

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2025/002692]

Uittreksel uit arrest nr. 39/2025 van 13 maart 2025

Rolnummers 8127 en 8142

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 juni 2023 « houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg », ingesteld door de vzw « Boerenbond » en anderen en door de vzw « Natuurlijk Boeren ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

Bij twee verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 26 december 2023 en 10 januari 2024 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 27 december 2023 en 11 januari 2024, zijn beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 juni 2023 « houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 juli 2023) ingesteld respectievelijk door de vzw « Boerenbond », de bv « Michiels », Koen Vanacker en Walter Vanacker, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Frank Judo, mr. Filip De Preter, mr. Cedric Jenart, mr. Bert Van Cauter en mr. Louise Janssens, advocaten bij de balie te Brussel, en door de vzw « Natuurlijk Boeren », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Stijn Verbist, mr. Joris Claes en mr. Jadzia Talboom, advocaten bij de balie van Antwerpen.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8127 en 8142 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(…)

II. *In rechte*

(…)

Ten aanzien van het bestreden decreet en de context ervan

B.1.1. De beroepen tot vernietiging zijn gericht tegen diverse artikelen van het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 juni 2023 « houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg » (hierna : het decreet van 9 juni 2023).

In de zaak nr. 8127 wordt de vernietiging gevorderd van de artikelen 2, 8°, 20°, 21° en 22°, 3, 4, 5, 9, tweede lid, vijfde lid en zesde lid, 11, 12, 13, 15, 16, 18, tweede lid, 19, derde lid, 22, eerste lid en tweede lid, 23, tweede lid, 24 en 25, § 1, eerste lid, van het decreet van 9 juni 2023.

In de zaak nr. 8142 wordt de vernietiging gevorderd van de artikelen 3 tot 17 van het decreet van 9 juni 2023.

B.1.2. Het decreet van 9 juni 2023 vormt de basis voor een transversaal landschapsbeleid en is opgevat als een kaderdecreet. Het voorziet in een decretale basis voor de Vlaamse Parken, die bestaan uit de Nationale Parken Vlaanderen en de Landschapsparken. Voor de Nationale Parken Vlaanderen en de Landschapsparken wordt in een beheersstructuur voorzien en wordt de basis gelegd voor hun erkenning en subsidiëring. Voorts worden de regionale landschappen uit het decreet van het Vlaamse Gewest van 21 oktober 1997 « betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu » gehaald en ondergebracht in het decreet van 9 juni 2023. Bovendien legt het decreet van 9 juni 2023 de basis voor de toekomstige uitbreiding van het instrumentarium voor algemene landschapszorg (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1667/1, p. 3).

De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Dit ontwerp van decreet heeft tot doel het stimuleren, faciliteren en uitvoeren van het onderzoek, het duurzaam behoud, het herstel, de ontwikkeling en de ontsluiting van het landschap, het organiseren van samenwerking gericht op algemene landschapszorg en het bevorderen van de biologische diversiteit en het natuurbehoud. Dit ontwerp van decreet legt de basis voor een stimulerend en faciliterend landschapsbeleid dat complementair werkt aan de verschillende sectorale reglementeringen. Dit ontwerp van decreet herbevestigt het engagement voor de implementatie van de Europese Landschapsconventie van 2000 dat van elke ondertekende lidstaat verwacht wordt » (*ibid.*, p. 4).

« Met een integrale visie op erfgoed, natuur, landbouw, wonen, economie, toerisme en recreatie wordt een holistische en transversale visie op landschap bedoeld » (*ibid.*, p. 27).

De decreetgever kiest « voor een aanpak die stimulerende maatregelen mogelijk maakt en ondersteunt, zoals het stimuleren van samenwerkingsverbanden die, van onderuit, werk maken van verschillende Vlaamse beleidsdoelstellingen voor omgeving, natuur, open ruimte, erfgoed, toerisme, economie en dit zonder bijkomende verplichtingen of restricties op te leggen van bovenaf. Er worden vooral kaders voor dergelijke samenwerkingsverbanden gecreëerd met evenwel heldere algemene doelstellingen en spelregels voor erkenning » (*ibid.*, p. 4).

B.1.3. Het kaderdecreet vormt de rechtsgrond voor de erkenning van vier Nationale Parken Vlaanderen en vijf Landschapsparken.

De parlementaire voorbereiding vermeldt aangaande de Nationale Parken Vlaanderen en de Landschapsparken :

« Nationale Parken Vlaanderen zijn geografisch afgebakende gebieden van voldoende grote omvang die een uitzonderlijke natuurwaarde en een internationale uitstraling hebben. Een Nationaal Park Vlaanderen richt zich op het bereiken van een duurzame bescherming en ontwikkeling van landschapsecologische processen en de bijhorende ecosystemen, habitats en soorten. Het unieke natuurlijke milieu, landschap en erfgoed bieden ook mogelijkheden tot toeristisch recreatieve ontwikkeling en promotie, maar altijd binnen de draagkracht van de natuur en haar omgeving.

Landschapsparken zijn geografisch afgebakende gebieden van voldoende grote omvang en met een internationale uitstraling waar de langdurige wisselwerking tussen mens en natuur heeft geleid tot een specifiek landschap met belangrijke ecologische, abiotische, biotische, culturele of landschappelijke waarden en met een uitgesproken landschapskwaliteit, waarin vanuit een integrale visie ruimte is voor erfgoed, recreatie, natuur, landbouw, wonen, economie en toerisme » (*ibid.*, p. 6).

B.2. De bestreden artikelen van het decreet van 9 juni 2023 zijn :

Artikel 2, 8°, 20°, 21° en 22°, bepaalt :

« In dit decreet wordt verstaan onder :

[...]

8° gebiedscoalitie : een coalitie van samenwerkende partners die daartoe een duurzame en langdurige werking opzetten met het oog op het realiseren van de specifieke doelstellingen voor de betrokken gebiedserkenning; ze vormt de verzameling van instanties, organisaties en betrokkenen die een gezamenlijke missie voor het Vlaams Park uitdragen en instaan voor de realisatie van de langetermijnvisie;

[...]

20° parkbureau : een rechtspersoon zonder winstuitkeringsoogmerk aan wie het management van een Vlaams Park is toegewezen, vermeld in artikel 12;

21° parknota : de nota ingediend door een gebiedscoalitie waarin de kandidatuur van een Vlaams Park en de samenstelling van het parkbureau worden beschreven;

22° regionaal landschap : een private vereniging zonder winstuitkeringsoogmerk gericht op algemene landschapszorg tussen maatschappelijke en bestuurlijke actoren ».

Artikel 3 bepaalt :

« § 1. Een Landschapspark is een gebied met internationale uitstraling waar de langdurige wisselwerking tussen mens en natuur heeft geleid tot een specifiek landschap met belangrijke ecologische, abiotische, biotische, culturele of landschappelijke waarden en met een uitgesproken landschapskwaliteit, waarin vanuit een integrale visie ruimte is voor erfgoed, recreatie, natuur, landbouw, wonen, economie en toerisme.

Een Landschapspark is een geografisch afgebakend gebied dat een grote ruimtelijke samenhang vertoont en heeft een minimale oppervlakte van 10.000 hectare.

§ 2. Een erkend Landschapspark heeft als doelstellingen :

1° het versterken en herstellen van de landschappelijke identiteit en landschapskwaliteit van het gebied vanuit een integrale visie op erfgoed, natuur, landbouw, wonen, bedrijvigheid, recreatie en toerisme;

2° het bijdragen aan de realisatie van Europese en Vlaamse beleidsbeslissingen met betrekking tot de landschappelijke identiteit en landschapskwaliteit, vermeld in Europese wetgeving en Vlaamse decreten en beleidsplannen;

3° het aanbieden van een unieke beleving van het landschap en de streek aan zowel lokale inwoners als binnen- en buitenlandse bezoekers.

§ 3. Waar mogelijk worden de doelstellingen, vermeld in dit artikel, gerealiseerd via zelfrealisatie ».

Artikel 4 bepaalt :

« § 1. Een Nationaal Park Vlaanderen is een gebied van voldoende grote omvang dat een uitzonderlijke natuurkwaliteit en een internationale uitstraling heeft.

Een Nationaal Park Vlaanderen is samenhangend en kan opgedeeld worden in zones, met minstens één natuurkern.

Een natuurkern bestaat uit een gebied met een of meerdere van de volgende bestemmingen of beschermingen :

1° de ruimtelijk kwetsbare gebieden, vermeld in artikel 1.1.2, 10°, VCRO;

2° bestemming waterweg of een gelijkwaardige bestemming aangewezen op de plannen van aanleg of de goedgekeurde ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening;

3° speciale beschermingszones zoals gedefinieerd in artikel 2, 43°, van het Natuurdecreet;

4° militaire domeinen met een belangrijke natuurfunctie die onder toepassing van de overeenkomst betreffende het natuurbehoud en het bosbeheer vallen, afgesloten tussen de Belgische staat en het Vlaamse Gewest op 17 april 2007;

5° gebieden met een maritieme component, 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.

De gezamenlijke oppervlakte van de natuurkernen is op het moment van de erkenning minimaal 5000 hectare. 24 jaar na erkenning zijn de natuurkernen uitgebreid tot minimaal 10.000 hectare. De Vlaamse Regering kan afwijken van deze minimale oppervlakte van 10.000 hectare, mits het park voldoende onderscheidend is, bijzondere kenmerken vertoont of bijzondere kwaliteiten bezit. De Vlaamse Regering zal hiervoor de nadere regels bepalen.

