

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.553 van 17 oktober 2025
in de zaak A. 241.606/X-18.639**

In zake : de GEMEENTE WESTERLO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 18
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 2 april 2024, strekt tot de nietigverklaring van “[h]et besluit van de provincieraad van de provincie Antwerpen van 26 oktober 2023 tot definitieve vaststelling en goedkeuring van het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen”.

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 12 september 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Willem-Jan Ingels, die *loco* advocaat Cies Gysen 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 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 (GRS) van de gemeente Westerlo, op 26 juni 2006 definitief vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Westerlo en op 21 september 2006 goedgekeurd door de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen, voorziet in zijn richtinggevende gedeelte in een afwegingskader voor zonevreemde infrastructuur, waaronder zonevreemde woningen.

Eén van de gehanteerde uitgangsprincipes houdt in dat behoorlijk vergunde (zonevreemde) woningen die direct aansluiten bij de kernbebouwing, onder bepaalde voorwaarden, in woonzone kunnen worden ondergebracht:

“Woningen die aansluiten op de kern = omvorming tot woonzone
Behoorlijk vergunde woningen die direct aansluiten op de kernbebouwing kunnen worden omgevormd tot woonzone voor zover ze geen nadelige beperkingen inzake afstands- en andere milieuwetgevingregels met zich meebrengen ten aanzien van de structuurbepalende hoofdfuncties (b.v. landbouw) van de omgeving. Het betreft hier voornamelijk gewestplanverfijningen. Tijdens de opmaak van de gewestplannen werden deze woningen als het ware ‘over het hoofd gezien’. De woningen kunnen verbouwd, uitgebreid of herbouwd worden conform de plaatselijke toestand of de stedenbouwkundige voorschriften die geldig zijn op het ruimtelijk geheel waar deze woningen deel van uitmaken.

Woningen die aan de kern gelegen zijn maar een structurele begrenzing van de kern tegenwerken worden niet meegenomen in de woonzone (b.v. één geïsoleerde woning aan de overkant van een weg waarbij de weg een duidelijke aflijning voorziet tussen de kern en de open ruimte).”

3.2. 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).

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

3.4. 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.

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

3.6. 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 Westerlo een advies uit.

3.7. 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.

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

3.9. 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’.

3.10. Het beleidskader ‘Levendige kernen’ bevat een bijlage 1 ‘Toepassing kerntypering in de provincie Antwerpen’. Over de ‘kerntypering’ wordt daarin het volgende toegelicht:

“In deze bijlage wordt de kerntypering uit hoofdstuk ‘op maat van een kern’ toegepast in de provincie Antwerpen. De kerntypering baseert zich op kenmerken van kernen en relaties tussen kernen. Deze kunnen doorheen de tijd veranderen door de realisatie van bijkomende voorzieningen, de uitbouw van multimodale knopen, ... Aanpassingen omwille van wijzingen in de afbakening van kernen, specifieke eigenheden van kernen, ... kunnen ook meegenomen worden. Onderstaande indeling is een eerste uitwerking als aanzet voor het provinciaal beleid. Ze baseert zich op de huidige gegevens (situatie 2020) en toont de voorgestelde methodiek. In de toekomst kan deze, op basis van nieuwe en geactualiseerde gegevens, verder aangepast en/of aangevuld worden.”

Binnen de niet-stedelijke kernen worden de kerntypes “strategische dorpskernen”, “dorpskernen met potenties” en “dorpskernen” onderscheiden.

De voormelde bijlage vermeldt “dat het niet de bedoeling is om als provincie en in het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen de grenzen van kernen strikt en juridisch af te bakenen. Dat kunnen gemeenten, indien gewenst, zelf doen in hun Beleidsplan Ruimte. De verfijning van de afbakening door gemeenten zal bij de actualisatie van de kerntypering meegenomen worden”.

Voor de gemeente Westerlo worden de volgende kernen opgelijst: Heultje, Oevel, Oosterwijk, Tongerlo, Voortkapel, Westerlo en Zoerle-Parwijs.

Om voor iedere kern tot een kerntypering te komen, wordt een stroomschema doorlopen. Bij het doorlopen van dat stroomschema wordt gebruik gemaakt van “ruimtekompassen”. Een ruimtekompas “analyseert voor een vooraf bepaald gebied (niveau van een volledige woonkern, grote perifere woonwijk, bedrijventerrein of recreatiegebied) heel wat verschillende data en modellen (in het ruimtekompas ‘indicatoren’ genoemd) en geeft er scores aan”.

Heultje, Oevel, Oosterwijk, Tongerlo, Voortkapel en Zoerle-Parwijs worden aangeduid als “dorpskern”. Westerlo werd aangeduid als “dorpskern met potentie”.

De kerntypering van een kern strekt er volgens het beleidskader ‘Levendige kernen’ toe een basis te leggen voor een gedifferentieerde aanpak van de uitdagingen voor kernen, en vormt een aanzet voor een bovengemeentelijk ruimtelijk beleid.

3.11. Het PBRA bevat ook 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.

Van de richtinggevende bepalingen van het GRS van de gemeente Westerlo wordt, wat het afwegingskader voor zonevreemde woningen

betreft, het volgende onderdeel aangeduid als zijnde niet in overeenstemming met de bepalingen van het PBRA (GRS – Richtinggevend gedeelte – Deel 6 gewenste ruimtelijke structuur – 9. Afwegingskader zonevrije infrastructuur – 9.3 sectorale uitwerking: zonevrije handel en bedrijvigheid – woningen die aansluiten op de kern = omvormen tot woonzone, p. 174):

“Behoorlijk vergunde woningen die direct aansluiten op de kernbebouwing kunnen worden omgevormd tot woonzone voor zover ze geen nadelige beperkingen inzake afstands- en andere milieuwetgevingregels met zich meebrengen ten aanzien van de structuurbepalende hoofdfuncties (bv. landbouw) van de omgeving. Het betreft hier voornamelijk gewestplanverfijningen. Tijdens de opmaak van de gewestplannen werden deze woningen als het ware ‘over het hoofd gezien’. De woningen kunnen verbouwd, uitgebreid of herbouwd worden conform de plaatselijke toestand of de stedenbouwkundige voorschriften die geldig zijn op het ruimtelijk geheel waar deze woningen deel van uitmaken. Woningen die aan de kern gelegen zijn maar een structurele begrenzing van de kern tegenwerken worden niet meegenomen in de woonzone (bv. één geïsoleerde woning aan de overkant van een weg waarbij de weg een duidelijke begrenzing voorziet tussen de kern en de open ruimte).”

De motivering daarvoor luidt:

“Bovenstaand onderdeel is niet in overeenstemming met de bepalingen uit het beleidsplan ruimte van de provincie Antwerpen.

In het beleidskader ‘Levendige kernen’ – Huishoudenstransitie, p. 51 staat namelijk dat we het wonen buiten de kernen niet stimuleren en het liefst afremmen. Voor verouderde en vervallen woningen zonder erfgoedwaarde, die zich bevinden op slecht gelegen locaties buiten de kernen, is de ruimtelijke visie om deze beter af te breken.

In het beleidskader ‘Verdichten en ontlichten van de ruimte – Op zoek naar systemen om slecht gelegen activiteiten te verplaatsen of te ruilen, p. 32 staat namelijk dat we menselijke activiteiten van buiten naar binnen de dorps- en stadskernen willen begeleiden om de versnippering en de dagelijks bijkomende bebouwing terug te dringen. We willen dat een bijkomend aanbod aan harde bestemmingen – als deze niet onder de voorwaarden vallen zoals opgenomen in dit beleidskader – geneutraliseerd wordt met slecht gelegen of overbodig juridisch aanbod, voor zover aanwezig op het grondgebied van de plannende overheid.

In het beleidskader ‘Verdichten en ontlichten van de ruimte – Op zoek naar systemen om slecht gelegen activiteiten te verplaatsen of te ruilen, p. 34 staat namelijk dat nieuwe woningen zonder koppeling aan de activiteiten buiten de kernen vermeden moeten worden en deze remmen we het liefst af. Door zonevrije woningen dezelfde rechten te geven als woningen in bestemming woongebied, wordt er bijkomend juridisch aanbod voor wonen

gecreëerd. Dit geeft aanleiding tot een verdere versnippering en werkt een kernversterkend beleid tegen.”

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 *junctis* artikel 2.1.8, §2 [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO)] en artikel 1.1.4 VCRO; van artikelen 25, 26 en 27 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 tot bepaling van nadere regels voor de opmaak, de vaststelling en de herziening van ruimtelijke beleidsplannen en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering in het kader van de regeling van de ruimtelijke beleidsplanning [hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 30 maart 2018]; van artikel 3 van het Provinciedecreet, van artikelen 6 en 7 van het Verdrag van Aarhus, van artikel 4.1.7 *juncto* artikel 4.2.8, §1*bis* [van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM)]; en van het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

In haar verzoekschrift vat zij het middel als volgt samen:

“36. De kerntypering van het Beleidsplan bepaalt welke ontwikkelingsmogelijkheden een gemeente nog heeft. De kerntypering is louter gebeurd aan de hand van een ‘ruimtekompas’ dat evenwel niet raadpleegbaar is. Op grond van dit ruimtekompas werden de ontwikkelings- en groeimogelijkheden van de gemeente aanzienlijk ingeperkt, met nefaste gevolgen voor de leefbaarheid tot gevolg.

37. De gemeente stelt vast dat het ruimtekompas allesbepalend is geweest voor het bepalen van haar verdere ontwikkelingsmogelijkheden. Evenwel werd het ruimtekompas nooit aan een openbaar onderzoek, adviesronde of inspraakmogelijkheid onderworpen, waardoor de gemeente en haar inwoners niet nuttig hebben kunnen reageren op dit cruciaal document. (eerste middelonderdeel)

38. Het ruimtekompas, dat geen deel uitmaakte van de formele vaststellingsprocedure, werd dogmatisch toegepast, zonder enige nadere motivering of onderzoek naar de wenselijkheid van de beperkingen die worden opgelegd. Het ruimtekompas werd niet in het plan-MER onderzocht. Er werd dan ook geen gelijktijdige afweging doorgevoerd van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten. (tweede middelonderdeel)

39. De gemeente beschikt niet over het ruimtekompas dat op haar grondgebied betrekking heeft. Er werd gebruik gemaakt van data waarvan de herkomst en juistheid niet kan worden achterhaald. Ook de gehanteerde methodologie blijkt uiterst dubieus. De kerntypering is dan ook niet met de vereiste zorgvuldigheid en redelijkheid tot stand gekomen. (derde middelonderdeel)”

Beoordeling

6.1. In het eerste middelonderdeel voert de verzoekende partij in essentie aan dat de “ruimtekompassen” deel dienden uit te maken van de formele vaststellingsprocedure van het PBRA, inzonderheid van de door deze procedure voorziene publieke raadpleging, diverse adviesrondes en openbaar onderzoek.

6.2. De door de verzoekende partij bekritiseerde “kerntypering” van het PBRA strekt ertoe een gedifferentieerd beleid te kunnen voeren naargelang het type kern.

Uit het administratief dossier blijkt dat de verzoekende partij inspraak heeft gehad over het aspect “kerntypering”. Zo wordt in het advies dat zij

tijdens het openbaar onderzoek heeft uitgebracht, bekritiseerd dat de ruimtekompassen geen onderdeel uitmaken van het openbaar onderzoek, terwijl ze wel gebruikt worden om het ruimtelijk beleid op te enten.

6.3. Anders dan de verzoekende partij het ziet, zijn de “ruimtekompassen”, met de daarvoor gehanteerde data, die gebruikt worden om tot een concrete typering te komen, in wezen onderzoeksrapporten. Zoals uit de voorbereidende parlementaire werken bij het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ blijkt, moeten onderzoeksrapporten die dienen ter onderbouwing van het beleidsplan en de beleidskeuzes, niet toegevoegd worden aan het beleidsplan, te dezen het PBRA:

“Het beleidsplan zal buiten het plan omkaderd zijn door onderzoeksrapporten, beleidsacties en monitorings- en evaluatierapporten. [...]

- De onderzoeksrapporten geven een overzicht van het onderzoek en uitkomsten van het participatietraject die ten grondslag liggen aan de gemaakte beleidskeuzes. Het beschikbaar onderzoek vervangt als het ware het informatief gedeelte van een structuurplan maar zal omwille van hanteerbaarheid en het voortschrijdend inzicht slechts middels een beknopt overzicht of verwijzingen in het beleidsplan zelf opgenomen worden. [...]

Een eerste proceselement is dat van de onderbouwing van de beleidskeuzes door onderzoek. Het gaat om onderzoek naar bestaande structuren, trends, toekomstige ruimtebehoeften e.d.. De onderzoeksrapporten, geraadpleegde publicaties e.d. maken geen deel uit van het ruimtelijk beleidsplan zelf. Het is wel wenselijk dat belangrijke studies op de één of andere manier vlot consulteerbaar zijn door het publiek, vb. door publicatie ervan op de website van de betrokken overheid”. (*Parl. St.* VI. Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, 8-9 en 51).

Gelet op wat voorafgaat, dienden de ruimtekompassen niet als een onderdeel van het PBRA het voorwerp uit te maken van de procedure van openbaar onderzoek en inspraak.

6.4. De eerste verwerende partij overtuigt er voorts van dat zij op diverse tijdstippen tijdens het planningsproces en op verschillende manieren – op haar website en tijdens info- en gespreksmomenten in 2019 en 2020, alsook tijdens

plenaire vergaderingen over het voorontwerp van PBRA in oktober 2021 – op de mogelijkheid heeft gewezen om de ruimtekompassen op te vragen, zodat de verzoekende partij niet zonder meer kan voorhouden dat zij niet in de mogelijkheid zou zijn geweest om tijdig over een ruimtekompas te beschikken.

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

6.6. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

7.1. Waar de verzoekende partij in het tweede middelonderdeel bekritiseert dat de keuze om de ontwikkelingsmogelijkheden van de kernen op basis van het ruimtekompas te beperken, niet onderzocht werd in het plan-MER, wordt vooreerst verwezen naar de volgende toelichting in het plan-MER aangaande de “diepgang” van de 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.”

7.2. Terecht wordt aangenomen dat de mate van detail of diepgang van de in het plan-MER uit te voeren milieueffectbeoordeling, dient te worden afgestemd op onder meer de inhoud en de fase van het besluitvormingsproces van het plan dat het voorwerp van het MER uitmaakt. Dit blijkt onder meer uit artikel 5, lid 2, van de plan-MER-richtlijn (richtlijn 2001/42/EG):

“Het [...] opgestelde milieuraapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden.”

7.3. De Procoro stelt in dit verband dan ook niet zonder pertinentie:

“Een Beleidsplan Ruimte omvat een lange termijnvisie (strategische visie) en middellange termijnvisie (beleidskaders) op de ruimtelijke ontwikkeling. Het plan-MER is afgestemd op deze detailgraad van het PBRA. Gezien het eerder strategische niveau van het te beoordelen plan, zal de effectbespreking in dit plan-MER zich ook eerder op een strategisch en kwalitatiever niveau bevinden.”

7.4. Gelet op wat voorafgaat, en nu de in het PBRA aangenomen kerntypering en ontwikkelingsmogelijkheden binnen de kernen nog ruimte laten voor dialoog met de gemeenten, kan de verzoekende partij niet worden bijgevalen in haar betoog dat een gedetailleerd onderzoek van de mogelijke milieueffecten in al haar aspecten zich reeds in de fase van het bestreden PBRA opdroeg.

Inzonderheid wordt niet aannemelijk gemaakt dat het ruimtekompas in het plan-MER had dienen onderzocht te worden.

De verzoekende partij maakt een schending van de ingeroepen bepalingen van het DABM niet aannemelijk.

7.5. Artikel 1.1.4 VCRO luidt:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

7.6. Deze doelstellingenbepaling van artikel 1.1.4 VCRO vindt toepassing op het PBRA. Het komt aan een verzoekende partij die artikel 1.1.4 VCRO geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

7.7. Het betoog van de verzoekende partij aangaande de toepassing van artikel 1.1.4 VCRO vertrekt van de vaststelling dat zes van de kernen van Westerlo worden aangeduid als loutere ‘dorpskern’, waarin slechts 50% van de bevolkingsaangroei mag worden opgevangen, en waarbinnen geen nieuwe gebieden voor wonen mogen worden aangesneden. Volgens de verzoekende partij is niet onderzocht welke de gevolgen van deze inperking van ontwikkelingsmogelijkheden zijn op het sociaal weefsel, de economie, het leefmilieu, noch worden de culturele en esthetische gevolgen besproken, onderzocht of in overweging genomen. Wat de impact voor de leefbaarheid van de kern in het bijzonder betreft, wordt volgens haar buiten beschouwing gelaten.

7.8. In het beleidskader ‘Levendige kernen’ wordt de relatie met de strategische visie van het PBRA geduid. Er wordt vooreerst gewezen op de volgende vier ruimtelijke principes uit de strategische visie:

“• **Zuinig ruimtegebruik:** Meer doen met dezelfde ruimte, zowel in de open als in de bebouwde ruimte. Het gaat om een zorgvuldige optimalisatie van de ruimte in functie van leefbaarheid en duurzaamheid. Door het ruimtelijk rendement op goed gelegen plekken te doen toenemen, kunnen we inspelen op diverse ruimtevragen zonder onnodig ruimtebeslag te creëren. In de toekomst willen we bijkomende inname van de open ruimte zo veel mogelijk beperken.

• **Veerkracht:** Bij het organiseren van de ruimte zetten we in op veerkracht en robuustheid om nieuwe uitdagingen en trends samen te weerstaan en op te vangen. In de eerste plaats gaat het over veerkracht in het kader van de klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit (bv. verminderen verhardingsgraad). Maar het kan ook gaan over het flexibel invullen van ruimtes en gebouwen om in te spelen op technologische evoluties of een veranderende bevolkingssamenstelling.

• **Nabijheid en bereikbaarheid:** Mobiliteit en ruimte zijn onlosmakelijk verbonden: mobiliteit bepaalt de manier waarop de ruimte wordt georganiseerd en de organisatie van de ruimte stuurt de mobiliteit. We streven naar een verduurzaming van de mobiliteit op twee pistes: het beperken van de verplaatsingen (nabijheid) en het vergroten van het gemak waarmee mensen zich duurzaam kunnen verplaatsen (bereikbaarheid).

• **Eigenheid:** We willen op een hedendaagse en duurzame manier met de typische ruimtelijke kenmerken van onze provincie omgaan. We willen nieuwe trends en innovaties kwalitatief in het landschap integreren, rekening houdend met het lokale karakter, zodat dit de kwaliteit van een plek juist ten goede komt.

Vervolgens wordt toegelicht dat deze principes binnen het beleidskader ‘Levendige kernen’ door middel van zeven strategieën concreet worden gemaakt:

“• **Offensieve open ruimte:** De beheerders van de open ruimte, zoals natuur, landbouw, water en recreatie werken actief en op een duurzame en gelijkwaardige manier samen om de open ruimte te versterken. Zij stellen een geïntegreerd programma voor de open ruimte op via regionale coalities.

• **Samenhangend ecologisch netwerk:** We creëren een ecologisch netwerk van natuur- en bosgebieden, valleigebieden, kleine landschapselementen en groenblauwe netwerken doorheen de open en bebouwde ruimte. Dit doen we door grootschalige gebieden met elkaar te verbinden, maar even goed door kleine, fijnmazige ingrepen.

• **Van versnippering naar bundeling:** We zorgen voor minder versnippering zodat we onze open, onverharde ruimte vrijwaren en versterken. Anderzijds

bundelen we de bebouwing en zorgen voor kwalitatieve verdichting en een financiële en ruimtelijke meerwaarde aan de ruimtelijke multimodale knopen. Het ene kan niet zonder het andere.

- Ruimtelijke multimodale knopen: We verbinden de multimodale knopen met elkaar door multimodale vervoerscorridors. Aan deze ruimtelijke multimodale knopen brengen we voldoende mensen en goederen samen zodat het vervoer (in het bijzonder het openbaar vervoer) optimaal en efficiënt kan functioneren.
- Sluitend locatiebeleid voor (hoog) dynamische functies: We voorzien verweefbare (hoog)dynamische voorzieningen en bedrijvigheid in eerste instantie in multimodaal ontsloten kernen. Nieuwe hoogdynamische functies die niet verweefbaar zijn in kernen, worden gebundeld aan ruimtelijke multimodale knopen (buiten de kernen). Voor dynamische functies is een multimodale ontsluiting aangewezen.
- Levendige kernen: We vinden het belangrijk dat elke dorps- en stadskern zijn eigen karakter en identiteit uitdraagt en aantrekkelijk is voor zijn bewoners en gebruikers. Kernen met een vlotte multimodale ontsluiting, veel voorzieningen en voldoende tewerkstellingsplekken, zijn de ideale plekken om bijkomende gezinnen op te vangen.
- Energietransitie: We leveren met ons ruimtelijk beleid een fundamentele bijdrage aan de energietransitie door het voorkomen van energieverbruik, het stimuleren van de overgang naar duurzame energiebronnen en het kiezen voor een energie-efficiënte inrichting. Deze strategie kadert binnen de provinciale doelstelling om energieneutraal te worden tegen 2050.”

Uit het geheel van de genoemde ruimtelijke principes en strategieën blijkt dat het opzet van het plan erin bestaat de impact op natuur, landbouw, water, recreatie, mobiliteit, energie, bedrijvigheid, bewoners en gebruikers van de ruimte in rekening te brengen.

7.9. De verzoekende partij gaat in haar betoog aan het voormelde voorbij, alsook aan het feit dat bij de kerntypering gebruik werd gemaakt van ruimtekompassen, die uit de volgende vier dimensies bestaan:

- “• Knoopwaarde: indicatie van de ontsluiting van een stads- of dorpskern of (recreatieve) activiteitencluster.
- Plaatswaarde: hoeveelheid, type en mix van voorzieningen in een stads- of dorpskern of (recreatieve) activiteitencluster.
- Gebruiksintensiteit: intensiteit waarmee een plek gebruikt wordt, door inwoners, gebruikers of bezoekers.
- Ruimtelijke context: weergave van het karakter en de eigenheid van een plek, voor zover deze in cijfers te bevatten is. Hierin worden de beperkingen aan ontwikkelingsmogelijkheden uit de wetgeving rond water,

natuur en erfgoed gespecificeerd. Daarnaast geeft het de relatie tussen de plek en zijn omgeving weer.”

Hieruit blijkt dat bij de “kerntypering” onder meer de specifieke ruimtelijke context (water, natuur, erfgoed), de ontsluiting (mobiliteit) en het gebruik van de ruimte in rekening werden gebracht. Door al deze elementen in haar betoog buiten beschouwing te laten, maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat de gemaakte keuzes de grenzen van de redelijkheid te buiten gaan.

7.10. De kritiek van de verzoekende partij heeft slechts betrekking op één facet van het ruimtelijk beleid dat de plannende overheid via het PBRA wil vormgeven, te weten het ruimtelijk beleid binnen de kernen, en dan nog inzonderheid binnen de dorpskernen in haar gemeente. Bij de beoordeling van de toepassing van artikel 1.1.4 VCRO dient evenwel de samenhang tussen de verschillende beleidskaders die werden uitgewerkt op planniveau in rekening te worden gebracht, temeer gezien het eerder strategische niveau van het te beoordelen plan.

7.11. De verzoekende partij acht voorts de materiële motiveringsplicht geschonden omdat, ondanks de ongunstige adviezen van de gemeente, de eerste verwerende partij des te preciezer diende te motiveren waarom een kern deze of gene ontwikkelingsmogelijkheden krijgt. Bij gebrek aan motivering acht de gemeente zich geconfronteerd met een volstrekt ongemotiveerde toepassing van een model om te komen tot kerntypering, dat de leefbaarheid van de gemeente volledig fnuikt.

7.12. De Procoro is in haar advies ingegaan op de kerntypering:

“ALG 22. Kerntypering: Hoe moet de kerntypering in bijlage 1 toegepast worden? Kunnen kernen nog van kerntype wijzigen?

Voorstel van behandeling

De bijlage 1 is zoals vermeld op pagina 70 van het beleidskader ‘levendige kernen’ een toepassing van de methodiek van de kerntypering in de provincie Antwerpen, gebaseerd op een aantal data over de huidige toestand: voorzieningenniveau, ontsluiting, aantal inwoners en gebruikers van een kern, ... Deze data werden op eenzelfde manier onderzocht voor

[de] ganse provincie en voor elke kern werden dezelfde grenswaarden gebruikt, waardoor een zekere objectiviteit in de toepassing zit voor gans de provincie. Omdat in de toekomst eigenschappen van kernen kunnen wijzigen of er andere, nieuwere data zijn, moet de uitwerking in de bijlage 1 beschouwd worden als een eerste meting op basis van de huidige data, beschikbaar voor gans de Provincie Antwerpen.

Net zoals de methodiek van de kerntypering is deze toepassing op de kernen in de provincie Antwerpen een aanzet voor het eigen provinciaal beleid en projecten en zal door de provincie ook gebruikt worden als provinciale insteek bij het overleg en de advisering in kader van (inter)gemeentelijke ruimtelijke planningsprocessen en (inter)gemeentelijke beleidsplannen ruimte. Met die nuance dat deze toepassing in de eerste helft van elke regeer- of bestuursperiode geëvalueerd en geactualiseerd kan worden. De actualisatie wenst de provincie o.a. te doen in overleg met de gemeenten, waarbij de gemeenten hun insteken kunnen aanleveren, bv. over de contouren die als basis gebruikt werden om de kernen te bepalen.

Omdat het om een aanzet gaat voor het eigen provinciaal ruimtelijk beleid, gemeenten kunnen verfijnen en de provinciale kerntypering in de eerste helft van elke regeer- of bestuursperiode geëvalueerd en geactualiseerd kan worden, worden in deze eerste uitwerking op basis van de huidige data (bijlage 1 van het beleidskader 'Levendige kernen') geen kernen van kerntype gewijzigd.

Desalniettemin zijn er diverse manieren om nu en in de toekomst met concrete vragen en eigenheden om te gaan:

- De toepassing op de provincie Antwerpen is een eerste uitwerking. De actualisatie wenst de provincie te doen in overleg met o.a. de gemeenten, waarbij de gemeenten hun insteken kunnen aanleveren, bv. over de contouren die als basis gebruikt werden om de kernen te bepalen.
- De gemeente kan in haar gemeentelijk beleid(splan) de kernen en ontwikkelingsperspectieven verder uitwerken en verfijnen op basis van eigen aangeleverd onderzoek en vanuit het 'principe' eigenheid.

[...]

ALG 23. Kerntypering: De afbakening van de kernen wordt in vraag gesteld

Voorstel van behandeling

Zoals op pag. 72 van de bijlage gesteld wordt is het niet de bedoeling om als provincie en in het PBRA de grenzen van de kernen strikt en juridisch af te bakenen. De gemeenten kunnen dat, indien gewenst, zelf doen in hun Beleidsplan Ruimte.

Om de methodiek van de kerntypering te kunnen toepassen op de provincie Antwerpen was het echter nodig om de kernen te bepalen en data over deze kernen te verzamelen. Hiervoor was een (werk)afbakening van de kernen nodig die beschikbaar is voor gans de provincie Antwerpen. Daarom maakte de provincie de keuze om bij deze eerste uitwerking te vertrekken vanuit het morfologisch onderzoek van de kernen uit de Cultuurlandschapskaart. Deze oefening dateert van bij de aanvang van het voorbereidend onderzoek (2016), maar geeft nog steeds vanuit bovenlokaal schaalniveau een goed inzicht in de kernen, perifere woonwijken,

woonfragmenten, ... Het ganse onderzoek is te vinden op de provinciale website www.provincieantwerpen.be/beleidsplanruimte, onder ‘onderzoeken’.

Aangezien de oefening gebeurde op provinciaal schaalniveau en perifere woonwijken niet meegenomen werden bij ‘kernen’, is het mogelijk dat lokale nuances niet meegenomen zijn. Om die reden beschouwt de provincie de bijlage 1 als een eerste uitwerking die in de eerste helft van elke regeer- of bestuursperiode geëvalueerd en geactualiseerd kan worden. De actualisatie wenst de provincie o.a. te doen in overleg met de gemeenten, waarbij de gemeenten hun insteken kunnen aanleveren, bv. over de contouren die als basis gebruikt werden om de kernen te bepalen.”

7.13. Uit bovenstaande antwoorden, die de verzoekende partij niet bij haar betoog betreft, blijkt dat de provincie de kerntypering zal hanteren als uitgangspunt bij verder overleg en bij de advisering over (op te maken) gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen. Ook bij een latere actualisatie van het PBRA kan de toegepaste kerntypering nog worden bijgestuurd. Zo wijst de Procoro er in haar advies nog op dat de gemeenten met de voorgestelde kerntypering “verder aan de slag” kunnen gaan, ook wat de “concrete afbakening van de kernen” betreft, waarbij zij onder meer “nieuwe inzichten in data” in rekening kunnen brengen. Van een “dogmatische” toepassing van het ruimtekompas, zoals de verzoekende partij betoogt, is geen sprake.

Waar in de bijlage 2 van het beleidskader ‘Levendige kernen’ voorzien wordt in bijvoorbeeld een beperkte toename van 50% van de voorspelde prognoses, wordt deze cijfermatige doelstelling uit het ‘woonprogramma’ eveneens slechts beschouwd als een “richtinggevend kader” om de verdere dialoog met de gemeenten te voeren.

7.14. Gelet op wat voorafgaat, overtuigt de verzoekende partij er bij gebrek aan nadere toelichting niet van dat de in het PRBA ingeschreven ontwikkelingsmogelijkheden haar leefbaarheid zouden fnuiken.

7.15. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

8.1. In het derde middelonderdeel bekritiseert de verzoekende partij dat zij niet over het ruimtekompas beschikte en dat zij er het raden naar heeft op

basis van welke concrete data het ruimtekompas werd opgemaakt. De gehanteerde kerntypering zou niet met de vereiste zorgvuldigheid en redelijkheid tot stand zijn gekomen. Evenmin is bekend hoe het ruimtekompas voor andere besturen werd ingevuld. Volgens de verzoekende partij heeft de verwerende partij zich op “volkomen arbitraire criteria en drempelwaarden” gesteund. Zij stelt zich ook ernstige vragen bij de gehanteerde formule om “nabijheid en centraliteit” in kaart te brengen en bekritiseert dat de provincie “nergens concreet reageert” op haar kritiek dat de kerntypering gebaseerd is op de bestaande toestand en niet op de gewenste toestand.

8.2. Bij de beoordeling van het eerste middelonderdeel is reeds gebleken dat niet aannemelijk wordt gemaakt dat de ruimtekompassen met de daarin gehanteerde data samen met het PBRA ter inzage dienden te worden gelegd, en dat de eerste verwerende partij tijdens de planprocedure meermaals kenbaar heeft gemaakt dat de ruimtekompassen beschikbaar zijn (randnummer 6.4).

Vermits de verzoekende partij van de mogelijkheid tot kennisneming van de ruimtekompassen blijkbaar geen gebruik heeft gemaakt, kan zij zich er thans niet over beklagen dat zij deze kompassen en de data waarop ze zijn gebaseerd niet kent.

De verzoekende partij toont voorts niet aan dat de data van het ruimtekompas van haar gemeente niet actueel, onduidelijk of onjuist zouden zijn.

Wat de dimensie ‘ruimtelijke context’ betreft, blijkt uit de “methodologische nota” over het gebruik van het ruimtekompas dat de dimensie ‘ruimtelijke context’ wordt bepaald aan de hand van drie indicatoren, te weten ‘nabijheid annex centraliteit van de kern of de cluster’, de ‘bebouwingsdichtheid’ en de ‘beperkingen vanuit sectorale wetgeving’. Voor het aspect ‘nabijheid en centraliteit’ worden de parameters ‘afstand tussen de objecten (kernen en clusters)’ en ‘gebruiksintensiteit (de som van inwoners, tewerkstelling, bezoekers)’ gehanteerd. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat “het ruimtekompas en

dus de hele kerntypering op zand is gebouwd”. Aangetoond wordt niet dat de ter zake gehanteerde berekeningswijze onjuist zou zijn.

Bovendien weze herhaald dat de Procoro er in haar advies uitdrukkelijk op heeft gewezen dat de gemeentes met de voorgestelde kerntypering “verder aan de slag” kunnen gaan, waarbij zij onder meer “nieuwe inzichten in data” in rekening kunnen brengen (zie randnummer 7.13).

8.3. Waar de verzoekende partij een motiveringsgebrek ziet in het gegeven dat de provincie niet heeft gereageerd op haar kritiek dat de kerntypering gebaseerd is op de bestaande toestand en niet op de gewenste toestand, merkt de eerste verwerende partij terecht op dat de Procoro, daarin gevolgd door de eerste verwerende partij, wel degelijk op die kritiek is ingegaan. De Procoro vermeldt daarover in haar advies:

“Voorstel van behandeling

Het PBRA vertrekt inderdaad niet van een vastgelegde, geplande situatie waarbij bijvoorbeeld al bepaalde openbaar vervoersverbindingen gerealiseerd zijn. Het PBRA vertrekt van de bestaande situatie en een aantal duidelijke principes over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling.

Deze gewenste ruimtelijke ontwikkeling is in het PBRA voor sommige onderwerpen enigszins vertaald naar specifieke plekken in de provincie, bijvoorbeeld bij de kernentypering en de aanduiding van de knopen. Er is verder bewust gekozen om het in algemene termen of schetsen te beschrijven en geen (kaarten van) gewenste situatie met bijhorende selecties op te nemen. Door oa. (technologische) veranderingen die niet op voorhand in te schatten zijn en de lange termijn waarop we de visie formuleren, is het quasi onmogelijk om een realistisch toekomstbeeld te schetsen voor bepaalde plekken.

Daarnaast kan een gewenste situatie met bijhorende selecties wijzigen door voortschrijdend inzicht. Zo wil het PBRA een robuuster antwoord bieden op ruimtelijke uitdagingen. Om die redenen stappen we af van de methodiek van het Ruimtelijk Structuurplan Provincie Antwerpen (RSPA), waarbij er eerst een gewenste ruimtelijke structuur wordt geschetst en daar dan selecties uit voortvloeien. Door principes en doelstellingen te formuleren, beogen we elke ruimtelijke keuze weloverwogen te maken. Er moet namelijk telkens afgewogen worden of die keuze bijdraagt aan de vooropgestelde principes/doelstellingen.

Om de huidige situatie in kaart te brengen, vertrekken we van een aantal gebiedsdekkende objectieve datasets en onderzoeken. Uiteraard is deze data niet statisch. Daarom zullen ze (in de eerste helft van elke regeer- of bestuursperiode) geëvalueerd en geactualiseerd kunnen worden.”

De verzoekende partij betreft dit antwoord niet bij de uiteenzetting van haar middel, en overtuigt aldus niet van het beweerde motiveringsgebrek.

8.4. Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

9. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van “2.1.8 en artikel 1.1.4 VCRO, van artikel 4.1.7 *junctis* artikel 4.2.8, §1*bis* DABM, en van het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

In haar verzoekschrift vat zij haar middel als volgt samen:

“Het PBRA Antwerpen [schrapt] richtinggevende delen van het GRS Westerlo waarbij de mogelijkheid wordt geboden om woningen die aansluiten op de kern om te vormen tot woonzone. Evenwel wordt niet naar behoren gemotiveerd waarom dit strijdig zou zijn met de beleidskaders van het PBRA, zeker nu de kernaafbakening wordt overgelaten aan de gemeente. Er werd geen concrete motivering geboden waarom een (beperkte) woonontwikkeling, gelegen in of nabij de kern, niet mogelijk zou zijn en bijgevolg werden de ruimtelijke behoeften niet gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Evenmin werden de gevolgen voor de milieueffecten van de schrappingen onderzocht. Ook werd niet gemotiveerd waarom voor andere, meer ongunstig gelegen zonevreemde woningen wél nog een herbestemming mogelijk zou zijn.”

Beoordeling

11.1. De richtinggevende bepalingen van het GRS die uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid om vergunde (zonevreemde) woningen die direct aansluiten op de kernbebouwing onder te brengen in ‘woonzone’, worden door de

eerste verwerende partij geacht niet in overeenstemming te zijn met de bepalingen van het PBRA en worden om die reden aangeduid als bepalingen die niet meer geldig zijn (randnummer 3.11).

Die aanduiding steunt meer bepaald op de volgende motivering:

“Bovenstaand onderdeel is niet in overeenstemming met de bepalingen uit het beleidsplan ruimte van de provincie Antwerpen.

In het beleidskader ‘Levendige kernen’ – Huishoudenstransitie, p. 51 staat namelijk dat we het wonen buiten de kernen niet stimuleren en het liefst afremmen. Voor verouderde en vervallen woningen zonder erfgoedwaarde, die zich bevinden op slecht gelegen locaties buiten de kernen, is de ruimtelijke visie om deze beter af te breken.

In het beleidskader ‘Verdichten en ontlichten van de ruimte – Op zoek naar systemen om slecht gelegen activiteiten te verplaatsen of te ruilen, p. 32 staat namelijk dat we menselijke activiteiten van buiten naar binnen de dorps- en stadskernen willen begeleiden om de versnippering en de dagelijks bijkomende bebouwing terug te dringen. We willen dat een bijkomend aanbod aan harde bestemmingen – als deze niet onder de voorwaarden vallen zoals opgenomen in dit beleidskader – geneutraliseerd wordt met slecht gelegen of overbodig juridisch aanbod, voor zover aanwezig op het grondgebied van de plannende overheid.

In het beleidskader ‘Verdichten en ontlichten van de ruimte – Op zoek naar systemen om slecht gelegen activiteiten te verplaatsen of te ruilen, p. 34 staat namelijk dat nieuwe woningen zonder koppeling aan de activiteiten buiten de kernen vermeden moeten worden en deze remmen we het liefst af. Door zonevreemde woningen dezelfde rechten te geven als woningen in bestemming woongebied, wordt er bijkomend juridisch aanbod voor wonen gecreëerd. Dit geeft aanleiding tot een verdere versnippering en werkt een kernversterkend beleid tegen.”

Uit deze motivering blijkt dat de aangeduide onderdelen van het GRS niet in overeenstemming worden geacht met het door de eerste verwerende partij in het PBRA uitgewerkte gewenste ruimtelijk beleid, zoals het is opgenomen in het beleidskader ‘Levendige kernen’ en het beleidskader ‘Verdichten en ontlichten van de ruimte’.

11.2. De eerste verwerende partij merkt terecht op dat de overige bepalingen uit titel ‘9.2. Sectorale uitwerking: zonevreemde woningen’ uit het GRS van de verzoekende partij overeind blijven, en dat de verzoekende partij nog steeds een gemeentelijk RUP kan opmaken voor zonevreemde woningen die

aansluiten op de kern. In het richtinggevend deel van het GRS van de verzoekende partij wordt in dit verband onder meer aangegeven dat “via thematische (sectorale) ruimtelijke uitvoeringsplannen per deelsector en individueel de zonevreemde infrastructuur aan een verenigbaarheidstoets [kan] onderworpen worden”. De opmaak van een thematisch gemeentelijk RUP ‘Zonevreemde woningen’ wordt in dat verband uitdrukkelijk vermeld.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, heeft de aanduiding van de onderdelen van het GRS van de verzoekende partij die niet meer geldig zijn, dan ook niet tot gevolg dat daarmee de rechtsgrond voor de opmaak van een gemeentelijk RUP voor zonevreemde woningen verdwijnt. Het behoud van die rechtsgrond betreft geen *a posteriori*-motivering, zoals de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord voorhoudt. Evenmin is het uitgesloten dat de betrokken zone nog deel kan uitmaken van de kern, gelet op de mogelijkheid in hoofde van de gemeente om de kern finaal mee te bepalen. Zoals gezien, wijst de Procoro er in haar advies in dit verband uitdrukkelijk op dat de gemeentes met de voorgestelde kerntypering “verder aan de slag” kunnen gaan, ook wat de “concrete afbakening van de kernen” betreft (randnummer 7.13).

11.3. Vermits de opmaak van een gemeentelijk RUP voor zonevreemde woningen nog steeds mogelijk blijft, wordt niet ingezien dat een belangenafweging en onderzoek naar milieueffecten of naar redelijke alternatieven zich ter zake opdrong.

11.4. 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)), blijkt de door de verzoekende partij gewenste methodologie waarbij de milieueffecten en alternatieven met betrekking tot de schrapping van elk onderdeel van ieder GRS concreet worden onderzocht, geen vereiste te zijn. Met de Procoro moet 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]” (randnummer 7.1) 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” (randnummer 7.3).

De Raad van State merkt bijkomend op dat de verzoekende partij zelf aangeeft dat “het PBRA [...] een document [is] van maar liefst 368 pagina’s met elementen die uit de diverse gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen worden geschrapt”.

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

11.6. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

12. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van “artikel 2.1.1, §2 VCRO en het daarin vervatte subsidiariteitsbeginsel, samengelezen met artikel 2 van het Provinciedecreet, artikel 1.1.4 VCRO en de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, van artikel 2.1.1, §3 VCRO, en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”.

In haar verzoekschrift vat zij haar middel als volgt samen:

“80. Het PBRA staat haaks op het subsidiariteitsprincipe dat de Decreetgever met artikel 2.1.1 VCRO heeft willen verankeren. Evenmin is het PBRA verenigbaar met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, dat de provincies een ‘minder bevoogdende rol’ heeft gegeven. Op zijn minst moest worden gemotiveerd waarom een PBRA dat maar liefst 368 pagina’s schrappingen uit gemeentelijke structuurplannen bevat, en een kerntypering waar de rol van de gemeenten bijna volledig is uitgeschakeld, blijk zou geven van een ‘minder bevoogdende rol’. (eerste middelonderdeel)

81. Het PBRA motiveert in het algemeen onvoldoende hoe het zich verhoudt tot de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Ook ontbreekt een motivering hoe de keuze om het afwegingskader voor zonevreemde woningen vlakbij de kern te schrappen te verenigen valt met het principe uit het PBRA dat de kernaafbakening volgens het subsidiariteitsbeginsel aan de gemeente toekomt, en met de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. (tweede middelonderdeel)”

Beoordeling

13.1. Artikel 2.1.1, § 2, 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.

13.2. 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 taakbeartiging. Een taakbeartiging 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.”

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. In het advies van de Procoro wordt op goede gronden aangegeven dat de in het PBRA opgenomen kerntypering binnen de provincie wordt beschouwd als een thema met een bovenlokale component.

13.4. Zoals reeds gesteld bij de beoordeling van het eerste middel, zal de provincie de kerntypering als uitgangspunt hanteren bij verder overleg en bij de advisering over (op te maken) gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen (zie randnummer 7.12 en volgende). De aangenomen kerntyperingen kunnen bij een latere actualisatie van het PBRA nog worden bijgestuurd. Anders dan de verzoekende partij meent, betreft de kerntypering dan ook geen “onwrikbaar kader”. Zij overtuigt er niet van dat het PBRA een “uitholling” van de gemeentelijke autonomie “door middel van een hermetische kerntypering” zou inhouden.

13.5. 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 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’. De aanduiding geeft er enkel blijk van dat de provincie de realisatie van haar ruimtelijke visie niet gehypothekeerd wil zien door de geldende bepalingen van het GRS.

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 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’. Eén van de elementen in dit 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).

Zoals hoger gezien, blijft te dezen voor de verzoekende partij de mogelijkheid bestaan om op grond van haar GRS een gemeentelijk RUP voor zonevreemde woningen op te maken.

13.6. Gelet op wat voorafgaat, ziet de Raad van State geen motiveringsgebrek met betrekking tot de “bevoogdende rol” die de eerste verwerende partij zou opnemen. Anders dan de verzoekende partij meent, blijkt niet dat de verwerende partij het door de decreetgever beoogde partnerschapsmodel tussen provincie en gemeente zou hebben miskend.

13.7. Artikel 2.1.1, § 3, eerste lid, VCRO schrijft voor dat elk ruimtelijk beleidsplan moet aangeven hoe het zich verhoudt tot de ruimtelijke beleidsplannen van andere niveaus. Aangezien het Vlaamse gewest niet over een vastgesteld ruimtelijk beleidsplan beschikt, kan er zich geen motiveringsgebrek op dit punt voordoen.

Het gegeven dat de Vlaamse regering op 20 juli 2018 de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen heeft vastgesteld, volstaat niet om te besluiten dat er op Vlaams niveau een ruimtelijk beleidsplan bestaat. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ blijkt dat “[d]e strategische visie [...] een verplicht ingrediënt [is]”, maar dat er “minstens [ook één] beleidskader [moet] zijn om van een beleidsplan te kunnen spreken” (*Parl. St.* VI. Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, 51).

De kritiek van de verzoekende partij dat onvoldoende zou zijn gemotiveerd hoe het PBRA zich verhoudt tot de strategische visie van het

beleidsplan Ruimte Vlaanderen, is in het licht van wat voorafgaat, niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren.

13.8. De verwerende partij diende ten slotte niet te “motiveren” hoe de keuze van de provincie om het afwegingskader voor zonevreemde woningen vlak bij de kern te schrappen, verenigbaar is met het principe dat de kernaafbakening aan de gemeente toekomt. Het is niet onzorgvuldig of anderszins onrechtmatig vanwege de verwerende partij om, enerzijds, aan te geven dat de concrete afbakening van de kernen door de gemeente kan worden verfijnd, en, anderzijds, de kwestieuze bepalingen van het GRS van de verzoekende partij als ongeldig aan te duiden, teneinde haar ruimtelijke visie niet gehypothekeerd te zien.

13.9. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

14. 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