



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.837/1

van 4 juli 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de
definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan 'Hoge Kempen fase 1''

Op 6 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse 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 'Hoge Kempen fase 1'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 juli 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 Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juli 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.¹

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het ter advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hoge Kempen – fase 1’ definitief vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp).

Het plangebied bestaat uit tien deelplannen, met name Mosselhuis De Berg (deelplan 1), Mechelse Heide-noord (deelplan 2), Op de Berg (deelplan 3), Mechels Bos-noord (deelplan 4), Mechelse Heide-zuid (deelplan 5), Mechels Bos-zuid (deelplan 6), Grote Heide (deelplan 7), Wevelsmoer (deelplan 8), Kikbeek (deelplan 9) en Molenberg (deelplan 10).

In het plangebied worden natuurgebieden afgebakend, met in overdruk tijdelijke leidingstroken en, ook in overdruk, grote eenheden natuur (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften). Er worden tevens bosgebieden aangeduid, met in overdruk tijdelijke handelingen met betrekking tot een vergunde bedrijvigheid, en grote eenheden natuur (artikel 2). Er geldt een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen (artikel 3) en leidingen, met daarin, in overdruk, een aanduiding van een hoogspanningsleiding, van enkelvoudige leidingen en van een leidingstraat (artikel 4). Er gelden ook in overdruk erfgoedlandschappen (artikel 5). Tot slot wordt een ontsluiting aangeduid met een lijnsymbool in overdruk (artikel 6).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp, alsook voor bijlage I (“het verordenend grafisch plan”) en bijlage II (“de verordenende stedenbouwkundige voorschriften”), wordt in beginsel geboden door artikel 2.2.10, § 5, van de VCRO.² 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 (hetgeen *in casu* gebeurde, zie opmerking 4.7).

¹ Op 6 juni 2025 is de adviesaanvraag in de rol van de afdeling Wetgeving ingeschreven. De op die datum ingediende tekst van het ontwerp is evenwel op 10 juni 2025 op vraag van de adviesaanvrager vervangen door een nieuwe tekst waaraan de Vlaamse regering op 6 juni 2025 haar principiële goedkeuring heeft verleend met het oog een adviesaanvraag aan de Raad van State. De afdeling Wetgeving heeft zich voor haar onderzoek op deze tekst gebaseerd.

² Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

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, landschapswaarden en bos, 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;³
- artikel 17, § 3, eerste lid, voor zover in het plan Grote Eenheden Natuur (GEN)⁴ in overdruk worden afgebakend;⁵
- artikel 18, voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften wordt voorzien in maatregelen die, binnen het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)⁶, 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;⁷
- 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;⁸
- artikel 36ter, §§ 1, 2, eerste lid, en 4 in zoverre met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften maatregelen worden genomen ter bescherming van speciale beschermingszones⁹ in het plangebied en voor zover met bepaalde stedenbouwkundige voorschriften instandhoudingsmaatregelen worden genomen binnen een speciale beschermingszone en er wordt voorzien in maatregelen ter vermindering in die zone van elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van habitats, alsook van elke betekenisvolle verstoring van een beschermde soort of van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone.¹⁰⁻¹¹

³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 en 2.1, 2.2, 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁴ De artikelen 2, 24° en 17, § 2, van het decreet Natuurbehoud.

⁵ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.5 en 2.4 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁶ Artikel 2, 23°, van het decreet Natuurbehoud. Het plangebied is deels gelegen in het VEN-gebied nr. 401 “De Hoge Kempen”.

⁷ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2 en 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁸ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.1 en 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften.

⁹ Artikel 2, 43°, van het decreet Natuurbehoud.

¹⁰ Artikel 2, 30° en 31°, van het decreet Natuurbehoud.

¹¹ Het plangebied is deels gelegen in het Habitatrichtlijngebied “BE2200035 Mechelse Heide en de Vallei van de Ziepebeek” en het gelijknamige Vogelrichtlijngebied “BE2200727 Mechelse Heide en de Vallei van de Ziepebeek”.

3.3. De stedenbouwkundige voorschriften bevatten tevens maatregelen in het kader van de watertoets, waarvoor 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 biedt.¹²

3.4. Artikel 6.2.2 van het Onroerenderfgoeddecreet¹³ machtigt de Vlaamse Regering in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een bescherming geheel of gedeeltelijk te wijzigen of op te heffen als dit vereist is omwille van het algemeen belang.