Op het ogenblik van de erkenning is minstens de helft van de natuurkernen gevat door een natuurbeheerplan type 3 of 4 als vermeld in artikel 16ter van het Natuurdecreet. Indien er nog geen natuurbeheerplan is opgemaakt, bestaat het engagement om een natuurbeheerplan type 3 of 4 op te maken. Na tien jaar ligt minstens de helft van de natuurkernen effectief onder natuurbeheerplan type 3 of 4; 24 jaar na de erkenning is dit 75 procent van de oppervlakte van de natuurkernen. Deze voorwaarde van een natuurbeheerplan type 3 of 4 geldt niet voor militaire domeinen. Voor de terreinen in eigendom van de Vlaamse overheid geldt de verplichting voor een natuurbeheerplan type 4; hiervan kan op voorwaarde van een grondige motivering worden afgeweken.

§ 2. Een erkend Nationaal Park Vlaanderen heeft als doelstellingen :

1° het in stand houden en ontwikkelen van de natuur, van de biologische diversiteit en van het natuurlijke milieu van de natuurkernen en in het bijzonder :

a) het beheren van het gebied in een zo natuurlijk mogelijke staat voor zover rekening wordt gehouden met punt b) en c);

b) het in stand houden en het ontwikkelen van leefgebieden van inheemse soorten met het oog op levensvatbare, ecologisch functionerende en voldoende veerkrachtige populaties;

c) het leveren van een bijdrage tot regionale, Europese en internationale natuurbehouds- en instandhoudingsdoelstellingen inclusief halfnatuurlijke landschappen;

2° het behouden, het beheren en het ontwikkelen van culturele waarden binnen het werkingsgebied met inbegrip van de erfgoedwaarde en landschapskwaliteit;

3° het ontwikkelen en het promoten van toerisme en recreatie in en rond het park waarbij meerwaarde voor het natuurbehoud, de lokale bewonersgemeenschappen, de ondernemers en de bezoekers wordt gecreëerd;

4° het leveren van een bijdrage aan een duurzame economische en sociale ontwikkeling van de lokale bewonersgemeenschappen en de bedrijvigheid in het gebied.

§ 3. Waar mogelijk worden de doelstellingen, vermeld in dit artikel, gerealiseerd via zelfrealisatie ».

Artikel 5 bepaalt :

« De Vlaamse Regering kan de nadere regels vastleggen betreffende de inhoud van de doelstellingen van de Vlaamse Parken, vermeld in artikel 3 en 4 ».

Artikel 6 bepaalt :

« Een grensoverschrijdend Landschapspark heeft een minimale oppervlakte van 5000 hectare gelegen binnen het Vlaamse Gewest, en een totale oppervlakte van minimaal 10.000 hectare. Een grensoverschrijdend Nationaal Park Vlaanderen beschikt over deels grensoverschrijdende natuurbuiken van minstens 5000 hectare, waarbij na 24 jaar natuurbuiken met een totale oppervlakte van minstens 5000 hectare binnen het Vlaamse Gewest worden gerealiseerd ».

Artikel 7 bepaalt :

« Een Vlaams Park wordt erkend door de Vlaamse Regering indien het voldoet aan de voorwaarden, vermeld in deze titel en de uitvoeringsbesluiten van dit decreet. Na de erkenning van een Vlaams Park wordt een parkbureau aangeduid voor het management ervan ».

Artikel 8 bepaalt :

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

De erkenning als Vlaams Park door de Vlaamse Regering, de werking van een parkbureau en de uitvoering van het masterplan en de operationele plannen kunnen nooit afbreuk doen aan de gemeentelijke bevoegdheden, opdrachten of autonomie. Een parkbureau houdt bij het vervullen van zijn opdrachten rekening met het lokaal beleid, dat autonoom gevoerd wordt door de gemeenten op wier grondgebied het park gelegen is ».

Artikel 9 bepaalt :

« De Vlaamse Regering kan een oproep doen tot kandidaatstelling tot erkenning als een Vlaams Park, waarna minstens een termijn van zes maanden wordt gegeven voor de indiening van een parknota.

De Vlaamse Regering beoordeelt de ingediende parknota's en selecteert de kandidaten die een masterplan en een operationeel plan mogen indienen, waarna minstens een termijn van twaalf maanden wordt gegeven voor de indiening van een masterplan en een operationeel plan. Het masterplan is een inhoudelijk en strategisch plan dat de wijze vaststelt waarop in het Vlaams Park de doelstellingen, vermeld in artikel 3 of 4, worden uitgevoerd en de langetermijnvisie en langetermijndoelstellingen van een Vlaams Park voor een periode van 24 jaar vaststelt. Een operationeel plan bevat de concrete uitwerking van het masterplan voor een periode van zes jaar.

Het masterplan en het operationeel plan geven in voorkomend geval aan welke doelstellingen als vermeld in artikel 3 of 4, of gedeelten ervan, zullen worden uitgevoerd door een of meerdere private eigenaars en de wijze van uitvoering ervan.

Het masterplan en operationeel plan worden niet gezien als beleidsmatig gewenste ontwikkeling, in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 2°, a), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

De Vlaamse Regering keurt masterplannen en operationele plannen goed op grond waarvan de erkenning gebeurt.

De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast inzake de beoordeling van parknota's, de beoordeling en goedkeuring van de masterplannen en operationele plannen en de erkenningsvoorwaarden en -procedure ».

Artikel 10 bepaalt :

« Om erkend te blijven, voldoet het Vlaams Park aan de voorwaarden van deze titel en de uitvoeringsbesluiten van dit decreet.

De erkenning geldt voor onbepaalde duur behoudens intrekking ervan overeenkomstig artikel 25 ».

Artikel 11 bepaalt :

« De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud en de vorm van de parknota welke minstens het advies van de betrokken lokale overheden bevat, waarbij de lokale overheden een vorm van inspraak georganiseerd hebben.

Na de erkenning stelt elk parkbureau om de 24 jaar een masterplan op, welke minstens het advies van de betrokken lokale overheden bevat waarbij de lokale overheden een vorm van inspraak georganiseerd hebben. De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud en vaststelling van het masterplan en de wijziging ervan.

Na de erkenning stelt elk parkbureau om de 6 jaar een operationeel plan op. De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud en vaststelling van het operationeel plan en de wijziging ervan.

De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels met betrekking tot de vorm van inspraak ».

Artikel 12 bepaalt :

« § 1. Een parkbureau vervult de opdrachten die door dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan aan hem zijn toegekend.

De opdracht van een parkbureau bestaat in het coördineren, afstemmen en initiëren van initiatieven en de werking in het gebied waarvoor het Vlaams Park erkend is en waarvan de coördinatie aan hem werd toevertrouwd, in overeenstemming met de doelstellingen, vermeld in artikel 3 en 4.

In afwijking van het tweede lid is een parkbureau van een grensoverschrijdend Landschapspark of grensoverschrijdend Nationaal Park Vlaanderen bevoegd voor het management van het grensoverschrijdend gebied.

De Vlaamse Regering kan voor een Vlaams Park dat gewestgrensoverschrijdend is afwijkende en aanvullende regels inzake de doelstellingen en het management vastleggen.

Een parkbureau kan de rechtshandelingen stellen die rechtstreeks bijdragen tot de vervulling van zijn opdrachten en de verwezenlijking van de doelstellingen van een Vlaams Park waarvan het management aan hem werden toegekend.

De lokale overheden zijn gemachtigd om deel te nemen aan de oprichting van een parkbureau en lid te worden van de algemene vergadering ervan. De gemeenteraad van het betrokken lokaal bestuur geeft zijn akkoord voor de toetreding van de gemeente tot het parkbureau.

In geval van een grensoverschrijdend Vlaams Park kunnen instanties met zetel buiten het Vlaamse Gewest deelnemen aan de oprichting en lid worden van het bestuursorgaan.

§ 2. Het bestuursorgaan van het parkbureau is evenwichtig minstens samengesteld uit :

1° voor de helft leden die worden benoemd op individuele of gezamenlijke voordracht van de gemeenten op wier grondgebied het park gelegen is; de voorgedragen leden dienen gemeenteraadslid te zijn;

2° leden die zijn benoemd op individuele of gezamenlijke voordracht van de publieke of particuliere beheerders met een terrein gelegen in het Vlaams Park waaronder landbouworganisaties, natuurorganisaties, erfgoedverenigingen, streekverenigingen, private eigenaars enzovoort op voorwaarde dat zij het beheer van hun terrein hebben afgestemd op de doelstellingen van het Vlaams Park;

3° actoren wier medewerking nuttig is voor de realisatie van de doelstellingen van het Vlaams Park.

Elk lid kan overeenkomstig de statuten van het parkbureau beslissen uit het bestuursorgaan van het parkbureau te stappen. Een wijziging van de samenstelling van het parkbureau wordt verwerkt in een wijziging van het masterplan of operationeel plan, vermeld in artikel 11.

§ 3. Met het oog op de realisatie van de doelstellingen van een Vlaams Park, vermeld in artikel 3 en 4, worden de publieke en private belanghebbenden betrokken.

§ 4. De Vlaamse Regering kan de nadere regels met betrekking tot de opdracht, de samenstelling, werking, bevoegdheden, samenwerking, de gevolgen van het uitstappen van een lid uit het bestuursorgaan en de rapportering van een parkbureau vastleggen ».

Artikel 13 bepaalt :

« Een parkbureau wordt uiterlijk zes maanden na de erkenning van het Vlaams Park opgericht. De Vlaamse Regering kan hierover nadere voorwaarden vaststellen ».

Artikel 14 bepaalt :

« De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen met betrekking tot de coördinatie van de Vlaamse Parken ».

Artikel 15 bepaalt :

« Binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten kan de Vlaamse Regering, onder de voorwaarden die ze bepaalt, tijdens de erkenningsprocedure van een Vlaams Park een subsidie toekennen voor een kandidaat-Vlaams Park. De cumulatie van de subsidies mag nooit meer bedragen dan 100 procent van de totale kosten ».

Artikel 16 bepaalt :

« Binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten verleent de Vlaamse Regering, onder de voorwaarden die ze bepaalt, subsidies voor de erkende Vlaamse Parken. De cumulatie van de subsidies mag nooit meer bedragen dan 100 procent van de totale kosten ».

Artikel 17 bepaalt :

« De lokale overheden kunnen financiële middelen toekennen aan een Vlaams Park. Zij kunnen ook infrastructuur en personeel ter beschikking stellen van een Vlaams Park ».

Artikel 18, tweede lid, bepaalt :

« De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot het gebruik van namen en logo's van Vlaamse Parken ».

Artikel 19, derde lid, bepaalt :

« De Vlaamse Regering kan de nadere regels met betrekking tot de opdracht, de afbakening, de samenstelling, werking, bevoegdheden en rapportering van de regionale landschappen vastleggen ».

Artikel 22, eerste en tweede lid, bepaalt :

« De Vlaamse Regering erkent de regionale landschappen op voordracht van de provincies.

De Vlaamse Regering kan de nadere regels voor de procedure van de erkenning vaststellen ».

Artikel 23, tweede lid, bepaalt :

« De opvolging en coördinatie gebeuren in afstemming met de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering kan de nadere regels met betrekking tot de coördinatie en opvolging voor regionale landschappen vastleggen ».

Artikel 24 bepaalt :

« Binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten kan de Vlaamse Regering, onder de voorwaarden die ze bepaalt, subsidies aan provincies verlenen met het oog op financiering van de regionale landschappen en hun koepelorganisatie. De cumulatie van de subsidies mag nooit meer bedragen dan 100 procent van de totale kosten ».

Artikel 25, § 1, eerste lid, bepaalt :

« De Vlaamse Regering kan, zesjaarlijks vanaf de erkenning van een Vlaams Park, de subsidies van een parkbureau van een Vlaams Park stopzetten of de erkenning van een Vlaams Park intrekken indien niet aan de doelstellingen of de erkenningsvoorwaarden voldaan is, opgelegd bij dit decreet of de uitvoeringsbesluiten bij dit decreet ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.3.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de verzoekende partijen en de tussenkomende partijen geen belang hebben bij de door hen ingediende beroepen tot vernietiging of verzoek tot tussenkomst, omdat het decreet van 9 juni 2023 geen rechtsgevolgen creëert. Voorts wordt aangevoerd dat diverse middelen onontvankelijk zijn, omdat ze geen enkel nadeel zouden berokkenen aan de verzoekende partijen.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon 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; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.3.3. Aangezien de beoordeling van het belang van de verzoekende en de tussenkomende partijen afhangt van de draagwijdte van de bestreden bepalingen, valt die beoordeling samen met het onderzoek van de grond van de zaak.

B.3.4. Wanneer de verzoekende partijen doen blijken van het rechtens vereiste belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen, wat samen met de grond van de zaak wordt onderzocht, dienen zij daarenboven niet te doen blijken van een belang bij het middel.

B.3.5. De exceptie wordt verworpen.

B.4.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het derde middel in de zaak nr. 8127 deels onontvankelijk is, omdat het Hof niet bevoegd zou zijn om de ongrondwettigheid van het bestreden decreet te beoordelen aan de hand van de artikelen van het decreet zelf en omdat het Hof niet bevoegd zou zijn het bestreden decreet rechtstreeks te toetsen aan de artikelen 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

B.4.2. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op de beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en wegens schending van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

B.4.3. De verzoekende partijen vragen het Hof niet om de naleving van de artikelen 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 rechtstreeks te toetsen, maar om te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvoor het Hof wel bevoegd is.

Voor het overige vragen de verzoekende partijen in de zaak nr. 8127 het Hof niet om de grondwettigheid van het decreet van 9 juni 2023 te toetsen aan bepalingen van datzelfde decreet.

B.4.4. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.5. De middelen hebben betrekking op de afwezigheid van adequate inspraakmogelijkheden voor de lokale belanghebbenden (eerste en tweede middel in de zaak nr. 8127 en eerste middel in de zaak nr. 8142), op de ongeoorloofde delegatie aan de uitvoerende macht (derde middel in de zaak nr. 8127), op de schending van het eigendomsrecht (tweede middel in de zaak nr. 8142) en op de ongeoorloofde staatssteun (derde middel in de zaak nr. 8142).

Het Hof onderzoekt de grieven van de verzoekende partijen in onderstaande volgorde :

1. de afwezigheid van adequate inspraakmogelijkheden voor de lokale belanghebbenden;
2. de ongeoorloofde delegatie aan de Vlaamse Regering;
3. de schending van het eigendomsrecht;
4. de ongeoorloofde staatssteun.

1. De afwezigheid van adequate inspraakmogelijkheden voor de lokale belanghebbenden

B.6.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 8127 voeren in hun eerste middel de schending aan door de artikelen 2, 8°, 20°, 21° en 22°, 3, 4, 11 en 12 van het decreet van 9 juni 2023 van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : het Verdrag van Aarhus) (eerste onderdeel) en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (tweede onderdeel). Volgens de verzoekende partijen voorzien de artikelen 2, 3, 4, 11 en 12 van het decreet van 9 juni 2023 onvoldoende in inspraakmogelijkheden voor de lokale belanghebbenden en doen zij tussen de lokale belanghebbenden onderling een onredelijk verschil in behandeling ontstaan.

In hun tweede middel voeren zij de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Verdrag van Aarhus, doordat de samenstelling van het parkbureau enkel de inspraak en de participatie van de lokale besturen garandeert en de andere lokale belanghebbenden geen garantie hebben op een reële uitoefening van hun recht op inspraak en participatie. Volgens de verzoekende partijen voert de wijze van samenstelling van de gebiedscoalities en de parkbureaus en de invloed hiervan op de inspraak in het ontwerpen en realiseren van landschapsgebieden een onredelijk verschil in behandeling in en zorgt het ervoor dat de inspraakprocedure niet doeltreffend is.

B.6.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 8142 voert als eerste middel de schending aan door de artikelen 8 tot 14 van het decreet van 9 juni 2023 van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 3, lid 9, 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus. Volgens de verzoekende partij bieden de decretale bepalingen inzake inspraak onvoldoende rechtszekerheid en blijven ze heel vaag, waardoor er onvoldoende garanties bestaan dat de betrokken partijen bij de Vlaamse Parken op gelijke en afdoende wijze inspraak zullen krijgen.

B.7.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van elke wetgever de maatregelen te bepalen die hij adequaat en opportuun acht om dat doel te verwezenlijken.

De mogelijkheid tot inspraak van het publiek vormt een waarborg voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

B.7.2. Artikelen 3, lid 9, 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus bepalen :

« Art. 3. *Algemene bepalingen*

[...]

9. Binnen het toepassingsgebied van de relevante bepalingen van dit Verdrag heeft het publiek toegang tot informatie, heeft het de mogelijkheid van inspraak in besluitvorming en heeft het toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden zonder discriminatie op grond van staatsburgerschap, nationaliteit of woonplaats en, in het geval van een rechtspersoon, zonder discriminatie op grond van de plaats van de statutaire zetel of een feitelijk middelpunt van de activiteiten ».

« Art. 7. *Inspraak betreffende plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu*

Elke Partij treft passende praktische en/of andere voorzieningen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu, binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. In dit kader wordt artikel 6, derde, vierde en achtste lid toegepast. Het publiek dat kan inspreken wordt door de betreffende overheidsinstantie aangewezen met inachtneming van de doelstellingen van dit Verdrag. Voorzover passend spant elke Partij zich in om, bij de voorbereiding van beleid betrekking hebbende op het milieu mogelijkheden te scheppen voor inspraak ».

« Art. 8. *Inspraak tijdens de voorbereiding van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten*

Elke Partij tracht 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. Hiertoe zouden de volgende stappen dienen te worden genomen :

- a) er zouden voor doeltreffende inspraak toereikende termijnen dienen te worden vastgesteld;
- b) ontwerp-regels zouden dienen te worden gepubliceerd of anderszins aan het publiek beschikbaar te worden gesteld; en
- c) het publiek zou in de gelegenheid dienen te worden gesteld opmerkingen te maken, rechtstreeks of via representatieve overlegorganen.

Met het resultaat van de inspraak wordt zoveel mogelijk rekening gehouden ».

Al die bepalingen van het Verdrag van Aarhus bevatten verplichtingen tot inspraak van het publiek. Artikel 3, lid 9, regelt in het algemeen, voor het publiek, de toegang tot informatie, de inspraak in besluitvorming en de toegang tot een rechter inzake milieuaangelegenheden, zonder discriminatie, terwijl de artikelen 7 en 8 de inspraak van het publiek regelen respectievelijk betreffende plannen, programma's en beleid en tijdens de voorbereiding van uitvoerende regelingen of algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten.

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. Bij de voorbereiding van het « beleid betrekking hebbende op het milieu » wordt aan de lidstaten opgedragen om « voorzover passend » voor het publiek de mogelijkheden te scheppen voor inspraak. Artikel 8 van hetzelfde Verdrag bepaalt dat de Staten die partij zijn bij het Verdrag doeltreffende inspraak in een passend stadium trachten 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, en dat met het resultaat van de inspraak zoveel mogelijk rekening wordt gehouden.

B.8.1. Wat de toepasbaarheid van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus betreft, wordt in de « Aanbevelingen van Maastricht voor het bevorderen van daadwerkelijke inspraak in besluitvorming in milieuaangelegenheden » gepreciseerd dat hoewel artikel 7 zelf geen definitie bevat van de begrippen « plannen en programma's », een ruime interpretatie wordt aanbevolen, die alle soorten strategische besluiten omvat die :

- « (a) worden geregeld door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen;
- (b) worden opgesteld en/of aangenomen door een instantie of worden opgesteld door een instantie voor aanneming, via een formele procedure, door een parlement of een regering;
- (c) zorgen voor een georganiseerd en gecoördineerd systeem dat :
 - (i) een kader vaststelt, vaak op bindende wijze, voor bepaalde categorieën van specifieke activiteiten;
 - (ii) doorgaans niet voldoende is voor het ondernemen van een activiteit zonder dat er een afzonderlijk vergunningsbesluit wordt genomen » (punt 154).

Ook het begrip « beleid » wordt in het Verdrag niet gedefinieerd, maar opnieuw wordt een ruime interpretatie aanbevolen geacht, waarmee elk strategisch besluit dat geen plan of programma is, wordt bedoeld (punt 156).

B.8.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 8142 zet 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 », zou zijn geschonden. Bovendien regelen de bestreden bepalingen van het decreet van 9 juni 2023 niet de wijze van totstandkoming van uitvoerende regelingen, noch van algemeen toepasselijke wettelijk bindende normatieve instrumenten.

Artikel 8 van het Verdrag van Aarhus is niet van toepassing.

B.9.1. In de zaak nr. 8127 worden de artikelen 2, 8°, 20°, 21° en 22°, 3, 4, 11 en 12 bestreden.

Artikel 2, 8°, 20°, 21° en 22°, van het decreet van 9 juni 2023 definieert wat moet worden verstaan onder de « gebiedscoalitie », het « parkbureau », de « parknota » en het « regionaal landschap ».

De artikelen 3 en 4 maken deel uit van hoofdstuk 1 (« Algemene bepalingen en doelstellingen ») en bepalen wat moet worden verstaan onder een « Landschapspark » (artikel 3) en een « Nationaal Park Vlaanderen » (artikel 4) en wat de doelstellingen ervan zijn.

Artikel 11 vermeldt dat de Vlaamse Regering de inhoud en de vorm van een parknota, een masterplan en een operationeel plan bepaalt. « Bij het opstellen van de parknota, de masterplannen en de operationele plannen wordt het advies van de betrokken lokale overheden meegenomen » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1667/1, p. 57*). Artikel 12 omschrijft de opdrachten van een parkbureau (§ 1) alsook de samenstelling van het bestuursorgaan van het parkbureau (§ 2), het betrekken van publieke en private belanghebbenden (§ 3) en de vaststelling dat de Vlaamse Regering de nadere regels met betrekking tot de opdracht, de samenstelling, de werking, de bevoegdheden, de samenwerking en de rapportering van een parkbureau kan vastleggen (§ 4).

B.9.2. In de zaak nr. 8142 worden de artikelen 8 tot 14 van het decreet van 9 juni 2023 bestreden.

Artikel 8 van het decreet van 9 juni 2023 bepaalt uitdrukkelijk dat de erkenning als Vlaams Park of de werking van het parkbureau « geen verplichtingen of geen beperkende maatregelen boven op de vigerende regeling [genereert] voor de houders van zakelijke rechten binnen of buiten een Vlaams Park of voor de gebruikers ervan, behoudens anders overeengekomen ».

Artikel 9 bepaalt dat de Vlaamse Regering de procedure tot erkenning als Landschapspark of Nationaal Park Vlaanderen start met een oproep tot kandidaatstelling als een Vlaams Park. Vervolgens wordt de procedure verder uitgewerkt.

Artikel 10 bepaalt dat de erkenning van een Landschapspark of Nationaal Park Vlaanderen voor onbepaalde duur geldt, tenzij de Vlaamse Regering beslist om die termijn te beperken.

Artikel 13 bepaalt dat een parkbureau uiterlijk zes maanden na de erkenning van een Landschapspark of Nationaal Park Vlaanderen wordt opgericht.

Ten slotte voorziet artikel 14 in de mogelijkheid tot coördinatie van het Vlaamse Parkenbeleid, waarvoor de Vlaamse Regering nadere regels kan bepalen.

B.10.1. De Vlaamse Regering voert in essentie aan dat de parknota's, de masterplannen en de operationele plannen geen « plannen en programma's [zouden zijn] betrekking hebbende op het milieu », zoals bedoeld in artikel 7 van het Verdrag van Aarhus.

B.10.2. Een parknota is een document dat wordt ingediend door een gebiedscoalitie en dat de kandidatuur van een Vlaams Park en de samenstelling van het parkbureau beschrijft. Op basis van dit document gaat de Vlaamse Regering over tot een selectie van kandidaten, die vervolgens masterplannen en operationele plannen mogen indienen, die door de Vlaamse Regering kunnen worden goedgekeurd en op basis waarvan de Vlaamse Regering overgaat tot de erkenning van het Vlaams Park (artikel 9, *juncto* artikel 2, 8° en 21°, van het decreet van 9 juni 2023). De gebiedscoalities gaan daarna op in parkbureaus die iedere 24 jaar een nieuw masterplan opmaken met daarin een strategische langetermijnvisie en iedere zes jaar een nieuw operationeel plan opmaken met daarin de concrete uitwerking van het masterplan (artikel 11 *juncto* artikel 2, 20°, van het decreet van 9 juni 2023).

B.11.1. Verschillende overheden en private partijen zijn betrokken bij het opstellen van de parknota's, de masterplannen en de operationele plannen. Zoals is vermeld in B.8.2 wordt het begrip « plannen en programma's » niet gedefinieerd in het Verdrag van Aarhus zelf, maar moet rekening worden gehouden met de « Aanbevelingen van Maastricht voor het bevorderen van daadwerkelijke inspraak in besluitvorming in milieuaangelegenheden ».

B.11.2. In het licht van die « aanbevelingen » zijn parknota's, masterplannen en operationele plannen strategische beslissingen waarin is voorzien in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen (Aanbeveling 154, a)), die worden opgesteld en aangenomen door overheden (Aanbeveling 154, b)) en die voor een georganiseerd en gecoördineerd systeem zorgen (Aanbeveling 154, c)) dat een kader vaststelt voor bepaalde categorieën van specifieke activiteiten (Aanbeveling 154, c, i)) en doorgaans niet voldoende is voor het ondernemen van een afzonderlijke activiteit zonder dat er een afzonderlijk vergunningsbesluit wordt genomen (Aanbeveling 154, c, ii)). Zij beantwoorden derhalve aan de voorwaarden en dienen te worden beschouwd als « plannen en programma's » in de zin van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus.

De vaststelling dat parknota's, masterplannen en operationele plannen geen verordenende kracht hebben, verandert hieraan niets, daar in Aanbeveling 154, c, i), wordt bepaald dat de systemen « vaak » op bindende wijze kaders vaststellen voor bepaalde categorieën van specifieke activiteiten, maar niet altijd. Plannen en programma's kunnen ook op niet-bindende wijze kaders vaststellen voor categorieën van specifieke activiteiten.

B.12.1. De inspraakmogelijkheden voor de lokale belanghebbenden die door het decreet van 9 juni 2023 worden voorzien, zijn :

- artikel 11 : bij de opmaak van de parknota en het masterplan moeten de lokale overheden een vorm van inspraak voor het publiek organiseren zodat het publiek over de parknota en het masterplan wordt geïnformeerd en zich kan laten horen. Minstens dient het advies van de betrokken lokale overheden opgenomen te zijn in de parknota en het masterplan. Aan de Vlaamse Regering wordt de bevoegdheid gedelegeerd om de nadere regels met betrekking tot de te organiseren vorm van inspraak vast te stellen;

- artikel 12, § 2 : het parkbureau dient evenwichtig te worden samengesteld uit gemeenteraadsleden en vertegenwoordigers van publieke of particuliere beheerders met een terrein gelegen in een Vlaams Park en actoren wier medewerking nuttig is voor de realisatie van de doelstellingen van het Vlaams Park;

- artikel 12, § 3 : de publieke en private belanghebbenden moeten worden betrokken bij de realisatie van de doelstellingen van een Vlaams Park.

B.12.2. Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus is van toepassing op alle plannen en programma's « betrekking hebbende op het milieu ».

Artikel 11 van het decreet van 9 juni 2023 bepaalt dat de parknota en het masterplan het advies van de betrokken lokale overheden moet bevatten waarbij de lokale overheden een vorm van inspraak hebben georganiseerd. Voor het operationeel plan wordt niet in een vorm van inspraak voorzien.

Overeenkomstig artikel 11, vierde lid, van het decreet van 9 juni 2023 komt het toe aan de Vlaamse Regering om de nadere regels met betrekking tot de vorm van inspraak te bepalen, hetgeen is gebeurd in de artikelen 5 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2023 « tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken » (hierna : het besluit van 14 juli 2023). Beide artikelen geven aan dat de parknota en het masterplan op straffe van onontvankelijkheid het advies van de lokale overheden moeten bevatten waarbij een vorm van inspraak moet worden georganiseerd waarvan de wijze en vereisten zijn vastgelegd in de artikelen 5 en 8 van het voormelde besluit.

B.12.3. Met het operationeel plan wordt de strategie van het masterplan uitgewerkt in concrete en meetbare maatregelen en acties voor de globale ontwikkeling van het gebied zowel op de korte termijn als op de lange termijn. Het is de concrete vertaling van het masterplan voor een periode van zes jaar en bevat een gedetailleerd en duidelijk geformuleerd actieplan inclusief de aanduiding van de verantwoordelijke partner, tijdspaden en mijlpalen evenals een financieel plan.

De lokale belanghebbenden worden betrokken bij de uitvoering van het operationeel plan en de realisatie van de doelstellingen van een Vlaams Park, aangezien die waarborg uitdrukkelijk in artikel 12, § 3, van het decreet van 9 juni 2023 is opgenomen dat bepaalt dat « de publieke en private belanghebbenden [worden] betrokken » met het oog op de realisatie van de doelstellingen van een Vlaams Park.

B.12.4. Diverse artikelen van het decreet van 9 juni 2023 voorzien in inspraakmogelijkheden voor het publiek, dan wel in een vereiste specifieke samenstelling voor het parkbureau, zodat inspraak voor het « publiek » « binnen een transparant en eerlijk kader, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt », beantwoordt aan de voorschriften van artikel 6, leden 3, 4 en 8, van het Verdrag van Aarhus, zoals artikel 7 van dat Verdrag voorschrijft.

Het staat aan de bevoegde rechter om na te gaan of het betrokken publiek concreet inspraak heeft gehad bij de totstandkoming van de parknota's, masterplannen en operationele plannen.

B.12.5. Het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 8127 is niet gegrond.

B.13. Wat het tweede onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 8127 betreft, voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wordt geschonden, omdat het decreet van 9 juni 2023 er verkeerdelijk van uitgaat dat alle lokale belanghebbenden, die onder de noemer « publiek » worden geregistreerd, in alle fasen van de erkenningsprocedure hun stem kunnen laten gelden via de lokale besturen. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Verdrag van Aarhus, doordat de samenstelling van het parkbureau enkel de inspraak en de participatie van lokale besturen garandeert.

In het eerste middel in de zaak nr. 8142 voert de verzoekende partij aan dat het bestreden decreet een kennelijk onrechtmatig verschil in behandeling invoert tussen de totstandkomingsprocedure voor de Vlaamse Parken en de totstandkomingsprocedures voor andere ruimtelijke plannen, terwijl beide soorten plannen een strategische langetermijnvisie inhouden met een ruimtelijke impact.

B.14. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.15.1. De Vlaamse Regering voert aan, wat betreft het tweede middel in de zaak nr. 8127, dat de lokale overheden en de andere lokale belanghebbenden niet vergelijkbaar zijn, omdat de lokale overheden, in tegenstelling tot de andere lokale belanghebbenden, het algemeen belang nastreven.

Voorts voert, wat betreft het eerste middel in de zaak nr. 8142, de Vlaamse Regering aan dat de totstandkomingsprocedure voor de Vlaamse Parken en de totstandkomingsprocedure voor andere ruimtelijke plannen binnen het beleidsveld van de ruimtelijke ordening, niet vergelijkbare categorieën van plannen zijn, omdat een erkenningsbesluit voor een Vlaams Park geen verordenende kracht heeft en een ruimtelijk beleidsplan of een ruimtelijk uitvoeringsplan wel.

B.15.2. Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet met elkaar worden verward.

Het door de lokale overheden nagestreefde algemeen belang, dan wel het al dan niet verordenend karakter van een plan in het kader van een geïntegreerd landschapsbeleid, kan weliswaar een element vormen bij de beoordeling van een verschil in behandeling van het publiek naargelang het om een Vlaams Park dan wel om een ander ruimtelijk plan gaat, maar volstaat niet om te besluiten tot de niet-vergelijkbaarheid, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering betoogt, zijn de hierboven vermelde categorieën vergelijkbaar wat betreft de inspraakmogelijkheden voor de lokale belanghebbenden en wat betreft de verschillende plannen in het kader van het landschapsbeleid.

B.16.1. De verschillen in behandeling berusten op een objectief criterium, te weten de hoedanigheid van de lokale belanghebbende (tweede onderdeel van het eerste middel en tweede middel in de zaak nr. 8127) en het bepalen van welke plannen moeten worden opgemaakt, zijnde de plannen aangaande de erkenning van de Vlaamse Parken of andere ruimtelijke plannen (eerste middel in de zaak nr. 8142).

B.16.2. De decreetgever wenste met de bestreden artikelen van het kaderdecreet van 9 juni 2023 de doelstellingen van de Vlaamse Parken na te streven, alsook een specifieke procedure tot erkenning, werking en organisatie van de Vlaamse Parken, uit te werken om op die manier te kunnen komen tot een geïntegreerd landschapsbeleid (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1667/1, p. 3*). Het is de bedoeling in een decretaal kader te voorzien voor landschap als transversaal beleidsthema, hetgeen een legitieme doelstelling is.

Op het vlak van het geïntegreerd landschapsbeleid, 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 decreetgevers geldt en erin bestaat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen, het oordeel van die decreetgevers betreffende het algemeen belang te eerbiedigen, tenzij dat oordeel onredelijk is.

De decreetgever beschikt derhalve over een ruime beoordelingsbevoegdheid om te bepalen welke maatregelen geschikt blijken om de door hem nagestreefde doelstellingen inzake het geïntegreerd landschapsbeleid te verwezenlijken.

B.16.3. Wat betreft het tweede middel in de zaak nr. 8127, volstaat het vast te stellen dat, gelet op hetgeen is vermeld in B.12.1 tot B.12.5, er voldoende adequate inspraakmogelijkheden bestaan voor de lokale belanghebbenden.

Het verschil in inspraakmogelijkheden naargelang van de hoedanigheid van de lokale belanghebbenden is redelijk verantwoord. Het is in het bijzonder redelijk verantwoord dat het bestreden decreet een specifieke rol toekent aan de lokale besturen, rekening houdend met de op hen rustende taken van algemeen belang. Voor het overige kan de evenwichtige samenstelling van de gebiedscoalitie en het parkbureau aan de lokale belanghebbenden diverse inspraakmogelijkheden waarborgen. Bij het opstellen van parknota's en masterplannen dienen de lokale overheden een vorm van inspraak te organiseren, waarbij de lokale belanghebbenden hun mening kunnen uiten en waarmee de lokale overheden bij het verlenen van hun advies rekening moeten houden.

Door de vereiste evenwichtige samenstelling van het parkbureau zullen de verschillende lokale belanghebbenden worden betrokken bij de opmaak van de parknota's, masterplannen en operationele plannen. Het decreet van 9 juni 2023 beoogt slechts een juridisch kader te vormen voor een transversaal landschapsbeleid, waarbij algemene richtlijnen worden opgelegd, die verder moeten worden uitgevoerd door de uitvoerende macht. Hoe de samenstelling van de gebiedscoalitie of het parkbureau zal gebeuren, behoudens de noodzaak van een evenwichtige samenstelling, hangt af van het grondgebied waarvoor een Nationaal Park Vlaanderen of een Landschapspark zal worden erkend. De specifieke samenstelling van het parkbureau kan enkel worden vastgelegd in andere regelgeving, zoals besluiten en verordeningen van de uitvoerende macht, waarvoor het Hof niet bevoegd is. De concrete beoordeling van de wettigheid van de samenstelling van het parkbureau komt toe aan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en aan de gewone rechter.

B.16.4. Zoals is vermeld in B.1.2, hebben de Vlaamse Parken tot doel het stimuleren, faciliteren en uitvoeren van het onderzoek, het duurzaam behoud, het herstel, de ontwikkeling en de ontsluiting van het landschap, het organiseren van de samenwerking gericht op algemene landschapszorg en het bevorderen van de biologische diversiteit en het natuurbehoud. De decreetgever heeft voornamelijk kaders gecreëerd voor samenwerkingsverbanden met heldere doelstellingen (artikelen 3 en 4 van het decreet van 9 juni 2023) en regels voor de erkenning van de Vlaamse Parken vastgesteld. De erkenning zelf als Vlaams Park maakt het voorwerp uit van een aanvechtbare bestuurshandeling, waarvan de controle opnieuw toekomt aan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en aan de gewone rechter.

Bovendien genereren de parknota's, de masterplannen en de operationele plannen en dienvolgens de erkenning als Vlaams Park of de werking van het parkbureau « geen verplichtingen of geen beperkende maatregelen boven op de vigerende regelgeving voor de houders van zakelijke rechten binnen of buiten een Vlaams Park of voor de gebruikers ervan » (artikel 8, eerste lid, van het decreet van 9 juni 2023), terwijl de ruimtelijke beleids- en uitvoeringsplannen wel een verordenend karakter hebben, hetgeen ook de ruimere inspraakmogelijkheden voor het publiek verantwoordt.

B.17. Het tweede onderdeel van het eerste middel en het tweede middel in de zaak nr. 8127 en het eerste middel in de zaak nr. 8142 zijn niet gegrond.

2. De ongeoorloofde delegatie aan de Vlaamse Regering

B.18. Als derde middel in de zaak nr. 8127 voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet *junctis* de artikelen 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel in artikel 23 van de Grondwet, met het beginsel van de scheiding der machten en met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de decreetgever het principiële delegatieverbod schendt.

B.19.1. Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De Regering maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen ».

Artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De Regering heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de wetten en decreten krachtens de Grondwet uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen ».

B.19.2. Artikel 23, tweede lid en derde lid, 4°, van de Grondwet verplicht de bevoegde wetgever om het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen.

Die grondwetsbepaling verbiedt de decreetgever echter niet machtigingen aan de uitvoerende macht te verlenen, voor zover die machtigingen betrekking hebben op het nemen van de maatregelen waarvan de decreetgever het onderwerp heeft aangegeven.

B.20.1. Zoals is vermeld in B.1.2, creëert het decreet van 9 juni 2023 een kader voor een volwaardig en transversaal landschapsbeleid ter bevordering en stimulering van de omgeving, de natuur, de biodiversiteit en open ruimte, het erfgoed, het toerisme, de economie en veel beleidsvelden die betrekking hebben op de bevordering van het leefmilieu.

B.20.2. Wat de delegatie aan de Vlaamse Regering betreft, vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« (1) De primaire doelstellingen werden uitgewerkt in het ontwerp van decreet. De Vlaamse Regering kan beslissen of ze al dan niet verdere verduidelijkingen of specificering van die doelstellingen uitwerkt.

(2) Uitvoeringsbepalingen voor artikel 9 worden uitgewerkt door de Vlaamse Regering. Artikel 9 van het ontwerp van decreet wordt zo gewijzigd dat de Vlaamse Regering uitvoeringsbepalingen 'moet' vaststellen.

(3) Uitvoeringsbepalingen over de rapportering worden voorzien op korte termijn door de Vlaamse Regering. Uitvoeringsbepalingen over de overige aspecten worden optioneel gehouden zodat de ervaringen bij de eerste erkenningen kunnen uitwijzen of een nadere regeling noodzakelijk is » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1667/1, p. 22).

B.20.3. De bestreden artikelen 3 en 4 van het decreet van 9 juni 2023 geven op duidelijke en nauwkeurige wijze aan wat moet worden verstaan onder een « Landschapspark » en een « Nationaal Park Vlaanderen » en sommen de doelstellingen van een Landschapspark en een Nationaal Park Vlaanderen op. Artikel 5 bepaalt dat de verdere inhoud van de doelstellingen van de Vlaamse Parken kan worden vastgelegd door de Vlaamse Regering, waarbij de Vlaamse Regering die doelstellingen kan concretiseren en specificeren (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1667/1, p. 55).

Uit de artikelen 3, 4 en 5 van het decreet van 9 juni 2023 volgt dat de decreetgever op nauwkeurige en ondubbelzinnige wijze het onderwerp heeft bepaald van de doelstellingen van de Vlaamse Parken, en tevens heeft bepaald wat onder de parkstatuten moet worden begrepen. Het kader van de Vlaamse Parken zit reeds vervat in de definities en doelstellingen van de artikelen 3 en 4 van het decreet van 9 juni 2023. De Vlaamse Regering wordt enkel ertoe gemachtigd de inhoud van de in het decreet van 9 juni 2023 opgesomde doelstellingen voor de Vlaamse Parken verder in te vullen.

De bestreden artikelen 7, 8 en 9 van het decreet van 9 juni 2023 machtigen de Vlaamse Regering ertoe het landschapsbeleid verder uit te werken met een nadere en gedetailleerde regeling door middel van een erkenningsprocedure en erkenningsvoorwaarden. De decreetgever geeft duidelijk aan welke aangelegenheden en procedures of voorwaarden van het transversaal landschapsbeleid door de Vlaamse Regering nader moeten worden uitgewerkt, waardoor het onderwerp van de door de Vlaamse Regering te nemen maatregelen duidelijk is afgebakend.

De bestreden artikelen 11 en 12 van het decreet van 9 juni 2023 machtigen de Vlaamse Regering ertoe de inhoud en vorm van de parknota te bepalen, welke minstens het advies van de lokale overheden moet bevatten en waarbij de lokale overheden een vorm van inspraak voor het publiek moeten organiseren. Tevens wordt de Vlaamse Regering ertoe gemachtigd voor het masterplan een vorm van inspraak te organiseren en de inhoud en vaststelling van het operationeel plan en de wijziging ervan te bepalen. In het decreet van 9 juni 2023 wordt gedefinieerd wat wordt verstaan onder parknota, masterplan en operationeel plan, wat hiervan de inhoud is, en wanneer die documenten moeten worden ingediend. Daardoor wordt aan de uitvoerende macht geen machtiging gegeven waarvan het onderwerp niet door de bevoegde decreetgever is aangegeven. Ook de machtiging aan de Vlaamse Regering om de nadere regels met betrekking tot de opdracht, de samenstelling, de werking, de bevoegdheden, de samenwerking, de gevolgen van het uitstappen van een lid van het bestuursorgaan, de rapportering van een parkbureau vast te leggen en het tijdstip van oprichting van het parkbureau is geen machtiging met betrekking tot maatregelen waarvan het onderwerp niet door de bevoegde decreetgever is aangegeven.

De bestreden artikelen 15, 16, 24 en 25, § 1, eerste lid, van het decreet van 9 juni 2023 machtigen de Vlaamse Regering enkel ertoe de voorwaarden vast te leggen voor de subsidieregeling, waarbij wordt bepaald dat de Vlaamse Regering gebonden is door de beschikbare begrotingskredieten en door de vaststelling dat de cumulatie van de subsidies nooit meer mag bedragen dan 100 % van de totale kosten. Bovendien gelden voor de Vlaamse Parken de « [artikelen] 11 tot en met 14 van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1667/1, p. 59), zodat het onderwerp van de door de Vlaamse Regering te nemen maatregelen door de bevoegde wetgever duidelijk is aangegeven.

De overige bestreden artikelen hebben betrekking op de delegatie aan de Vlaamse Regering aangaande « het gebruik van namen en logo's van Vlaamse Parken » (artikel 18, tweede lid, van het decreet van 9 juni 2023), het vastleggen van « de nadere regels met betrekking tot de opdracht, de afbakening, de samenstelling, werking, bevoegdheden en rapportering van de regionale landschappen » (artikel 19, derde lid, van het decreet van 9 juni 2023), de erkenning, de procedure van erkenning van de regionale landschappen en de opvolging en coördinatie voor regionale landschappen (artikelen 22, eerste en tweede lid, en 23, tweede lid, van het decreet van 9 juni 2023). Het onderwerp van de door de Vlaamse Regering te nemen maatregelen is eveneens telkens duidelijk afgebakend.

B.20.4. Uit het voorgaande volgt dat de decreetgever op een duidelijke wijze het onderwerp heeft bepaald van de maatregelen waarvan hij de uitvoering delegeert aan de uitvoerende macht, en dat die machtiging bijgevolg niet in strijd is met het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet.

B.21. Het derde middel in de zaak nr. 8127 is niet gegrond.

3. *De schending van het eigendomsrecht*

B.22. Het tweede middel van de verzoekende partij in de zaak nr. 8142 gaat uit van de schending door de artikelen 3 tot 14 van het decreet van 9 juni 2023 van artikel 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 (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol), met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens de verzoekende partij laat het decreet van 9 juni 2023 de mogelijkheid bestaan dat landbouwgronden worden opgenomen in een Landschapspark of een Nationaal Park Vlaanderen, waardoor die landbouwbedrijven kunnen worden geconfronteerd met zeer verregaande eigendomsbeperkingen die resulteren in een *de facto* onteigening.

B.23.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemene 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 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 ».

Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in artikel 16 van de Grondwet, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepaling, ermee rekening houdt.

B.23.2. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen onteigening of eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en tegen elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

Dat artikel doet geen afbreuk aan het recht 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.

De inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom is enkel verenigbaar met dat recht indien ze een redelijk verband van evenredigheid heeft met het nagestreefde doel, dit wil zeggen indien ze het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt. De lidstaten beschikken ter zake over een grote appreciatiemarge (EHRM, 2 juli 2013, *R.Sz. t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811, § 38).

B.24.1. Artikel 3, § 1, van het decreet van 9 juni 2023 definieert een Landschapspark en stelt dat in een Landschapspark, vanuit een integrale visie, ruimte wordt gelaten voor erfgoed, recreatie, natuur, landbouw, wonen, economie en toerisme. Artikel 4, § 1, van het decreet van 9 juni 2023 definieert een Nationaal Park Vlaanderen en stelt onder meer dat een bijdrage moet worden geleverd aan de duurzame economische en sociale ontwikkeling van de bewonersgemeenschap en de (landbouw)bedrijvigheid in het gebied (artikel 4, § 2, 4°) (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1667/1, p. 54).

De doelstellingen van een erkend Landschapspark en van een erkend Nationaal Park Vlaanderen worden bepaald in het decreet van 9 juni 2023 (artikelen 3, § 2, en 4, § 2).

Waar mogelijk moeten die doelstellingen worden gerealiseerd via zelfrealisatie. De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Zelfrealisatie door private eigenaars en landbouwers kan een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van natuur en aan de doelstellingen van de Landschapsparken [en Nationale Parken Vlaanderen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1667/1, p. 54)]. Diversificatie en verbreding naar onder meer toeristisch recreatieve activiteiten geeft ondernemers mogelijkheden voor aangepaste en nieuwe verdienmodellen » (*ibid.*, p. 53).

B.24.2. Zoals is vermeld in B.1.2 en B.16.2, streeft de decreetgever met het bestreden decreet een transversaal landschapsbeleid na, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan de landbouw, hetgeen een legitieme doelstelling is.

Voorts zijn de doelstellingen die door de Landschapsparken en de Nationale Parken Vlaanderen worden nagestreefd eveneens legitiem en zijn zij verenigbaar met de landbouwactiviteiten, aangezien de landbouw vermeld staat in de doelstellingen van een Landschapspark (artikel 3, § 1 en § 2, 1°, van het decreet van 9 juni 2023) en van een Nationaal Park Vlaanderen (artikel 4, § 2, 4°, van het decreet van 9 juni 2023).

B.24.3. Tevens bepaalt artikel 8 van het decreet van 9 juni 2023 dat de erkenning als Landschapspark of Nationaal Park Vlaanderen geen verplichtingen of geen beperkende maatregelen genereert « boven op de vigerende regelgeving voor de houders van zakelijke rechten binnen of buiten een Vlaams Park of voor de gebruikers ervan, behoudens anders overeengekomen ». Voorts zal de erkenning als Vlaams Park door de Vlaamse Regering, de werking van een parkbureau en de uitvoering van het masterplan en de operationele plannen nooit afbreuk kunnen doen aan de gemeentelijke bevoegdheden, opdrachten en autonomie, omdat het parkbureau, bij het vervullen van zijn opdrachten, rekening moet houden met het lokaal beleid, dat autonoom wordt gevoerd door de gemeenten op wier grondgebied het park gelegen is (artikel 8, tweede lid, van het decreet van 9 juni 2023).

De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Er volgen geen nieuwe verplichtingen uit dit ontwerp van decreet. Het ontwerp van decreet legt vooral de basis voor samenwerkingsverbanden om landschapskwaliteit en landschapszorg te stimuleren binnen enerzijds nieuw op te zetten structuren en anderzijds het continueren van de werking van de regionale landschappen. Van de betrokken actoren die willen instappen in de beoogde samenwerkingsverbanden zullen wel engagementen gevraagd worden die ze in grote mate zelf kunnen bepalen en zelf zullen moeten realiseren. [...]

De coalitiepartners verbinden zich ertoe om een structurele samenwerking op te zetten, te werken aan de realisatie van de langetermijndoelstellingen en zich hiervoor ook financieel te engageren. Afspraken over de samenwerking en het financieel engagement zijn vastgelegd in een door de belangrijkste partners ondertekend samenwerkingsakkoord. Voor het bepalen van de doelstellingen wordt in dialoog gegaan met de inwoners gebruikers en actoren van het gebied.

[...] Het instappen in het model van een Nationaal Park Vlaanderen of Landschapspark heeft dus wel degelijk een impact, maar het instappen is geheel een gevolg van een eigen keuze » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1667/1, pp. 6-7).

« Als een houder van een zakelijk recht of gebruiker zich engageert om (een deel van) de doelstellingen van het Vlaams Park te realiseren, zie artikelen 3 en 4, kunnen daaruit enkel bijkomende verplichtingen of beperkende maatregelen volgen als het parkbureau dit overeengekomen is met de betrokken partijen » (*ibid.*, pp. 55-56).

B.24.4. Bovendien kunnen het masterplan en het operationeel plan niet worden beschouwd als een « beleidsmatig gewenste ontwikkeling, in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 2°, a), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (artikel 9, vierde lid, van het decreet van 9 juni 2023), zodat daarmee geen rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in het kader van de vergunningverlening.

B.25.1. Het bestaande instrumentarium inzake de gebiedsontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke uitvoeringsplannen, kan tevens worden ingezet binnen de grenzen van een Vlaams Park. Ook binnen een Vlaams Park behoudt andere sectorregulering zijn gelding. De overheden op de diverse niveaus kunnen de bestaande instrumenten toepassen ter uitvoering van hun beleid en moeten daarvoor de geëigende procedures doorlopen (*ibid.*, pp. 34 en 56).

B.25.2. De door de verzoekende partij aangevoerde inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom vloeit evenwel niet voort uit het bestreden decreet van 9 juni 2023, maar uit het gebruik van het instrumentarium van die andere sectorregulering, dat niet het voorwerp uitmaakt van het voorliggende verzoekschrift in de zaak nr. 8142. De concrete beoordeling van de wettigheid van het gebruik van het instrumentarium van andere sectorregulering binnen de grenzen van een Vlaams Park komt toe aan de bestuursrechter en aan de gewone rechter.

B.26. Wat het verschil in behandeling betreft tussen de landbouwgronden en de militaire domeinen, voert de verzoekende partij aan dat de uitzondering voor de militaire domeinen niet redelijk kan worden verantwoord. De militaire domeinen moeten een « belangrijke natuurfunctie » hebben (artikel 4, § 1, derde lid, 4°, van het decreet van 9 juni 2023), maar zijn vrijgesteld van de verplichting om na tien jaar voor minstens de helft onder een natuurbeheerplan type 3 of type 4 te vallen (artikel 4, § 1, zesde lid, van het decreet van 9 juni 2023), en na 24 jaar voor minstens 75 %.

B.27.1. De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Voor deze militaire domeinen geldt de voorwaarde inzake het natuurbeheerplan type 3 of 4 niet. De decreetgever wil immers geen keuze maken in plaats van Defensie als eigenaar van militaire domeinen. In de geest van het protocol dat de Vlaamse overheid heeft met Defensie inzake gebruik en beheer van militaire domeinen, zijn de doelstellingen inzake natuur en bos voor deze terreinen reeds ingebed in een sinds lang functionerende samenwerking. In functie van het hoger belang van de militaire domeinen wordt hier ruimte gelaten voor Defensie om zelf nog keuzes te maken naar terreintype in context van een natuurbeheerplan, en dit in overeenstemming met het hoger en specifiek belang van deze terreinen » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1667/1, p. 54*).

B.27.2. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de vaststelling of het terrein al dan niet een militair domein is.

B.27.3. Rekening houdend met het algemeen belang, met name 's lands Defensie, waardoor de militaire terreinen in elk geval beschikbaar moeten zijn en blijven als oefenterrein voor Defensie, is het redelijk verantwoord in een uitzondering te voorzien voor de militaire domeinen voor wat betreft de verplichting inzake natuurbeheerplan type 3 of type 4.

B.28. Het tweede middel in de zaak nr. 8142 is niet gegrond.

4. *De ongeoorloofde staatssteun*

B.29. Als derde middel in de zaak nr. 8142 voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU), omdat de voorziene subsidieregeling een kennelijk onrechtmatige staatssteun zou uitmaken.

B.30.1. Artikel 107, lid 1, van het VWEU bepaalt :

« Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt ».

Artikel 108, lid 3, van het VWEU bepaalt :

« De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 107 onverenigbaar is met de interne markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid ».

B.30.2. In de voormelde artikelen 107 en 108 van het VWEU worden de regels uiteengezet die moeten worden gevolgd bij het toekennen van staatssteun. De inachtneming van die regels waarborgt dat geen enkele staatssteun de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties. In zijn onderzoek naar de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet kan het Hof bijgevolg ertoe worden gebracht na te gaan of op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan die waarborg.

Hoewel de kwestie van de verenigbaarheid van steun met de interne markt onder een eigen opdracht valt die aan de Europese Commissie is toegewezen, onder het toezicht van het Gerecht en het Hof van Justitie, zodat het Hof niet bevoegd is om daarvan kennis te nemen, geldt dat niet voor de vraag of de bestreden bepaling strijdig moet worden geacht met artikel 108, lid 3, van het VWEU om reden dat zij de uitvoering vormt van staatssteun die niet vooraf is aangemeld bij de Europese Commissie (zie in dat verband HvJ, 18 juli 2013, C-6/12, *P Oy*, ECLI:EU:C:2013:525, punt 38).

B.30.3. Het Hof dient na te gaan of de bij de artikelen 15 tot 17 van het decreet van 9 juni 2023 ingevoerde subsidieregeling als nieuwe staatssteun moet worden aangemerkt en of, indien dat het geval is, die bij de Commissie moest worden aangemeld alvorens tot uitvoering te worden gebracht.

B.31.1. Artikel 107, lid 1, van het VWEU verbiedt, in beginsel, staatssteun die wordt toegekend aan ondernemingen of producties en die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalst of dreigt te vervalsen, voor zover die steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

B.31.2. Opdat een maatregel als staatssteun kan worden gekwalificeerd, moeten vier cumulatieve voorwaarden zijn vervuld namelijk : « [in] de eerste plaats moet het gaan om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd. In de tweede plaats moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. In de derde plaats moet de maatregel de begunstigde een voordeel verschaffen. In de vierde plaats moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen » (HvJ, 10 juni 2010, C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA*, ECLI:EU:C:2010:335, punt 31).

In dat verband heeft, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, « het begrip ' steun ' een algemenere strekking dan het begrip ' subsidie ', daar het niet alleen positieve prestaties zoals de subsidies zelf omvat, maar ook overheidsmaatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor - zonder subsidies in de strikte zin van het woord te zijn - van dezelfde aard zijn en identieke gevolgen hebben » (HvJ, 4 juni 2015, C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH t. Hauptzollamt Osnabrück*, ECLI:EU:C:2015:354, punt 71).

B.31.3. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt eveneens dat « artikel 107, lid 1, VWEU [...] steunmaatregelen [verbiedt] die ' bepaalde ondernemingen of bepaalde producties ' begunstigen, dat wil zeggen selectieve steunmaatregelen » en dat « wat de beoordeling van de selectiviteitsvoorwaarde betreft, [...] uit vaste rechtspraak [blijkt] dat ingevolge artikel 107, lid 1, VWEU moet worden vastgesteld of een nationale maatregel binnen het kader van een welbepaalde rechtsregeling bepaalde ondernemingen of bepaalde producties kan begunstigen ten opzichte van andere die zich, gelet op de doelstelling van de betrokken regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden » (HvJ, 4 juni 2015, C-5/14, voormeld, punten 73 en 74).

B.31.4. Nog volgens het Hof van Justitie is « het begrip ' voordeel ', dat inherent is aan de kwalificatie van een maatregel als staatssteun, een objectief begrip [...], onafhankelijk van de motieven van de vaststellers van de desbetreffende maatregel. Zo hebben de aard van de met de staatsmaatregelen nagestreefde doelen en de rechtvaardiging ervan geen gevolgen voor de kwalificatie ervan als staatssteun. Artikel 107, lid 1, VWEU maakt immers geen onderscheid naar de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, maar ziet op hun gevolgen » (HvJ, grote kamer, 25 januari 2022, C-638/19 P, *Europese Commissie t. European Food SA e.a.*, ECLI:EU:C:2022:50, punt 122).

B.32.1. Zowel tijdens de erkenningsprocedure als na de erkenning ontvangt een Vlaams Park, binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten, overheidssubsidies (artikel 15 tot 17 van het decreet van 9 juni 2023). « Voor deze subsidies gelden [de artikelen] 11 tot en met 14 van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2022-2023, nr. 1667/1, p. 59*).

B.32.2. In haar advies over het ontwerp dat tot het decreet van 9 juni 2023 heeft geleid, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Het valt op het eerste gezicht niet uit te sluiten dat de ontworpen subsidieregeling selectieve steunmaatregelen bevat in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ‘ betreffende de werking van de Europese Unie ’ die, tenzij zij daarvan zouden zijn vrijgesteld, dienen te worden aangemeld bij de Europese Commissie met toepassing van artikel 108, lid 3, van het voornoemde verdrag. Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting bij het voorontwerp te verduidelijken op welke wijze de ontworpen regeling zich verhoudt tot de staatssteunregeling en of, indien het wel degelijk om staatssteun zou gaan, beroep kan worden gedaan op een uitzonderingsregeling waarin de artikelen 107 en 108 van het meermaals genoemde verdrag voorzien met betrekking tot de verplichting tot aanmelding bij de Europese Commissie. In geval erover onzekerheid kan bestaan of de ontworpen regeling effectief staatssteunmaatregelen bevat, zou deze zekerheidshalve het beste vooraf worden aangemeld bij de Europese Commissie. Niet-aangemelde staatssteun is immers onwettig, zelfs indien de steunmaatregelen verenigbaar zouden kunnen worden verklaard met de Europeesrechtelijke regels indien de aanmelding ervan correct zou hebben plaatsgevonden » (*ibid.*, p. 166).

B.32.3. De memorie van toelichting van het decreet van 9 juni 2023 vermeldt, in antwoord op dat advies :

« Het Vlaamse Gewest meent dat er in hoofdorde geen sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De subsidieregelingen zijn gericht op het bereiken van een duurzame bescherming en ontwikkeling van landschapsecologische processen en de bijhorende ecosystemen, habitats en soorten. Die doelstellingen hebben een niet-economisch karakter. Door middel van de subsidie worden geen kosten gedekt die gelinkt zijn aan de economische activiteiten of de economische functie van een Nationaal Park.

[...]

Een van de voorwaarden van staatssteun is dat de steun verleend wordt aan een begunstigde die economische activiteiten uitoefent. Indien de begunstigde niet-economische activiteiten uitoefent is er dus geen sprake van staatssteun [...]. Het Vlaamse Gewest meent dat de kernactiviteiten die door de Vlaamse Parken worden uitgeoefend geen economisch karakter hebben en dat bijgevolg de bepalingen over staatssteun *in casu* niet van toepassing zijn » (*ibid.*, p. 8).

« Per steunregeling zal bekeken worden of er sprake is van staatssteun. Indien de subsidie kan gekwalificeerd worden als steun in de zin van artikel 107 van VWEU, moet de steun niet worden aangemeld bij de Europese Commissie omdat ze vrijgesteld is van aanmelding op grond van artikel 53, 2, b), van de verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

Het Vlaamse Gewest meent dat de subsidieregeling onder het toepassingsgebied van artikel 53, lid 2, b), van de AGVV valt. In artikel 1 van de AGVV worden de verschillende categorieën steun opgesomd waarop de AGVV van toepassing is. Steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed wordt als een van de betrokken categorieën in artikel 1, lid 1, j), vermeld. Instandhouding van erfgoed in de zin van de AGVV ‘ moet ook worden opgevat als natuurlijk erfgoed dat verband houdt met cultureel erfgoed of dat formeel erkend is door de bevoegde overheidsinstanties van een lidstaat ’ (overweging 72 AGVV).

Het uitvoeringsbesluit zal conform de bepalingen van de AGVV zijn.

Wat de subsidieregeling voor een kandidaat-Vlaams Park betreft die nog niet erkend is, zal het subsidiebedrag onder de algemene de-minimisdrempel liggen waardoor die steun niet geacht wordt het handelsverkeer tussen lidstaten en de mededinging in de interne markt te verstoren » (*ibid.*, p. 39).

B.33.1. De subsidieregelingen hebben betrekking op het toekennen van financiering voor de werking van de gebiedscoalitie en het parkbureau, naargelang van de doelstellingen van de Vlaamse Parken. Ze zijn gericht op het bereiken van een duurzame bescherming en de ontwikkeling van landschapsecologische processen en bijhorende ecosystemen, habitats en soorten en hebben een niet-economisch karakter.

De subsidies die aan een gebiedscoalitie kunnen worden toegekend, kunnen enkel worden aangewend ter uitwerking van het masterplan en de operationele plannen en ter oprichting van een parkbureau (artikel 29 van het besluit van 14 juli 2023); ze dienen ter financiering van de personeelskosten, de werkingskosten en de kosten voor prestaties van een externe dienstverlener (artikel 30, § 1, van het besluit van 14 juli 2023).

De subsidies voor het parkbureau omvatten enkel de personeelskosten, de werkingskosten en de projectmiddelen (artikel 42, § 1, van het besluit van 14 juli 2023) en houden verband met de opdrachten van het parkbureau en het management van het Vlaams Park.

B.33.2. Zonder dat het nodig is te onderzoeken of de bestreden subsidieregeling ongeoorloofde staatssteun is in de zin van de artikelen 107 en 108 van het VWEU, volstaat het vast te stellen dat de regeling in elk geval beantwoordt aan de voorwaarden voor de verenigbaarheid van de steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed met de vereisten van de interne markt en is vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, van de VWEU.

Immers, artikel 1 van de verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 « waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard » (hierna : de verordening (EU) nr. 651/2014) vermeldt als verenigbaar met de interne markt onder meer de « steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed » (artikel 1, lid 1, j) van de verordening (EU) nr. 651/2014).

Artikel 53, lid 2, c), van de verordening (EU) nr. 651/2014 bepaalt dat « immaterieel erfgoed in welke vorm ook, met inbegrip van volksgebruiken en ambachten » als verenigbare steun moet worden beschouwd. Instandhouding van erfgoed in de zin van de verordening (EU) nr. 651/2014 moet worden opgevat als natuurerfgoed dat verband houdt met cultureel erfgoed of dat formeel erkend is door de bevoegde overheidsinstanties van een lidstaat (overweging 72 van de verordening (EU) nr. 651/2014).

B.34.1. Doordat de uitgewerkte subsidieregeling, die niet moet worden aangemeld aan de Europese Commissie, niet kan worden gebruikt voor het opkopen en verwerven van percelen in of nabij een Vlaams Park, is er geen verschil in behandeling tussen de gewone grondeigenaars in of nabij een Vlaams Park en de gebiedscoalitie en het parkbureau.

B.34.2. Het derde middel in de zaak nr. 8142 is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

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 13 maart 2025.

De griffier,
Nicolas Dupont

De voorzitter,
Luc Lavrysen