

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.552 van 17 oktober 2025
in de zaak A. 241.563/X-18.631**

In zake : de STAD MORTSEL
 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 Sebreghs 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 verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.
De verzoekende partij heeft 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 Sebreghs 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 andersluidend 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 stad Mortsel werd door de gemeenteraad van de stad Mortsel definitief vastgesteld op 19 december 2006 en door de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen (gedeeltelijk) goedgekeurd op 1 maart 2007.

3.2. Het richtinggevende gedeelte van het GRS vermeldt in de ‘synthese van de gewenste ruimtelijke structuur’, wat de ‘bedrijvigheid’ betreft, het volgende:

“De economische activiteit krijgt door concentratie en verdichting op de bestaande terreinen langs de Krijgsbaan, Vredebaan en Deurnestraat een krachtiger beeld. Omvorming van de industriegebieden naar bedrijventerreinen, maakt een betere integratie in een dichtbebouwd stadswefsel mogelijk. Duurzame concepten dienen geïntroduceerd, met daarnaast bijzondere aandacht voor een hoogwaardige bedrijfsarchitectuur. In de stedelijke context zijn verzorgde en leefbare overgangen tussen de woonfunctie en de industriële activiteiten noodzakelijk. Agfa als belangrijke tewerkstellingspool en beeld van Mortsel kan zo meewerken aan een betere verweving tussen haar economische activiteiten en het woongebied, onder meer door de afwerking van het front langs de Antwerpsestraat. Ook de beeldwaarde van de ‘ingang’ naar de stad via de Krijgsbaan vergt bijzondere aandacht.”

3.3. In hoofdstuk III van het richtinggevende gedeelte van het GRS, dat de ontwikkelingsperspectieven behandelt, wordt voor de bedrijvenzone Krijgsbaan/Heirbaan het volgende vermeld:

“Voor de bedrijvenzone Krijgsbaan/Heirbaan kan een verwevingsgebied worden afgebakend. Een gemengd stedelijk programma sluit aan op de omringende stadsdelen. De hoofdfunctie blijft bedrijvigheid, maar er is ook ruimte te creëren voor wonen, of voor indoor-activiteiten voor niet traditionele recreatie (bowling, fitness). De renovatie van de bestaande woningen dient extra te worden ondersteund. Hierbij zal rechtszekerheid verleend worden aan de huidige zonevreemde bebouwing in de Heirbaan, Cantecroylaan en IJzerenweglei.”

Voor dezelfde bedrijvenzone bevat het richtinggevende gedeelte van het GRS ook de volgende bepalingen:

“Het bedrijventerrein Krijgsbaan ligt als een langgerekt deelgebied tussen twee van elkaar gescheiden stadsdelen, nl omgeving Fort 4 en Dieseghem/Sint-Amadeus. De aanwezigheid van een omvangrijke woonkorrel op het bedrijventerrein heeft een belangrijke bindende functie tussen beide stadsdelen. Door een gemengd en aanvullend programma te realiseren, kan een belangrijk verwevingsgebied worden gerealiseerd. Mortsel pleit dan ook in combinatie met de poortfunctie dat een ruimere bestemming met betrekking tot bedrijvigheid moet kunnen worden toegelaten, eventueel zelfs gecombineerd met woningen op de hogere bouwlagen.

Activiteiten: groothandelszaken, indoor specifieke harde recreatie (bowling, fitness...) kantoorachtigen, KMO-bedrijvigheid, wonen (boven bedrijven) ...

Op het bedrijventerrein is nog voldoende mogelijkheid tot verdichting. Er zijn mogelijkheden door opvulling van de huidige leegstand en recuperatie van ongebruikte terreinen. Bij de herontwikkeling van de terreinen moet specifiek aandacht uitgaan naar een duurzame ontwikkeling (energie- en waterbeheer, gebruik van duurzame materialen...).

Op het bedrijventerrein kunnen plaatsgebonden bedrijven terecht van een middenschallige grootte bestaande uit een werkvloer met bijhorende kantoorachtige ruimte. Hinderlijke bedrijven voor de directe woonomgevingen worden niet toegelaten.

Geïsoleerd wonen op het terrein dient in de toekomst te worden uitgedoofd ten voordele van bijkomende bedrijvigheid. Wonen in duidelijke gehelen is wel mogelijk. Dit geldt voor woningen gelegen langs de Krijgsbaan (-12 woningen). De woonkorrel in de Heirbaan kan mits het verbeteren van het woonklimaat behouden blijven. De opmaak van een RUP biedt een oplossing.

Ook hier kan een architecturale blikvanger het imago verbeteren, bv. een 'huis voor starters'.

Het GRS richtinggevend deel zal het begrip 'verwevingsgebied' hanteren en enkele randvoorwaarden formuleren betreffende de bebouwingsdichtheid, aard van bedrijvigheid en omschrijving overige functies. De hoofdfunctie blijft wel bedrijvigheid."

3.4. Voor de bedrijvenzone Vredebaan vermeldt het richtinggevende gedeelte van het GRS:

"De verhuis van [X.] maakt in samenwerking met de gemeente Edegem een interne herstructurering mogelijk voor het hele gebied; een centrale as aansluitend op de Vredebaan regelt de ontsluiting van nagenoeg alle bedrijven en verbetert de bereikbaarheid.

De toegelaten aard van bedrijven is gelijkend aan het bedrijventerrein Krijgsbaan. Zware en vervuilende industrie is niet meer mogelijk. Dit betekent dan ook een aanpassing van de juridische toestand; van industrieterrein naar bedrijventerrein voor KMO.

Een vereenvoudigde percelering tussen de interne as en de Minervastraat maakt de overgang tussen intern gelegen grootschaligere bedrijven en het wonen rondom. Verder kan een bedrijvencentrum langs de Vredebaan het terrein markeren en fungeren als blikvanger. Hier is geen ruimte voor grootwinkelpanden."

3.5. Voor de Agfa-site vermelden de richtinggevende bepalingen van het GRS:

"Op korte termijn pleit Mortsel voor de maximalisatie van de bedrijfsruimte mits een betere inpassing in de directe omgeving met volgende krijtlijnen:

- Vooreerst dient de bereikbaarheid (1) van het bedrijf verbeterd te worden en tegelijkertijd de overlast voor de aanliggende wijken verminderd. Zo dient de ontsluiting verder geoptimaliseerd te worden. Het doortrekken van een bestaande, maar doodlopende ventweg evenwijdig met de L.Gevaertstraat op het eigen terrein tot op de Antwerpsestraat vereenvoudigt de ontsluiting. De ontsluiting voor het achtergelegen bedrijventerrein loopt via de L.Vissenaekenstraat-Roderveldlaan langs het spoor richting Singel en Ring.
- In samenwerking met Agfa kan een duidelijk parkeersysteem uitgewerkt binnen de contouren van het bedrijvenpark, waarbij het gefragmenteerd parkeren in de aanpalende woonstraten wordt vermeden.
- De aanwezigheid van Agfa kan *spin-off* bedrijven (2) aantrekken waarbij de kleinere bedrijven bepaalde taken (onderzoek) krijgen aangereikt. Agfa treedt dan op als de bepalende vestigingsfactor. Op de parking van Agfa aan de gewestweg liggen mogelijkheden voor de inplanting van dergelijke bedrijven. Diverse ruimtelijke modellen zijn verder te overwegen en ontwerpmatig te onderzoeken (campusmodel of afwerking bebouwing aan de zijde van de gewestweg bv). Zodat waar vandaag de visuele verloedering vanuit de Antwerpsestraat heerst, een architecturale blikvanger het imago verbetert.
- Een groene lijn van bomen (3) vermindert de visuele dominantie van Agfa in de L.Gevaertstraat.

Op langere termijn zal door de verminderde activiteiten moeten worden nagedacht over de bestemming van het bedrijventerrein. Door bepaalde delen van het terrein een nieuwe invulling te geven ontstaat ruimte voor nieuwe bedrijvigheid én voor het aanvullen van het woningbestand in Morsel. De grote oppervlakte biedt mogelijkheden om binnen een langere tijdsperiode een nieuw dynamisch stadsdeel te realiseren.”

Als ‘ontwikkelingsperspectief’ voor de Agfa-site vermeldt het richtinggevende gedeelte van het GRS:

“Het grootschalig bedrijf blijft moeilijk te integreren in zijn omgeving. Desondanks kan een betere randafwerking het samengaan van de woonfunctie en het bedrijf beter met elkaar verzoenen:

- rand Antwerpsestraat: kantoorachtige ruimten (o.a. voor spin-off bedrijven) in combinatie met wonen zorgen voor de afwerking
- rand eerste deel Deurnestraat (zijde Antwerpsestraat): het bedrijf kan een groene buffer organiseren op het eigen terrein en deels openstellen voor het publiek
- rand tweede deel Deurnestraat: de bestaande groenbuffer kan ingeschakeld worden in het netwerk van groene parken in Morsel. Overleg met Agfa is hiervoor noodzakelijk.
- In samenwerking met hogere overheden dient Agfa een totaal ontwikkelingsplan voor de site op te maken om het terrein ruimtelijk beter in zijn omgeving in te passen.

- inpassen van groene buffer, van gemengde ontwikkeling wonen-kantoorachtigen zijde Antwerpsestraat...

De stad Mortsel suggereert om in samenspraak met Agfa en de hogere overheden een masterplan op te maken om de toekomstige ontwikkelingen te sturen. Door de opmaak van een Gewestelijk of Provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, vertaalt het masterplan zich in een juridisch document.”

3.6. Het bindende gedeelte van het GRS vermeldt in verband met de ‘economische structuur’:

“Selecteren van gemengde lokale bedrijventerreinen. Deze bedrijventerreinen blijven actief. Bedrijven op deze gebieden kunnen uitbreiden, maar niet buiten de grenzen van het terrein.

- Bedrijvenzone Deurnestraat
- Bedrijvenzone Vredebaan (site Gevaert 4). In overleg met de hogere overheid (gewest en provincie) werd vastgelegd om een apart Gewestelijk RUP op te maken, waarin de huidige bestemming industrieterrein wordt omgezet naar bedrijvenzone. Hierin worden ook de verzuchtingen van de gemeente Edegem mee opgenomen (woongebied en buffering ervan, vrijwaren van verkeersoverlast).
- Bedrijvenzone Krijgsbaan – Heirbaan. Dit gebied wordt bestemd als gemengd bedrijventerrein (hoofdbestemming). Omdat dit gebied één van de poorten van Mortsel vormt, wordt bijzondere aandacht besteed aan de beeldwaarde van dit gebied. Tevens worden extra bestemmingsmogelijkheden voorzien, zoals harde infrastructuur voor recreatie (fitness, bowling), waarbij ook verdichting met woningen (op de hogere verdiepingen bv) wordt mogelijk gemaakt. Het is niet de bedoeling de vestiging van grootschalige detailhandel toe te laten in deze zone.”

3.7. 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).

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

3.9. 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.

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

3.11. 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 stad Mortsel een advies uit.

3.12. 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.

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

3.14. 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 ontlichten van de ruimte’.

3.15. 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.

3.16.1. Van de richtinggevende bepalingen van het GRS van de stad Mortsel worden, wat de bedrijvenzone Krijgsbaan/Heirbaan betreft, de volgende onderdelen geschrapt als zijnde niet in overeenstemming met de bepalingen van het PBRA (GRS – Richtinggevend gedeelte – hoofdstuk III: ontwikkelingsperspectieven voor deelstructuren – III. 2. De nederzettingsstructuur – 2.1. Aantrekkelijk stedelijk wonen – 4 - Mogelijke beleidsmaatregelen en acties

– 4.5 ontwikkelingsperspectieven deelgebieden – 6. Stadsdeel Fort 4 – Drabstraat, gewenste ontwikkeling, p. 166):

“Voor de bedrijvenzone Krijgsbaan/Heirbaan kan een verwevingsgebied worden afgebakend. Een ~~gemengd stedelijk~~ programma sluit aan op de omringende stadsdelen. De hoofdfunctie blijft bedrijvigheid, ~~maar er is ook ruimte te creëren voor wonen, of voor indoor activiteiten voor niet traditionele recreatie (bowling, fitness).~~ De renovatie van de bestaande woningen dient extra te worden ondersteund. Hierbij zal rechtszekerheid verleend worden aan de huidige zonevreemde bebouwing in de Heirbaan, Cantecroylaan en IJzerenweglei.”

De motivering hiervoor luidt:

“De doorstreepte onderdelen zijn niet in overeenstemming met de bepalingen uit het beleidsplan ruimte van de provincie Antwerpen.

In het beleidskader ‘Levendige kernen’ – Uitdaging: bedrijvigheid in kernen, p. 44 staat namelijk dat zones met een bestemming voor bedrijvigheid of in economisch gebruik belangrijke hefboomen vormen bij het behoud van economische ruimte in de kern. We streven hier dan ook naar een maximaal behoud van de economische invulling. Alleen zo kunnen we alle bedrijven een plek blijven bieden. Bij het verweven kunnen er vormen van synergie en complementariteit ontstaan voor de verschillende functies en de omgevingskwaliteit. Alleszins moet de trend naar steeds meer monofunctionele ontwikkelingen binnen woonkernen gekeerd worden.

Daarenboven staat in het beleidskader ‘Verdichten en ontlichten van de ruimte’ – Bedrijvigheid, p. 44-45 dat we willen inzetten op een duurzame groei van industriële, ambachtelijke en logistieke zones. Nieuwe economische ruimtevragen willen we maximaal voorzien binnen de bestaande goed gelegen ruimte. Dit is een ambitie die zich zowel in de kernen als op de bedrijventerreinen situeert.

We willen de bestaande ruimte voor bedrijvigheid maximaal behouden, versterken en optimaliseren.

Vanuit het uitgangspunt ‘behoud van ruimte, niet van plek’ zetten we maximaal in op het behouden van de bestaande capaciteit. Op goed gelegen locaties zetten we in op hoger rendement, optimalisatie en herstructurering. Door dit onderdeel uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan verdwijnt er ruimte voor bedrijvigheid, wat niet in overeenstemming is met het provinciaal beleidsplan ruimte Antwerpen.

Dit wil ook zeggen dat voor de ongewenste invulling van een bedrijventerrein een uitdoofbeleid moet worden gevoerd vanuit zowel planning, vergunningenbeleid als handhaving. Dat is niet zozeer puur de klok terugdraaien, maar het stelselmatig bewaken en ingrijpen opdat het ruimtegebruik op die bedrijventerreinen ten goede evolueert.

Het behoud van het uitgangspunt van het realiseren van een gemengd stedelijk programma op bedrijventerreinen is dan ook rechtstreeks in strijd met het PBRA.”

3.16.2. Voor dezelfde bedrijvenzone worden in de richtinggevende bepalingen van het GRS de volgende onderdelen geschrapt als zijnde niet in overeenstemming met de bepalingen van het PBRA (GRS - Richtinggevend gedeelte – hoofdstuk III: ontwikkelingsperspectieven voor deelstructuren – III. 3. Ontwikkelingskansen voor de ruimtelijk-economische structuur – 2 – concepten – Bedrijventerrein Krijgsbaan, p. 176):

“Het bedrijventerrein Krijgsbaan ligt als een langgerekt deelgebied tussen twee van elkaar gescheiden stadsdelen, nl omgeving Fort 4 en Dieseghem/Sint-Amadeus. ~~De aanwezigheid van een omvangrijke woonkorrel op het bedrijventerrein heeft een belangrijke bindende functie tussen beide stadsdelen. Door een gemengd en aanvullend programma te realiseren, kan een belangrijk verwevingsgebied worden gerealiseerd.~~ Morsel pleit dan ook in combinatie met de poortfunctie dat een ruimere bestemming met betrekking tot bedrijvigheid moet kunnen worden toegelaten, eventueel zelfs gecombineerd met woningen op de hogere bouwlagen.

~~Activiteiten: groothandelszaken, indoor specifieke harde recreatie (bowling, fitness...) kantoorachtigen, KMObedrijvigheid, wonen (boven bedrijven)...~~”

De motivering hiervoor is dezelfde als deze vermeld onder randnummer 3.16.1.

3.16.3. Van de richtinggevende bepalingen die betrekking hebben op de bedrijvenzone Vredebaan worden de volgende onderdelen geschrapt als zijnde niet in overeenstemming met de bepalingen uit het PBRA (GRS – Richtinggevend gedeelte – hoofdstuk III: ontwikkelingsperspectieven voor deelstructuren – III. 3. Ontwikkelingskansen voor de ruimtelijk-economische structuur – 2 – concepten – Bedrijventerrein Vredebaan, p. 177):

“De toegelaten aard van bedrijven is gelijkend aan het bedrijventerrein Krijgsbaan. ~~Zware en vervuilende industrie is niet meer mogelijk. Dit betekent dan ook een aanpassing van de juridische toestand; van industrieterrein naar bedrijventerrein voor KMO.~~”

De motivering luidt:

“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 ontlichten 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, ...).

Het PBRA doet geen uitspraken over KMO's of units, maar kijkt naar het onderscheid tussen verweefbare en niet-verweefbare bedrijvigheid opdat we onze schaarse ruimte op bedrijventerreinen optimaal kunnen benutten. De bedrijventerreinen moeten we maximaal 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 bv. het vrijwaren van grote kavels voor grootschalige ruimtevragers.

Het betreffende bedrijventerrein moet gevrijwaard blijven voor niet-verweven bedrijvigheid.”

3.16.4. Van de richtinggevende bepalingen die betrekking hebben op de Agfa-site worden de volgende geschrapte onderdelen geacht niet in overeenstemming te zijn met de bepalingen van het PBRA (GRS - Richtinggevend gedeelte – hoofdstuk III: ontwikkelingsperspectieven voor deelstructuren – III. 3. Ontwikkelingskansen voor de ruimtelijk-economische structuur - 4. Mogelijke beleidsmaatregelen en acties – 4.2 Ontwikkelingsperspectief Agfa Gevaert (Antwerpsestraat), p. 181):

“Het grootschalig bedrijf blijft moeilijk te integreren in zijn omgeving. Desondanks kan een betere randafwerking het samengaan van de woonfunctie en het bedrijf beter met elkaar verzoenen:

~~— rand Antwerpsestraat: kantoorachtige ruimten (o.a. voor spin-off bedrijven) in combinatie met wonen zorgen voor de afwerking~~
- rand eerste deel Deurnestraat (zijde Antwerpsestraat): het bedrijf kan een groene buffer organiseren op het eigen terrein en deels openstellen voor het publiek
- rand tweede deel Deurnestraat: de bestaande groenbuffer kan ingeschakeld worden in het netwerk van groene parken in Mortsel. Overleg met Agfa is hiervoor noodzakelijk.
- In samenwerking met hogere overheden dient Agfa een totaal ontwikkelingsplan voor de site op te maken om het terrein ruimtelijk beter in zijn omgeving in te passen.
~~- inpassen van groene buffer, van gemengde ontwikkeling wonen-kantoorachtigen zijde Antwerpsestraat,...~~”

De daarbij vermelde motivering luidt:

“De doorstreepte onderdelen zijn niet in overeenstemming met de bepalingen uit het beleidsplan ruimte van de provincie Antwerpen.

Op p. 46 van het beleidskader ‘Verdichten en ontlichten 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. Het toelaten van wonen en diensten vermindert de mogelijke ontwikkelingsruimte van zulke bedrijvigheid. 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, ...).

Nieuwe economische ruimtevragen willen we maximaal voorzien binnen de bestaande goed gelegen ruimte. We willen de bestaande economische ruimte maximaal behouden, versterken en optimaliseren. Vanuit het uitgangspunt ‘behoud van ruimte, niet van plek’ zetten we maximaal in op het behouden van de bestaande capaciteit.

Het behoud van het uitgangspunt van het realiseren van een gemengde ontwikkeling op het bedrijventerrein is dan ook rechtstreeks in strijd met het PBRA.”

3.16.5. Van de bindende bepalingen van het GRS van de stad Mortsel worden de volgende onderdelen geschrapt (GRS – Bindend gedeelte – hoofdstuk i: selectie en categorisering van elementen van de gewenste ruimtelijke structuur – 1.3 economische structuur, p. 205):

“Selecteren van gemengde lokale bedrijventerreinen. Deze bedrijventerreinen blijven actief. Bedrijven op deze gebieden kunnen uitbreiden, ~~maar niet buiten de grenzen van het terrein.~~

- Bedrijvenzone Deurnestraat

- Bedrijvenzone Vredebaan (site Gevaert 4). In overleg met de hogere overheid (gewest en provincie) werd vastgelegd om een apart Gewestelijk RUP op te maken, ~~waarin de huidige bestemming industrieterrein wordt omgezet naar bedrijvenzone.~~ Hierin worden ook de verzuchtingen van de gemeente Edegem mee opgenomen (woongebied en buffering ervan, vrijwaren van verkeersoverlast).

- Bedrijvenzone Krijgsbaan – Heirbaan. ~~Dit gebied wordt bestemd als gemengd bedrijventerrein (hoofdbestemming).~~ Omdat dit gebied één van de poorten van Mortsel vormt, wordt bijzondere aandacht besteed aan de beeldwaarde van dit gebied. ~~Tevens worden extra bestemmingsmogelijkheden voorzien, zoals harde infrastructuren voor recreatie (fitness, bowling), waarbij ook verdichting met woningen (op de hogere verdiepingen bv) wordt mogelijk gemaakt.~~ Het is niet de bedoeling de vestiging van grootschalige detailhandel toe te laten in deze zone”

De motivering luidt:

“De doorstreepte onderdelen zijn niet in overeenstemming met de bepalingen uit het beleidsplan ruimte van de provincie Antwerpen.

In het beleidskader ‘Verdichten en ontlichten van de ruimte’ – Bedrijvigheid, p. 45-46 staat namelijk dat we maximaal inzetten op het behouden van de bestaande (economische) capaciteit. Op goed gelegen locaties zetten we in op hoger rendement, optimalisatie en herstructurering. Hoewel behoud en herstructurering prioritair zijn, wordt herbestemming van nieuwe ruimte niet volledig uitgesloten. Bestemmen van open ruimte naar bedrijvigheid kan maar wanneer

- dit een wezenlijke bijdrage levert tot de herstructurering van het bestaande bedrijventerrein
- of
- een nieuwe locatie een slecht gelegen harde bestemming compenseert, om zo de doelstelling te halen om bijkomend ruimtebeslag in te perken
- of
- bijkomende ruimte nodig is om zich conform te stellen met wet- en regelgeving aangaande energie, milieu, veiligheid of gezondheid of
- [de] ruimte voor bestaande bedrijvigheid bestendigt.

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 ruimte vraag, watergebonden bedrijvigheid, bedrijven die nood hebben aan specifieke vestigingsmilieus, zoals de haven, het spoor, ...

Daarnaast staat in het beleidskader 'Levendige kernen' – Verweving, p. 22-23 dat alle activiteiten die verweven kunnen worden, prioritair in de kern worden voorzien. Vooral in kernen willen we verweving stimuleren tussen de wonen, werken, horeca, recreatie en andere voorzieningen en het handelsapparaat.

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, ...)."

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 bedrijvenszones en woonzones binnen de gemeente Mortsel.

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 locatiemarkeringen van de bestemde terreinen.

[...]

De verwerende partij overschrijdt tevens haar bevoegdheid door te stellen dat de verzoekende partij niet alleen op planningsniveau, maar ook op vergunningsniveau en op vlak van handhaving het verdwijnen van [een ongewenste invulling van de] ruimte voor bedrijvigheid moet nastreven:

[...]

De verwerende partij is niet bevoegd om zich in een beleidsplan ruimte uit te spreken over het lokaal vergunningenbeleid – een beleidsplan ruimte kan immers niet doorwerken op vergunningsniveau nu dit geen verordenende kracht heeft.

[...]

Evenmin is de verwerende partij bevoegd om zich uit te spreken over handhaving. Deze bevoegdheid komt toe aan gemeenten en het gewest, en hoven en rechtbanken (artikel 6.2.5/1 VCRO e.v. – titel VI VCRO).”

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 omgevingsvergunning 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. De kwestieuze (schrappings)maatregelen, die een maximaal behoud van de bestaande capaciteit van bedrijventerreinen in de provincie beogen, betreffen 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.

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. VI. 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.

6.4. In rande weze opgemerkt dat de decreetgever heeft geopteerd 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. VI. Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, 58*).

7.1. In het advies dat de verzoekende partij heeft uitgebracht over het voornemen van de provincie om ter hoogte van de Agfa-site aan de Antwerpsestraat de gemengde ontwikkeling wonen en kantoren te schrappen, heeft zij er in navolging van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening op

gewezen dat “[d]e rand van de Antwerpsestraat [...] gelegen [is] in het woongebied van het gewestplan”. Hieromtrent heeft zij aangehaald dat “[h]et behouden van de bepalingen die betrekking hebben tot de randafwerking van de Antwerpsestraat [...] niet strijdig [is] met het ontwerp-beleidskader ‘Verdichten en ontlichten van de ruimte’ omdat deze randzone niet de bestemming industrie kent” en dat het “des te belangrijker [is] om in overeenstemming met het GRS in samenwerking met de hogere overheden en Agfa een totaal ontwikkelingsplan op te maken om het terrein en dus de bedrijvigheid ruimtelijk beter te laten inpassen in zijn omgeving, rekening houdende met de bestemming wonen aan de zijde Antwerpsestraat.”.

In antwoord op die argumentatie, is de eerste verwerende partij onder meer ingegaan op de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeente en de provincie. Daarbij stelt zij te kijken “naar het cumulatieve effect van het verdwijnen [van] ruimte voor bedrijvigheid op haar grondgebied”, en stelt zij “op die manier bevoegd [te zijn]”. Met deze vermelding geeft de eerste verwerende partij aan dat zij het voornemen van de gemeente om aan de Antwerpsestraat ter hoogte van de Agfa-site in een randafwerking te voorzien, bestaande uit een gemengde ontwikkeling voor wonen en kantoren, vanuit een bovenlokale benadering behandelt. Meer bepaald bekijkt zij welke de effecten zijn van dit voornemen op het verdwijnen van ruimte voor bedrijvigheid binnen het provinciale grondgebied. Gelet op wat voorafgaat, is de provincie daartoe bevoegd.

7.2. Daarenboven heeft de verzoekende partij in haar advies ook vermeld dat het “des te belangrijker [is] om in overeenstemming met het GRS in samenwerking met de hogere overheden en Agfa een totaal ontwikkelingsplan op te maken om het terrein en dus de bedrijvigheid ruimtelijk beter te laten inpassen in zijn omgeving, rekening houdende met de bestemming wonen aan de zijde Antwerpsestraat.”. Ook in het richtinggevende gedeelte van het GRS formuleert de verzoekende partij de suggestie om “in samenspraak met Agfa en de hogere overheden een masterplan op te maken om de toekomstige ontwikkelingen te sturen” en om dit desgevallend te vertalen in een provinciaal of gewestelijk RUP.

Door aldus een samenwerking met “de hogere overheden” (waaronder de provincie) te suggereren om een “totaal ontwikkelingsplan” of “masterplan” op te maken, geeft de verzoekende zelf aan dat de nagestreefde ontwikkeling het lokaal belang overstijgt.

7.3. De verzoekende partij kan in verband met de Agfa-site niet worden gevolgd in haar standpunt dat de provincie, door het schrappen van de kwestieuze onderdelen uit het GRS, de verdeling of lokalisatie van lokale bedrijvigheid binnen de gemeente op een “dogmatisch[e]” wijze zou bepalen.

Waar de provincie “de bestaande ruimte voor bedrijvigheid maximaal [wil] behouden, versterken en optimaliseren” en daarbij “maximaal in[zet] op het behouden van de bestaande capaciteit”, en bedrijventerreinen “maximaal wil vrijwaren voor bedrijven die niet verweefbaar zijn met een woonfunctie”, en van oordeel is dat het “toelaten van wonen en diensten [...] de mogelijke ontwikkelingsruimte van [bedrijven die niet verweefbaar zijn met een woonfunctie] [vermindert]”, geeft zij evenzeer aan dat ze “[n]ieuwe economische ruimtevragen [...] maximaal [wil] voorzien binnen de bestaande goed gelegen ruimte”, maar dat zij de afweging daaromtrent laat “afhangen van de kenmerken van de omgeving, die van het bedrijf en bestaande wetgeving” en dat “[d]e gemeente [...] bevoegd [is] om de afweging rond hinder op haar grondgebied te maken”. In dat verband geeft de provincie ook aan dat zij “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, ...)”.

Deze motivering, waarop de verzoekende partij niet ingaat, geeft er blijk van dat het schrappen van de kwestieuze onderdelen van het GRS op zich niet tot gevolg heeft dat de “randafwerking” die de verzoekende partij op het oog heeft, definitief wordt uitgesloten.

Hoewel de provincie “het realiseren van een gemengde ontwikkeling op deze economische site” als uitgangspunt niet in overeenstemming acht met het PBRA, sluit zij finaal “een totaalvisie met randafwerking niet uit”.

7.4. Voorts blijft als element ‘van de gewenste ruimtelijk-economische structuur’ in het richtinggevende gedeelte van het GRS de volgende vermelding overeind: “het industrieterrein Agfa met ruimte voor *spin-off* bedrijven zijde gewestweg op korte termijn en een vernieuwd stadsdeel met een gemengde woon-werkfunctie op langere termijn”.

7.5. Aangezien niet kan worden aangenomen dat de kwestieuze schrappingen voor de Agfa-site ter hoogte van de Antwerpsestraat steunen op een algemeen “dogma” vanwege de provincie, zoals de verzoekende partij betoogt, is de kritiek dat een dergelijk dogma of een “kwantitatief verdelingsvraagstuk” door onderzoek onderbouwd moet zijn, niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren.

8.1. Wat de geschrapte onderdelen van de bedrijvenzone Vredebaan betreft, heeft de provincie gesteld dat “we bij het bepalen van de ontwikkelingsmogelijkheden (stimuleren of ontmoedigen van bijkomend economisch aanbod), [uiteraard] altijd uit[gaan] van de kenmerken van de ruimte en omgeving (mobiliteit, draagkracht, ...) en de karakteristieken van de bedrijvigheid (activiteit, energievraag, ...)” (randnummer 3.16.3). Deze vereiste van een *in concreto* beoordeling wordt herhaald in de motivering van de schrapping van de bindende onderdelen van het GRS met betrekking tot (onder andere) het bedrijventerrein Vredebaan (randnummer 3.16.5). De provincie heeft wat deze bedrijvenzone betreft evenmin haar bevoegdheid overschreden. Opgemerkt wezen ten andere dat de verzoekende partij in haar advies aan de provincie heeft aangegeven dat de kwestieuze schrapping “in realiteit weinig [zal] betekenen”.

8.2. De in het vorige randnummer vermelde motivering bij de schrapping van het bindend gedeelte van het GRS heeft evenzeer betrekking op het bedrijventerrein Krijgsbaan/Heirbaan (randnummer 3.16.5). Ook voor dit terrein

geeft de provincie derhalve uitdrukkelijk aan een *in concreto* beoordeling voor te staan. Van een onrechtmatig optreden vanwege de provincie is met betrekking tot het bedrijventerrein Krijgsbaan/Heirbaan dan ook geen sprake. In dit verband weze opgemerkt dat de verzoekende partij in haar advies aan de provincie heeft aangegeven dat “[e]r kan akkoord gegaan worden met het voorstel tot schrapping”.

8.3. De provincie heeft in haar motivering bij de schrapping van de richtinggevende bepalingen van het GRS inzake het bedrijventerrein Krijgsbaan/Heirbaan ook aangegeven een uitdoofbeleid voor te staan wat de ongewenste invulling van het bedrijventerrein Krijgsbaan/Heirbaan betreft. Met die motivering geeft de provincie haar ruimtelijke visie weer – een maximaal behoud van de bestaande capaciteit inzake bedrijventerreinen – en geeft zij er blijk van de realisatie van deze visie niet gehypothekeerd te willen zien door de kwestieuze bepalingen van het GRS (zie ook randnummer 6.3). De motivering is in het licht van het gestelde onder randnummer 8.2 niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren.

9. 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. In het licht van het strategisch niveau van het PBRA, en het gegeven dat het PBRA het door de gemeente voor de betrokken bedrijventerreinen gewenste beleid niet finaal uitsluit, doet de verzoekende partij niet aannemen dat bij de opmaak van het PBRA bijkomend onderzoek was vereist.

10. 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 nieuw 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 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.

11. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. 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

13. Het PBRA betreft een nieuw planningsinstrument en houdt een nieuwe wilsuiking vanwege de provincie in, die van voorgaande beleidsbeslissingen kan afwijken. Dat de eerste verwerende partij eerder al heeft ingestemd met het beleid van de verzoekende partij omtrent bedrijvigheid en wonen, is als dusdanig dan ook niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren.

14.1. In de toelichting van het middel voert de verzoekende partij concreet aan dat de eerste verwerende partij heeft nagelaten om het advies van de gemeenteraad te ontmoeten, ofschoon dit advies is gesteund op de onmogelijkheid om aan de betreffende zone een economische invulling te geven, om reden van lokale omgevingskenmerken. De verzoekende partij wijst daarbij op de concrete omstandigheden die gelden voor de Agfa-site, inzonderheid op het feit dat deze site aan de zijde van de Antwerpsestraat aan woongebied paalt. Volgens de verzoekende partij is het onzorgvuldig om onderdelen te schrappen zonder rekening te houden met de concrete omstandigheden van de site in kwestie. Wat de zone Krijgsbaan/Heirbaan betreft, wijst de verzoekende partij erop dat er indooractiviteiten werden vergund en er in deze zone woningen aanwezig zijn. Vlakbij de zone Vredebaan werd dan weer een woonwijk ontwikkeld.

14.2. Als antwoord op verzoeksters advies met betrekking tot de Agfa-site (zie randnummer 7.1), geeft de eerste verwerende partij onder meer aan dat voor de onderbouwing van de geschrapte onderdelen wordt uitgegaan “van de huidige economische invulling en niet van het gewestplan”. In verband met de gewenste ‘randafwerking’ met deels kantoren, deels woningen oppert de eerste verwerende partij dat “[d]e huidige rand aan de Antwerpsestraat [...] ook nu niet (volledig) ingevuld [is] door kantoorachtigen en wonen”. Tegelijk geeft de eerste verwerende partij aan dat bij het bepalen van de ontwikkelingsmogelijkheden altijd zal worden uitgegaan “van de kenmerken van de ruimte en omgeving”. Daarnaast wordt ook de opmaak van een ‘totaalvisie’ – waarmee wordt ingegaan op het door de verzoekende partij gesuggereerde ‘totaal ontwikkelingsplan’, op te maken in

samenwerking met de hogere overheden – in het vooruitzicht gesteld. Tevens wordt gewezen op het gestelde onder randnummer 7.4.

15. Ook wat de bedrijventerreinen Vredebaan en Krijgsbaan/Heirbaan betreft, blijkt uit de motivering van het PBRA, zoals gezien bij de beoordeling van het eerste middel, dat de omgevingskenmerken mee moeten worden afgetoetst en dat de beoordeling van een en ander *in concreto* moet gebeuren.

16. De verzoekende partij kan niet worden bijgevalen in haar betoog dat wordt uitgegaan van een “vrij dogmatisch” algemeen principe, en dat de eerste verwerende partij zou hebben nagelaten de inhoud van haar advies te ontmoeten. De door de eerste verwerende partij gehanteerde motivering kan niet worden afgedaan als een loutere stijlformule.

17. De verzoekende partij ziet voorts een tegenstrijdigheid in het gegeven dat de omgevingskenmerken door de provincie niet concreet werden afgetoetst, terwijl deze beoordeling volgens de provincie wel bij de beoordeling dient te worden betrokken.

Zoals gezien, vermeldt de motivering van het PBRA, wat de drie kwestieuze bedrijventerreinen betreft, dat “bij het bepalen van de ontwikkelingsmogelijkheden (stimuleren of ontmoedigen van bijkomend economisch aanbod), altijd [wordt uitgegaan] van de kenmerken van de ruimte en omgeving (mobiliteit, draagkracht,...) en de karakteristieken van de bedrijvigheid (activiteit, energievraag,...)”, en wordt het door de verzoekende partij voor de betrokken bedrijven gewenste beleid door het PBRA niet finaal uitgesloten.

De verzoekende partij blijkt zich niet te verzetten tegen het ingenomen standpunt dat de afweging over de toegelaten functies dient te gebeuren in een latere fase. Zij voert in dit verband zelf aan dat “het concrete onderzoek hoe dan ook moet gebeuren bij de opmaak van het RUP”.

18. Gelet op wat voorafgaat, toont de verzoekende partij geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

19. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

20. 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

21. Vooreerst weze herhaald dat de bestreden beslissing met toepassing van artikel 2.1.1, § 1, vierde lid, 1°, VCRO, onder meer steunt op een voorbereidende analysenota ‘Ruimte en bedrijvigheid’ (zie randnummer 9).

22.1. De verzoekende partij betoogt dat het plan-MER een aantal aanbevelingen formuleert, waaronder de aanbeveling om een koppeling te maken tussen vooropgestelde ontsluitingscriteria, enerzijds, en de locaties voor niet-verweefbare bedrijvigheid, anderzijds. Die aanbeveling zou niet voldoende doorvertaald zijn in het PBRA. Daarnaast zou noch in het plan-MER noch in het bestreden besluit voldoende onderzoek gebeurd zijn naar de ontsluitingscriteria

voor de (gekozen) locaties voor niet-verweefbare bedrijvigheid. Ook zou niet voldoende onderzocht zijn of de vooropgestelde ontsluitingscriteria wel voldoen voor de (gekozen) locaties voor-niet verweefbare bedrijvigheid.

22.2. Het plan-MER geeft de volgende toelichting over de “diepgang” van de gevoerde milieubeoordeling:

“In het kader van een plan-MER voor een programma, in dit geval het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen, is het niet nodig (en ook niet steeds mogelijk) om alle denkbare effecten te onderzoeken. Het conceptuele niveau waarop de strategische visie en de beleidskaders zijn beschreven, de schaal van het studiegebied, de ruimtelijke spreiding van de acties die zullen voortvloeien uit de beleidskaders, de onduidelijkheid over de precieze aard en omvang van veel van die acties, de veelheid aan potentiële acties en de tijdshorizon die voor ogen wordt gehouden zorgen ervoor dat de omvang van de effecten meestal niet in kwantitatieve eenheden en met een groot ruimtelijk detailniveau kan uitgedrukt worden. Bovendien moet een te gedetailleerde benadering, waarbij de analyse gebeurt met het detail van een project-MER en alle mogelijke effecten in beeld komen, vermeden worden. Enerzijds omdat op strategisch niveau vaak de gegevens niet beschikbaar zijn om detailuitspraken te doen, anderzijds omdat op dit niveau deze details ook niet nodig zijn om een goed beeld te krijgen van de milieu-impact van het Beleidsplan Ruimte, en op die basis een beslissing te nemen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het plan-MER voor het beleidsplan niet de ‘laatste kans’ vormt om een milieueffectbeoordeling uit te voeren. Naarmate het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen doorwerkt in ruimtelijke uitvoeringsplannen, andere plannen en, uiteindelijk, projecten, zullen andere en meer gedetailleerde milieueffectrapporten uitgewerkt worden. In het huidige stadium moet de nadruk liggen op effecten die relevant zijn in de strategische fase van de besluitvorming over het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen. Daarom worden de milieueffecten op dit strategisch niveau dan ook beschreven binnen de grenzen van de beschikbare informatie. De milieubeoordeling gebeurt bijgevolg op een kwalitatieve wijze en maakt daarbij onder meer gebruik van de resultaten van eerder uitgevoerde onderzoeken. Merk op dat het strategisch aspect van het in dit document beschreven onderzoek niet betekent dat het onderzoek oppervlakkig zou gebeuren. Het strategisch niveau van de evaluatie vertaalt zich enerzijds in een focus op die effecten die belangrijk zijn om de strategische besluitvorming te ondersteunen, en anderzijds in een beoordelingsmethode die toelaat de voornaamste potentiële effecten van het plan in beeld te brengen op basis van duidelijke, begrijpbare en beleidsmatig relevante indicatoren en criteria.”

De Raad van State bedenkt daarbij dat het PBRA 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.* VI. Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, 52)), moet met de Procoro inderdaad 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”.

22.3. Over de geformuleerde aanbevelingen (en aandachtspunten) vermeldt het plan-MER:

“Bij de beoordeling van de beleidskaders in dit MER worden in een aantal gevallen aandachtspunten vermeld en aanbevelingen geformuleerd, die erop gericht zijn de potentieel positieve effecten van de beleidskaders op een (milieu)thema of subthema te versterken, en de potentieel negatieve effecten ervan te beperken of te voorkomen. Het zijn dus suggesties voor mogelijke verbetering. De beoordeling zoals opgenomen in het MER heeft betrekking op het ontwerp-Beleidsplan zoals het gepubliceerd is.

We gebruiken hierbij bewust niet de term ‘milderende maatregelen’. De aandachtspunten en aanbevelingen die we formuleren moeten gezien worden als een bijdrage aan de wisselwerking tussen milieueffectrapport en beleidsplan. Ze reiken elementen aan die door de opstellers van het beleidsplan kunnen gebruikt worden om op bepaalde aspecten aanpassingen of nuancerings door te voeren; we doen echter geen uitspraak over de mate waarin het overnemen van deze suggesties in het beleidsplan tot een andere beoordeling in het MER zouden leiden. In de meeste gevallen kan overigens aangenomen worden dat doorvoeren van onze suggesties geen fundamentele wijziging betekent in de mate waarin het plan zijn doelstellingen kan bereiken, of tot het volledig elimineren van eventuele negatieve neveneffecten zou kunnen leiden. De overkoepelende beoordeling van het plan blijft met andere woorden ongewijzigd.

Bij de definitieve vaststelling van het PBRA wordt, conform art. 4.2.11§7 van het DABM, een milieuverklaring toegevoegd waarin wordt gemotiveerd hoe er wordt omgegaan met de milieuoverwegingen uit het plan-MER.”

In de inleiding bij het ‘overzicht van de voornaamste aanbevelingen’ wordt vermeld dat “[v]oor zover deze aanbevelingen niet worden

verwerkt in het definitieve provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen, [...] er best rekening mee [wordt] gehouden bij het uitwerken van toekomstige actieplannen (gericht op het operationaliseren van het ruimtelijk beleidsplan)”.

22.4. De verzoekende partij gaat er bij de uiteenzetting van haar middel niet op in dat de in het plan-MER geformuleerde aanbevelingen zijn opgevat als suggesties die niet noodzakelijk reeds moeten worden doorvertaald in het PBRA. Bij gebrek aan een toelichting daaromtrent, kan niet zonder meer worden aangenomen dat de eerste verwerende partij een onwettigheid heeft begaan door de in het middel genoemde aanbeveling niet door te vertalen.

23. Gelet op wat voorafgaat, en gezien het feit dat het PBRA het door de gemeente gewenste beleid niet finaal uitsluit, overtuigt de verzoekende partij er niet van dat nader onderzoek of wijzigingen van het PBRA zich opdrongen.

24. Het besluit is dat geen schending van de aangevoerde rechtsregels wordt aangetoond.

25. Het middel wordt verworpen.

26. 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 vijftientig, 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