De gemachtigde bevestigde dat dit niet gebeurt in voorliggend gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Hij stelde: “In artikel 5 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt een Erfgoedlandschap aangeduid. Er worden met het voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering geen bescherming van erfgoed gewijzigd of opgeheven zodat de verwijzing naar artikel 6.2.2 onterecht is. Voor de aanduiding van het Erfgoedlandschap is wellicht een verwijzing naar VCRO (als rechtsgrond) voldoende en is er dus geen verwijzing naar het Erfgoeddecreet vereist.”

Vermits het stedenbouwkundig voorschrift niets meer doet dan het erfgoedlandschap in overdruk aanduiden en bevestigen dat het in overdruk aangeduide gebied een erfgoedlandschap is in de zin van het Onroerenderfgoeddecreet, vindt het ontwerp geen rechtsgrond in artikel 6.2.2 van het Onroerenderfgoeddecreet.

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 ‘Hoge Kempen fase 1’.

4.2. Het plangebied ligt deels in speciale beschermingszones.

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.

In de kwaliteitsbeoordeling van het planMER staat het volgende te lezen:

“Het plan-MER bevat een voortoets passende beoordeling (§5.4.6 van het plan-MER) gezien de ligging van het Habitatrichtlijngebied en Vogelrichtlijngebied

¹² Zie bijvoorbeeld de artikelen 1.2 en 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

¹³ Decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’.

‘Mechelse heide en vallei van de Ziepbeek’ (BE2200035 & BE2200727). Het advies van het Agentschap Natuur en Bos (dd. 7 mei 2025) verklaarde zich hiermee akkoord.”¹⁴

4.3. Op grond van artikel 26*bis* 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.

In de kwaliteitsbeoordeling van het planMER wordt vermeld dat “ook een toets aan VEN-gebied (§5.4.7 van het plan-MER) [werd] opgenomen gezien de ligging van het VEN-gebied nr. 401 ‘De Hoge Kempen’ in het plangebied” en verder dat de “opmaak van een verscherpte natuurtoets [...] niet noodzakelijk [wordt] geacht”.

Gelet op het ontbreken in het dossier van het in artikel 26*bis*, § 2, van het decreet Natuurbehoud vereiste advies¹⁵ maakt de afdeling Wetgeving dan ook een voorbehoud.

4.4.1. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld bij hoofdstuk II (“Milieueffectrapportage over plannen en programma’s”) van titel IV van het DABM.¹⁶

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 plan¹⁷ dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.¹⁸

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.

¹⁴ Per mail van 7 mei 2025 bevestigt het Agentschap dat deze voortoets volstaat en dat een passende beoordeling niet vereist is.

¹⁵ In de rubriek “Vormvereisten” wordt verwezen naar een advies van het Agentschap Natuur en Bos “over het voorontwerp”.

¹⁶ Decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

¹⁷ 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.”

¹⁸ 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”.

§ 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 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 in beginsel is onderworpen aan de plan-MER-plicht.

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

4.4.2. 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 8 mei 2025 de kwaliteit van het planmilieueffectrapport gewaarborgd.

4.5. 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’.

Het team Omgevingseffecten van het Departement Omgeving oordeelde op 24 november 2023 (dossier RVR-AV-3234) dat er voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hoge Kempen fase 1’ geen ruimtelijk veiligheidsrapport moet worden opgemaakt.

4.6. 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.

4.7. 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 17 mei 2024 en het openbaar onderzoek liep van 13 augustus 2024 tot en met 11 oktober 2024. Op 14 maart 2025 besliste de Vlaamse Regering de termijn voor de definitieve vaststelling te verleggen 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

Bijlagen

5.1. 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.

5.2. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften dat het volgende toelaat:

“Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijk milieu en van de landschapswaarden zijn toegelaten. Voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het natuurgebied niet wordt overschreden zijn de volgende handelingen toegelaten:

- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur in functie van de sociale, educatieve en recreatieve functies van het natuurgebied;

- het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen. Bestaande openbare wegen en nutsleidingen kunnen verplaatst worden voor zover dat noodzakelijk is voor de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijke milieu, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.”

In de toelichting wordt hierbij het volgende gesteld:

“In het gebied zijn uitsluitend gebouwen toegelaten die noodzakelijk zijn voor het beheer van of het toezicht op het betrokken natuurgebied, op voorwaarde dat ze niet gebruikt worden als permanente woning. Het gaat om gebouwen en constructies met een beperkte omvang (schuilplaats, bergplaats voor materiaal...). Dergelijke bebouwing kan slechts toegelaten worden voor zover ze landschappelijk inpasbaar is en in verhouding staat tot het natuurgebied.”

Dit wordt best in de stedenbouwkundige voorschriften zelf geëxpliciteerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC