeding te weigeren voor een regeling van gebruik die hun eigendomsrecht aantast, terwijl dezelfde wetgeving wel voorziet in een subsidieregeling om in andere gevallen de lasten opgelegd aan de eigenaars te verlichten.

A.5.3. De afwezigheid van een vergoedingsregeling staat ook haaks op het principe zoals neergelegd in artikel 50*bis*, § 2, van het Decreet Natuurbehoud, zoals ingevoegd bij artikel 38 van de bestreden wet. Hierin wordt bepaald dat de administratieve overheid en de natuurlijke personen of rechtspersonen, die zakelijke of persoonlijke rechten hebben verworven op gronden met financiële tegemoetkoming ter uitvoering van het Decreet Natuurbehoud, een centrale rol hebben bij de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. De categorie van eigenaars en gebruikers, zoals de verzoekende partijen, wordt evenwel ook getroffen door die gebruiksbeperkingen, terwijl zij volledig verstoken blijft van enige compensatie.

A.6.1. Daarnaast voorziet artikel 40 van het bestreden decreet in de opmaak van programmatische aanpakken ter uitvoering van het Vlaamse Natura 2000-programma. In de parlementaire voorbereiding wordt verduidelijkt dat stikstof de eerste milieudruk is waarvoor een programmatische aanpak zal worden uitgewerkt. Voor de bedrijven van de verzoekende partijen is er reeds een voorlopige programmatische aanpak van stikstof uitgewerkt. Die aanpak blijft evenwel beperkt tot de sector van de veehouderij. Het principe van de billijke verdeling tussen sectoren wordt dan ook niet gehonoreerd. Op basis van de voorlopige berekening uitgevoerd door het Agentschap voor Natuur en Bos is de bijdrage van ammoniakemissies van de bedrijven van de verzoekende partijen ingeschat, waarbij verscheidene verzoekende partijen worden ingedeeld in de categorie « rood ». Bijgevolg is de kans reëel dat bij een toekomstige vergunningsaanvraag die bedrijven niet langer een vergunning zullen krijgen. Een dergelijke maatregel vormt een bijzondere zware inmenging in de exploitatievrijheid van die bedrijven. Andere verzoekende partijen worden ingedeeld in de categorie « oranje », waarvoor bij een toekomstige milieuvergunningsaanvraag de kans reëel is dat het bedrijf een reductie van ammoniakemissies zal moeten realiseren.

A.6.2. In tegenstelling tot wat in de parlementaire voorbereiding wordt beweerd, voorziet de bestreden bepaling geenszins in een billijke verdeling van de inspanningen tussen de verschillende sectoren, een verrekening van het beleid of ontwikkelingsruimte voor bedrijvigheid. De bestreden bepaling waarborgt in geen enkele compensatie voor de bedrijven die extra maatregelen dienen te nemen of die zelfs onvergunbaar worden in het kader van de programmatische aanpakken. Naar analogie met arrest nr. 12/2014, waarin werd gesteld dat een beschermingsmaatregel die een bouwverbod instelt, een fundamentele aantasting van het eigendomsrecht

uitmaakt, is het voorzien in programmatische aanpakken die een vergunningsverbod mogelijk maken voor recent vergunde bedrijven, evenzeer een fundamentele aantasting van het eigendomsrecht.

A.6.3. De algemene vergoedingsregelingen waarin is voorzien, zijn ontoereikend volgens de verzoekende partijen. De verplichting tot aankoop op grond van artikel 42 van het Decreet Natuurbehoud is enkel van toepassing op eigenaars en niet op gebruikers. Bovendien worden eigenaars bij een aankoop geconfronteerd met een verkleining van het beschikbare landbouwareaal. Het flankerende beleid in het kader van de programmatische aanpak inzake stikstof is slechts principieel goedgekeurd voor een aantal getroffen bedrijven en vormt hoogstens soelaas voor gebruiksbepalingen volgend uit de programmatische aanpak inzake stikstof. Dit geeft geen enkele garantie voor de gebruiksbepalingen die voortvloeien uit de implementatie van dwingende acties ingevolge de uitvoering van het Natura 2000-managementplan of de overige managementplannen. De mogelijkheid om de vergoedingsinstrumenten van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting toe te passen, volstaan evenmin. De Vlaamse Regering is hier immers niet toe verplicht, wat bijvoorbeeld blijkt uit haar beslissing van 30 januari 2015 houdende principiële goedkeuring van een inrichtingsnota met betrekking tot financiële instrumenten. Die nota is enkel van toepassing voor gebruiksbepalingen voor « rode » bedrijven ingevolge de programmatische aanpak inzake stikstof. Een volwaardig vergoedingssysteem voor gebruiksbepalingen is dan ook afwezig.

A.7.1. In het tweede onderdeel van het eerste middel zijn de verzoekende partijen van oordeel dat de artikelen 40 tot 43 van het bestreden decreet in strijd zijn met het artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG en met de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus, doordat bij de totstandkoming van het Vlaamse Natura 2000-programma en van de programmatische aanpak waarbij wordt beoogd de milieudrukken te verminderen, niet in voorafgaande inspraak wordt voorzien voor het publiek.

A.7.2. Zowel het Vlaamse Natura 2000-programma als de programmatische aanpakken zijn te beschouwen als plannen of programma's in de zin van artikel 2 van de richtlijn 2001/42/EG, die dienen te voldoen aan de procedurele vereisten van milieubeoordeling en inspraak zoals daarin is voorzien in de artikelen 4 tot 9 van de richtlijn. De bevoegdheid en procedure voor vaststelling van het Vlaamse Natura 2000-programma is ingevoegd in het Decreet Natuurbehoud bij de artikelen 41 en 43 van het bestreden decreet. Die bepalingen voorzien niet in voorafgaande inspraak voor het publiek. Artikel 42 van het bestreden decreet voorziet weliswaar in de creatie van een gewestelijke overleginstantie, maar die biedt geen garanties voor voorafgaande inspraak voor het publiek bij de totstandkoming van het Vlaamse Natura 2000-programma. De vermelde voortgangsbewaking betreft hoogstens een kennisgeving *post factum*, die enkel wordt geboden aan een beperkt aantal instanties en sectororganisaties van het buitengebied. Dit is manifest onvoldoende, zowel wat betreft de vereisten aan inspraak zoals daarin is voorzien in de richtlijn 2001/42/EG als wat betreft die waarin is voorzien in het Verdrag van Aarhus.

A.7.3. Artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG veronderstelt immers dat het ontwerpplan of –programma en het opgestelde milieurapport voor het publiek beschikbaar worden gesteld en dat het publiek tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de kans wordt geboden om zijn mening te geven. Daarenboven legt artikel 7 van het Verdrag van Aarhus de verplichting op om de voorbereiding van plannen en programma's die betrekking hebben op het milieu te onderwerpen aan een inspraakprocedure. Artikel 8 van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat de partijen trachten om doeltreffende inspraak in een passend stadium te bevorderen en dat met het resultaat van de inspraak zo veel mogelijk rekening moet worden gehouden.

A.7.4. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de inspraak waarin is voorzien in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid geen afdoende waarborgen biedt, aangezien niet elk plan of programma automatisch onderworpen is aan een openbaar onderzoek of andere vormen van inspraak. Zo wordt bijvoorbeeld in geval van ontheffing van de verplichting om een plan-MER op te maken, zoals bepaald in artikel 4.2.3, § 3*bis*, van het decreet van 5 april 1995, geen openbaar onderzoek gehouden voor de goedkeuring van het plan-MER. Bovendien is er in geen inspraakmogelijkheid voorzien voor plannen en programma's die niet vallen onder het toepassingsgebied van de richtlijn 2001/42/EG - en dus niet onder het decreet van 5 april 1995 - maar wel onder het Verdrag van Aarhus. Artikel 6.3 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna : Habitatrichtlijn) voorziet immers niet in een specifieke inspraakprocedure, maar maakt enkel in algemene bewoordingen gewag van het voorzien in publieke inspraak. Het artikel is dan ook onvoldoende duidelijk en nauwkeurig om rechtstreekse werking te hebben. Artikel 36*ter* van het Decreet Natuurbehoud voorziet evenmin in een verplichte inspraak van het publiek over de passende beoordeling of het plan waarop die passende beoordeling betrekking heeft.

A.8. De tussenkomenende partijen sluiten zich hierbij aan. Bijkomend benadrukken zij dat de bestreden bepalingen manifest het rechtzekerheidsbeginsel schenden. Het is immers onvoorspelbaar waar in bijkomende zones met speciale bescherming zal worden voorzien en waar bijkomend bijzondere beschermingsregels en gebruiksbeperkende regels zullen gelden. Bovendien voorziet het bestreden decreet in geen enkele vorm van compensatie voor de gebruiksbeperkingen die zullen voortvloeien uit het Natura 2000-programma. Artikel 40 van het bestreden decreet voorziet ook in de opmaak van programmatische aanpakken ter uitvoering van het Vlaamse Natura 2000-programma. Zij beogen één of meer milieudrukken te verminderen om de instandhoudingsdoelstelling te realiseren en de verslechtering van de natuurkwaliteit te voorkomen. De eerste milieudruk die wordt aangepakt is de stikstofproblematiek. In het kader van die programmatische aanpak ontvingen de tussenkomenende partijen van het Agentschap Natuur en Bos een melding met een voorlopige categorisering van hun bedrijf. Vier tussenkomenende partijen werden in de categorie « rood » ingedeeld waardoor het bedrijf bij een toekomstige vergunningsaanvraag niet langer vergund kan worden en dus zal moeten stoppen. Eén tussenkomenende partij werd in de categorie « oranje » ingedeeld waardoor het bedrijf bij een toekomstige vergunningsaanvraag een reductie van ammoniakemissies zal moeten realiseren en dus zwaar zal moeten inkrimpen, mogelijk zelfs onder de drempel om het rendabel te kunnen blijven uitbaten. Dergelijke verregaande maatregelen opleggen zonder in enige compensatie te voorzien voor gedupeerde landbouwers vormt een onaanvaardbare inbreuk op het eigendomsrecht. Door met onmiddellijke ingang dergelijke verregaande gebruiksbeperkende maatregelen op te leggen, wordt eveneens het rechtzekerheidsbeginsel geschonden. De tussenkomenende partijen weten niet hoe en of zij hun bedrijven zullen kunnen exploiteren.

A.9. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 6131 aan dat de artikelen 45 tot 48 en 78 van het decreet van 9 mei 2014 een schending inhouden van, enerzijds, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het rechtzekerheidsbeginsel, en, anderzijds, artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG en met de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus.

A.10.1. In het eerste onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een schending inhouden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het rechtzekerheidsbeginsel, doordat in de mogelijkheid wordt voorzien om eigendomsbeperkingen op te leggen zonder enige passende en voorafgaande vergoeding in een managementplan Natura 2000.

A.10.2. Artikel 45 van het bestreden decreet voorziet erin dat voor elke speciale beschermingszone er een managementplan Natura 2000 wordt opgemaakt. Het managementplan Natura 2000 bevat ten minste een taakstelling die bestaat uit inspanningen ten voordele van het natuurbehoud, die nodig worden geacht voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, en een opgave van de acties voor de realisatie van de taakstelling.

Artikel 46 van het bestreden decreet regelt de bevoegdheid inzake de vaststelling van het managementplan Natura 2000 en regelt de verdere implementatie van de managementplannen. Zo voorziet die bepaling in de mogelijkheid om de realisatie ervan te bewerkstelligen via dwingende acties, indien uit de tussentijdse toetsing blijkt dat het bindende gedeelte van het Natura 2000-programma (vermoedelijk) niet kan worden gerealiseerd tijdens de plancyclus in kwestie. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat die dwingende acties zich ook kunnen richten tot particulieren. Ze kunnen de vorm aannemen van verbods- of gebodsmaatregelen, zoals het niet betreden of bewerken van gronden, het vestigen van erfdiensbaarheden of het opmaken van een natuurbeheerplan. Indien die maatregelen niet worden gevolgd, kan het agentschap overgaan tot bestuurlijke maatregelen al dan niet gepaard met een dwangsom. Daarnaast kunnen ook nog andere instrumenten worden ingezet op basis van andere regelgeving, zoals het aanscherpen van de milieuvergunningsvoorwaarden of het schorsen van de milieuvergunning.

A.10.3. Aangezien de verzoekende partijen gebruikers zijn van gronden gelegen binnen speciale beschermingszones, kunnen ze bij het exploiteren van hun landbouwbedrijf worden geconfronteerd met gebruiksbeperkingen in de vorm van dwingende acties op basis van artikel 46 van de bestreden wet. Dergelijke gebruiksbeperkingen zijn op zich niet verboden, maar moeten een billijk evenwicht bewaren tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. De bestreden bepalingen zijn evenwel niet evenredig, aangezien op geen enkele wijze wordt voorzien in een

compensatie. Ter ondersteuning herhalen de verzoekende partijen de argumenten aangehaald in het eerste onderdeel van het eerste middel.

A.10.4. Daarenboven is er een onverantwoord verschil in behandeling tussen, enerzijds, de maatregelen vermeld in de artikelen 8, 13, 36ter, §§ 1, 2 en 5, tweede lid, en hoofdstuk VI van het Decreet Natuurbehoud en, anderzijds, de maatregelen opgenomen in een managementplan Natura 2000 of een managementplan. Artikel 9 van het Decreet Natuurbehoud verbiedt in principe dat de maatregelen bedoeld in de artikelen 8, 13, 36ter, §§ 1, 2 en 5, tweede lid, en hoofdstuk VI van het Decreet Natuurbehoud beperkingen zouden opleggen die werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening. Die maatregelen kunnen de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan niet regelen in agrarische gebieden, landschappelijk waardevolle agrarische gebieden, valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde, agrarische gebieden met bijzondere waarde en de met een van die gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Door artikel 78 van het bestreden decreet wordt het verbod om verregaande maatregelen te nemen uitgehold, aangezien op grond van een managementplan Natura 2000 of van een managementplan wel maatregelen kunnen worden genomen die werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen of die de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan kunnen regelen in agrarische gebieden. Voor de schade die voortvloeit die maatregelen ontbreekt elke compensatie.

