RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 264.551 van 17 oktober 2025
in de zaak A. 241.562/X-18.630

In zake: de GEMEENTE AARTSELAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Lisa Duquet
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de PROVINCIE ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts en
Pieter-Jan Van De Weyer
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Brusselmans
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Scheldestraat 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 maart 2024, strekt tot de nietigverklaring van "het besluit van 26 oktober 2023 van de provincieraad van de provincie Antwerpen houdende het provinciaal beleidsplan ruimte".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 september 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Defoort, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Annelies Geerts, die *loco* advocaten Floris Sebreghts en Pieter-Jan Van De Weyer verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Wannes Op de Becq, die *loco* advocaat Stijn Brusselmans verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

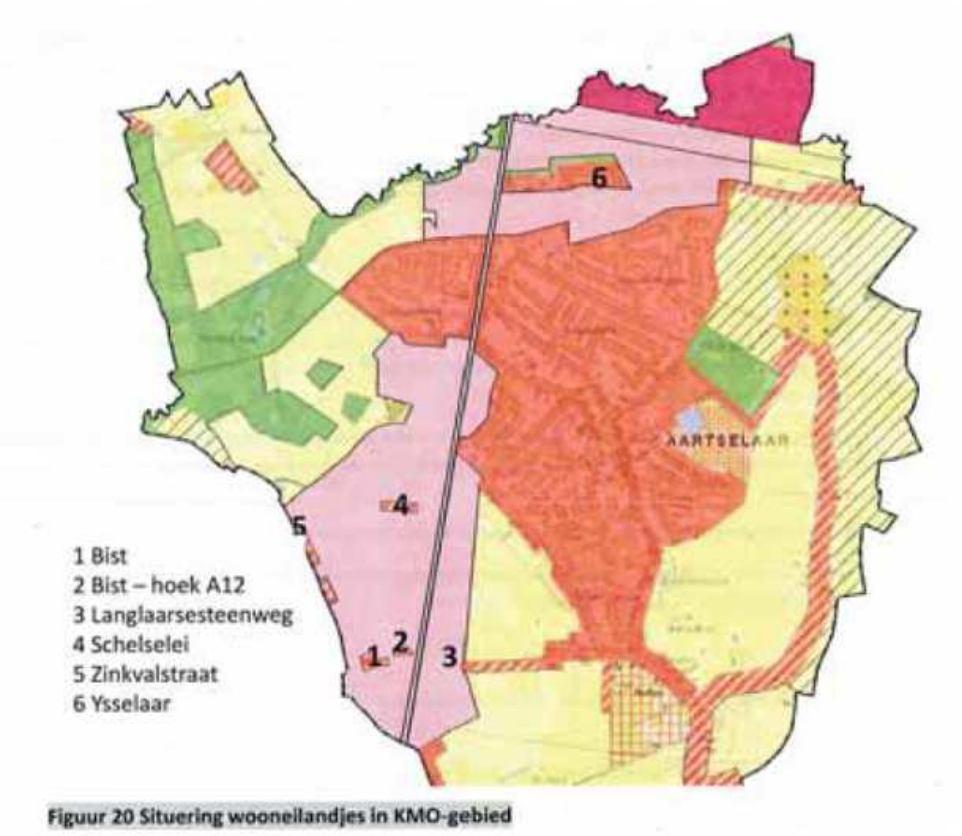
III. Feiten

3.1. Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) van de gemeente Aartselaar werd door de gemeenteraad van de gemeente definitief vastgesteld Aartselaar op 16 februari 2005 en door de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen goedgekeurd op 28 april 2005.

Op 10 september 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Aartselaar de partiële herziening van het GRS definitief vast. Op 6 december 2018

verleent de deputatie van de provincie Antwerpen (gedeeltelijke) goedkeuring aan deze partiële herziening van het GRS.

3.2. Op het grondgebied van de gemeente Aartselaar bevinden zich zes wooneilanden die niet aansluiten bij de woonkernen, maar omgeven zijn door KMO-gebied. Eén van die wooneilanden is de wijk Ysselaar. Dit wooneiland wordt op de kaart hierna met het nummer 6 aangeduid, en is gelegen langs de A12 (Boomsesteenweg):



Figuur 20 Situering wooneilandjes in KMO-gebied

3.3. Het wooneiland Ysselaar wordt overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen omgeven door een gebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO's:

3.4. Bij de herziening van het GRS wordt melding gemaakt van "verder onderzoek en overleg met de betrokkenen" teneinde ontwikkelingsperspectieven te formuleren voor de wooneilanden. In het bijzonder wat het wooneiland Ysselaar betreft, worden het doorgaand verkeer en de impact van het vrachtverkeer vermeld als elementen om rekening mee te houden bij de daartoe te maken afweging.

Eveneens bij de herziening van het GRS wordt in het richtinggevende gedeelte van het GRS, in het onderdeel over de gewenste ruimtelijk-economische structuur en meer bepaald onder 4.3.2 'Suggesties voor elementen van bovenlokaal belang', de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) in het vooruitzicht gesteld, teneinde de mogelijke functies in het KMO-gebied langs de A12 te verduidelijken:

> "Verduidelijken mogelijke functies in KMO-gebied A12 d.m.v. een RUP
> Vandaag is het bedrijventerrein langsheen de A12 louter bestemd als KMO-gebied. Conform een geldende gemeentelijke verordening zijn de KMO-gebieden in hoofdzaak bestemd voor bedrijven die zich bezighouden met verwerking, productie, distributie, logistiek opslag en transport.
> De gemeente wenst voor dit gebied een RUP op te maken met flexibele voorschriften die het gebied bestemd naar een zone voor KMO's en

> ambachtelijke bedrijven. Verder zullen ook enkele functies worden toegelaten die minder inpasbaar zijn met de woonomgeving doch beter inpasbaar zijn met deze as van bedrijvigheid, gezien hun schaalniveau of gezien hun effecten inzake milieuhinder (bv. geluid, enz.)
> Er zal ook een ruimtelijke visie voor de verschillende type activiteiten worden opgenomen in het RUP. Hierbij zal erover gewaakt worden dat de nevenactiviteiten zoals leisure slechts een beperkter aandeel van de activiteitenas blijven vormen."

In het bindende gedeelte van het GRS wordt daartoe bij de herziening van het GRS het volgende ingeschreven:

> "RKB 17: Opmaak van een RUP voor het bedrijventerrein langs de A12:
> Opstellen van meer flexibele voorschriften, die ook functies toelaten die minder inpasbaar zijn met de woonomgeving doch beter inpasbaar zijn met deze as van bedrijvigheid. De activiteitenas vormt in principe een bovenlokale bevoegdheid, er kan echter in overleg bekeken worden of dit RUP ook door de gemeente kan worden opgesteld."

3.5. Het GRS bevat ook 'doelstellingen en maatregelen op lokaal niveau' voor de realisatie van de gewenste ruimtelijk-economische structuur. Voor het bedrijventerrein Ysselaar wordt een RUP aangekondigd om de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijventerrein af te stemmen op de woonomgeving. Bij de herziening van het GRS worden daartoe de volgende (aangepaste) bepalingen ingeschreven in het GRS:

> "[…]
> Een ander aandachtspunt voor dit bedrijventerrein is de ligging van woonwijk Ysselaar temidden van deze bedrijvenzone. De bedrijvigheid langs de Mastboomstraat wordt anno 2017 ontsloten via de woonwijk Ysselaar. Een meer directe ontsluiting voor de bedrijvigheid naar de A12, losgekoppeld van de woonwijk wordt nagestreefd. Op het centrale deel van de bedrijvenzone worden daarom enkel kleinschaligere en niet sterk verkeersgenererende activiteiten toegelaten. De visie ten aanzien van de ontsluiting van het gebied wordt bekeken in het gemeentelijk mobiliteitsplan."

Het bindende gedeelte van het GRS bevat daartoe de volgende (bindende) voorschriften:

> "RKB 10: de gemeente zal een RUP opmaken voor een lokaal bedrijventerrein
> Indien het gebied niet opgenomen wordt binnen het GRUP voor de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen, zal de gemeente een RUP opmaken voor het centrale deel van de bedrijvenzone tussen de Dijkstraat en de A12, dat ontsloten wordt via de woonwijk Ysselaar.
> Het RUP zal het gebied bestemmen voor lokale bedrijvigheid. Het uitvoeringsplan zal tevens voorzien in het behoud van de huidige tertiaire functies, evenwel zonder uitbreiding van de tertiaire activiteiten toe te laten.
> Indien het gebied opgenomen wordt binnen het GRUP voor de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen, zal de gemeente ijveren voor de aanduiding van de volledige bedrijvenzone tussen de Dijkstraat en de A12 als een lokaal bedrijventerrein type 2; een gebied waar een menging van lokale en regionale bedrijvigheid mogelijk is. In dit geval zal ze voorstellen om in het centrale deel langs de Mastboomstraat, dat ontsloten wordt via de woonwijk Ysselaar, enkel kleinschaligere en niet sterk verkeersgenererende activiteiten toe te laten."

3.6. Op 24 januari 2019 neemt de provincieraad van de provincie Antwerpen de startbeslissing voor de opmaak van het provinciaal beleidsplan ruimte Antwerpen (hierna: het PBRA).

3.7. Op 23 mei 2019 keurt de provincieraad van de provincie Antwerpen de conceptnota voor het PBRA goed.

3.8. De kennisgevingsnota voor een planmilieueffectrapport (plan-MER) voor het PBRA wordt volledig verklaard op 9 januari 2020 en wordt ter inzage gelegd in elke stad en gemeente van de provincie Antwerpen.

3.9. Op 27 oktober 2022 stelt de provincieraad van de provincie Antwerpen het ontwerp van het PBRA voorlopig vast.

3.10. Van 16 december 2022 tot 15 maart 2023 wordt een openbaar onderzoek over het ontwerp van het PBRA en over het ontwerp van het plan-MER in alle betrokken gemeenten georganiseerd. Tijdens het openbaar onderzoek brengt onder andere de gemeente Aartselaar een advies uit. De gemeente vermeldt dat "[e]nkel en alleen wanneer er in de toekomst een rechtstreekse ontsluiting van het bedrijventerrein kan gevonden en gerealiseerd worden […] activiteiten die meer verkeer genereren [zouden] kunnen worden toegelaten".

3.11. Op 26 juni 2023 brengt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (de Procoro) van de provincie Antwerpen een advies uit over het PBRA en over het bijhorende plan-MER, en worden een aantal aanpassingen voorgesteld.

3.12. Op 20 september 2023 keurt het team Omgevingseffecten van het Vlaamse Gewest het plan-MER voor het PBRA goed.

3.13. Met het bestreden besluit van 26 oktober 2023 stelt de provincieraad van de provincie Antwerpen het PBRA definitief vast. Het PBRA bestaat uit een strategische visie en de drie beleidskaders ‘Sterke netwerken: ruimte en mobiliteit’, ‘Levendige kernen’ en ‘Verdichten en ontdichten van de ruimte’.

3.14. Het PBRA bevat een bijlage ‘Onderdelen uit de GRS’en die niet langer geldig zijn’. Daarin wordt, per gemeente, aangeduid en gemotiveerd welke passages uit het GRS van een gemeente niet in overeenstemming zijn met de bepalingen uit het PBRA.

3.15.1. Van de richtinggevende bepalingen van het GRS worden de volgende geschrapte onderdelen geacht niet in overeenstemming te zijn met de bepalingen van het PBRA (Herziening GRS – Richtinggevend deel – 4. Deelstructuren – 4.3 Gewenste ruimtelijke-economische structuur – Bedrijventerrein Ysselaar: afstemming ontwikkelingsmogelijkheden bedrijventerrein op woonomgeving en beekvallei p. 82):

> “Een ander aandachtspunt voor dit bedrijventerrein is de ligging van woonwijk Ysselaar temidden van deze bedrijvenzone. De bedrijvigheid langs de Mastboomstraat wordt anno 2017 ontsloten via de woonwijk Ysselaar. Een meer directe ontsluiting voor de bedrijvigheid naar de Al2, losgekoppeld van de woonwijk wordt nagestreefd. ~~Op het centrale deel van de bedrijvenzone worden daarom enkel kleinschaligere en niet sterk verkeersgenererende activiteiten toegelaten.~~
> De visie ten aanzien van de ontsluiting van het gebied wordt bekeken in het gemeentelijk mobiliteitsplan.”

De motivering daarvan is de volgende:

> "Het doorstreepte onderdeel is niet in overeenstemming met de bepalingen uit het beleidsplan ruimte van de provincie Antwerpen.
> Op p. 46 van het beleidskader 'Verdichten en ontdichten van de ruimte' - Bedrijvigheid staat dat we in de kern inzetten op verweefbare bedrijvigheid waardoor we de bedrijventerreinen maximaal kunnen vrijwaren voor bedrijvigheid die niet of moeilijk combineerbaar is met wonen. Bovendien moeten we ook op de bedrijventerreinen voldoende waakzaam blijven voor de noden van specifieke ruimtevragers zoals het vrijwaren van grote kavels voor grootschalige ruimtevragers. Dit zijn bijvoorbeeld bedrijven met een grote ruimtevraag, watergebonden bedrijvigheid, bedrijven die nood hebben aan specifieke vestigingsmilieus, zoals de haven, het spoor, …
> Als we bedrijventerreinen maximaal willen vrijwaren voor bedrijven die niet verweefbaar zijn met een woonfunctie, dan worden er best geen bijkomende beperkingen opgelegd aan [het] type bedrijvigheid op een bedrijventerrein. Uiteraard gaan we bij het bepalen van de ontwikkelingsmogelijkheden (stimuleren of ontmoedigen van bijkomend economisch aanbod), altijd uit van de kenmerken van de ruimte en omgeving (mobiliteit, draagkracht, …) en de karakteristieken van de bedrijvigheid (activiteit, energievraag, …).
> We leggen geen beperkingen op aan economische ontwikkeling. Het hinderlijke karakter van een bedrijf is niet afhankelijk van de schaal. Een kleinschalig bedrijf kan ook hinderlijk zijn. We laten de afweging afhangen van de kenmerken van de omgeving, die van het bedrijf en bestaande wetgeving zoals de VLAREM, in plaats van al op voorhand al op basis van schaalgrootte te verankeren. De gemeente is bevoegd om de afweging rond hinder op haar grondgebied te maken, de provincie kijkt naar het cumulatieve effect van het verdwijnen [van] ruimte voor bedrijvigheid op haar grondgebied en is op die manier bevoegd."

3.15.2. Van de bindende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Aartselaar worden de volgende onderdelen geschrapt als zijnde niet in overeenstemming met de bepalingen van het PBRA (GRS – bindend gedeelte – RKB 10: de gemeente zal een RUP opmaken voor een lokaal bedrijventerrein – p. 8):

> "Een ander aandachtspunt voor dit bedrijventerrein is de ligging van woonwijk Ysselaar temidden van deze bedrijvenzone. De bedrijvigheid langs de Mastboomstraat wordt anno 2017 ontsloten via de woonwijk Ysselaar. Een meer directe ontsluiting voor de bedrijvigheid naar de Al2, losgekoppeld van de woonwijk wordt nagestreefd~~. Op het centrale deel van de bedrijvenzone worden daarom enkel kleinschaligere en niet sterk verkeersgenererende activiteiten toegelaten.~~

De visie ten aanzien van de ontsluiting van het gebied wordt bekeken in het gemeentelijk mobiliteitsplan."

De motivering hiervoor is dezelfde als deze vermeld onder randnummer 3.15.1.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Op de vraag van het Vlaamse Gewest om buiten de zaak te worden gesteld, wordt niet ingegaan. De rechtspleging voor de Raad van State is van inquisitoriale aard, wat onder meer betekent dat de Raad van State degene als verwerende partij aanwijst die hem voor het vervullen van die rol het meest geschikt voorkomt. De verzoekende partij betwist in haar middelen de wettigheid van het door het team Omgevingseffecten goedgekeurde plan-MER. Aangezien het team Omgevingseffecten onder het Vlaamse Gewest ressorteert, past het om het Vlaamse Gewest mede als verwerende partij aan te duiden.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van "artikel 2.1.1, § 1, vierde lid, 1° en § 3 VCRO; artikel 2, § 2 van het Decreet Lokaal Bestuur met inbegrip van het subsidiariteitsbeginsel; artikel 2, § 1 en § 2 Provinciedecreet; de artikelen 214 en 216, § 1 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving; de bevoegdheidsregels voor de bepaling van de gemeentelijke bevoegdheden uit het RSV, o.a. de bevoegdheidsregels en taakstellingen voor lokale bedrijvigheid en wonen en het subsidiariteitsbeginsel; de hiërarchie der rechtsnormen; het motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur".

Samengevat voert zij het volgende aan:

> "De verwerende partij overschrijdt haar bevoegdheid door aan de verzoekende partij dwingende regels op te leggen voor de ruimtelijke lokalisatie en ontwikkeling van de bedrijvenzones binnen de gemeente Aartselaar.
> De verwerende partij handelt onzorgvuldig door de belangen van de verzoekende partij zoals veruitwendigd in haar GRS – goedgekeurd door de verwerende partij zelf – en in het negatieve advies van de gemeenteraad over het voornemen om de passages te schrappen – niet te betrekken en af te wegen in haar besluitvorming, en zonder enig actueel kwantitatief behoeftenonderzoek, zonder enig onderzoek naar een eventuele streekgerichte herverdeling, zonder enig onderzoek naar de locatiekenmerken van de bestemde terreinen."

Beoordeling

6.1. Artikel 2.1.1, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) bepaalt dat ruimtelijke beleidsplannen worden opgemaakt op drie onderscheiden bestuursniveaus: het niveau van het Vlaamse Gewest, van de provincie en het (inter)gemeentelijk niveau.

6.2.1. Het decreet van 8 december 2017 'houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving' (hierna: het decreet van 8 december 2017) voorziet in een overgangsregeling bij de overgang van ruimtelijke structuurplannen naar beleidsplannen ruimte. Zo bepaalt artikel 214, § 1, eerste lid, van dit decreet dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) van kracht blijft tot het wordt vervangen door het eerste Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Uit de parlementaire voorbereiding bij het voormelde decreet blijkt dat die overgangsbepaling niet mag worden opgevat in de zin dat het RSV tijdens de overgangsfase nog als toetsings- of beoordelingsgrond wordt gehanteerd bij de opmaak van nieuwe provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen. In de parlementaire voorbereiding wordt daarover het volgende vermeld:

> "De regelingen met betrekking tot de doorwerking en juridische waarde van het RSV blijven van toepassing zolang dit plan van kracht is.
> Het is echter niet de bedoeling dat het RSV gebruikt wordt als toetsings- of beoordelingsgrond voor nieuwe provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen, noch ten aanzien van provinciale en gemeentelijke RUP's die vastgesteld worden nadat een eerste provinciaal of gemeentelijk beleidsplan is vastgesteld. Deze schakelen zich immers in een inhoudelijke planningslogica in die op een aantal aspecten verschilt van de opties en keuzes in het RSV." (*Parl. St.* Vl. Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, 191)

6.2.2. Het tweede lid van artikel 2.1.1, § 3, VCRO schrijft voor dat "[b]ij het formuleren van keuzes, doelstellingen, eigen engagementen en verwachtingen ten aanzien van andere actoren die in het ruimtelijk beleidsplan worden opgenomen, […] rekening [wordt] gehouden met de bevoegdheidsbepalende regels uit het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, het Provinciedecreet, het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevings-vergunning en andere regelgeving die relevant is voor het thema in kwestie."

Artikel 2, § 2, van het provinciedecreet luidt:

> "§ 2. Overeenkomstig artikel 41 van de gecoördineerde Grondwet zijn de provincies bevoegd voor de regeling van de provinciale belangen. Tot die provinciale belangen behoren met name:
> 1° de bovenlokale taakbehartiging. Een taakbehartiging is bovenlokaal als ze aangelegenheden van lokaal gemeentelijk belang overstijgt, voor zover ze streekgericht blijft en gericht is op realisaties binnen de grenzen van het grondgebied van de provincie;
> 2° ondersteunende taken op verzoek van andere overheden;
> 3° het nemen van initiatieven met het oog op gebiedsgerichte samenwerking tussen besturen in een regio, met inbegrip van samenwerkingsverbanden met of zonder rechtspersoonlijkheid, binnen de grenzen, vastgelegd door de Vlaamse Regering, zonder afbreuk te doen aan de bepalingen van deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.
> Alleen als dat bij decreet uitdrukkelijk is bepaald, kunnen de provincies de medewerking van de gemeenten regelen."

6.2.3. De 'bovenlokale taakbehartiging' behoort volgens artikel 2, § 2, eerste lid, 1°, van het provinciedecreet tot de 'provinciale belangen' en wordt tot de bevoegdheid van de provincies gerekend. De eerste verwerende partij wil het

verdwijnen van ruimte voor bedrijvigheid op haar grondgebied tegengaan. De verzoekende partij toont niet aan dat deze doelstelling onterecht zou zijn. In haar memorie van wederantwoord geeft ze zelf aan dat er een dalende trend aan bedrijfszones over het volledige grondgebied van de provincie Antwerpen is. In dit kader willen de kwestieuze (schrappings)maatregelen inzetten op een maximaal behoud van de bedrijventerreinen ten behoeve van bedrijven die niet "verweefbaar" zijn met een woonfunctie. Het betreft een aspect van bovengemeentelijk belang waarvoor de provincie in het kader van de opmaak van het PBRA bevoegd is. De kritiek van de verzoekende partij dat een taakbehartiging volgens de voormelde bepaling van het provinciedecreet 'bovenlokaal' is "voor zover ze streekgericht blijft", doet niet anders besluiten, al is het maar omdat niet overtuigend blijkt dat het grondgebied van de provincie niet als een "streek" zou kunnen worden beschouwd. Het betoog van de verzoekende partij dat een streek "in Van Dale gedefinieerd [wordt] als: 'gebied tussen veelal vage grenzen'", en dat een streek niet zomaar gelijkgesteld kan worden met een gehele provincie, overtuigt daar niet van. De eerste verwerende partij stelt in het PBRA, ter motivering van de schrapping van de kwestieuze onderdelen van het GRS dan ook terecht dat "de provincie kijkt naar het cumulatieve effect van het verdwijnen [van] ruimte voor bedrijvigheid op haar grondgebied en […] op die manier bevoegd [is]".

6.2.4. Gelet op wat voorafgaat, en anders dan de verzoekende partij het ziet, is de door haar ingeroepen schending van het RSV en de daarin vervatte bevoegdheidsregels en taakstellingen voor de onderscheiden ruimtelijke planningsniveaus, niet dienstig om de onbevoegdheid van de provincie en de onwettigheid van het PBRA aan te tonen. Haar verwijzing naar de parlementaire voorbereiding bij het provinciedecreet, dat stelt dat "[d]e provincies […] zelf [kunnen] oordelen over wat zij van provinciaal belang achten, op voorwaarde dat die materies hen niet door of krachtens de Grondwet, wetten of decreten zijn onttrokken" (*Parl.* St. Vl. Parl. 2005-2006, nr. 473/1, 33), doet niet anders besluiten.

6.3. De mogelijkheid om onderdelen van een GRS aan te duiden die niet meer geldig zijn, is uitdrukkelijk voorzien door de overgangsmaatregel vervat

in artikel 215, § 2, eerste lid, van het decreet van 8 december 2017. Een dergelijke aanduiding geeft er blijk van dat de provincie de realisatie van haar ruimtelijke visie niet gehypothekeerd wil zien door de geldende bepalingen van het GRS.

De verzoekende partij wijst er in haar laatste memorie nog op dat de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 8 december 2017 stelt dat de aanduiding van onderdelen van een beleidsplan die niet meer geldig zijn, "restrictief" moet gebeuren. Zij meent dat van een restrictief gebruik te dezen geen sprake kan zijn, gelet op de "368 bladzijden schrappingen in 60 van de 67 gemeenten", wat volgens haar wijst op een ontoelaatbare "bevoogding" door de provincie. Haar betoog overtuigt niet. De door de verzoekende partij geciteerde passage uit de parlementaire voorbereiding betreft de regeling tussen Vlaamse beleidskaders en provinciale of gemeentelijke beleidskaders. De met het PBRA doorgevoerde schrappingen kaderen daarentegen in een overgangsregeling, en betreffen de verhouding tussen het PBRA, als volstrekt nieuwe beleidsinstrument, en de nog geldende gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. Het kan het groter aantal schrappingen verklaren. Voorts blijkt niet dat de schrappingen niet afdoende zouden zijn gemotiveerd, of dat dat niet om het advies van de betrokken gemeente zou zijn gevraagd, zoals vereist door artikel 215, § 2, eerste lid, van het decreet van 8 december 2017. De eerste verwerende partij wijst er in haar laatste memorie ten slotte niet zonder pertinentie op dat er, wat de verzoekende partij betreft, "sprake [is] van 2 (in omvang beperkte) schrappingen op een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van +100 pagina's".

In rande weze opgemerkt dat de decreetgever geopteerd heeft voor een "gecorrigeerd partnerschapsmodel" tussen de onderscheiden beleidsniveaus, zoals dit blijkt uit de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 8 december 2017. Eén van de elementen van het beoogde evenwicht tussen de verschillende beleidsniveaus is "dat er geen goedkeuringstoezicht meer wordt georganiseerd voor hogere overheden ten aanzien van de vaststelling van lagere plannen, maar dat er wel 'een stok achter de deur' is om aberraties te vermijden, in de vorm van de mogelijkheid om voorbehoud te formuleren bij welomschreven passages in het beleidsplan." (*Parl. St.* Vl. Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, 58).

6.4.1. De verzoekende partij kan niet worden gevolgd in haar betoog dat de provincie, door het schrappen van de kwestieuze onderdelen van het GRS, te “dogmatisch” zou hebben opgetreden.

Waar de provincie de bedrijventerreinen “maximaal wil[…] vrijwaren voor bedrijven die niet verweefbaar zijn met een woonfunctie” en “geen beperkingen [wil] op[leggen] aan economische ontwikkeling”, geeft ze evenzeer aan dat ze de afweging daaromtrent laat “afhangen van de kenmerken van de omgeving, die van het bedrijf en bestaande wetgeving”, dat “[d]e gemeente […] bevoegd [is] om de afweging rond hinder op haar grondgebied te maken”, en dat ze “bij het bepalen van de ontwikkelingsmogelijkheden (stimuleren of ontmoedigen van bijkomend economisch aanbod), altijd uit[gaat] van de kenmerken van de ruimte en omgeving (mobiliteit, draagkracht, …) en de karakteristieken van de bedrijvigheid (activiteit, energievraag, …)”.

6.4.2. Het blijkt voorts niet dat het schrappen van de kwestieuze onderdelen van het GRS van de verzoekende partij tot gevolg zou hebben dat de eerste verwerende partij de bestemming van het kwestieuze bedrijventerrein wijzigt. De schrappingen betreffen enkel de schaal van de bedrijven en het verkeersgenererend karakter ervan. Een en ander is niet in strijd met het GRS van de verzoekende partij, waarvan de bindende bepaling RKB 17 zelf stelt dat op het bedrijventerrein langs de A12 “ook functies [toegelaten zijn] die minder inpasbaar zijn met de woonomgeving doch beter inpasbaar zijn met deze as van bedrijvigheid”. Diezelfde bepaling stelt overigens dat de “activiteitenas” langsheen de A12 “een bovenlokale bevoegdheid” vormt. Aldus blijkt geen finale wijziging van het door de gemeente gewenste beleid ingevolge het PBRA voor te liggen.

6.5. Waar de verzoekende partij in haar laatste memorie nog aanvoert dat zij door de schrapping van de betrokken passages in het kader van een planproces overgeleverd zou zijn aan de “willekeur” van de provincie, die gebruik kan maken van haar schorsingsbevoegdheid zoals voorzien in artikel 2.2.23 VCRO, merkt de eerste verwerende partij niet zonder pertinentie op dat elke bestuurlijke overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden gebonden is door

de beginselen van behoorlijk bestuur. Uitgaan van "willekeur" van de provincie bij de uitoefening van haar schorsingsbevoegdheid, is louter hypothetisch.

6.6. Voorts kan de verzoekende partij niet gevolgd worden in haar stelling dat het BPRA niet door onderzoek onderbouwd zou zijn. Zo bevat het administratief dossier van de eerste verwerende partij een analysenota 'Ruimte en bedrijvigheid', wat een beleidsvoorbereidende studie betreft in het kader van de opmaak van het PBRA. De inhoud van het document is het resultaat van bestaand onderzoek en literatuur rond ruimte en bedrijvigheid, terreinbezoek, *desk research*, interviews met bedrijven en publieke stakeholders, en *workshops* met betrokken gemeenten. Dat deze studie niet specifiek betrekking heeft op de concrete site, is in het licht van het strategisch niveau van het PBRA, en het gegeven dat het PBRA geen definitieve regeling voor deze bedrijfssites bevat, niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren. Mede in het licht van dit laatste, blijkt niet dat zich reeds bij de opmaak van het PBRA nader onderzoek met betrekking tot het kwestieuze bedrijventerrein opdrong.

6.7. De verzoekende partij overtuigt er in het licht van wat voorafgaat niet van dat de provincie bij de opmaak van het PBRA al te dogmatisch zou zijn opgetreden en haar bevoegdheid is te buiten gegaan. Zij toont geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

6.8. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van "artikel 2.1.1, § 3 VCRO en het materieel motiveringsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur".

Samengevat meent de verzoekende partij dat de ingeroepen rechtsregels geschonden zijn:

> "doordat de bestreden beslissing een algemeen principe lanceert waarbij alle bedrijvigheid binnen de provincie behouden moet blijven zonder deugdelijke motivatie met betrekking tot de concrete elementen in het beleid van de verzoekende partij zoals veruitwendigd in haar advies van 16 februari 2023;
> terwijl de verwerende partij eerder al heeft ingestemd met het beleid van de verzoekende partij omtrent bedrijvigheid en wonen in de goedkeuring van het GRS".

Beoordeling

8.1. In de toelichting bij het middel wijst de verzoekende partij op de inhoud van haar advies, waarin zij heeft gewezen op de mobiliteitsdruk op de woonkern ingevolge de verkeersstromen van de aanwezige bedrijvigheid. De verzoekende partij stelt tevens dat de eerste verwerende partij, in de motivering ter onderbouwing van de kwestieuze schrappingen, een algemeen principe lijkt te hanteren waarbij de bedrijvenzones binnen de provincie behouden moeten blijven en dat daarbij geen rekening wordt gehouden met de mobiliteitsdruk op de woonkern. Die motivering acht de verzoekende partij strijdig met het beleidskader 'levendige kernen' van het PBRA, waarin wordt bepaald dat planningsinitiatieven tot herbestemming mogelijk zijn als wordt aangetoond dat een economische ontwikkeling onmogelijk is.

8.2. Deze vermeende tegenstrijdigheid wordt niet bijgevallen. De bepalingen uit het beleidskader 'levendige kernen' waar de verzoekende partij naar verwijst, betreffen immers de mogelijkheid "om paarse naar andere bestemmingen te wijzig[…]en". Te dezen is geen zulke bestemmingswijziging aan de orde.

8.3. De verzoekende partij kan ook niet gevolgd worden in haar kritiek dat de eerste verwerende partij niet zou zijn ingegaan op de in haar advies aangehaalde mobiliteitsproblematiek. In de motivering wordt aangegeven dat de gemeente bevoegd is "om de afweging rond hinder op haar grondgebied" te maken en gesteld dat de te maken afweging zal "afhangen van de kenmerken van de

omgeving" en "die van het bedrijf". Bij haar beoordeling heeft de eerste verwerende partij wel degelijk de argumentatie van de verzoekende partij betrokken. De door de provincie gehanteerde motivering kan niet worden afgedaan als een loutere stijlformule.

8.4. De verzoekende partij meent voorts dat er sprake is van een tegenstrijdige motivering doordat de eerste verwerende partij in haar motivering stelt dat de omgeving en de mobiliteitsaspecten *in concreto* moeten worden bekeken, maar geen concrete toetsing doet met betrekking tot de in het GRS geschrapte onderdelen. Het betoog kan niet overtuigen, nu de verzoekende partij verder in de toelichting bij haar middel zelf stelt dat "het concrete (mobiliteits)onderzoek hoe dan ook moet gebeuren bij de opmaak van het RUP in uitvoering van het GRS".

8.5. In zoverre de verzoekende partij in de toelichting bij het middel aanvoert dat het "voorbarig" en "hoogst onzorgvuldig" is om een herbestemming *a priori* uit te sluiten, weze herhaald dat er van een bestemmingswijziging te dezen geen sprake is. De kwestieuze schrappingen hebben ook niet tot gevolg dat één en ander *a priori* zou worden uitgesloten. Zoals blijkt uit de motivering van het PBRA, wil de eerste verwerende partij met de schrapping voorkomen dat reeds in het GRS de toegelaten bedrijvigheid "al op voorhand […] op basis van schaalgrootte" wordt verankerd. Uit de motivering blijkt dat bij de opmaak van een concreet gemeentelijk RUP nog de mogelijke afwegingen kunnen worden gemaakt, waarbij rekening wordt gehouden met "de kenmerken van de ruimte en omgeving (mobiliteit, draagkracht, …) en de karakteristieken van de bedrijvigheid (activiteit, energievraag, …)".

8.6. De kritiek van de verzoekende partij dat de bestreden beslissing afwijkt van de eerdere goedkeuring van het GRS door de provincie, is ten slotte evenmin van aard om de onwettigheid van het bestreden besluit aan te tonen. Het PBRA betreft een nieuw planningsinstrument en houdt een nieuwe wilsuiting vanwege de provincie in, die van voorgaande beleidsbeslissingen kan afwijken. Bovendien weze herhaald dat de doorgevoerde schrapping niet in strijd is met de

bepalingen van het GRS en het door de gemeente gewenste beleid niet noodzakelijk finaal verhindert.

8.7. Een schending van de ingeroepen rechtsregels wordt gezien het voormelde niet aangetoond.

8.8. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

9. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van "artikel 4.2.11, § 4 [van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM)]; artikel 2.1.1, § 1, vierde lid, 1° VCRO en het motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur".

Samengevat meent de verzoekende partij dat de ingeroepen rechtsregels geschonden zijn:

> "doordat het plan-MER bij de bestreden beslissing aanbevelingen vooropstelt en de verwerende partij deze maatregelen niet doorvertaalt in de bestreden beslissing;
> en doordat het plan-MER de effecten van de schrappingen uit het GRS niet onderzoekt;
> terwijl een ruimtelijk beleidsplan overeenkomstig artikel 2.1.1, § 1, vierde lid, 1° VCRO door onderzoek moet worden onderbouwd;
> en terwijl overeenkomstig de materiële motiveringsplicht elke beslissing moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier;
> zodat de bestreden beslissing tot stand is gekomen in strijd met de aangehaalde bepalingen en beginselen."

Beoordeling

10.1. Vooreerst weze herhaald dat de bestreden beslissing in toepassing van artikel 2.1.1, § 1, vierde lid, 1°, VCRO, onder meer steunt op een voorbereidende analysenota 'Ruimte en bedrijvigheid' (zie randnummer 6.6).

10.2. Bij de beoordeling van het eerste middel is gebleken dat de kwestieuze onderdelen van het GRS van de verzoekende partij betrekking hebben op de schaal van de bedrijven en het verkeersgenererende karakter ervan, en dat volgens het GRS zelf "flexibele voorschriften, die ook functies toelaten die minder inpasbaar zijn met de woonomgeving", in een RUP kunnen opgenomen worden (randnummer 6.4.2). Nu er ingevolge het bestreden PBRA, zoals gezien, nog geen finale wijziging van het door de gemeente gewenste beleid voorligt, overtuigt de verzoekende partij er niet van dat zich nader onderzoek naar de effecten van de geviseerde planingrepen of enige wijziging van het PBRA opdrong.

Wat de kritiek van de verzoekende partij op de ontoereikendheid van het plan-MER met betrekking tot de milieueffecten van de schrapping van de onderdelen van haar GRS betreft, bedenkt de Raad van State bijkomend dat het PBRA, zoals de verzoekende partij zelf aangeeft, zowat 368 pagina's omvat met elementen die uit de diverse gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen worden geschrapt. In het licht van de strategische fase waarin het PBRA te situeren valt (zie de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 8 december 2017 (*Parl. St.* Vl. Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, 52)), moet met de Procoro aangenomen worden dat "[i]n het huidige stadium […] de nadruk [moet] liggen op effecten die relevant zijn in de strategische fase van de besluitvorming over het [PBRA]" en dat "[g]ezien het eerder strategische niveau van het te beoordelen plan, […] de effectbespreking in dit plan-MER zich ook eerder op een strategisch en kwalitatiever niveau [zal] bevinden".

10.3. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de ingeroepen rechtsregels aangetoond.

10.4. Het middel wordt verworpen.

11. De middelen zijn ongegrond gebleken. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan elk van de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeventien oktober tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,

bijgestaan door

Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Karin Meerschaut	**Jan Clement**