



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.544/1
van 26 maart 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan 'Beneden-Nete Lier'’

Op 3 maart 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaams minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Beneden-Nete Lier'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 maart 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 maart 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Beneden-Nete Lier’ definitief vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp).

Het plan, dat op het grondgebied van de gemeenten Lier en Duffel ligt, strekt tot het vrijwaren van het bouwvrije karakter en de natuurlijke waterbergingscapaciteit in de vallei van de Beneden-Nete, het versterken van de landschappelijke en ecologische waarde van de vallei van de Beneden-Nete, het creëren van ruimte voor natuurontwikkeling in functie van de realisatie van natuur- en waterveiligheidsdoelen van het Geactualiseerd Sigmaplan en het herbestemmen van overstromingsgevoelige signaalgebieden. Het plan wijzigt de bestemming van een aantal gebieden die op het gewestplan bestemd zijn als woongebied, woonuitbreidingsgebied, gebied voor gemeenschapsvoorzieningen met overdruk overstromingsgebied, bosgebied en KMO-zone met overdruk renovatiegebied langs de Beneden-Nete naar natuurgebied met overdruk grote eenheid natuur (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften) en gemengd openruimtegebied (artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp, alsook voor bijlage I (“het verordenend grafisch plan”) en bijlage II (“de stedenbouwkundige voorschriften bij het grafisch plan”), wordt in beginsel geboden door artikel 2.2.10, § 5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Overeenkomstig die bepaling stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek, zij het dat die termijn kan worden verlengd.

3.2. Voorts vinden artikel 1 van het ontwerp en de voormelde bijlagen I en II bijkomend rechtsgrond in de volgende bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: decreet Natuurbehoud):

- artikel 13, §§ 1 en 3, in zoverre met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden, alsook op het regelen van de toegang tot en het

gebruik van het natuurlijke milieu, en voor zover daarbij de uitvoering van bepaalde activiteiten wordt onderworpen aan voorwaarden of wordt verboden;¹

- artikel 17, § 3, eerste lid, voor zover in het plan een gebiedsdeel in overdruk wordt aangeduid als Grote Eenheid Natuur (GEN);²
- artikel 25, § 1, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in de afgebakende GEN, bij voorrang ten opzichte van de andere functies in het gebied, de natuur en het natuurlijke milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen;³
- artikel 18, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen die, binnen het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk), strekken tot een beheer van de waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur hoort;⁴
- artikel 36ter, § 1, in zoverre met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften maatregelen worden genomen ter bescherming van speciale beschermingszones in het plangebied;⁵
- in artikel 36ter, §§ 2, eerste lid, en 4, van hetzelfde decreet, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen om in een speciale beschermingszone elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort, te vermijden, en er door het opleggen van voorwaarden zorg voor wordt gedragen dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.⁶

3.3. Aangezien de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden geacht maatregelen te bevatten in het kader van de watertoets⁷, vormt ook artikel 1.3.1.1, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’, rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

VORMVEREISTEN

4.1. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed heeft op 28 september 2022 advies gegeven over de startnota voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Beneden-Nete Lier’.

¹ Zie de artikelen 1.1 en 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

² Zie artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

³ Zie artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ Zie artikel 1.2. van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁵ Zie artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁶ Zie artikel 1.1. van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁷ Zie de artikelen 1.2 en 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

4.2. Het plangebied bevat een speciale beschermingszone⁸ en een VEN-gebied⁹.

Op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet Natuurbehoud moet een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat het plan direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie, worden onderworpen aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

Op grond van artikel 26bis van hetzelfde decreet geldt een verscherpte natuurtoets voor VEN-gebieden, waarbij geen toestemming kan worden gegeven voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.

Het Agentschap Natuur en Bos keurde de passende beoordeling en de verscherpte natuurtoets, die deel uitmaken van het plan-MER, goed op 23 juni 2023.¹⁰

4.3.1. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld bij hoofdstuk II (“Milieueffectrapportage over plannen en programma’s”) van titel IV van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM).

Uit artikel 4.2.1, eerste lid, van het DABM volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma’s) van toepassing zijn op ieder plan¹¹ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.¹²

Artikel 4.2.3 van het DABM bepaalt onder meer het volgende:

“§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein

⁸ Artikel 2, 43°, van het decreet Natuurbehoud.

⁹ Artikelen 2, 23°, en 17, § 1, van het decreet Natuurbehoud.

¹⁰ En herbevestigde dit advies bij mail van 14 november 2024.

¹¹ In artikel 4.1.1, § 1, 4°, van het DABM wordt “plan of programma” als volgt gedefinieerd: “plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:

a) door een instantie op regionaal, provinciaal of gemeentelijk niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld; en

b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven.”

¹² Krachtens artikel 4.1.1, § 1, 5°, van het DABM wordt onder “project” verstaan:

“a) een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit die moet worden hervergund bij het verstrijken van de geldigheidsduur van de lopende vergunning en die bestaat uit:

- de uitvoering van bouwwerken, de totstandbrenging en in voorkomend geval de exploitatie van andere installaties, werkzaamheden of andere ingrepen in het milieu, inclusief de grondwaterwinningen en de ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of

- de exploitatie van een inrichting; dit is het hele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten; of

b) een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die wordt meegefinancierd door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking”.

gebied in een gemeentelijk of provinciaal plannings- of programma-initiatief, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer:

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1 onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied in een gemeentelijk of provinciaal plannings- of programma-initiatief 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, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.”

Uit de voornoemde bepalingen volgt dat het voorliggende plan is onderworpen aan de plan-MER-plicht.

Het plan-MER is bij het ontwerp gevoegd (bijlage V).

4.3.2. Luidens artikel 2.2.10, § 5, tweede lid, van de VCRO beoordeelt de bevoegde dienst voor milieueffectrapportage voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan de kwaliteit van het planmilieueffectrapport.

Het team Omgevingseffecten van het Departement Omgeving heeft op 10 november 2024 de kwaliteit van het planmilieueffectrapport gewaarborgd.

4.4. Luidens artikel 4.4.1, § 2, van het DABM stelt de Vlaamse Regering de criteria vast op basis waarvan de administratie beslist of de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport al dan niet vereist is. Die criteria zijn, in de vorm van een stroomdiagram met toelichting, opgenomen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 ‘houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage’.

Op 29 maart 2022 besliste het Team Externe Veiligheid van het Departement Omgeving dat er geen aanzienlijke effecten op het vlak van externe veiligheid verwacht worden en dat geen ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt.

4.5. Met toepassing van artikel 1.3.1.1, § 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 18 juli 2003, is met betrekking tot het ontworpen plan de watertoets uitgevoerd, die is geïntegreerd in het plan-MER.

4.6. Voor het overige heeft het ontwerp van het voorliggende plan de in artikel 2.2.10 van de VCRO bepaalde procedure doorlopen: de voorlopige vaststelling vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2024 en het openbaar onderzoek liep van 14 mei 2024 tot en met 12 juli 2024. Op 13 december 2024 besliste de Vlaamse Regering de termijn voor de definitieve vaststelling te verlengen met zestig dagen. De termijn om over te gaan tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt tijdens de adviesprocedure voor de Raad van State geschorst.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. De rubriek “Vormvereisten” in de aanhef dient als volgt te worden aangevuld voor het laatste gedachtestreepje:

“- De Vlaamse Regering verlengde op 13 december 2024 de termijn waarover zij beschikt om over te gaan tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Beneden-Nete Lier’.”

Bijlagen

6. In de aanhef van de bijlagen I, II, IIIa, IIIb, IV en V dient de datum “6 december 2024” in de formule “Gezien om gevoegd te worden...” vervangen te worden door de toekomstige datum van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering.

7.1. Artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, van de VCRO bepaalt dat het grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden een ruimtelijk uitvoeringsplan van toepassing is, en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften, verordenende kracht hebben. In het ontwerp zijn het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in respectievelijk bijlage I en II ervan, welke in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, overeenkomstig voornoemd artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, als “normatieve delen” worden omschreven. De toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften heeft daarentegen geen verordenende kracht. In het ontwerp is die toelichting opgenomen in een “toelichtingsnota” (bijlage IIIa), die in artikel 1, derde lid, van het ontwerp als “niet-normatief” wordt omschreven. Uit dit onderscheid volgt dat de bepalingen die zijn opgenomen in de toelichtingsnota, in tegenstelling tot de stedenbouwkundige voorschriften, slechts een verduidelijkende of concretiserende waarde hebben, in geen geval verordenend van aard zijn en bijgevolg niet in rechte afdwingbaar zijn.

Vastgesteld dient te worden dat met het onderscheid tussen de verordenende en niet-verordenende delen van een ruimtelijk uitvoeringsplan niet steeds op een zorgvuldige wijze wordt omgegaan, nu de toelichtingsnota bij een plan soms bepalingen bevat die, door de aangelegenheid waarop ze betrekking hebben en door de wijze waarop ze zijn geformuleerd, kennelijk bedoeld zijn om een verordenend karakter te hebben. Spijts het ogenschijnlijk verordenende karakter van deze bepalingen, dienen ze evenwel te worden aangemerkt als niet-normatief, aangezien ze slechts zijn

opgenomen in de toelichting bij de bedoelde stedenbouwkundige voorschriften en enkel de bepalingen die formeel zijn opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften als zijnde van verordenende aard kunnen worden beschouwd.

7.2. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften dat in uitzondering op het onbebouwde karakter van het gebied, het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur die gericht is op het gebruik van het gebied voor landbouw of hobbylandbouw toelaat, voor zover de ruimtelijk-ecologische kracht van het gemengd openruimtegebied niet wordt overschreden. In de toelichting wordt in dit opzicht nog gesteld dat serres niet toegelaten zijn. Dit wordt best in de stedenbouwkundige voorschriften zelf geëxpliciteerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC