

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van
bijkomende subcategorieën van gebiedsaanduiding binnen de
categorie van gebiedsaanduiding landbouw
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Artikel 2.2.6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bevat de “categorieën van gebiedsaanduiding” die verplicht moeten worden gebruikt bij opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Elk stedenbouwkundig voorschrift moet ressorteren onder één van de categorieën of subcategorieën van gebiedsaanduiding.

Er bestaat betwisting over de categorie waaronder “agrarische gebieden met overdruk natuurverweving” en “agrarische gebieden met ecologisch belang” moeten worden ondergebracht.

Daarom creëert dit besluit bijkomende subcategorieën binnen de categorie “landbouw” waarin de betrokken voorschriften kunnen worden ondergebracht.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit dossier heeft betrekking op het beleidsveld ruimtelijke ordening.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2025/190 van 6 juni 2025.

Het advies van de Inspectie van Financiën, gegeven op 6 juni 2025, wordt besproken in punt 3A.

De Vlaamse Regering keurde het besluit principieel goed op 4 juli 2025 (VR 2025 0407 DOC.0585/2).

De Raad van State bracht advies uit op 14 augustus 2025 (advies nr. 78.003/1/V). Het advies is als bijlage gevoegd bij deze nota. Het wordt besproken onder punt 4 van deze nota.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

De bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) voorzien dat binnen de vooropgestelde 750.000 ha agrarisch gebied (bestemmingscategorie 'landbouw') maximum 70.000 ha via een overdruk op de bestemming als "natuurverwevingsgebied" zal aangeduid worden. Die aanduiding houdt in dat in die agrarische gebieden ook natuurwaarden belangrijk zijn en past binnen de differentiatie van de agrarische structuur die het RSV beoogde. De agrarische gebieden met overdruk natuurverwevingsgebied zijn dus volgens het RSV een onderdeel van de 750.000 ha agrarisch gebied binnen de bestemmingscategorie 'landbouw'.

In het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt gesteld dat natuurlijke en agrarische structuur elkaar overlappen in de gebieden met overdruk natuurverwevingsgebied. Ze komen dus verweven voor.

In (gewestelijke) ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt soms gebruik gemaakt van het voorschrift "agrarisch gebied met ecologisch belang" dat eerder al in gewestplanwijzigingen werd gebruikt. Met dergelijk voorschrift wordt een gebied bestemd voor de beroepslandbouw, met dien verstande dat aan de uitoefening van die beroepslandbouw randvoorwaarden worden gesteld in functie van de instandhouding of het herstel van natuurwaarden die aanwezig zijn of waren in het betrokken gebied. Deze aanduiding past, net als de aanduiding van agrarische gebieden met overdruk natuurverweving, in de door het RSV beoogde differentiatie van de agrarische structuur.

In de typevoorschriften die als bijlage zijn gevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, worden landbouw en natuur "nevensgeschikte functies" genoemd in de agrarische gebieden met overdruk natuurverweving. Het voorschrift wordt echter duidelijk tot de groep voorschriften voor agrarisch gebied gerekend. Er zijn vier typevoorschriften voorzien in de categorie van gebiedsaanduiding "landbouw". "Overdruk natuurverweving op landbouw" is als vierde type (4.4) weergegeven onder de categorie "4. Landbouw". Merk op dat in het typevoorschriftenbesluit van 2008 dus reeds sprake is van het begrip "categorie van gebiedsaanduiding".

De gebiedsaanduiding "Agrarisch gebied met ecologisch belang" is niet opgenomen in de typevoorschriften. Daar waar het voorschrift gebruikt werd in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, worden landbouw en natuur in de toelichting bij het voorschrift "nevensgeschikte functies" genoemd.

Met het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid werd in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (daarna gecoördineerd tot de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) een opsomming van categorieën van gebiedsaanduiding ingevoerd. Voortaan moest elk stedenbouwkundig voorschrift dat gebruikt werd in een ruimtelijk uitvoeringsplan onder één van die gebiedscategorieën ondergebracht worden. Die regeling is thans te vinden in artikel 2.2.6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Gelet op de hierboven aangehaalde vermeldingen in het RSV werden de agrarische gebieden met overdruk natuurverweving die aangeduid werden in (gewestelijke) ruimtelijke uitvoeringsplannen ondergebracht onder de categorie van gebiedsaanduiding "landbouw".

Bij arrest nr. 237.639 van 14 maart 2017 vernietigde de Raad van State een (gemeentelijk) ruimtelijk uitvoeringsplan waarin agrarisch gebied met ecologisch belang was aangeduid, omdat het betrokken voorschrift was ondergebracht onder de categorie van gebiedsaanduiding "landbouw". De Raad was

van oordeel dat, gelet op de bewoordingen van het voorschrift en de toelichting bij het voorschrift, agrarische activiteiten en natuurbehoud en -ontwikkeling beide als hoofdbestemmingen moeten worden beschouwd waardoor het voorschrift onterecht was ondergebracht onder de subcategorie van gebiedsaanduiding “agrarisch gebied” (“in hoofdzaak bestemd voor beroepslandbouw”) binnen de hoofdcategorie “landbouw”. De Raad oordeelde dat door deze foutieve toewijzing het betrokken onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan onwettig was. Naar aanleiding van dit arrest is sindsdien de gebiedsaanduiding agrarisch gebied met ecologisch belang (in gewestelijke RUPs) ondergebracht onder de (hoofd)categorie “overig groen”, meer bepaald onder de subcategorie “gemengd open ruimtegebied”. Deze subcategorie betreft volgens huidig artikel 2.2.6, §2, tweede lid, 6°, a), VCRO: “gemengd openruimtegebied, waarbij natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevensgeschikte functies zijn”.

Er is dus, voor wat betreft de agrarische gebieden met ecologisch belang maar ook voor de agrarische gebieden met overdruk natuurverweving, een discrepantie tussen enerzijds de gebiedscategorisering die in lijn ligt met het Raad van State-arrest uit 2017 en anderzijds een categorisering die rekening houdt met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen waarbij agrarische gebieden met ecologisch belang of met overdruk natuurverweving behoren deel uitmaken van de agrarische structuur.

Voorliggend besluit strekt ertoe te verduidelijken dat de agrarische gebieden met overdruk natuurverweving wel degelijk tot de agrarische gebieden moeten worden gerekend, zoals ook door het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bedoeld. Hiertoe is het aangewezen binnen de categorie van gebiedsaanduiding “landbouw” een bijkomende subcategorieën te onderscheiden die specifiek bedoeld is voor gebieden die wel degelijk bestemd zijn voor beroepslandbouw, maar waar instandhouding, ontwikkeling en herstel van natuur- en landschapswaarden toegelaten zijn, en/of waar aan de uitoefening van de beroepslandbouw randvoorwaarden worden gesteld in functie van die natuur- of landschapswaarden. Deze voorwaarden kunnen desgevallend een bouwverbod inhouden (vgl. met de bouwvrije agrarische gebieden). Met artikel 2.2.6, §2, vierde lid, VCRO heeft de decreetgever de Vlaamse Regering gemachtigd om bijkomende subcategorieën van gebiedsaanduiding te bepalen. Door deze subcategorie van gebiedsaanduiding te bepalen, is er duidelijkheid over de (sub)categorie waarin de (gebieden beheerst door de) voorschriften agrarisch gebied met overdruk natuurverweving of met ecologisch belang moeten ondergebracht worden.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 van het ontwerp besluit creëert, in opvolging van de nood zoals in de in de algemene toelichting beschreven, bijkomende subcategorieën van gebiedsaanduiding binnen de (hoofd)categorie landbouw.

Artikel 2 van het ontwerp bevat de gebruikelijke uitvoeringsregeling.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Zie de nota aan de Vlaamse Regering waarmee het voorontwerp van besluit werd geagendeerd voor principiële goedkeuring (VR 2025 0407 DOC.0585/1). Bij advies van 6 juni 2025 heeft de Inspecteur van Financiën de afwezigheid van een financiële weerslag bevestigd.

B. ESR-TOETS

Zie de nota aan de Vlaamse Regering waarmee het voorontwerp van besluit werd geagendeerd voor principiële goedkeuring (VR 2025 0407 DOC.0585/1). Er is geen relatie met of invloed op de toepassing van het Europese stelsel van nationale en regionale rekeningen.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Zie de nota aan de Vlaamse Regering waarmee het voorontwerp van besluit werd geagendeerd voor principiële goedkeuring (VR 2025 0407 DOC.0585/1). Het voorstel heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Zie de nota aan de Vlaamse Regering waarmee het voorontwerp van besluit werd geagendeerd voor principiële goedkeuring (VR 2025 0407 DOC.0585/1). Het voorstel heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4 ADVIES RAAD VAN STATE

De Raad van State bracht advies uit over het principiële goedgekeurde besluit op 14 augustus 2025 (advies nr. 78.003/1/V). Het advies is als bijlage bij deze nota gevoegd.

De Raad formuleert een opmerking over de vormvereisten voor (de totstandkoming van) het besluit, en één redactionele opmerking.

Wat betreft de vormvereisten

De Raad haalt het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke ordening en Onroerend Erfgoed (SARO) aan voor wat betreft de gevallen waarin verplicht advies gevraagd moeten worden aan de SARO. De Raad stelt dat de ontworpen regeling zou kunnen worden aangemerkt als een basisuitvoeringsbesluit in de zin van de geciteerde bepaling, en raadt aan om alsnog een SARO-advies in te winnen over het ontwerpbesluit.

Artikel 3, § 2, 2°, van het SARO-decreet legt inderdaad een adviesverplichting op voor “de ontwerpen van reglementair of organiek besluit van de Vlaamse Regering, die de Vlaamse Regering beschouwt als basisuitvoeringsbesluiten inzake ruimtelijke ordening of onroerend erfgoed en die daarom van strategisch belang zijn”.

Die bepaling is vergelijkbaar met deze van artikel III.94, §2 Bestuursdecreet, dat luidt: “De leden van de Vlaamse Regering zijn verplicht om advies te vragen aan de strategische adviesraad, die bevoegd is voor de betrokken beleidsmaterie, over een voorontwerp van decreet of een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat van strategisch belang is. (...) Onder ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die van strategisch belang zijn, wordt verstaan: ontwerpen van reglementair of organiek besluit die uitvoering geven aan de inhoud van een decreet en waarvan de Vlaamse Regering beslist dat het basisuitvoeringsbesluiten zijn.

De tekst van beide bepalingen (SARO-decreet enerzijds en Bestuursdecreet anderzijds) houdt in dat de insteek van de adviesverplichting is dat een besluit aangemerkt wordt als “basisuitvoeringsbesluit” voor een decretale tekst. Daaruit volgt dan dat het van strategisch belang is (en niet omgekeerd).

O.i. kan het besluit tot aanduiding van twee bijkomende subcategorieën van gebiedsaanduiding binnen de hoofdcategorie “agrarisch gebied” geen “basisuitvoeringsbesluit” voor de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening genoemd worden, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Vrijstellingenbesluit, het besluit over het geïntegreerd planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen e.d.

Voor haar aanbeveling om de SARO te raadplegen wijst de Raad van State op “de ontstaansgeschiedenis van de ontworpen regeling, zoals toegelicht in de motivering van het ontworpen besluit, en het belang van de categorieën van gebiedsaanduiding voor de stedenbouwkundige voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen”. Dat het besluit beleidsmatig relevant is, en in dat opzicht “strategisch” zou kunnen worden genoemd, maakt van dat besluit nog geen “basisuitvoeringsbesluit” voor de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Bijgevolg lijkt ons dat ter gelegenheid van de principiële goedkeuring terecht geoordeeld werd dat het voorontwerp van besluit niet verplicht moest worden voorgelegd aan de SARO.

Belangrijk om te vermelden is vervolgens dat het voorontwerp van besluit voorafgaand aan de principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering besproken is geweest binnen de schoot van C-Agnas. Dit is het “Coördinatieplatform van de Afbakening van de Gebieden van de Natuurlijke en Agrarische structuur”, door de Vlaamse Regering opgericht om de planningsprocessen voor de afbakening van agrarische en natuurlijke structuur te coördineren en aan te sturen. In C-Agnas zitten naast vertegenwoordigers van de kabinetten en administraties ook VVSG, VVP, Boerenbond, Algemeen Boerensyndicaat, Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu. Dat zijn organisaties die ook zitting hebben in de SARO, en wel die organisaties die het meest betrokken zijn bij het open ruimtebeleid. Door de bespreking van het voorontwerp van besluit op een vergadering van C-Agnas op 12 juni 2025 hebben de bewuste organisaties zich kunnen uitspreken over het besluit. De bespreking gaf geen aanleiding tot wijziging van de inhoud van het voorontwerp van besluit.

Wat betreft de redactie van de tekst

Met verwijzing naar de bewoordingen van de decreetstekst die rechtsgrond biedt voor het besluit (“Artikel 2.2.6, § 2, vierde lid, VCRO: “De Vlaamse Regering kan bijkomende subcategorieën van gebiedsaanduiding bepalen”), adviseerde de Raad om in artikel 1 van het besluit niet te schrijven dat er bijkomende subcategorieën van gebiedsaanduiding worden “onderscheiden”, maar wel dat die subcategorieën worden “bepaald”.

De voorgestelde tekstwijziging is doorgevoerd.

Daarnaast is ook een andere louter redactionele correctie gebeurd: de titel van het besluit vermeldde de creatie van “een” bijkomende subcategorie van gebiedsaanduiding – enkelvoud, terwijl er twee bijkomende subcategorieën worden bepaald. De formulering van de titel is gealigneerd op de inhoud van het besluit en vermeldt dus thans de bepaling van bijkomende subcategorieën van gebiedsaanduiding (meervoud).

In de aanhef van het besluit is het nummer en de datum van het Raad van State-advies vermeld.

5 VERDER TRAJECT

Na goedkeuring door de Vlaamse Regering kan het besluit gepubliceerd worden in het Belgisch Staatsblad. Bij gebreke aan specifieke bepaling van inwerkingtreding zal het besluit in werking treden 10 dagen na publicatie. Vanaf dan kunnen bij de (definitieve) vaststelling van RUPs gebieden toegewezen worden aan de bijkomend bepaalde subcategorieën van gebiedsaanduiding. Merk op dat

de goedkeuring en inwerkingtreding van het besluit geen impact heeft op toewijzingen aan gebiedscategorieën die in het verleden zijn gebeurd.

Zoals reeds in de nota aan de Vlaamse Regering in functie van de principiële goedkeuring werd vermeld, zullen voorde duidelijkheid en helderheid de subcategorieën nadien ook via decreet toegevoegd worden aan de VCRO art. 2.2.6. § 2.

6 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan bovengenoemd ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van bijkomende subcategorieën van gebiedsaanduiding binnen de categorie van gebiedsaanduiding landbouw;
- 2° de Vlaamse minister van omgeving en landbouw te gelasten het voormelde besluit te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS

Bijlagen

- Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van bijkomende subcategorieën van gebiedsaanduiding binnen de categorie van gebiedsaanduiding landbouw;
- Advies nr. 78.003/1/V van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 14 augustus 2025.