Door die maatregelen toe te laten wordt ook het rechtszekerheidsbeginsel geschonden. Dat beginsel beschermt legitieme verwachtingen van rechtsonderhorigen, opdat die eventuele rechtsgevolgen van hun (niet) handelen kunnen voorzien en in redelijke mate ook erop moeten kunnen vertrouwen dat die gevolgen inderdaad tot stand zullen komen.

A.11.1. De verzoekende partijen voeren in het tweede onderdeel van het tweede middel aan dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG en met de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus, doordat bij de totstandkoming van managementplannen op het niveau van de speciale beschermingszones niet in voorafgaande inspraak wordt voorzien voor het publiek. Zij herhalen in dat onderdeel de argumenten aangehaald in het tweede onderdeel van het eerste middel.

A.11.2. De managementplannen op het niveau van de speciale beschermingszones vallen onder de werkingssfeer van de richtlijn 2001/42/EG en het Verdrag van Aarhus en moeten bijgevolg voorzien in bepaalde inspraakmogelijkheden. Artikel 47 van het bestreden decreet voorziet in de oprichting van een overlegplatform op het niveau van elk van de speciale beschermingszones. Dat overlegplatform geeft advies aan het agentschap over het ontwerp van managementplannen Natura 2000. In dat overlegplatform hebben evenwel enkel de actoren zitting die zijn vermeld in artikel 40 van de bestreden wet. In een tijdige, publieke en voorafgaande inspraak, die het mogelijk zou maken om individuele landbouwers inspraak te geven in het totstandkomingsproces, is niet voorzien. Dit achten de verzoekende partijen niet verenigbaar met de vereisten van inspraak zoals bepaald in de richtlijn 2001/42/EG en het Verdrag van Aarhus.

A.12. De tussenkomende partijen onderschrijven dat middel. Voor elke speciale beschermingszone wordt er een managementplan Natura 2000 opgesteld, die gebruikt kan worden om aan de eigenaren en de gebruikers van gronden gebruiksbepalende maatregelen op te leggen. Volgens de tussenkomende partijen brengen die maatregelen de teelt- en exploitatievrijheid van de landbouwers in het gedrang. Zij achten zowel het gebrek aan voorafgaande en billijke schadeloosstelling, als de inbreuk op het gewettigde vertrouwen van de rechtsonderhorigen ongrondwettig.

A.13.1. De Vlaamse Regering behandelt het eerste en tweede middel van de verzoekende partijen in de zaak nr. 6131 samen. Die middelen zijn gericht tegen respectievelijk het Vlaamse Natura 2000-programma en de managementplannen Natura 2000. Met betrekking tot eerste onderdeel van het eerste en tweede middel erkent de Vlaamse Regering dat de uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen genomen in het kader van het Vlaamse Natura 2000-programma of het managementplan Natura 2000 potentieel een weerslag kan hebben op het vergunningsbeleid voor landbouwbedrijven en bijgevolg een inmenging in het eigendomsrecht kan uitmaken. De bestreden regeling is echter geenszins onevenredig.

A.13.2. Zoals blijkt uit het arrest nr. 170/2014 en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, beschikt de wetgever over een aanzienlijke beoordelingsruimte om te bepalen welke maatregelen geschikt zijn om de door hem nagestreefde milieudoelstelling te verwezenlijken. De decreetgever mocht ervan

uitgaan dat het voorheen bestaande regelgevende kader niet voldoende beantwoorde aan het vooropgestelde milieubeleid en dat een nieuw planmatig kader moest worden uitgewerkt om de gewestelijke instandhoudingsdoelstelling ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn effectief en efficiënt te kunnen realiseren. Het instandhoudingsbeleid vloeit voort uit de noodzaak van de bescherming van het leefmilieu en in het bijzonder het streven naar een gunstige staat van instandhouding van de Europees te beschermen habitats en soorten. De bestreden regeling moet ook in verband worden gebracht met de verplichtingen die voortvloeien uit de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

A.13.3. Bovendien hebben de bestreden bepalingen op zich geenszins tot gevolg dat de exploitatie van een landbouwbedrijf onmogelijk of overdreven moeilijk zou worden gemaakt. Het bestreden decreet voorziet immers niet uitdrukkelijk in specifieke eigendomsbepalingen, maar biedt enkel de nodige rechtsgrond voor het uitwerken van een planmatige omkadering voor het nemen van de nodige instandhoudingsmaatregelen. Hoogstens kunnen op basis van de bestreden bepalingen door de Vlaamse Regering een aantal instandhoudingsmaatregelen worden aangenomen die een weerslag hebben op de verdere exploitatie van een bepaald aantal landbouwbedrijven die zijn gelegen binnen of nabij een speciale beschermingszone en die een betekenisvolle aantasting kunnen veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van die speciale beschermingszone. Verscheidene gebods- of verbodsbepalingen konden reeds worden opgelegd op basis van de vroegere gewestelijke en provinciale natuurrichtplannen.

De verzoekende partijen verliezen volgens de Vlaamse Regering uit het oog dat de realisatie van het instandhoudingsbeleid zal verlopen via verschillende fasen. In beginsel zal pas dwingend worden ingegrepen bij het vaststellen van het « managementplan 1.3 », namelijk wanneer de vooropgestelde doelstellingen niet kunnen worden behaald via vrijwillige participatie. Dwingende acties in het kader van de managementplannen Natura 2000 zullen slechts ondernomen worden als na een tussentijdse toetsing zou blijken dat het bindend gedeelte van het managementplan Natura 2000 (vermoedelijk) niet kan worden gerealiseerd tijdens de plancyclus in kwestie. De proportionaliteit van de maatregel moet uiteraard steeds worden gerespecteerd.

A.13.4. Dat de milieuvergunning van bepaalde landbouwbedrijven die gelegen zijn in of nabij een speciale beschermingszone, in de toekomst mogelijkerwijs zou kunnen worden geweigerd omdat ze de kritische depositiewaarde voor stikstof overschrijden, vloeit volgens de Vlaamse Regering rechtstreeks voort uit de Habitatrichtlijn. Via de « passende beoordeling-toets » legt het Europese instandhoudingsbeleid een belangrijke link naar het vergunningsbeleid. De programmatische aanpak inzake stikstof werd net uitgewerkt om te vermijden dat het verlenen van een milieuvergunning aan landbouwbedrijven die bijdragen tot de stikstofdeposities in de toekomst in het gedrang zou komen. De kritische depositiewaarde voor stikstof met betrekking tot de habitattypen en leefgebieden van Natura 2000 wordt immers op vele plaatsen reeds overschreden en een verslechtering van de Natura 2000-habitats wordt uitgesloten door de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

A.13.5. De Vlaamse Regering wijst er ook op dat de verzoekende partijen niet over een subjectief recht beschikken om een nieuwe milieuvergunning te verkrijgen voor de exploitatie van hun landbouwbedrijf. Het Hof heeft in zijn arrest nr. 170/2014 bevestigd dat niets zich ertegen verzet dat een onderneming wordt onderworpen aan het vervullen van nieuwe milieuvoorwaarden bij het hernieuwen van een milieuvergunning. Het rechtszekerheidsbeginsel is dan ook niet geschonden door de bestreden bepalingen. De verzoekende partijen kunnen immers niet beweren dat zij er rechtmatig van uit konden gaan dat de voorwaarden verbonden aan de exploitatie van hun landbouwbedrijf niet zouden kunnen worden bijgesteld bij de hernieuwing van een milieuvergunning.

A.13.6. Uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid dat de loutere omstandigheid dat een overheid in het algemeen belang eigendomsbepalingen oplegt, niet tot gevolg heeft dat zij tot schadeloosstelling is gehouden. De vergoedingsplicht maakt daarentegen deel uit van de evenredigheidstoets. Rekening houdend met de nagestreefde milieumomstandigheid, kunnen dwingende acties in de vorm van gebods- of verbodsbepalingen die kunnen worden opgelegd krachtens de managementplannen Natura 2000, niet worden beschouwd als een onevenredige last. Dat met die maatregelen eventueel kan worden afgeweken van de ruimtelijke bestemming van een gebied is evenmin van belang. De huidige afwijking op de regel dat de ruimtelijke bestemming van een gebied is afgestemd op de beschermingsvoorschriften die in dat gebied van toepassing zijn, is hoe dan ook redelijk verantwoord in het licht van de nagestreefde milieudoelstelling.

Dit geldt evenzeer in zoverre de verzoekende partijen zich gegriefd voelen door de programmatische aanpak inzake stikstof en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid dat bij een toekomstige vergunningsaanvraag het bedrijf in kwestie niet langer vergunbaar zou zijn of een reductie van ammoniakemissies zou moeten realiseren.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, kan de principiële vergoedingsplicht niet worden afgeleid uit het arrest nr. 12/2014. Hoewel de concrete uitwerking van een programmatische aanpak inzake stikstof gevolgen kan hebben voor bepaalde landbouwbedrijven wat de vergunningverlening voor de exploitatie van hun landbouwbedrijf betreft, is dit geen rechtstreeks gevolg van de bestreden bepalingen en gaat het niet over een algemeen exploitatieverbod.

Daarenboven houden de verzoekende partijen er een verkeerde lezing op na van artikel 50bis, § 2, van het Decreet Natuurbehoud. De Vlaamse Regering benadrukt dat de in die bepaling bedoelde personen en overheden geen financiële steun krijgen omdat zij bijdragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstelling. Integendeel, zij moeten bij uitstek bijdragen tot de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, omdat zij voorheen een financiële tegemoetkoming hebben kunnen genieten. De overheden en de natuurlijke personen of rechtspersonen die subsidies krijgen om gronden te verwerven in het kader van natuurbehoud, spelen een belangrijke rol bij de implementatie van de instandhoudingsdoelstellingen op het terrein.

A.13.7. De Vlaamse Regering wijst ook erop dat de decreetgever wel degelijk in een aantal financiële tegemoetkomingen heeft voorzien ten aanzien van de betrokken landbouwbedrijven. Ten eerste kan de eigenaar van een onroerend goed van de Vlaamse Grondenbank de verwerving daarvan eisen indien hij aantoonbaar is, ten gevolge van de opname ervan in een vastgesteld managementplan Natura 2000 of een vastgestelde planversie, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is ofwel dat de levensvatbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt (artikel 42 van het Decreet Natuurbehoud). Ten tweede wordt voorzien in een flankerend beleid voor de landbouwbedrijven die het zwaarst zouden worden getroffen door de invoering van een programmatische aanpak inzake stikstof in de Natura 2000-gebieden. Zo besliste de Vlaamse Regering op 30 januari 2015 dat landbouwbedrijven die op grond van de voorlopige berekening werden gecatalogeerd als « rood » en dus in de toekomst mogelijk niet meer in aanmerking zouden komen voor een hernieuwing van hun milieuvergunning, aanspraak zullen kunnen maken op een financiële tegemoetkoming voor de waardevermindering van het goed. De Vlaamse Regering besluit dan ook dat de bestreden regeling proportioneel is en dat er geen sprake kan zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

A.14. Ten aanzien van het tweede onderdeel van het eerste en tweede middel merkt de Vlaamse Regering op dat het opstellen van een Vlaams Natura 2000-programma of een managementplan Natura 2000 niet onder het werkingsgebied valt van de richtlijn 2001/42/EG.

Bovendien gaan de verzoekende partijen er verkeerdelijk van uit dat het overleg binnen de gewestelijke overleginstantie of het lokale overlegplatform de enige mogelijke vorm van inspraak zou zijn voor het publiek bij het vaststellen van een Vlaams Natura 2000-programma of een managementplan Natura 2000. In de eerste plaats minimaliseren de verzoekende partijen de rol van het overleg binnen de gewestelijke overleginstantie of het lokale overlegplatform. Zoals blijkt uit de artikelen 50novies en 50quinquies van het Decreet Natuurbehoud houdt dat overleg meer in dat een loutere voortgangsbewaking *post factum*. De gewestelijke overleginstantie staat ook in voor het verlenen van advies over de managementplannen Natura 2000 en het maken van aanbevelingen over beleidsmatige problemen bij de realisatie van het instandhoudingsbeleid. Het lokale overlegplatform staat dan weer in voor initiëren, adviseren en opvolgen van de overlegprocessen die plaatsvinden in het kader van de realisatie van de acties uit het managementplan Natura 2000.

In de tweede plaats benadrukt de Vlaamse Regering dat de door de verzoekende partijen aangehaalde inspraakmogelijkheden slechts een concretisering zijn van het door de decreetgever vooropgestelde principe « geen inspraak zonder inspanningen, geen inspanningen zonder inspraak ». Zij staan los van de concrete verplichtingen inzake de inspraak van het publiek die voortvloeien uit de richtlijn 2001/42/EG. Het is niet omdat de bestreden bepalingen niet voorzien in een specifieke inspraakprocedure bij het opstellen van het Vlaams Natura 2000-programma of een managementplan Natura 2000, dat die plannen *a priori* worden uitgesloten van elke mogelijkheid tot inspraak van het publiek in de zin van de richtlijn 2001/42/EG. Die richtlijn werd immers omgezet in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Wat betreft de managementplannen buiten de speciale beschermingszones (de artikelen 78 en 94 van het decreet van 9 mei 2014)

A.15.1. In het derde middel voeren de verzoekende partijen aan dat de artikelen 78 en 94 van het bestreden decreet de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG, met de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus en met het rechtszekerheidsbeginsel.

A.15.2. De verzoekende partijen stellen vast dat artikel 94 van het bestreden decreet de bevoegdheid voor het opmaken van managementplannen voor zones die zich bevinden buiten speciale beschermingszones volledig aan de Vlaamse Regering delegeert. De Vlaamse Regering krijgt zelfs de bevoegdheid om de vorm en inhoud van de managementplannen te bepalen, alsook de procedure die leidt tot de vaststelling, de herziening of de opheffing ervan. Dit verschilt fundamenteel van de bevoegdheid die de Vlaamse Regering heeft voor het opmaken van de managementplannen Natura 2000 die gelden voor speciale beschermingszones. De inhoud en de draagwijdte van die bevoegdheid worden immers wel nader geregeld in het bestreden decreet. Dat verschil in behandeling wordt niet verantwoord en schendt bovendien het rechtszekerheidsbeginsel. Daarenboven voorziet artikel 94 van het bestreden decreet evenmin in een publieke inspraak zoals gewaarborgd in de richtlijn 2001/42/EG en in het Verdrag van Aarhus.

A.16. De tussenkomende partijen bemerken dat artikel 94 van het bestreden decreet de mogelijkheid creëert voor het opmaken van managementplannen buiten speciale beschermingszones en dat die bevoegdheid volledig wordt toegekend aan de Vlaamse Regering. De tussenkomende partijen zijn van oordeel dat dit het rechtszekerheidsbeginsel schendt, aangezien het onmogelijk is om hun rechtspositie in te schatten als eigenaren en gebruikers van landbouwgronden.

A.17.1. Wat betreft de bevoegdheid van de Vlaamse Regering voor het opmaken van managementplannen buiten speciale beschermingszones meent de Vlaamse Regering dat het Hof onbevoegd is om over dat middel uitspraak te doen. Het Hof acht zich immers niet bevoegd om bij een louter residuaire aangelegenheid de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht te beoordelen. Het middel heeft geen betrekking op de schending van de bevoegdheidsverdelende regels en de aangelegenheid die de bestreden bepalingen regelen vereist volgens de Grondwetgever of de bijzondere wetgever evenmin het optreden van een democratisch verkozen vergadering.

A.17.2. In ondergeschikte orde stelt de Vlaamse Regering dat om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken een voorafgaande machtiging van de Vlaamse Regering vereist is om ook buiten de speciale beschermingszones adequaat te kunnen optreden ter bescherming van het leefmilieu. Zo wordt voorzien in de mogelijkheid om plannen aan te nemen buiten de eigenlijke Natura 2000-gebieden. Vroeger kon hiervoor gebruik worden gemaakt van de natuurrichtplannen, maar dat instrument werd echter afgeschaft. Voor gebieden die buiten de speciale beschermingszones liggen, komt het managementplan in de plaats. Dit is evenwel niet meer dan een plan, dat op zich geen aanleiding kan geven tot het nemen van verbodsbepalingen. De verzoekende partijen stellen dan ook ten onrechte dat de grote beleidsvrijheid van de Vlaamse Regering zou leiden tot een uitholling van het verbod om in maatregelen te voorzien die handelingen zouden verbieden die zijn toegelaten volgens de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen. De bevoegdheid van de Vlaamse Regering zal dan ook niet leiden tot een uitholling van het verbod om maatregelen te nemen die ingrijpen in de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan.

A.17.3. In zoverre de verzoekende partijen stellen dat de decreetgever niet zou hebben voorzien in een voorafgaande inspraakprocedure van het publiek bij het opstellen van de managementplannen buiten de speciale beschermingszones, mist het middel grondslag. Ter ondersteuning verwijst de Vlaamse Regering naar haar weerlegging van het eerste en tweede middel.

Wat betreft de historisch permanente graslanden (de artikelen 79 en 80 van het decreet van 9 mei 2014)

A.18. In het eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 6135 aan dat de artikelen 79 en 80 van het bestreden decreet de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat het voor landbouwers in Vlaanderen verboden zal worden vrij grasland te scheuren dat gelegen is in agrarische gebieden, landschappelijk waardevolle agrarische gebieden, valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde, agrarische gebieden met bijzondere waarde en de met een van die gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke

uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening. Hierdoor zullen de maatregelen uit artikel 9, § 1, van het Decreet Natuurbehoud voortaan ook kunnen ingrijpen in de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan van de landbouwers voor gronden die zijn ingekleurd als historisch permanente graslanden. Bijgevolg wordt de exploitatievrijheid met betrekking tot die landbouwgronden beperkt. Tegenover die exploitatiebeperking staat evenwel geen enkele vergoeding, zodat afbreuk wordt gedaan aan het eigendomsrecht. Bovendien merken de verzoekende partijen op dat de uitgangspunten « de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten » en « de vervuiler betaalt » van de decreetgever bij historisch permanente graslanden niet opgaan. Het gaat hier immers over individuele eigenaren en landbouwers die niet als vervuilers kunnen worden beschouwd.

A.19.1. De Vlaamse Regering stelt dat in het Vlaamse Gewest ongeveer 820 hectare regionaal belangrijk graslandbiotoop in landbouwgebruik is, voornamelijk halfnatuurlijke historisch permanente graslanden die weinig worden bemest en extensief worden beheerd. Voordat artikel 80 van het bestreden decreet werd aangenomen, werd gebruik gemaakt van de « biologische waarderingskaart » om die historische permanente graslanden in kaart te brengen. Gelet op het juridisch onzekere statuut van die kaart en het feit dat de erin opgenomen gegevens niet meer voldoende actueel waren, was dit niet langer het geschikte instrument om te bepalen wat al dan niet een historisch permanent grasland is. Het in kaart brengen van de historisch permanente graslanden is van groot belang voor alle betrokken partijen. Dit laat immers niet alleen toe dat die graslanden in gunstige staat blijven, zoals voorgeschreven door de Habitatrichtlijn, maar komt ook de rechtszekerheid ten goede.

A.19.2. De Vlaamse Regering wijst erop dat de verzoekende partijen ten onrechte laten uitschijnen dat landbouwbedrijven opeens zouden worden geconfronteerd met een nieuwe regeling van het gebruik van hun eigendom. De decreetgever had immers al voorzien in een regelgevend kader ter bescherming van de historisch permanente graslanden. Het bestreden decreet breidt enkel de uitzondering bepaald in artikel 9, § 1, derde lid, 3°, van het Decreet Natuurbehoud uit, zodat het voortaan ook mogelijk zal zijn de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan te regelen voor wat betreft de bescherming van het historisch permanent grasland.

A.19.3. De verzoekende partijen stellen ook ten onrechte dat het voortaan niet langer mogelijk zal zijn om grasland te scheuren dat is gelegen in bepaalde gebieden. De bestreden bepalingen hebben enkel betrekking op een historisch permanent grasland, zoals aangewezen op de in artikel 9*bis* van het Decreet Natuurbehoud bedoelde kaart. Gewone graslanden die niet zijn opgenomen op die kaart vallen buiten de werkingssfeer. Bovendien was het scheuren van graslanden voordien reeds onderworpen aan bepaalde voorschriften al naar gelang van hun bestemmingsstatus in de ruimtelijke ordening.

A.19.4. In het geval dat het Hof de bestreden regeling zou beschouwen als een gebruiksbeperking van eigendom, stelt de Vlaamse Regering dat de regeling geenszins onevenredig is. De vermeende eigendomsbeperkingen moeten worden beoordeeld in het licht van de nagestreefde milieudoelstelling. Zodra een historisch permanent grasland wordt omgeploegd, is de unieke natuurwaarde immers verdwenen. Bovendien brengt de kwalificatie als historisch permanent grasland niet automatisch een absoluut verbod op het scheuren van het grasland met zich mee. Wanneer de kaart van de historisch permanente graslanden definitief wordt vastgesteld, zal immers nog moeten worden bepaald voor welke graslanden een verbod op of een voorafgaande vergunning voor het wijzigen van de vegetatie van toepassing is. De omstandigheid dat de verzoekende partijen voor bepaalde percelen in zekere mate zouden worden beperkt in hun teeltvrijheid brengt ook geenszins de levensvatbaarheid van hun landbouwbedrijven in het gedrang. Bijgevolg wordt er geen onevenredige last opgelegd. Ten slotte benadrukt de Vlaamse Regering nogmaals dat het loutere feit dat een overheid in het algemeen bepaalde beperkingen van het eigendomsrecht oplegt, niet op zich tot gevolg heeft dat zij tot schadeloosstelling zou zijn gehouden.

A.20. De verzoekende partijen voeren in het tweede onderdeel aan dat de artikelen 79 en 80 van het bestreden decreet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, schenden. Artikel 80 van het bestreden decreet voorziet in een openbaar onderzoek waarbij belanghebbenden opmerkingen kunnen indien die enkel betrekking hebben op het feit of een voorlopig aangewezen historisch permanent grasland al dan niet voldoet aan de wetenschappelijke criteria zoals vermeld in de eerste paragraaf. In die paragraaf zijn evenwel geen wetenschappelijke criteria terug te vinden. Dit heeft tot gevolg dat belanghebbenden niet weten op welke gronden zij bezwaren kunnen indienen tegen een opname van hun gronden op de ontwerpkaart van de historisch permanente graslanden. Bovendien bestaat het risico dat de administratie bezwaarschriften zal afwijzen als ze niet handelen over de wetenschappelijke criteria die de administratie zelf hanteerde. De rechtsonderhorigen kunnen echter op geen enkele manier die criteria kennen waarop de administratie zich baseert. Het is dan ook voor belanghebbenden, zoals de verzoekende partijen, totaal onvoorspelbaar hoe de overheid met hun bezwaarschriften zal omgaan. Bovendien dreigt willekeur omdat, door

het gebrek aan duidelijke criteria, de administratie een vrijgeleide heeft om het ene perceel wel als historisch permanent grasland te catalogeren en het andere niet, zonder dat hierop inhoudelijke kritiek mogelijk is.

A.21. Allereerst merkt de Vlaamse Regering op dat uit de uiteenzetting van de verzoekende partijen niet kan worden afgeleid welke categorieën van personen met elkaar zouden moeten worden vergeleken. De Vlaamse Regering erkent dat het nieuwe artikel 9*bis*, § 1, van het Decreet Natuurbehoud geen verwijzing naar wetenschappelijke criteria bevat. Dit is evenwel een vergetelheid van de decreetgever, die vanzelfsprekend zal worden rechtgezet. De decreetgever is momenteel een ontwerp van decreet aan het voorbereiden met betrekking tot diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie, dat normaal gezien die bepaling zal aanpassen. Indien het aangehaalde verschil in behandeling al aanleiding zou geven tot een schending van het rechtszekerheidsbeginsel, vloeit die schending voort uit het bestaan van een leemte in het bestreden decreet. Een eventuele schending van het rechtszekerheidsbeginsel kan dan ook geen aanleiding geven tot een vernietiging van artikel 80 van het bestreden decreet, maar kan hoogstens leiden tot de vaststelling dat de bepaling een ongrondwettelijke leemte bevat.

A.22.1. In het derde onderdeel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 6135 aan dat de artikelen 79 en 80 van het bestreden decreet artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG en met de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus, schenden, doordat het openbaar onderzoek waarin is voorzien gebrekkig is.

A.22.2. Ten eerste verwijst het bestreden decreet naar wetenschappelijke criteria die niet zijn opgenomen in het decreet. Artikel 80, § 5, van het bestreden decreet verwijst naar wetenschappelijke criteria waaraan bezwaren moeten voldoen die in paragraaf 1 van het voormelde artikel zouden moeten staan. In die bepaling worden evenwel geen criteria vermeld. Bovendien is de vereiste dat bezwaren aan bepaalde wetenschappelijke criteria moet voldoen een onaanvaardbare uitholling van het recht op inspraak. Van het publiek kan immers niet geëist worden dat zijn opmerkingen van wetenschappelijk niveau zijn.

A.22.3. Ten tweede voorziet het decreet in een veel te korte inspraakperiode van slechts 60 dagen, waardoor het publiek niet op een correcte wijze inspraak kan hebben en zijn bezwaren kan laten gelden. Bijvoorbeeld werd ten aanzien van de ontwerpkaart voor de landbouwstreek van de Polders een openbaar onderzoek georganiseerd tussen 13 oktober 2014 en 12 december 2014. Door de bezwaarindieners moest er een tegenbewijs worden geleverd van de aan- of afwezigheid van bepaalde indicatieve soorten. Dit diende te gebeuren in de herfst- en winterperiode wanneer geen enkele plant in bloei staat. De bloeiwijze van grassen is echter vaak de enige manier om ze met het blote oog van elkaar te onderscheiden. Door in een periode van slechts 60 dagen te voorzien voor inspraak maakt het bestreden decreet het voor de belanghebbenden onmogelijk om de biodiversiteit op de (niet-)aangewezen percelen te beoordelen en op te nemen in hun bezwaarschrift. Bijgevolg was het voor het publiek onmogelijk om daadwerkelijk inspraak te hebben. Bovendien is het niet rechtvaardig dat een overheid voor de opmaak van een ontwerpkaart van historisch permanente graslanden voor zichzelf in een ongelimiteerde periode voorziet en het publiek slechts 60 dagen krijgt voor inspraak.

A.23.1. De Vlaamse Regering wijst erop dat het openbaar onderzoek beoogt de belanghebbenden te laten nagaan of de historisch permanente graslanden correct opgenomen werden en hun de kans te bieden hier bezwaar tegen in te dienen. Het openbaar onderzoek handelt derhalve niet over de mate van bescherming van de historisch permanente graslanden. Het is bovendien geenszins de bedoeling dat de bezwaarindieners hun opmerkingen op een wetenschappelijk niveau moeten aanleveren en de Vlaamse Regering benadrukt dat de wetenschappelijke criteria uiteraard ook ter kennis worden gebracht van de belanghebbenden in het kader van het openbaar onderzoek.

A.23.2. De verzoekende partijen geven bovendien niet aan waarom de termijn van 60 dagen voor het openbaar onderzoek, die overeenstemt met de termijn van het openbaar onderzoek in andere regelgeving, niet voldoende zou zijn voor belanghebbenden om hun bezwaren te formuleren. Die kritiek lijkt uitsluitend betrekking te hebben op de concrete toepassing van een rechtsnorm, namelijk ten aanzien van het vermeend laattijdig opstellen van de ontwerpkaart van de historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders. Bijgevolg kan die grief niet leiden tot een vernietiging van de voorgeschreven inspraaktermijn van 60 dagen op grond van het gelijkheidsbeginsel of het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Wat betreft de omvang van de beroepen

B.1.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6131 vorderen de vernietiging van het decreet van 9 mei 2014 tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos (hierna : decreet van 9 mei 2014) of minstens van de artikelen 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 78 en 94 ervan. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6135 vorderen de vernietiging van het decreet van 9 mei 2014 of minstens van de artikelen 79 en 80 ervan.

B.1.2. Uit de uiteenzetting van de middelen blijkt dat de grieven enkel betrekking hebben op de vermelde artikelen, zodat het Hof zijn onderzoek daartoe beperkt.

Wat betreft het belang

B.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3.1. De verzoekende partijen en de tussenkomenende partijen in de zaak nr. 6131 baten allen, hetzij als natuurlijke persoon, hetzij als rechtspersoon, een landbouwbedrijf uit dat gelegen is in of nabij een zone waarin op grond van het decreet van 9 mei 2014 natuurbeschermende maatregelen van toepassing zouden zijn in het kader van het Vlaamse Natura 2000-programma. Zij menen dat zij doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen omdat ze nadelige gevolgen zouden hebben voor hun bedrijfsvoering en hun eigendomsrecht zouden beperken zonder dat daar een vergoeding tegenover staat.

B.3.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6135 baten een landbouwbedrijf uit en voeren aan dat hun situatie door het decreet van 9 mei 2014 negatief dreigt te worden beïnvloed doordat verscheidene van hun gronden op de voorlopige ontwerpkaarten gecatalogeerd staan als historisch permanente graslanden. De bestreden bepalingen die een bescherming invoeren voor dergelijke gebieden zouden eigendomsbelemmeringen met zich meebrengen die hen rechtstreeks en ongunstig raken.

B.4. De Vlaamse Regering meent dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bepalingen, aangezien het nadeel waarop zij zich beroepen hypothetisch en onrechtstreeks is. De bestreden bepalingen zouden louter de grondslag vormen voor een planmatige omkadering van het Vlaamse Natura 2000-programma. Eventuele eigendomsbelemmeringen zouden niet voortvloeien uit het bestreden decreet maar slechts het gevolg kunnen zijn van concrete maatregelen, genomen ter uitvoering van de bestreden bepalingen.

B.5. Wanneer een exceptie van niet-ontvankelijkheid die is afgeleid uit de ontstentenis van belang, betrekking heeft op de draagwijdte die dient te worden gegeven aan de bestreden bepalingen, valt het onderzoek van de ontvankelijkheid samen met het onderzoek van de grond van de zaak.

Ten gronde

Wat betreft de planmatige omkadering van het instandhoudingsbeleid (zaak nr. 6131)

B.6.1. De bestreden artikelen 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47 en 48 van het decreet van 9 mei 2014 maken deel uit van « Sectie 2. Vlaams Natura 2000-programma » van « Onderafdeling E. Planmatige omkadering van het instandhoudingsbeleid », die door het bestreden decreet wordt toegevoegd aan hoofdstuk V, afdeling 4, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, het laatst gewijzigd bij het decreet van 1 maart 2013 (hierna : Decreet Natuurbehoud).

B.6.2. Natura 2000 is een netwerk van beschermde natuurgebieden dat het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie bestrijkt en dat zijn oorsprong vindt in de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (hierna : Vogelrichtlijn) en in de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna : Habitatrichtlijn). Het doel van het netwerk is het voortbestaan op lange termijn te verzekeren van de meest waardevolle soorten en habitats. Het komt aan de lidstaten toe om binnen de beschermde gebieden bepaalde instandhoudingsdoelstellingen te realiseren ten voordele van de biodiversiteit en de nodige herstelmaatregelen te bepalen.

B.6.3. Het Vlaamse Gewest heeft ter uitvoering van de vermelde richtlijnen Natura 2000-gebieden aangewezen, met een gedeeltelijke overlapping tussen de speciale beschermingszones ter uitvoering van de Habitatrichtlijn (SBZ-H) en de Vogelrichtlijn (SBZ-V). In 2010 werden de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen vastgelegd door de Vlaamse Regering (G-IHD). Vervolgens werd nagegaan welk deel van die gewestelijke doelen in de speciale beschermingszones kan worden gerealiseerd. Die specifieke instandhoudingsdoelstellingen (S-IHD) werden vastgelegd in aanwijzingsbesluiten (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2424/1, p. 44).

B.6.4. Het Vlaamse Natura 2000-programma heeft een tijdshorizon tot 2050 en doorloopt opeenvolgende cycli van zes jaar, wat aansluit bij de rapporteringsplicht aan de bevoegde Europese instanties die door de voormelde richtlijnen aan de lidstaten is opgelegd. De nieuwe onderafdeling « planmatige omkadering van het instandhoudingsbeleid », die werd ingevoerd door het decreet van 9 mei 2014, bevat daartoe de kaderbepalingen.

B.6.5. Het instandhoudingsbeleid omvat : (1) op het niveau van het Vlaamse Gewest, een Vlaams Natura 2000-programma; (2) op het niveau van de speciale beschermingszones, managementplannen Natura 2000; (3) op het niveau van de leefgebieden van Europees te beschermen soorten, de soortenbeschermingsprogramma's; (4) buiten de speciale beschermingszones, managementplannen voor het bijdragen tot het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen of van gebiedsgerichte doelstellingen inzake natuurbehoud (artikel 50*bis*, § 1, van het Decreet Natuurbehoud).

B.6.6. Uit de uiteenzetting van de middelen blijkt dat het Hof wordt ondervraagd over de volgende planningsinstrumenten van het instandhoudingsbeleid :

- het Vlaamse Natura 2000-programma en de programmatische aanpak ter vermindering van één of meer milieudrukken (de artikelen 40 tot 43 van het decreet van 9 mei 2014);
- de managementplannen Natura 2000 (de artikelen 45 tot 48 en 78 van het decreet van 9 mei 2014);
- de managementplannen voor gebieden buiten de speciale beschermingszones (de artikelen 78 en 94 van het decreet van 9 mei 2014).

B.7.1. Met betrekking tot het Vlaamse Natura 2000-programma en de programmatische aanpak van één of meer milieudrukken voegen de bestreden artikelen 40 tot 43 van het decreet van 9 mei 2014 in het Decreet Natuurbehoud de artikelen *50ter* tot *50sexies* in :

« Art. 40. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 1 maart 2013, wordt in sectie 2, ingevoegd bij artikel 39, een artikel *50ter* ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. *50ter*. § 1. Voor het hele grondgebied van het Vlaamse Gewest wordt een Vlaams Natura 2000-programma opgesteld.

Het Vlaams Natura 2000-programma doorloopt opeenvolgende cyclussen van zes jaar en heeft een tijdshorizon tot 2050.

§ 2. Het Vlaams Natura 2000-programma wordt opgesteld met het oog op :

- 1° het gradueel realiseren van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen;
- 2° het vermijden of het stoppen van de verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van de Europees te beschermen habitats en de leefgebieden van Europees te beschermen soorten, ter uitvoering van artikel *36ter*, § 1, van dit decreet;
- 3° het vermijden of het stoppen van de betekenisvolle verstoring van de Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden, ter uitvoering van artikel *36ter*, § 2.

§ 3. Het Vlaams Natura 2000-programma bevat ten minste :

- 1° een taakstelling op niveau van het Vlaamse Gewest die bestaat uit de inspanningen met betrekking tot het natuurbehoud, die nodig worden geacht ter realisatie van de

instandhoudingsdoelstellingen tijdens de programmacyclus in kwestie. De taakstelling bevat een bindend gedeelte, namelijk het deel van de inspanningen dat tijdens de programmacyclus in kwestie moet worden gerealiseerd, en een richtinggevend deel, namelijk het deel van de inspanningen waarvan de realisatie tijdens de programmacyclus in kwestie wordt nagestreefd en dat geheel of gedeeltelijk in een latere cyclus kan worden gerealiseerd;

2° een opgave van de acties voor de realisatie van de taakstelling;

3° een overzicht van de actoren die een bijdrage leveren tot :

a) de realisatie van de acties;

b) de coördinatie van de uitvoering van het programma;

c) alle overige door de Vlaamse Regering te bepalen aspecten in verband met de uitvoering van het programma;

4° een overzicht van de geraamde uitgaven voor de uitvoering van het programma.

De taakstelling en de acties zoals bedoeld in eerste lid, 1° en 2°, omvatten tevens een programma van aanduiding van zones waar instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen dienen gerealiseerd te worden buiten de speciale beschermingszones en van de opmaak van managementplannen voor deze zones. De Vlaamse Regering duidt deze zones aan voor 1 januari 2019 en bepaalt nadere regels betreffende de procedure voor de aanduiding van deze zones.

§ 4. Ter uitvoering van het Vlaams Natura 2000-programma zal een programmatische aanpak worden ontwikkeld ter vermindering van een of meer milieudrukken, afkomstig van in Vlaanderen aanwezige bronnen, met het oog op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en het voorkomen van de verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de Europees te beschermen habitats en Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden.

Deze programmatische aanpak omvat ten minste :

1° een gebiedsgerichte analyse van de betreffende milieudruk. Deze houdt minstens in : een analyse van de omvang van de milieudruk, de activiteiten die bijdragen, de verwachte ontwikkeling en de socio-economische context;

2° een plan van aanpak, gebaseerd op de in punt 1° vermelde analyse, met betrekking tot het ontwikkelen van :

a) een brongericht beleid dat zich richt op het reduceren van de milieudruk tot het niveau dat noodzakelijk is voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de Europees te beschermen habitats en Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden;

b) een herstelbeleid om een verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de Europees te beschermen habitats en Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden ten gevolge van de milieudruk te voorkomen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot het ontwikkelen van een programmatische aanpak zoals vermeld in het eerste lid.

§ 5. Het Vlaams Natura 2000-programma vormt het kader voor de managementplannen Natura 2000, vermeld in artikel 50*septies*. ’

Art. 41. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 1 maart 2013, wordt in sectie 2, ingevoegd bij artikel 39, een artikel 50*quater* ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 50*quater*. § 1. De Vlaamse Regering stelt het Vlaams Natura 2000-programma vast.

§ 2. Het agentschap is belast met de voorbereiding van het Vlaams Natura 2000-programma.

De Vlaamse Regering of haar gemachtigde kan een werkgroep instellen die het agentschap bijstaat bij de voorbereiding van het programma, en bepaalt de samenstelling ervan.

§ 3. Het programma wordt ten minste om de zes jaar geëvalueerd op basis van de realisatiegraad van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen.

Met inachtneming van die evaluatie wordt aansluitend een nieuw programma vastgesteld voor de volgende cyclus van zes jaar. Het bestaande programma blijft in ieder geval van kracht tot het nieuwe programma is vastgesteld conform paragraaf 1.

§ 4. Ten minste om de twee jaar wordt een voortgangsrapport Vlaams Natura 2000-programma opgesteld. De instantie, vermeld in artikel 50*quinquies*, is belast met de opmaak van het voortgangsrapport.

Het voortgangsrapport wordt bezorgd aan de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties. ’

Art. 42. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 1 maart 2013, wordt in sectie 2, ingevoegd bij artikel 39, een artikel 50*quinquies* ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 50*quinquies*. De Vlaamse Regering of haar gemachtigde duidt een gewestelijke overleginstantie aan die ten minste instaat voor :

- 1° de voortgangsbewaking van het Vlaams Natura 2000-programma;
- 2° het verlenen van advies over de managementplannen Natura 2000;
- 3° het verschaffen van aanbevelingen over beleidsmatige problemen bij de realisatie van het instandhoudingsbeleid.

De overleginstantie is ten minste samengesteld uit vertegenwoordigers van :

- 1° het agentschap;

2° de Vlaamse administraties die betrokken zijn bij de inrichting en het beheer van het buitengebied;

3° de relevante sectoren van het buitengebied.

Het agentschap, vermeld in het tweede lid, 1°, heeft tot taak de werkzaamheden van de instantie te organiseren en aan te sturen '.

Art. 43. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 1 maart 2013, wordt in sectie 2, ingevoegd bij artikel 39, een artikel 50*sexies* ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 50*sexies*. De Vlaamse Regering of haar gemachtigde draagt er zorg voor dat een ruime bekendheid wordt gegeven aan het Vlaams Natura 2000-programma en het voortgangsrapport Vlaams Natura 2000-programma.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot :

1° de inhoud, de procedure tot opmaak, de evaluatie en de bekendmaking van het Vlaams Natura 2000-programma;

2° de inhoud, de vorm en de bekendmaking van het voortgangsrapport Vlaams Natura 2000-programma;

3° de samenstelling, werking en opdracht van de overleginstantie, vermeld in artikel 50*quinquies*;

4° de aspecten van uitvoering van het programma, als vermeld in artikel 50*ter*, § 3, 3°, c), waaraan actoren, als vermeld in artikel 50*ter*, § 3, 3°, een bijdrage kunnen leveren en de wijze waarop dat engagement wordt geformaliseerd;

5° de afstemming van het Vlaams Natura 2000-programma met andere maatregelenprogramma's of plannen. ' ».

B.7.2. Met betrekking tot de managementplannen Natura 2000 voegen de bestreden artikelen 45 tot 48 van het decreet van 9 mei 2014 in het Decreet Natuurbehoud de artikelen 50*septies* tot 50*decies* in :

« Art. 45. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 1 maart 2013, wordt in sectie 3, ingevoegd bij artikel 44, een artikel 50*septies* ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 50*septies*. § 1. Voor elke speciale beschermingszone wordt een managementplan Natura 2000 opgemaakt. Als meerdere speciale beschermingszones geheel of gedeeltelijk samenvallen, kan voor die speciale beschermingszones een gezamenlijk managementplan Natura 2000 worden opgemaakt.

Het managementplan Natura 2000 doorloopt opeenvolgende cyclussen van zes jaar en heeft een tijdshorizon tot uiterlijk 2050.

Binnen een plancyclus wordt het managementplan Natura 2000 opgebouwd aan de hand van verschillende, opeenvolgende planversies. De planversies worden opgemaakt op basis van een tussentijdse toetsing van de realisatiegraad van de taakstelling van het plan, en naargelang van de actoren die worden betrokken bij de realisatie van het plan en het type instrumenten die daarvoor achtereenvolgens worden ingezet. De bepalingen die gelden voor het managementplan Natura 2000 zijn ook van toepassing op de planversies.

§ 2. Het managementplan Natura 2000 wordt opgemaakt met het oog op :

1° het gradueel realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de speciale beschermingszone of -zones in kwestie, ter uitvoering van artikel 36ter, § 1;

2° het vermijden of het stoppen van de verslechtering van de Europees te beschermen habitats en de leefgebieden van Europees te beschermen soorten, waarvoor de speciale beschermingszone of -zones in kwestie zijn aangemeld of die in die zone of zones voorkomen, ter uitvoering van artikel 36ter, § 1;

3° het vermijden of het stoppen van de betekenisvolle verstoring van de Europees te beschermen soorten, waarvoor de speciale beschermingszone of -zones in kwestie zijn aangemeld of die in die zone of zones voorkomen, ter uitvoering van artikel 36ter, § 2.

De bepaling, vermeld in het eerste lid, 2°, verhindert niet dat te allen tijde maatregelen moeten worden genomen ter uitvoering van artikel 36ter, § 2, of ter uitvoering van andere regelgeving, onder meer maatregelen ter uitvoering van titel XV en titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, in het bijzonder als dat noodzakelijk is om verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de Europees te beschermen habitats en soorten en hun leefgebied te vermijden of te beëindigen.

§ 3. Het managementplan Natura 2000 bevat ten minste :

1° een taakstelling voor de speciale beschermingszone of -zones in kwestie die bestaat uit de inspanningen met betrekking tot het natuurbehoud, die nodig worden geacht voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, vermeld in paragraaf 2, eerste lid, 1°, tijdens de plancyclus in kwestie;

2° een opgave van de acties voor de realisatie van de taakstelling.

De taakstelling, vermeld in het eerste lid, 1°, geeft ook aan hoe in de speciale beschermingszone of -zones in kwestie wordt bijgedragen tot de realisatie van het bindend gedeelte van de taakstelling, vermeld in artikel 50ter, § 3, 1°, in voorkomend geval met inbegrip van het plan van aanpak, vermeld in artikel 50ter, § 4, tweede lid, 2°.

§ 4. Met het oog op de ruimtelijke toewijzing van de instandhoudingsdoelstellingen, vermeld in paragraaf 2, eerste lid, 1°, worden binnen de speciale beschermingszone of -zones in kwestie zoekzones afgebakend.

Voor de realisatie van de taakstelling inzake de toestand van het natuurlijk milieu voor de speciale beschermingszone of -zones in kwestie worden actiegebieden vastgesteld. De actiegebieden gelden voor een bepaald milieueffect of een groep van relevante milieueffecten. ’

Art. 46. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 1 maart 2013, wordt in sectie 3, ingevoegd bij artikel 44, een artikel 50*octies* ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 50*octies*. § 1. Het managementplan Natura 2000, of, in voorkomend geval, de planversies, wordt vastgesteld door de Vlaamse Regering of haar gemachtigde. Als in het plan of een bepaalde planversie dwingende acties als vermeld in paragraaf 5, tweede lid, voorkomen, wordt het plan of de planversie in kwestie in ieder geval vastgesteld door de Vlaamse Regering.

§ 2. Het agentschap staat in voor de voorbereiding van het managementplan Natura 2000, of, in voorkomend geval, de planversies.

§ 3. De overleginstantie, vermeld in artikel 50*quinqüies*, verleent advies aan het agentschap over het ontwerp van managementplan Natura 2000 of, in voorkomend geval, de planversies.

§ 4. Het agentschap is belast met de coördinatie van de uitvoering van het managementplan Natura 2000 of, in voorkomend geval, de planversies.

Het agentschap kan daarbij in overleg met de gewestelijke overleginstantie een beroep doen op de actoren, vermeld in artikel 50*ter*, § 3, 3^o, b), die een bijdrage leveren tot de coördinatie.

§ 5. Het managementplan Natura 2000 of, in voorkomend geval, de planversies, worden door het agentschap ten minste om de twee jaar tussentijds getoetst in het licht van de realisatiegraad van de taakstelling, vermeld in artikel 50*septies*, § 3.

Als uit die tussentijdse toetsing blijkt dat het bindend gedeelte, vermeld in artikel 50*septies*, § 3, tweede lid, niet of vermoedelijk niet kan worden gerealiseerd tijdens de plancyclus in kwestie, wordt de realisatie ervan bewerkstelligd via dwingende acties.

De dwingende acties, vermeld in het tweede lid, kunnen voor de speciale beschermingszone of -zones in kwestie instandhoudingsmaatregelen bevatten.

Het agentschap draagt er zorg voor dat de adressant van de maatregel met een aangetekende brief op de hoogte wordt gebracht van de maatregel en, in voorkomend geval, van de termijn waarbinnen die moet worden uitgevoerd.

§ 6. Het plan wordt ten minste om de zes jaar geëvalueerd op basis van de realisatiegraad van de instandhoudingsdoelstellingen voor de speciale beschermingszone of -zones in kwestie en het Vlaams Natura 2000-programma.

Met inachtneming van deze evaluatie, vermeld in het eerste lid, wordt aansluitend een nieuw plan voor de volgende cyclus van zes jaar of voor een fase ervan vastgesteld. Het

bestaande plan of, in voorkomend geval de planversie, blijft in ieder geval van kracht tot het nieuwe plan of planversie is vastgesteld conform paragraaf 1.

§ 7. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen over de onderlinge afstemming of procedurele integratie van het managementplan Natura 2000, het natuurinrichtingsproject vermeld in artikel 47 van dit decreet en het landinrichtingsplan vermeld in artikel 3.3.1 van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting. ’

Art. 47. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 1 maart 2013, wordt in sectie 3, ingevoegd bij artikel 44, een artikel 50*novies* ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 50*novies*. Het agentschap organiseert voor elke speciale beschermingszone of -zones waarvoor een managementplan Natura 2000 wordt opgemaakt een overlegplatform dat ten minste belast is met :

1° de voortgangsbewaking van het managementplan Natura 2000;

2° het initiëren, adviseren en opvolgen van de overlegprocessen die plaatsvinden in het kader van de realisatie van de acties, vermeld in artikel 50*septies*, § 3, eerste lid, 2°.

Het overlegplatform, vermeld in het eerste lid, bestaat ten minste uit een of meerdere vertegenwoordigers van :

1° het agentschap;

2° de Vlaamse administraties die betrokken zijn bij de inrichting en het beheer van het buitengebied;

3° de actoren, vermeld in artikel 50*ter*, § 3, 3°, andere dan de vertegenwoordigers vermeld in punt 1° en 2° ’.

Art. 48. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 1 maart 2013, wordt in sectie 3, ingevoegd bij artikel 44, een artikel 50*decies* ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 50*decies*. Een managementplan Natura 2000 wordt bij uittreksel gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*. Het agentschap draagt er zorg voor dat een ruime bekendheid wordt gegeven aan het managementplan Natura 2000.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de inhoud, de procedure tot opmaak, de evaluatie, de bekendmaking van het managementplan Natura 2000 of, in voorkomend geval, de planversie, en de kennisgeving, vermeld in artikel 50*octies*, § 5, vierde lid.

De Vlaamse Regering bepaalt de wijze waarop en de criteria op basis waarvan de zoekzones, vermeld in artikel 50*septies*, § 4, eerste lid, worden afgebakend en de actiegebieden, vermeld in artikel 50*septies*, § 4, tweede lid, worden vastgesteld.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere samenstelling van het overlegplatform, als vermeld in artikel 50*novies*, tweede lid. ’ ».

B.7.3. Met betrekking tot de managementplannen voor gebieden buiten de speciale beschermingszones wordt bij het bestreden artikel 94 van het decreet van 9 mei 2014 in het Decreet Natuurbehoud artikel 48 gewijzigd :

« Art. 94. Artikel 48 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 12 december 2008 en gewijzigd bij het decreet van 3 april 2009, wordt vervangen door wat volgt :

‘ Art. 48. § 1. Voor een gebied buiten de speciale beschermingszones kan een managementplan vastgesteld worden voor het bijdragen tot het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen of van gebiedsgerichte doelstellingen inzake natuurbehoud.

De managementplannen, vermeld in het eerste lid, worden vastgesteld door de Vlaamse Regering of haar gemachtigde.

§ 2. De Vlaamse Regering bepaalt de vorm en de inhoud van de managementplannen, vermeld in paragraaf 1, alsook de procedure die leidt tot de vaststelling, herziening of opheffing ervan. ’ ».

B.7.4. Met betrekking tot de managementplannen Natura 2000 en de managementplannen voor gebieden buiten de speciale beschermingszones wordt bij artikel 78 van het decreet van 9 mei 2014 in het Decreet Natuurbehoud artikel 9 aangevuld :

« Art. 78. In artikel 9 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, vervangen bij het decreet van 19 juli 2002 en gewijzigd bij het decreet van 12 december 2008, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 1, eerste lid, wordt tussen het woord ‘ natuurrichtplan ’ en de zinsnede ‘ , dan wel ’ de zinsnede ‘ , een managementplan Natura 2000 of, in voorkomend geval, een planversie ervan, of een managementplan ’ ingevoegd;

2° in paragraaf 2, eerste lid, wordt tussen de zinsnede ‘ artikel 48, § 3 ’ en de zinsnede ‘ en artikel 51 ’ de zinsnede ‘ , artikel 50octies, § 5, tweede en derde lid, ’ ingevoegd;

3° in paragraaf 2, derde lid, wordt tussen het woord ‘ natuurrichtplan ’ en de zinsnede ‘ , aan de particuliere ’ de zinsnede ‘ , een managementplan Natura 2000 of, in voorkomend geval, een planversie ervan ’ ingevoegd ».

Het eerste onderdeel van het eerste en van het tweede middel

B.8.1. De verzoekende partijen voeren in het eerste onderdeel van het eerste middel aan dat artikel 40 van het decreet van 9 mei 2014 in strijd zou zijn met de artikelen 10, 11 en 16

van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het rechtszekerheidsbeginsel, doordat de mogelijkheid wordt geboden om maatregelen op te leggen in het Vlaamse Natura 2000-programma en bij de programmatische aanpak ter vermindering van één of meer milieudrukken, die het gebruik van eigendom op verregaande wijze zouden beperken, zonder dat voorzien is in een passende vergoedingsregeling, en die tot gevolg zouden kunnen hebben dat landbouwbedrijven in de toekomst niet over de nodige vergunningen kunnen beschikken om hun bedrijfsvoering voort te zetten.

B.8.2. In het eerste onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen dezelfde grieven aan tegen de artikelen 45 tot 48 en tegen artikel 78 van het decreet van 9 mei 2014, die de totstandkoming en implementatie regelen van de managementplannen Natura 2000.

B.9.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten 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 of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.9.2. Aangezien die internationaalrechtelijke bepaling een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met diegene die zijn vervat in die grondwetsbepaling, zodat het Hof bij zijn toetsing van de bestreden bepalingen rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.9.3. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

De beperking van het eigendomsrecht als gevolg van een maatregel voor natuurbehoud die « het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang » regelt in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, valt dus onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.10.1. Volgens artikel 50^{ter} van het Decreet Natuurbehoud, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 40 van het decreet van 9 mei 2014, wordt voor het grondgebied van het Vlaamse Gewest een Vlaams Natura 2000-programma vastgesteld dat het kader vormt om de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen gradueel te realiseren en een *standstill* te waarborgen. Het programma bevat een taakstelling voor het Vlaamse Gewest, die bestaat uit de inspanningen met betrekking tot het natuurbehoud, die nodig worden geacht ter realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen tijdens de programmacyclus in kwestie. De taakstelling bevat een bindend gedeelte, namelijk het deel van de inspanningen dat tijdens de programmacyclus moet worden gerealiseerd, en een richtinggevend deel, namelijk dat deel van de inspanningen waarvan de realisatie in die cyclus wordt nagestreefd en dat in een latere cyclus kan worden gerealiseerd. Het Vlaamse Natura 2000-programma somt ook de acties op voor de realisatie van die gewestelijke taakstelling en vermeldt de actoren die bijdragen tot de realisatie van de acties en de coördinatie en uitvoering van het programma. De prioritaire acties zijn gericht op het realiseren van het bindend gedeelte van de taakstelling. Tot slot bevat het programma ook een raming van de uitgaven voor de uitvoering ervan.

B.10.2. Daarnaast legt artikel 50^{ter} van het Decreet Natuurbehoud de basis voor de ontwikkeling van een programmatische aanpak ter vermindering van één of meer milieudrukken ter uitvoering van het Vlaamse Natura 2000-programma. Een eerste milieudruk waarvoor dit zal worden uitgewerkt is de programmatische aanpak inzake stikstofdeposities (PAS) (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2424/1, p. 49).

B.10.3. Het Vlaamse Natura 2000-programma, zoals geregeld in artikel 50*ter* van het decreet natuurbehoud, bevat geen dwingende acties ten aanzien van particulieren. Het programma vormt het kader voor de managementplannen vermeld in artikel 50*septies* van het Decreet Natuurbehoud. In de artikelen 50*quater* tot 50*sexies* van dat decreet, zoals ingevoegd bij de artikelen 41 tot 43 van het decreet van 9 mei 2014, wordt aan de Vlaamse Regering opgedragen het Natura 2000-programma op te stellen, een gewestelijke overleginstantie aan te wijzen en zorg te dragen voor de bekendmaking van het programma en van de voortgangsrapporten. De programmatische aanpak tot vermindering van één of meer milieudrukken kan worden ontwikkeld ter uitvoering van het Vlaamse Natura 2000-programma en dus pas nadat de Vlaamse Regering dit heeft vastgesteld.

B.11. Het komt het Hof niet toe zich uit te spreken over de wijze waarop de Vlaamse Regering uitvoering geeft aan de bestreden bepalingen. Wanneer de decreetgever de Vlaamse Regering opdraagt een Natura 2000-programma vast te stellen en een programmatische aanpak ter vermindering van milieudrukken te ontwikkelen, kan niet ervan worden uitgegaan dat hij de bedoeling zou hebben gehad die Regering ertoe te machtigen bepalingen aan te nemen die in strijd zijn met de Grondwet en om het eigendomsrecht te schenden.

In zoverre de middelen gericht zijn tegen het bestreden artikel 40 van het decreet van 9 mei 2014, zijn ze niet gegrond.

B.12.1. Het Vlaamse Natura 2000-programma vormt het kader voor de managementplannen Natura 2000, die worden geregeld door de artikelen 50*septies* tot 50*decies* van het Decreet Natuurbehoud, ingevoegd bij de artikelen 45 tot 48 van het bestreden decreet.

B.12.2. De gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen (G-IHD) worden verfijnd per speciale beschermingszone (SBZ) in specifieke instandhoudingsdoelstellingen (S-IDH). Om die doelstellingen te realiseren, wordt per speciale beschermingszone een managementplan Natura 2000 opgemaakt. Dat managementplan bevat ten minste een taakstelling voor de speciale beschermingszone(s) in kwestie, die bestaat uit de inspanningen met betrekking tot het natuurbehoud die nodig worden geacht voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, en de opgave van de acties voor de realisatie van die taakstelling (artikel 50*septies*, § 3, eerste lid, van het Decreet Natuurbehoud).

B.12.3. Binnen een plancyclus wordt het managementplan Natura 2000 opgebouwd aan de hand van verschillende, opeenvolgende planversies (artikel 50*septies*, § 1, tweede lid, van het Decreet Natuurbehoud). Volgens de parlementaire voorbereiding verloopt de realisatie van het managementplan Natura 2000 in beginsel in vier fasen. Een managementplan 1.0 omvat de taakstelling voor de planperiode. Een managementplan 1.1 geeft aan welk deel van die taakstelling via de evidenties of het bestaande beleid, namelijk de doelen die reeds zijn opgenomen in een goedgekeurd beheerplan of waar de intentie bestaat om dat op korte termijn te doen, kan worden ingevuld. Vervolgens wordt getracht de resterende taakstelling op basis van vrijwilligheid te realiseren, met medewerking van de privé-eigenaars in de betrokken speciale beschermingszones (managementplan 1.2). Indien dit niet lukt, kunnen ten slotte dwingende acties worden opgelegd (managementplan 1.3) (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2424/1, pp. 45 en 52).

Op die manier wordt getracht uitvoering te geven aan enkele onderliggende principes van het Vlaamse instandhoudingsbeleid, met name « de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten » en « vrijwillig waar mogelijk, verplicht waar nodig » :

« Enkel waar de taakstelling niet via de sterkste schouders (overheid en terreinbeherende natuurverenigingen) en bijkomende vrijwillige engagementen kan worden gerealiseerd, kunnen dwingende instrumenten (in het decreet gevat door de term ‘ dwingende acties ’) worden ingezet (uitoefening van het voorkeepsrecht, onteigening, het opleggen van erfdiensbaarheden of specifieke gebodsbepalingen, enz.) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2424/1, p. 51).

B.12.4. De bestreden bepalingen sluiten evenwel niet uit dat van die fasering wordt afgeweken en meteen wordt geopteerd voor dwingende acties. Dit wordt ook erkend in de parlementaire voorbereiding :

« Van die gefaseerde opbouw kan worden afgeweken omwille van specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer het van meet af aan duidelijk is dat de taakstelling van het plan niet zal kunnen worden gerealiseerd binnen de plancyclus (alleen) op basis van de evidenties of vrijwilligheid, en meteen dwingende acties zullen moeten worden vastgesteld. Door een realistische taakstelling te definiëren bij de startversie van het plan, zal een dergelijk scenario eerder uitzonderlijk blijven. Ook blijft het mogelijk om in een vroeg stadium te kiezen voor gebiedsgerichte projecten (bv. natuurinrichting) waarvan duidelijk is dat een aantal zaken verplichtend zullen worden geregeld » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2424/1, p. 52).

B.12.5. Het managementplan Natura 2000, of, in voorkomend geval, de planversies worden vastgesteld door de Vlaamse Regering of door haar gemachtigde. Wanneer in het plan of een bepaalde planversie dwingende acties voorkomen, wordt het plan in kwestie in ieder geval vastgesteld door de Vlaamse Regering (artikel 50*octies*, § 1, van het Decreet Natuurbehoud). Als uit de tussentijdse toetsing van het managementplan Natura 2000 of de planversies blijkt dat het bindend gedeelte van de taakstelling vermoedelijk niet kan worden gerealiseerd tijdens de plancyclus, wordt de realisatie ervan bewerkstelligd via dwingende acties (artikel 50*octies*, § 5, tweede lid, van het Decreet Natuurbehoud). Die dwingende acties kunnen voor de speciale beschermingszone(s) in kwestie instandhoudingsmaatregelen bevatten (artikel 50*octies*, § 5, derde lid, van het Decreet Natuurbehoud). Het Agentschap voor Natuur en Bos moet de adressaat van de maatregel met een aangetekende brief op de hoogte brengen van de maatregel en, in voorkomend geval, van de termijn waarbinnen die moet worden uitgevoerd (artikel 50*octies*, § 5, vierde lid, van het Decreet Natuurbehoud).

B.12.6. Voor die dwingende acties, die zich ook kunnen richten tot particuliere grondeigenaars of –gebruikers, kunnen een aantal bestaande instrumenten worden gebruikt (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2424/1, pp. 54-55). De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« In dit verband wordt verwezen naar de inhoud van artikel 9, § 2 van het Natuurbehoudsdecreet, zoals het opleggen van bepaalde verbodsbepalingen (bijv. het tijdelijk niet betreden of bewerken van een terrein waarvan men eigenaar is) of gebodsbepalingen, en ook naar het instrumentarium van het nieuwe decreet betreffende de landinrichting, zoals het vestigen van erfdiensbaarheden tot openbaar nut. Ook het opleggen van de verplichting tot het opmaken en uitvoeren van een natuurbeheerplan behoort tot de mogelijkheden. Het komt toe aan het agentschap om de adressanten van de maatregelen op de hoogte te brengen van wat van hen wordt verwacht. Indien de adressant de maatregel weigert uit te voeren, dan kan het agentschap zo nodig gebruik maken van bestuurlijke maatregelen, al dan niet onder last van een bestuurlijke dwangsom, of bestuursdwang, met toepassing van titel XVI van het DABM.

Artikel 50*octies*, § 5, derde lid, verhindert overigens niet dat men, met het oog op de realisatie van het bindend gedeelte, nog andere instrumenten inzet op basis van andere regelgeving, zoals het aanscherpen van de milieuvergunningsvoorwaarden (art. 21 Milieuvergunningsdecreet) of het schorsen van de milieuvergunning (art. 36 Milieuvergunningsdecreet) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2424/1, p. 55).

B.12.7. Een managementplan Natura 2000 kan onder meer beperkingen opleggen, ook wanneer «die absoluut werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, [of] de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen» (artikel 9, § 1, eerste lid, van het Decreet Natuurbehoud). Die maatregelen kunnen de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan ook regelen in agrarische gebieden, landschappelijk waardevolle agrarische gebieden, valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde, agrarische gebieden met bijzondere waarde en de met een van die gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening (artikel 9, § 1, derde lid, van het Decreet Natuurbehoud). Evenzeer kan een managementplan Natura 2000, tegen vergoeding, gebodsbepalingen opleggen aan particuliere grondeigenaars en -gebruikers (artikel 9, § 2, derde lid, van het Decreet Natuurbehoud).

B.13. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht 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.

B.14.1. Op het vlak van het milieubeleid, dat een centrale rol speelt in het sociaal en economisch beleid van de moderne samenleving, dient het Hof, rekening houdend met de verplichting die op grond van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet voor de gewestwetgevers geldt om het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen, het oordeel van die wetgevers betreffende het algemeen belang te eerbiedigen, tenzij dat oordeel onredelijk is.

B.14.2. De bestreden bepalingen beogen uitvoering te geven aan de kernverplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn door in een uitvoeringsplanning te voorzien voor de instandhoudingsdoelstellingen die voor het Vlaamse Gewest en voor de speciale beschermingszones werden vastgesteld. Aldus streven zij een doelstelling van algemeen belang na.

Artikel 6 van de Habitatrictlijn bepaalt :

« 1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

[...] ».

Artikel 3 van de Vogelrichtlijn bepaalt :

« 1. Met inachtneming van de in artikel 2 genoemde eisen nemen de Lid-staten alle nodige maatregelen om voor alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen.

2. Voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden worden in de eerste plaats de volgende maatregelen getroffen :

- a) instelling van beschermingszones;
- b) onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones;
- c) herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen;
- d) aanleg van biotopen ».

B.14.3. Hoewel het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet uitdrukkelijk in de bescherming van de natuur voorziet, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in dat verband geoordeeld :

« Hoewel geen enkele bepaling van het Verdrag in het bijzonder bestemd is om een algemene bescherming van het leefmilieu als dusdanig te verzekeren (*Kyrtatos* t. Griekenland, nr. 41666/98, § 52, 22 mei 2003), tracht de maatschappij van vandaag steeds meer het te vrijwaren (*Fredin* t. Zweden (nr. 1), 18 februari 1991, § 48, serie A nr. 192). Het leefmilieu vormt een waarde waarvan de verdediging in de publieke opinie en bijgevolg bij de

overheden een aanhoudende en versterkte belangstelling opwekt. Economische vereisten en zelfs sommige fundamentele rechten, zoals het eigendomsrecht, zouden geen voorrang mogen hebben op overwegingen inzake de bescherming van het leefmilieu, in het bijzonder wanneer de Staat ter zake wetgevend is opgetreden. De overheden hebben dan een verantwoordelijkheid die concreet gestalte zou moeten krijgen door hun optreden op het gepaste ogenblik teneinde de milieubescherpende bepalingen die zij beslist hebben uit te voeren, niet nutteloos te maken (*Hamer t. België*, nr. 21861/03, § 79, 27 november 2007). Beperkingen van het eigendomsrecht kunnen aldus worden aanvaard, op voorwaarde weliswaar dat een billijk evenwicht wordt nageleefd tussen de aanwezige - individuele en collectieve - belangen (zie, *mutatis mutandis*, *Fotopoulou t. Griekenland*, nr. 66725/01, 18 november 2004) » (EHRM, 3 mei 2011, *Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados t. Griekenland*, § 50).

« Het gewettigd doel inzake de bescherming van het natuurlijk of cultureel erfgoed, hoe belangrijk het ook is, stelt de Staat echter niet vrij van zijn verplichting om de betrokkenen te vergoeden wanneer de aantasting van hun eigendomsrecht overdreven is. Het staat aldus aan het Hof na te gaan of, in voorliggend geval, het gewenste evenwicht is gevrijwaard op een wijze die verenigbaar is met het recht van de verzoeker op het ongestoord genot van zijn eigendom (zie *Saliba t. Malta*, nr. 4251/02, § 45, 8 november 2005, en *Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica e.a.*, voormeld, § 37) » (EHRM, 19 juli 2011, *Varfis t. Griekenland*, § 30).

B.15.1. Krachtens het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten kan de overheid niet zonder vergoeding lasten opleggen die groter zijn dan die welke een persoon in het algemeen 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 van burgers of instellingen drukkende - gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad, zoals het opleggen van een erfdiensbaarheid van openbaar nut, niet ten laste van de getroffen behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld.

B.15.2. Aangezien het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een toepassing vormt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, komt het aan het Hof toe een wettelijk bepaalde vergoeding voor een eigendomsbeperking, of de ontstentenis daarvan, aan dat beginsel te toetsen.

B.15.3. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen oplegt aan het eigendomsrecht, heeft evenwel niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden.

Uit de loutere vestiging van een door of krachtens een wettelijke bepaling opgelegde erfdienstbaarheid tot algemeen nut of van een beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang vloeit in beginsel voor de eigenaar van het bezwaarde onroerend goed geen recht op vergoeding voort (Cass., 16 maart 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, nr. 427; EHRM, 25 juni 2015, *Couturon t. Frankrijk*, §§ 34 tot 43).

B.15.4. Een vergoeding is slechts vereist indien en in de mate waarin de gevolgen van de erfdienstbaarheid tot openbaar nut of de beperking van het eigendomsrecht van de getroffen groep van burgers of instellingen de last te boven gaan die in het algemeen belang aan een particulier kan worden opgelegd.

B.15.5. Bij zijn arrest nr. 12/2014 van 23 januari 2014, waaraan de verzoekende partijen refereren, heeft het Hof voor recht gezegd dat de artikelen 232 en 240 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening artikel 16 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat zij geen regeling inzake schadevergoeding voor een bouwverbod als gevolg van een beschermingsmaatregel organiseren. Het geschil voor de verwijzende rechter betrof in dat geval eigenaars van terreinen die een schadeloosstelling vorderden op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek wegens het bouwverbod als gevolg van het besluit tot bescherming van hun percelen, terwijl die in woongebied waren gelegen en het voorwerp van een verkavelingsvergunning hadden uitgemaakt. Het Hof beperkte zijn onderzoek tot die situatie.

B.16.1. Bij dat arrest gaf het Hof een antwoord op een prejudiciële vraag, waarbij het zijn onderzoek beperkte tot de concrete situatie die zich in het geschil voor de verwijzende rechter voordeed. In het kader van een beroep tot vernietiging moet het Hof daarentegen rekening ermee houden dat het bestreden decreet kan worden toegepast op zeer verschillende situaties.

B.16.2. De concrete gevolgen van managementplannen Natura 2000, die krachtens de artikelen 50*septies* tot 50*decies* van het Decreet Natuurbehoud worden vastgesteld, kunnen voor de particuliere grondeigenaar of -gebruiker, geval per geval aanzienlijk variëren.

Een managementplan Natura 2000 kan immers een veelheid aan acties omvatten. Bovendien wordt in beginsel slechts in laatste instantie dwingend ingegrepen, wanneer de instandhoudingsdoelstellingen niet meer kunnen worden behaald via de evidenties en vrijwillige participatie. De impact van die dwingende acties is tevens afhankelijk van de inhoud ervan. Zoals is vermeld in B.12, kunnen dwingende acties eigendomsbeperkingen omvatten die onderling sterk verschillen van intensiteit.

Daarnaast kan de impact van de bedoelde managementplannen ook sterk verschillen naar gelang van de situatie van de eigenaar van de gronden, zo onder meer de plannen die hij ermee had, de vergunningen die hij reeds heeft gevraagd of verkregen of de investeringen die hij heeft gedaan.

B.17.1. Met betrekking tot de eventuele vergoeding van eigendomsbelemmerende maatregelen op grond van de bestreden bepalingen dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat de decreetgever in bepaalde gevallen uitdrukkelijk in een vergoedingsregeling heeft voorzien. Gebodsbepalingen op grond van artikel 9, § 2, derde lid, van het Decreet Natuurbehoud kunnen bijvoorbeeld enkel worden opgelegd aan particuliere grondeigenaars en –gebruikers tegen vergoeding. Daarenboven kan de eigenaar van een onroerend goed van de Vlaamse Grondenbank de verwerving daarvan eisen indien hij aantoonst dat, ten gevolge van de opname ervan in een vastgesteld managementplan Natura 2000 of een vastgestelde planversie, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is ofwel dat de levensvatbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt (artikel 42 van het Decreet Natuurbehoud).

Bijkomend zal volgens de parlementaire voorbereiding ook werk worden gemaakt van een flankerend beleid dat erop gericht is de socio-economische impact voor de landbouwbedrijven zo veel mogelijk te beperken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2424/4, p. 7).

B.17.2. Dat de bestreden bepalingen voor het overige geen vergoedingsregeling bevatten, verhindert niet dat de rechter naar aanleiding van bepaalde dwingende acties onderzoekt of op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een vergoeding moet worden toegekend.

In geval van stilzwijgen van de wetgever staat het aan de rechter om het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten toe te passen, en daarbij rekening te houden met alle concrete elementen van openbaar en privaat belang, alsook de redelijke verwachtingen van de burgers in verband met de solidariteit die van hen wordt gevraagd (Cass., 24 juni 2010, *Arr. Cass.*, 2010, nr. 453).

B.18.1. De verzoekende partijen voeren nog aan dat de bestreden bepalingen een schending inhouden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, doordat ze tot gevolg kunnen hebben dat zij in de toekomst niet meer over de nodige vergunningen zullen beschikken om hun bedrijfsvoering voort te zetten.

B.18.2. Het verlenen van vergunningen teneinde een landbouwbedrijf te kunnen exploiteren doet niet de gewettigde verwachting ontstaan om de inrichting verder te mogen exploiteren onder dezelfde voorwaarden na de geldigheidsduur ervan (zie, in dat opzicht, *mutatis mutandis*, EHRM, 18 februari 1991, *Fredin t. Zweden*, § 54; beslissing, 30 november 2010, *Oklesen et al. t. Slovenië*, §§ 59-63). De tijdelijkheid van vergunningen is noodzakelijk om de exploitatie aan de veranderlijke milieueisen van de overheid te kunnen aanpassen.

B.19. Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.17.2, is het eerste onderdeel van het tweede middel evenmin gegrond.

Het tweede onderdeel van het eerste, van het tweede en van het derde middel

B.20. De verzoekende partijen voeren in het tweede onderdeel van het eerste, van het tweede en van het derde middel aan dat de artikelen 40 tot 43, 45 tot 48 en 78 van het decreet van 9 mei 2014 in strijd zouden zijn met artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en met de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus, doordat niet in voorafgaande inspraak wordt voorzien voor het publiek bij de totstandkoming van het Vlaamse Natura 2000-programma, de programmatische aanpak ter vermindering van de

milieudrukken, de managementplannen Natura 2000 en de managementplannen voor gebieden buiten de speciale beschermingszones.

B.21.1. De richtlijn 2001/42/EG betreft de milieubeoordeling van plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben. Het betreft inzonderheid plannen en programma's, alsook de wijzigingen ervan, die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld en die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven, voor zover zij onder de werkingssfeer van die richtlijn vallen.

Luidens artikel 3, lid 2, a), van die richtlijn moeten plannen en programma's die worden voorbereid met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik, die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten bedoeld in de bijlagen I en II bij de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten », inmiddels vervangen door richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten », worden onderworpen aan een milieubeoordeling overeenkomstig de eisen van de eerstvermelde richtlijn. Ook plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van de richtlijn 92/43/EEG, zijn luidens artikel 3, lid 2, b), van eerstvermelde richtlijn onderworpen aan de milieubeoordeling. Voor bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van die plannen en programma's is een milieubeoordeling evenwel alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (artikel 3, lid 3, van de richtlijn 2001/42/EG).

Voor andere dan de in artikel 3, lid 2, van de richtlijn 2001/42/EG bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan

hebben (artikel 3, lid 4, van de richtlijn 2001/42/EG). De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door combinatie van beide werkwijzen, of de in artikel 3, lid 3 of 4, bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Hierbij houden zij voor alle gevallen rekening met de relevante criteria van bijlage II, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten door die richtlijn zijn gedekt (artikel 3, lid 5, van de richtlijn 2001/42/EG).

De richtlijn 2001/42/EG stelt de minimumeisen vast waaraan de bedoelde milieubeoordeling moet beantwoorden en deze moet worden uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van het desbetreffende plan of programma (artikel 4, lid 1). De beoordeling omvat de opstelling van een milieurapport dat ten minste aan de eisen van artikel 5 moet beantwoorden, de raadpleging van de bevoegde milieu instanties en het publiek over het ontwerpplan of ontwerpprogramma en het milieurapport (artikel 6) en de verplichting om rekening te houden met het milieurapport en de resultaten van de raadpleging bij de vaststelling van het plan of programma (artikel 8).

B.21.2. Luidens artikel 4, lid 2, van de vermelde richtlijn worden « de voorschriften van deze richtlijn [...] ofwel verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten voor de vaststelling van plannen en programma's ofwel opgenomen in procedures die worden vastgesteld om aan deze richtlijn te voldoen ».

Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus legt de verplichting op om « de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu » te onderwerpen aan een inspraakprocedure waarvan het bepaalde modaliteiten vastlegt. Meer bepaald dienen passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek te worden getroffen, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. Artikel 8 van hetzelfde Verdrag bepaalt dat de partijen trachten om doeltreffende inspraak in een passend stadium te bevorderen - en terwijl opties nog openstaan - gedurende de voorbereiding door overheidsinstanties van uitvoerende regelingen en andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu; er wordt bepaald dat met het resultaat van de inspraak zoveel mogelijk rekening wordt gehouden. De verzoekende partijen zetten niet uiteen in welk opzicht artikel 8 van het

Verdrag van Aarhus, dat betrekking heeft op « inspraak tijdens de voorbereiding van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten », geschonden zou zijn.

B.21.3. De mogelijkheid tot inspraak biedt een waarborg voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening (artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet).

B.21.4. Nu het Vlaamse Natura 2000-programma, de managementplannen Natura 2000 en de managementplannen, vermeld in artikel 48 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, precies erop gericht zijn de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te helpen verwezenlijken, betreft het plannen die « direct verband [houden] met of nodig [zijn] voor het beheer van » bedoelde gebieden in de zin van artikel 6 van de richtlijn 92/43/EEG en zijn ze in dat opzicht niet onderworpen aan de door de richtlijn 2001/42/EG beoogde milieubeoordeling.

In zoverre die programma's of plannen het kader zouden vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor in bijlagen I en II bij de richtlijn 2011/92/EU genoemde projecten, in de zin van artikel 3, lid 2, a), van de richtlijn 2001/42/EG, of voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten en die plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten zouden kunnen hebben in de zin van artikel 3, lid 4, van de richtlijn 2001/42/EG, is de richtlijn 2011/92/EU, voor wat het Vlaamse Gewest betreft, omgezet in hoofdstuk II van titel IV van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

B.21.5. De bestreden bepalingen moeten bijgevolg in samenhang worden gelezen met het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Luidens artikel 4.2.1, eerste lid, van dat decreet is dat hoofdstuk II van toepassing op « ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project ». Het plan of programma dat overeenkomstig artikel 4.2.1 onder het toepassingsgebied van hoofdstuk II van titel IV van het decreet valt, wordt, vooraleer het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dat hoofdstuk (artikel 4.2.3, § 1, van het decreet van 5 april 1995). Voor een plan of programma dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 onder het

toepassingsgebied van het voormelde hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt in de gevallen bepaald in artikel 4.2.3, § 2, van hetzelfde decreet. Voor een plan of programma dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I van het decreet, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben (artikel 4.2.3, § 3, van hetzelfde decreet). Artikel 4.2.3, § 5, van hetzelfde decreet preciseert nog dat de toepassing van het voormelde artikel 4.2.3, §§ 2 en 3, niet ertoe mag leiden « dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten niet onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen ».

Die milieueffectenrapportage voorziet in een tweevoudige openbaarmaking. In de eerste plaats legt de administratie de kennisgeving van het plan-MER ter beschikking van het publiek (artikel 4.2.8, § 3, van hetzelfde decreet). Vervolgens wordt het publiek de mogelijkheid geboden om opmerkingen op de kennisgeving te bezorgen aan de administratie (artikel 4.2.8, § 5, van hetzelfde decreet). In de tweede plaats wordt een openbaar onderzoek gehouden over het ontwerp van het plan of programma samen met het plan-MER vóór dat het plan of programma wordt vastgesteld of aan de wetgevingsprocedure wordt onderworpen (artikel 4.2.11 van hetzelfde decreet).

B.21.6. Bij het aannemen van een Vlaams Natura 2000-programma, een programmatische aanpak inzake milieudrukken, een managementplan Natura 2000 of een managementplan voor gebieden buiten de speciale beschermingszones, moet bijgevolg geval per geval, met toepassing van artikel 4.2.3 van het voormelde decreet van 5 april 1995, worden beoordeeld of al dan niet een plan-MER moet worden opgesteld en in bevestigend geval heeft zulks tot gevolg dat de naleving van het in het middel vermelde artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG en artikel 7 van het Verdrag van Aarhus is gewaarborgd.

B.21.7. In zoverre voormelde plannen en programma's niet onderworpen zijn aan de richtlijn 2001/42/EG, noch aan hoofdstuk II van titel IV van het voormelde decreet van 5 april 1995, is evenwel niet gewaarborgd dat aan de eisen van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus is voldaan. Die bepaling is immers van toepassing op alle plannen, en programma's « betrekking hebbende op het milieu » en niet enkel op die welke het voorwerp dienen te zijn

van een milieueffectbeoordeling of milieueffectrapportage. Weliswaar voorziet artikel 50^{quinquies} van het Decreet Natuurbehoud in de aanwijzing door de Vlaamse Regering of haar gemachtigde van een gewestelijke overleginstantie, bestaande uit onder meer vertegenwoordigers van de relevante sectoren van het buitengebied, doch die bepaling waarborgt niet de inspraak voor het « publiek » als zodanig « gedurende de voorbereiding » van alle bedoelde plannen en programma's « binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt », op een wijze die beantwoordt aan de voorschriften van artikel 6, leden 3, 4 en 8, van het Verdrag, zoals dat artikel 7 voorschrijft.

Door niet in dergelijke bepalingen te voorzien of de Vlaamse Regering niet te machtigen daarin te voorzien, schenden de bestreden bepalingen artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Verdrag van Aarhus.

B.22. Het tweede onderdeel van het eerste, van het tweede en van het derde middel is gegrond in de mate aangegeven in B.21.7.

Het eerste onderdeel van het derde middel

B.23. De verzoekende partijen voeren in het eerste onderdeel van het derde middel aan dat artikel 94, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 78, van het bestreden decreet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat die bepaling de bevoegdheid voor het opmaken van managementplannen voor gebieden buiten de speciale beschermingszones volledig aan de Vlaamse Regering delegeert, terwijl de artikelen 45 tot 48 van het bestreden decreet de inhoud en draagwijdte van de bevoegdheid van de Vlaamse Regering voor het opmaken van managementplannen Natura 2000 wel nader regelen.

B.24. Een wetgevende machtiging ten gunste van de uitvoerende macht die een aangelegenheid betreft die niet door de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, is niet ongrondwettig. In dat geval maakt de wetgever immers gebruik van de hem door de Grondwetgever verleende vrijheid om in een dergelijke aangelegenheid te beschikken. Het Hof is niet bevoegd om een bepaling af te keuren die de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht regelt, tenzij die bepaling indruist tegen de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten of

tenzij de wetgever een categorie van personen het optreden van een democratisch verkozen vergadering, waarin de Grondwet uitdrukkelijk voorziet, ontzegt, hetgeen te dezen niet het geval is.

B.25. Het eerste onderdeel van het derde middel is niet gegrond.

Wat betreft de historisch permanente graslanden (zaak nr. 6135)

B.26. De bestreden artikelen 79 en 80 van het decreet van 9 mei 2014 beogen het regelgevende kader ter bescherming van de historisch permanente graslanden te versterken en te verduidelijken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2424/6, p. 10). Een historisch permanent grasland (HPG) is een halfnatuurlijke vegetatie bestaande uit grasland gekenmerkt door het langdurige grondgebruik als graasweide, hooiland of wisselweide met ofwel cultuurhistorische waarde, ofwel een soortenrijke vegetatie van kruiden en grassoorten waarbij het milieu wordt gekenmerkt door aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones (artikel 2, 5°, van het Decreet Natuurbehoud).

B.27. De bestreden artikelen 79 en 80 van het decreet van 9 mei 2014 bepalen :

« Art. 79. In hetzelfde decreet wordt aan artikel 9, § 1, derde lid, een punt 3°*bis* toegevoegd, dat luidt als volgt :

‘ 3°*bis*. voor wat de bescherming van historisch permanente graslanden betreft, aangewezen overeenkomstig artikel 9*bis*; ’.

Art. 80. In hetzelfde decreet wordt een artikel 9*bis* ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ Art. 9*bis*. § 1. Voor de aanwijzing van de historisch permanente graslanden, zoals bedoeld in artikel 9, § 1, 5°, stelt de Vlaamse Regering, op basis van een voorstel van het Instituut, een ontwerpkaart voorlopig vast.

§ 2. De Vlaamse Regering kan de nadere regels vastleggen inzake de te volgen procedures.

§ 3. De Vlaamse Regering onderwerpt de ontwerpkaart aan een openbaar onderzoek dat binnen 60 dagen na de voorlopige vaststelling wordt aangekondigd door aanplakking in elke gemeente waarop het ontwerpplan geheel of gedeeltelijk betrekking heeft, door een bericht in het *Belgisch Staatsblad* en in ten minste drie dagbladen die in het gewest worden verspreid.

Deze aankondiging vermeldt minstens :

- 1° de gemeenten waarop de ontwerpkaart betrekking heeft;
- 2° waar de ontwerpkaart ter inzage ligt;
- 3° de begin- en einddatum van het openbaar onderzoek;
- 4° het adres waar de opmerkingen, vermeld in paragraaf 6, dienen toe te komen.

§ 4. Na de aankondiging wordt de ontwerpkaart gedurende 60 dagen ter inzage gelegd in het gemeentehuis van elke betrokken gemeente.

§ 5. De opmerkingen worden uiterlijk de laatste dag van de termijn van het openbaar onderzoek aan het Instituut toegezonden bij een ter post aangetekende brief of afgegeven tegen ontvangstbewijs. De opmerkingen kunnen enkel betrekking hebben op het feit of een voorlopig aangewezen historisch permanent grasland al dan niet voldoet aan de wetenschappelijke criteria zoals vermeld in paragraaf 1.

§ 6. De verificatiecommissie onderzoekt alle opmerkingen op de wetenschappelijke correctheid en brengt binnen 90 dagen na het einde van het openbaar onderzoek gemotiveerd advies uit bij de Vlaamse Regering.

§ 7. De Vlaamse Regering stelt binnen 210 dagen na de begindatum van het openbaar onderzoek de kaart van de historisch permanente graslanden definitief vast, en bepaalt voor welke graslanden er een verbod op het wijzigen van de vegetatie of een vergunning voor het wijzigen van de vegetatie van toepassing is.

Het besluit houdende definitieve vaststelling van de kaart van de historisch permanente graslanden wordt bij uittreksel in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt binnen 30 dagen na de definitieve vaststelling.

De definitief vastgestelde kaart van de historisch permanente graslanden treedt in werking 14 dagen na zijn bekendmaking. ' ».

B.28. De verzoekende partijen voeren in het eerste onderdeel van het enige middel aan dat de bestreden bepalingen in strijd zouden zijn met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat het voor landbouwers in het Vlaamse Gewest verboden zou worden de vegetatie van de historisch permanente graslanden te wijzigen en doordat maatregelen kunnen worden genomen die ingrijpen in de landbouwbedrijfsvoering en in het teeltplan, zodat aldus eigendomsbeperkingen worden opgelegd zonder dat in een vergoeding wordt voorzien.

B.29.1. Artikel *9bis* van het Decreet Natuurbehoud, ingevoegd bij artikel 80 van het decreet van 9 mei 2014, voorziet in een procedure om een kaart van historisch permanente graslanden vast te stellen en die in openbaar onderzoek te brengen en tegenstelbaar te maken.

B.29.2. Reeds vóór de totstandkoming van de bestreden bepalingen werden maatregelen genomen ter bescherming van de historisch permanente graslanden. Een aanzienlijk deel van graslanden werd reeds onderworpen aan een verbod op vegetatiewijziging of een natuurvergunningplicht (artikelen 7 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu).

B.29.3. Voorts voorzag artikel 9, § 1, derde lid, 3^o, van het Decreet Natuurbehoud in de mogelijkheid om maatregelen met betrekking tot de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan te nemen voor wat betreft de historisch permanente graslanden gelegen binnen « de valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde, agrarische gebieden met bijzondere waarde of de met een van deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening; het IVON; de beschermde duingebieden aangeduid krachtens artikel 52 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, toegevoegd bij decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen; de gebieden afgebakend volgens of in uitvoering van internationale overeenkomsten of verdragen betreffende het natuurbehoud of van akten betreffende het natuurbehoud, met inbegrip van Europese richtlijnen, vastgesteld op grond van internationale verdragen ».

B.29.4. Artikel 80 van het decreet van 9 mei 2014 beoogt dat regelgevende kader te versterken en te verduidelijken via de vaststelling van een wetenschappelijk onderbouwde kaart van de historisch permanente graslanden, teneinde meer rechtszekerheid te bieden voor de gebruikers of eigenaars van de betrokken percelen en de onduidelijkheid weg te nemen die bestond rond de biologische waarderingskaart (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2424/6, p. 10). Na de definitieve vaststelling van die kaart kan de Vlaamse Regering bepalen voor welke graslanden er een verbod op het wijzigen van de vegetatie of een vergunning voor het wijzigen van de vegetatie van toepassing is (artikel *9bis*, § 7).

B.29.5. Artikel 79 van het bestreden decreet voegt in artikel 9, § 1, derde lid, van het Decreet Natuurbehoud een 3^o*bis* toe, volgens hetwelk voor wat de bescherming van historisch permanente graslanden betreft, aangewezen overeenkomstig artikel 9*bis* van het Decreet Natuurbehoud, de beschermingsmaatregelen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan kunnen regelen in agrarische gebieden, landschappelijk waardevolle agrarische gebieden, valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde, agrarische gebieden met bijzondere waarde en de met een van die gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening.

B.30.1. De beperking van het eigendomsrecht als gevolg van een maatregel ter bescherming van de historisch permanente graslanden die het « gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang » regelt in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, valt onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.30.2. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht 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.

B.31.1. Uit de loutere vestiging van een door of krachtens een wettelijke bepaling opgelegde erfdienstbaarheid tot algemeen nut of van een beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang vloeit in beginsel voor de eigenaar van het bezwaarde onroerend goed geen recht op vergoeding voort (Cass., 16 maart 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, nr. 427; EHRM, 25 juni 2015, *Couturon t. Frankrijk*, §§ 34 tot 43).

B.31.2. Een vergoeding is slechts vereist indien en in de mate waarin de gevolgen van de erfdienstbaarheid tot openbaar nut of de beperking van het eigendomsrecht van de getroffen groep van burgers of instellingen de last te boven gaan die in het algemeen belang aan een particulier kan worden opgelegd.

B.32.1. De bestreden bepalingen beogen waardevolle natuurgebieden te beschermen. Ze hebben aldus een oogmerk van algemeen belang en dragen bij tot de bescherming van het recht op een gezond leefmilieu, dat dient te worden gewaarborgd op grond van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. Doordat ze aangeven in welke gevallen eventueel eigendomsbeperkingen kunnen worden opgelegd aan de eigenaars van historisch permanente graslanden, voldoen zij ook aan de vereiste dat die beperkingen bij wet zijn voorzien.

B.32.2. Dat de bestreden bepalingen niet expliciet een vergoedingsregeling bevatten, verhindert niet dat de rechter, naar aanleiding van concrete maatregelen die de exploitatievrijheid van de eigenaar zouden beperken, onderzoekt of op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een vergoeding moet worden toegekend.

In geval van stilzwijgen van de wetgever staat het aan de rechter om het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten toe te passen, en daarbij rekening te houden met alle concrete elementen van openbaar en privaat belang, alsook de redelijke verwachtingen van de burgers in verband met de solidariteit die van hen wordt gevraagd (Cass., 24 juni 2010, *Arr. Cass.*, 2010, nr. 453).

B.33. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.32.2, is het eerste onderdeel van het enige middel niet gegrond.

B.34.1. Het tweede en het derde onderdeel van het enige middel hebben betrekking op artikel 9*bis* van het Decreet Natuurbehoud, dat de procedure voor de totstandkoming van de kaart van de historisch permanente graslanden regelt.

B.34.2. Volgens de verzoekende partijen zouden de bestreden bepalingen in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, doordat de opmerkingen met betrekking tot de ontwerpkaart van de historisch permanente graslanden, die kunnen worden ingediend tijdens het openbaar onderzoek, enkel betrekking kunnen hebben op het feit of een voorlopig aangewezen historisch permanent grasland al dan niet voldoet aan de wetenschappelijke criteria zoals vermeld in artikel 9*bis*, § 1, van het Decreet Natuurbehoud, terwijl in die paragraaf geen melding wordt gemaakt van wetenschappelijke criteria. Verder menen zij dat de termijn van

60 dagen die het publiek heeft om zijn bezwaren te laten gelden te kort zou zijn en dat de bezwaarindieners verplicht zouden zijn hun grieven wetenschappelijk te onderbouwen. Aldus zouden de bestreden bepalingen strijdig zijn met artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG en met de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus.

B.35.1. Het rechtzekerheidsbeginsel verbiedt de wetgever om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.35.2. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, kan de kaart van de historisch permanente graslanden niet worden beschouwd als een plan of programma in de zin van de richtlijn 2001/42/EG, aangezien ze geen kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten en geen plan is dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben, zodat de bestreden bepalingen niet dienen te worden getoetst aan artikel 6 van die richtlijn. Artikel 8 van het Verdrag van Aarhus is evenmin van toepassing op de vaststelling van een dergelijke wetenschappelijke kaart.

B.35.3. Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus legt de verplichting op om « de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu » te onderwerpen aan een inspraakprocedure waarvan het bepaalde modaliteiten vastlegt. Meer bepaald dienen passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek te worden getroffen, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt.

B.36.1. De Vlaamse Regering erkent dat de ontstentenis van de vermelding van wetenschappelijke criteria in artikel 9*bis*, § 1, van het decreet natuurbehoud een vergetelheid is.

Die vergetelheid is inmiddels rechtgezet bij artikel 42 van het decreet van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie, dat artikel *9bis* van het decreet natuurbehoud wijzigt :

« In artikel *9bis* van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 9 mei 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° paragraaf 1 wordt vervangen door wat volgt :

‘ § 1. Voor de bescherming van de historisch permanente graslanden, vermeld in artikel 9, § 1, derde lid, *3°bis*, stelt de Vlaamse Regering, op basis van een voorstel van het Instituut, een ontwerpkaart op basis van wetenschappelijke criteria, voorlopig vast. ’;

[...] ».

B.36.2. Die rechtzetting neemt evenwel niet weg dat artikel *9bis* van het Decreet Natuurbehoud, ingevoegd bij artikel 80 van het decreet van 9 mei 2014, reeds rechtsgevolgen heeft gehad. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2014 werd een voorlopige vaststelling gedaan van de historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders, ter uitvoering van artikel *9bis*, § 1, van het Decreet Natuurbehoud. Vervolgens werden die ontwerpkaarten onderworpen aan een openbaar onderzoek, zoals daarin is voorzien in artikel *9bis*, § 6, van het decreet natuurbehoud. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 werden de kaarten van de historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders definitief vastgesteld en werden bijbehorende beschermingsbepalingen vastgesteld.

B.36.3. De leemte in de bestreden bepaling heeft evenwel geen afbreuk kunnen doen aan de rechten van de betrokkenen. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, was het immers niet de bedoeling van de decreetgever de wetenschappelijke criteria die aan de basis liggen van de ontwerpkaart, te definiëren in artikel *9bis*, § 1, van het Decreet Natuurbehoud, maar te verduidelijken dat de voorlopige vaststelling van de historisch permanente graslanden moet gebeuren op basis van wetenschappelijke criteria.

B.36.4. Artikel *9bis* van het Decreet Natuurbehoud, zoals ingevoegd bij artikel 80 van het decreet van 9 mei 2014, schendt derhalve niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel.

B.37. Met de bestreden bepaling wordt aan de Vlaamse Regering de opdracht gegeven om een kaart vast te stellen van de historisch permanente graslanden, die steunt op wetenschappelijk onderzoek en die voor de toekomst de basis moet vormen voor de bescherming van de vermelde graslanden. In het licht van die doelstelling is het niet zonder redelijke verantwoording dat tijdens het openbaar onderzoek enkel opmerkingen kunnen worden ingediend met betrekking tot het feit of een voorlopig aangewezen grasland al dan niet voldoet aan de wetenschappelijke criteria die aan de basis liggen van die kaart. De termijn van 60 dagen om bezwaar in te dienen, komt in die context ook niet als onredelijk voor.

B.38. Het tweede en het derde onderdeel van het enige middel zijn niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de artikelen 40 tot 43, 45 tot 48 en 78 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 mei 2014 tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos, in zoverre die bepalingen niet voorzien in de inspraak voor het publiek in de in B.21.7 omschreven gevallen, of de Vlaamse Regering niet machtigen daarin te voorzien;

- onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.17.2 en B.32.2, verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 28 april 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot