

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.554 van 17 oktober 2025
in de zaak A. 241.607/X-18.640**

In zake: de GEMEENTE GROBBENDONK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Cies Gysen en Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
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 dd. 26 oktober 2023 waarbij het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen definitief werd goedgekeurd en vastgesteld”.

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

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

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

III. Feiten

3.1. Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) van de gemeente Grobbendonk werd op 10 oktober 2006 definitief vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Grobbendonk en op 25 januari 2007 (gedeeltelijk) goedgekeurd door de deputatie van de provincieraad van de provincieraad van de provincie Antwerpen.

Het GRS van de gemeente Grobbendonk vermeldt in zijn informatieve gedeelte dat de gemeente een drietal grote bedrijventerreinen telt, waaronder het bedrijventerrein Herentals-Grobbendonk:

“Herentals-Grobbendonk situeert zich tussen het Albertkanaal en de N13. De industriezone vormt de westelijke punt van een industriegebied gelegen in Herentals. Het gebied is grotendeels ingenomen door garagebedrijven en aanverwanten (*car wash*). Het is eerder een kleinhandelslint dan een industriegebied.”

Bij de omschrijving van de ‘gewenste ruimtelijk-economische structuur’ in het richtinggevende gedeelte van het GRS wordt over het bedrijventerrein Herentals-Grobbendonk vermeld:

“Het industrieterrein Herentals-Grobbendonk is eerder een kleinhandelslint en dient ook in dit opzicht verder te worden ontwikkeld. De gemeente wil op dit industrieterrein geen milieubelastende of hinderlijke industrie toelaten gezien de ligging tegenover een belangrijke woonwijk. Deze kleinhandelsconcentratie is door de provincie geselecteerd en daarom dienen de beleidslijnen als een suggestie naar de provincie te worden aanzien.

Volgende beleidslijnen worden gesuggereerd:

- De bedrijven/handelszaken die op deze industrieterreinen gevestigd zijn kunnen, afhankelijk van hun ontsluiting, hun relatie tot de omliggende open ruimte en de mogelijkheden ter plaatse, uitbreiden.
- Nieuwe bedrijven of bedrijven die dienen te herlokaliseren of handelszaken kunnen zich op deze terreinen vestigen op vrijliggende percelen en in vrijkomende bedrijfsgebouwen. Deze mogelijkheid is echter quasi onbestaande
- Voor deze industrieterreinen kunnen mogelijkheden voor intensief ruimtegebruik onderzocht worden. Zo kunnen een wenselijke uitbreiding van een bedrijventerrein ook worden opgevangen door een herstructurering van het bestaande bedrijventerrein (bv. aan elkaar bouwen, in de hoogte bouwen)”

In verband met dit ‘kleinshandelslint’ Herentals-Grobbendonk wordt in het richtinggevende gedeelte van het GRS ook vermeld:

“Het industrieterrein Herentals/Grobbendonk is op provinciaal niveau geselecteerd als een kleinhandelslint type III. Afhankelijk van de opname van het kleinhandelslint in het stedelijk gebied Herentals worden de ontwikkelingsperspectieven vastgelegd. De gemeente wenst hiervoor reeds enkele aanbevelingen te doen:

- Het bedrijventerrein Herentals/Grobbendonk wordt niet verder ontwikkeld op het grondgebied van Grobbendonk. Het bedrijventerrein is zo goed als volledig ingenomen door garagebedrijven en aanverwanten (*car wash* bedrijven). Aansnijden van het naastliggend bosgebied is in geen geval mogelijk vanwege de selectie als provinciaal natuurverbindingsgebied.
- De gemeente wenst op dit bedrijventerrein het type bedrijvigheid te behouden en geen zware industrie toe te laten. Dit gezien de ligging nabij een woonomgeving (groene woonwijk Meirhoeven). Het bestaande type bedrijvigheid (garages en aanverwanten) stelt geen problemen.
- De bestaande bedrijven kunnen afhankelijk van de mogelijkheden ter plaatse uitbreiden of inbreiden. Indien een bedrijfsgebouw vrijkomt, kan er zich een nieuw bedrijf in vestigen, mits het type bedrijvigheid voldoet aan voornoemde voorwaarden.
- Eventuele bedrijfswoningen dienen in de bedrijfsgebouwen geïntegreerd te worden voor bedrijven kleiner dan 5.000 m² bedrijfsterrein.”

Het informatieve gedeelte van het GRS gaat ook in op de ambachtelijke zones in Grobbendonk:

“De ambachtelijke zones zijn in Grobbendonk gelegen in de woonkernen. De bedrijven zijn hier historisch gevestigd of veelal uitgegroeid van kleine winkel tot groot bedrijf. Binnen de kern van Grobbendonk zijn twee zones voor ambachtelijke bedrijvigheid en KMO afgebakend. Eén ervan wordt ingenomen door de firma McCain, een ruimtelijk zeer grote fabriek in het centrum van Grobbendonk met meer dan 200 werknemers. Het andere terrein werd ingenomen door een supermarkt.”

In het richtinggevende gedeelte van het GRS zijn ten aanzien van de ambachtelijke zones de volgende bepalingen opgenomen:

“In de kern Grobbendonk zijn 2 ambachtelijke zones gelegen en al volledig ingevuld. In deze gebieden is een sterke verweving van wonen en werken aanwezig.

Op één van de ambachtelijke terreinen is het bedrijf McCain gelegen. Dit bedrijf is zeer belangrijk voor de lokale economie. Op lange termijn wordt een herlokalisatie van het bedrijf vooropgesteld.

Vermits dit op korte en middellange termijn niet haalbaar is kan het bedrijf op de huidige schaal behouden blijven en zich (beperkt) ontwikkelen, voor zover de huidige zonering van het gewestplan (zone voor KMO en ambachtelijk bedrijven) dit toelaat. Voorrang wordt gegeven aan uitbreidingen die noodzakelijk zijn om het bedrijf beter te integreren in zijn omgeving. Veelal zijn deze maatregelen van milieutechnische aard. Tevens wordt de voorwaarde gekoppeld dat het bedrijf de hinder naar omwonenden dient te beperken en een groenbuffer dient aan te leggen.

Op de andere ambachtelijke zone is een supermarkt gevestigd. De gemeente wenst de zone voor ambachtelijke bedrijvigheid te schrappen om de vestiging van hinderlijke bedrijven (bvb. indien de supermarkt ooit wordt stopgezet) te verhinderen. De gemeente zal een RUP opmaken waarbij de ambachtelijke zone wordt herbestemd naar een soort woonzone, waarin handelszaken kunnen worden ingebracht en er aandacht moet gaan naar wonen boven winkels.

Om de nood aan herlokalisatie van kleinschalige ambachtelijk[e] bedrijven op te vangen komt een omvorming van het landelijk woongebied en de aanliggende bufferzones rond Albertkanaalstraat, dat een minimale woonkwaliteit heeft, ontsloten wordt via het industriegebied Kerkeheide, geprangd zit tussen de verkeersinfrastructuur van Albertkanaal, E313 en Bevrijdingstraat en belast is met hoogspanningslijnen en pijpleidingen, in aanmerking. Hier kan gedacht worden aan een gemengde zone voor wonen en kleinschalige bedrijven en KMO. De (niet-functionele) buffer kan enkel in het kader van de herlokalisatie van zonevreemde bedrijven, dus op lange termijn, worden opgeheven.”

Ten aanzien van deze twee ambachtelijke zones wordt in het richtinggevende gedeelte van het GRS ook bepaald:

“De ambachtelijke zone McCain in de kern blijft behouden. Voor het bedrijf wordt een herlokalisatie op lange termijn vooropgesteld. Het bedrijf kan zich verder ontwikkelen binnen de bestemmingszone zoals vastgelegd op het gewestplan. Op de andere ambachtelijke zone is een supermarkt gevestigd. De gemeente wenst de zone voor ambachtelijke bedrijvigheid te schrappen om de vestiging van hinderlijke bedrijven (bvb. indien de supermarkt ooit wordt stopgezet) te verhinderen. De gemeente zal een RUP opmaken waarbij de ambachtelijke zone wordt herbestemd naar een soort woonzone, waarin handelszaken kunnen worden ingeplant en er aandacht moet gaan naar wonen boven winkels.”

Als ‘ruimtelijke maatregel’ wordt de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) in het vooruitzicht gesteld:

“11. Opmaken van een RUP Leopoldstraat voor de herbestemming van de ambachtelijke zone waarop de supermarkt is gevestigd.”

Het informatieve gedeelte van het GRS van de verzoekende partij vermeldt verder dat de camping ‘Groene Vallei’ “recentelijk” werd gesloten. Het richtinggevende gedeelte van het GRS bevat daarover de volgende bepalingen:

“De zone voor verblijfsrecreatie (ex-camping, nu braakliggend) De Groene Vallei wordt niet behouden als zone voor verblijfsrecreatie en zal worden herbestemd. Het is immers weinig waarschijnlijk dat zich hier een nieuwe camping komt vestigen. Bovendien wenst de gemeente op deze manier te verhinderen dat er een bijkomende weekendzone wordt ontwikkeld en zo bijkomende permanente bewoning wordt gecreëerd. Bij de deelruimten zullen verschillende opties worden afgewogen.”

Ook elders in het richtinggevende gedeelte van het GRS zijn bepalingen opgenomen over de herbestemming van de ‘Groene Vallei’:

“In de kern van Grobbendonk is een verblijfsrecreatief gebied (ex-camping De Groene Vallei) gelegen. De gemeente wenst dit verblijfsrecreatief gebied (1,7 ha) te herbestemmen. Het gebied wordt momenteel niet gebruikt en ligt er verlaten bij. Het is immers weinig waarschijnlijk dat zich hier een nieuwe camping komt vestigen. Bovendien wenst de gemeente op deze manier te verhinderen dat er een bijkomende weekendzone wordt ontwikkeld en zo bijkomende permanente bewoning wordt gecreëerd. Er zijn verschillende opties denkbaar en wenselijk:

Optie 1: volledige woonontwikkeling

[...]

Optie 2: volledige dagrecreatieve ontwikkeling

[...]

Optie 3: een combinatie van wonen en (dag)recreatie

[...]

Optie 4: combinatie van boscompensatie, wonen en recreatie

[...]”

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 Grobbendonk 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 Grobbendonk worden de volgende kernen opgelijst: Bouwel, Grobbendonk en Langenheuvcl.

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”.

Bouwcl en Grobbendonk worden aangeduid als “dorpskern”.

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.

3.12.1. Van de richtinggevende bepalingen van het GRS van de gemeente Grobbendonk worden, wat het industrieterrein Herentals-Grobbendonk betreft, de volgende doorstreepte onderdelen aangegeven als zijnde niet in overeenstemming met de bepalingen van het PBRA (Richtinggevend deel – Deel

7: Gewenste ruimtelijke structuur voor de specifieke deelstructuren – 6.3.3. Niet ruimtelijk uit te breiden (andere) industrieterreinen, p. 142):

“Concreet gaat het om de industrieterreinen Klein Gent en Herentals-Grobbendonk.

~~Het industrieterrein Herentals-Grobbendonk is eerder een kleinhandelslint en dient ook in dit opzicht verder te worden ontwikkeld. De gemeente wil op dit industrieterrein geen milieubelastende of hinderlijke industrie toelaten gezien de ligging tegenover een belangrijke woonwijk. Deze kleinhandelsconcentratie is door de provincie geselecteerd en daarom dienen de beleidslijnen als een suggestie naar de provincie te worden aanzien.~~

Volgende beleidslijnen worden gesuggereerd:

- De bedrijven/~~handelszaken~~ die op deze industrieterreinen gevestigd zijn kunnen, afhankelijk van hun ontsluiting, hun relatie tot de omliggende open ruimte en de mogelijkheden ter plaatse, uitbreiden.
- Nieuwe bedrijven of bedrijven die dienen te herlokalisieren ~~of handelszaken~~ kunnen zich op deze terreinen vestigen op vrijliggende percelen en in vrijkomende bedrijfsgebouwen. Deze mogelijkheid is echter quasi onbestaande”

De motivering daarvoor 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. 48 staat namelijk dat bedrijventerreinen *a priori* voorbehouden blijven voor niet-verweefbare bedrijvigheid. Daarnaast staat in hetzelfde beleidskader onder het hoofdstuk ‘Detailhandel’ op p. 54 dat er in principe geen detailhandel op bedrijventerreinen toegestaan is.

Het bedrijventerrein heeft ook bedrijven (schrijnwerkerij, glaswerken,...), niet enkel kleinhandel. Het is dus niet een kleinhandelslint. Daarnaast merken we op dat er kleinhandel aanwezig is die perfect in de kern verweefbaar zijn zoals bv skateboardshop. We leggen geen beperkingen op aan economische ontwikkeling. We laten de afweging afhangen van de kenmerken van de omgeving, die van het bedrijf en bestaande wetgeving zoals de VLAREM. De gemeente is bevoegd om de afweging rond hinder op haar grondgebied te maken, de provincie kijkt naar het cumulatieve effect van het verdwijnen [van] ruimte voor bedrijvigheid op haar grondgebied en is op die manier bevoegd.”

3.12.2. Ook de volgende doorgestreepte onderdelen van de richtinggevende bepalingen van het GRS die betrekking hebben op hetzelfde industriegebied, worden niet in overeenstemming geacht met de bepalingen van

het PBRA (Richtinggevend deel – Deel 8: Gewenste ruimtelijke structuur voor de specifieke deelruimten – 3.3.4. Te behouden kleinhandelslint Herentals/Grobbendonk, p. 166):

“Het industrieterrein Herentals/Grobbendonk is op provinciaal niveau geselecteerd als een kleinhandelslint type III. Afhankelijk van de opname van het kleinhandelslint in het stedelijk gebied Herentals worden de ontwikkelingsperspectieven vastgelegd. De gemeente wenst hiervoor reeds enkele aanbevelingen te doen:

- Het bedrijventerrein Herentals/Grobbendonk wordt niet verder ontwikkeld op het grondgebied van Grobbendonk. Het bedrijventerrein is zo goed als volledig ingenomen door garagebedrijven en aanverwanten (*car wash* bedrijven). Aansnijden van het naastliggend bosgebied is in geen geval mogelijk vanwege de selectie als provinciaal natuurverbindingsgebied.

~~—De gemeente wenst op dit bedrijventerrein het type bedrijvigheid te behouden en geen zware industrie toe te laten. Dit gezien de ligging nabij een woonomgeving (groene woonwijk Meirhoeven). Het bestaande type bedrijvigheid (garages en aanverwanten) stelt geen problemen.~~

- De bestaande bedrijven kunnen afhankelijk van de mogelijkheden ter plaatse uitbreiden of inbreiden. Indien een bedrijfsgebouw vrijkomt, kan er zich een nieuw bedrijf in vestigen, mits het type bedrijvigheid voldoet aan voornoemde voorwaarden.

- Eventuele bedrijfswoningen dienen in de bedrijfsgebouwen geïntegreerd te worden voor bedrijven kleiner dan 5.000 m² bedrijfsterrein.”

De motivering daarvoor 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, ...).

We leggen geen beperkingen op aan economische ontwikkeling. We laten de afweging afhangen van de kenmerken van de omgeving, die van het bedrijf en bestaande wetgeving zoals de VLAREM. De gemeente is bevoegd om de afweging rond hinder op haar grondgebied te maken, de provincie kijkt naar het cumulatieve effect van het verdwijnen [van] ruimte voor bedrijvigheid op haar grondgebied en is op die manier bevoegd.”

3.12.3. Van het richtinggevend gedeelte van het GRS worden de volgende geschrapte onderdelen die betrekking hebben op de ‘ambachtelijke zones’ niet in overeenstemming met de bepalingen van het PBRA bevonden (Richtinggevend deel – Deel 7: Gewenste ruimtelijke structuur voor de specifieke deelstructuren – 6.3.5. Ambachtelijke zones, p. 143):

“In de kern Grobbendonk zijn 2 ambachtelijke zones gelegen en al volledig ingevuld. In deze gebieden is een sterke verweving van wonen en werken aanwezig.

(...)

~~Op de andere ambachtelijke zone is een supermarkt gevestigd. De gemeente wenst de zone voor ambachtelijke bedrijvigheid te schrappen om de vestiging van hinderlijke bedrijven (bvb. indien de supermarkt ooit wordt stopgezet) te verhinderen. De gemeente zal een RUP opmaken waarbij de ambachtelijke zone wordt herbestemd naar een soort woonzone, waarin handelszaken kunnen worden ingebracht en er aandacht moet gaan naar wonen boven winkels.”~~

De motivering luidt:

“Het doorstreepte onderdeel is 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.

Indien de gemeente oordeelt dat dit geen goede locatie is voor ambachtelijke bedrijven, kan men volgens de principes van het PBRA de locatie schrappen mits compensatie.

Het RUP ‘Albertkanaalstraat’ was gelegen in woongebied, buffergebied en industrie. De gemeente heeft de zone omgezet naar gemengd woon-werk lint. Het RUP voorziet dat de bestaande functies behouden bleven en voorziet een zone voor de herlokalisatie van zonevreemde lokale bedrijven. Het werd dus niet opgemaakt als compensatie voor het schrappen van deze twee ambachtelijke zones.”

3.12.4. En ook het volgende doorstreepte onderdeel wordt niet in overeenstemming met de bepalingen van het PBRA bevonden (Richtinggevend deel – Deel 8: Gewenste ruimtelijke structuur voor de specifieke deelruimten – 2.3 Gewenste ruimtelijke structuur (Grobendonk-centrum), p. 155):

~~“De ambachtelijke zone McCain in de kern blijft behouden. Voor het bedrijf wordt een herlokalisatie op lange termijn vooropgesteld. Het bedrijf kan zich verder ontwikkelen binnen de bestemmingszone zoals vastgelegd op het gewestplan. Op de andere ambachtelijke zone is een supermarkt gevestigd. De gemeente wenst de zone voor ambachtelijke bedrijvigheid te schrappen om de vestiging van hinderlijke bedrijven (bvb. indien de supermarkt ooit wordt stopgezet) te verhinderen. De gemeente zal een RUP opmaken waarbij de ambachtelijke zone wordt herbestemd naar een soort woonzone, waarin handelszaken kunnen worden ingeplant en er aandacht moet gaan naar wonen boven winkels.”~~

De motivering daarvoor is dezelfde als deze vermeld onder randnummer 3.12.3.

3.12.5. Evenmin in overeenstemming met het PBRA wordt de volgende bepaling van het richtinggevende gedeelte van het GRS geacht (Richtinggevend

deel – Deel 8: Gewenste ruimtelijke structuur voor de specifieke deelruimten –
6.1.1. Ruimtelijke uitvoeringsplannen, p. 181):

“Opmaken van een RUP Leopoldstraat voor de herbestemming van de ambachtelijke zone waarop de supermarkt is gevestigd.”

De motivering voor deze aanwijzing sluit aan bij de motivering vermeld onder randnummer 3.12.3.

3.13.1. Van het richtinggevende gedeelte van het GRS worden voorts nog de volgende onderdelen geschrapt als zijnde niet in overeenstemming met de bepalingen van het PBRA (Richtinggevend deel – Deel 8: Gewenste ruimtelijke structuur voor de specifieke deelruimten – 2.3 Gewenste ruimtelijke structuur (Grobbendonk-centrum), p. 155):

“In de kern van Grobbendonk is een verblijfsrecreatief gebied (ex-camping De Groene Vallei) gelegen.

De gemeente wenst dit verblijfsrecreatief gebied (1,7 ha) te herbestemmen. Het gebied wordt momenteel niet gebruikt en ligt er verlaten bij. Het is immers weinig waarschijnlijk dat zich hier een nieuwe camping komt vestigen. Bovendien wenst de gemeente op deze manier te verhinderen dat er een bijkomende weekendzone wordt ontwikkeld en zo bijkomende permanente bewoning wordt gecreëerd. Er zijn verschillende opties denkbaar en wenselijk:

~~Optie 1: volledige woonontwikkeling~~

~~De camping is langs drie zijden omgeven door bebouwing waaronder sociale woningen. De camping kan eveneens worden herbestemd tot woongebied en voor sociale woningbouw worden aangewend.~~

~~Dit is kernversterkend en kernverdichtend. In ruil voor de omzetting van het verblijfsrecreatief gebied naar woongebied zal de gemeente een ander woongebied of woonuitbreidingsgebied herbestemmen naar recreatie (ruil). Hierbij wordt gedacht aan het herbestemmen van de gronden van tennisclub ‘De Chalet’ van woongebied naar zone voor dagrecreatie.~~

~~Schets:~~



Volledige woonontwikkeling betekent: $1,7 \text{ ha} \times 15 \text{ won./ha} = 26$ woningen te voorzien. De percelen zijn 30m tot 40m diep en 15m breed. De woningen zijn getekend met een vloeroppervlakte van 100m^2 (10x10m).

- Minimaal halfopen bebouwing te voorzien om aan dichtheid te komen
- JF Willemsstraat wordt doorgetrokken en kan nog aansluiting geven op woonuitbreidingsgebied ten westen ervan
- Fabiolalaan wordt eveneens doorgetrokken.
- Stippellijnen duiden langzaam verkeersverbindingen aan
- (...)

Optie 3: een combinatie van wonen en (dag)recreatie Een derde mogelijke optie is een combinatie van wonen en dagrecreatie. Een deel van het gebied wordt aangewend voor (sociale) woningbouw. In het midden wordt ruimte gelaten voor een recreatieve ontwikkeling, zodat de woningen grenzen aan of uitkijken op een open recreatieve ruimte.

In de zone voor dagrecreatie kunnen de Stormvissers (zonevreemde activiteit) worden ondergebracht.

De zone die voor wonen wordt bestemd zal elders moeten worden gecompenseerd.

Schets:



— Ongeveer een halve hectare wordt voorzien voor recreatie. Hier kan de visvijver worden geherlokaliseerd.

— De overige 1,2 ha wordt voorzien voor wonen.

~~Op deze schets zijn 21 woningen getekend (perceelen van 12m breed op 30 a 40m diep). Dit betekent een dichtheid van 17 woningen per ha. De woningen zijn getekend met een vloeroppervlakte van 120m². — Minimaal halfopen bebouwing om aan opgelegde dichtheid (15 woningen/ha) te voldoen~~

Optie 4: combinatie van boscompensatie, ~~wonen~~ en recreatie

Een vierde mogelijke optie is het deels bebossen van de zone ter compensatie van de uitbreiding van het kerkhof. Dit kan gekoppeld worden aan een ~~woonontwikkeling~~ en een recreatieve ontwikkeling.

Het bos kan dan evt. op lange termijn als speelbos worden gebruikt.

Schets:



~~Ongeveer 0,6 ha wordt voorzien voor wonen. Op de schets zijn 12 woningen getekend. Dit betekent een dichtheid van 20 woningen per ha. Om deze~~

~~dichtheid mogelijk te maken is minimaal halfopen bebouwing noodzakelijk. De perceelen zijn 12m breed en 35 a 40m diep. De woningen zijn getekend met een vloeroppervlakte van 120m² (8 x 15m).~~

- Ongeveer 0,6 ha wordt voorzien voor recreatie.

De ruimte is ongeveer 60x60m.

- Ongeveer een halve hectare wordt bebost, vb ter compensatie van de uitbreiding van het kerkhof in bosgebied en de opname van woonkorrels. Het bos kan (op lange termijn) worden opengesteld en als speelbos worden gebruikt door de kinderen uit de buurt.

- JF Willemstraat wordt doorgetrokken en geeft aansluiting op het woonuitbreidingsgebied dat ten westen van de Groene vallei ligt. Fabiolalaan loopt dood (maar hoeft niet perse). Achter de lange rij van 12 woningen loopt een langzaam verkeersverbinding.

Omdat er momenteel geen behoefte is aan de ontwikkeling van bijkomend woongebied en omdat men wenst te vermijden dat het terrein wordt verkaveld voor individuele weekendverblijven (met als vermoedelijk einddoel permanente bewoning) wordt er geopteerd om het gebied van de Groene Vallei te herbestemmen ~~naar een reservegebied voor wonen. Op deze manier kan de ontwikkeling van het gebied gekoppeld worden aan het ruimere omliggende woonuitbreidingsgebied Eisterlee. Bij een eventuele~~

~~realisatie van dit gebied kunnen de nodige recreatieve en groene krachtlijnen vastgelegd worden.”~~

De motivering luidt:

“De doorstreepte onderdelen zijn 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. Het is goed dat de gemeente (pro)actief permanente bewoning in verblijfsrecreatie wil tegengaan. Dit doel wordt echter ondergraven door de zone te herbestemmen naar woongebied. Ook een herbestemming naar woonreservegebied/ WUG laat nog mogelijkheden voor latere ontwikkeling.

De huidige zone voor verblijfsrecreatie ligt buiten de kern en het is aldus niet wenselijk om deze nog verder te ontwikkelen.

In het advies op het RUP ‘Verblijfsrecreatie’ heeft de provincie meegegeven dat verdere ontwikkeling van perifere gebieden niet gewenst is en stelt een uitdoofbeleid voor permanente bewoning voor.

Ook voor de aanwezige detailhandel in zone De Kloek stelt de provincie voor dit te laten uitdoven, aangezien ook deze functie primair thuishoort in de kern (net als diensten en vrije beroepen).”

3.13.2. Het volgende doorgehaalde onderdeel van de bindende bepalingen van het GRS, dat betrekking heeft op de ‘Groene Vallei’, wordt eveneens geacht niet in overeenstemming te zijn met de bepalingen van het PBRA (Bindende bepalingen – 3. Bindende acties – 3.1 Ruimtelijke uitvoeringsplannen, p. 187):

“10. Opmaken van een RUP Grobbendonk-centrum met als doel

- Het verhogen van de bouwdieptes en -breedtes om handel te stimuleren in het dorp. Dit dient voorzien te worden rond het Astridplein en de Leopoldstraat.

- Het aanduiden van waardevolle gebouwen in de kern om te verhinderen dat deze worden afgebroken

- Afbakenen van zones waar meergezinswoningen mogelijk zijn

- De herbestemming van de zone voor verblijfsrecreatie Groene Vallei naar een reservegebied voor wonen.”

De motivering daarvoor luidt:

“Het doorstreepte 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. Het is goed dat de gemeente (pro)actief permanente bewoning in verblijfsrecreatie wil tegengaan. Dit doel wordt echter ondergraven door de zone te herbestemmen naar woongebied. Ook een herbestemming naar woonreservegebied/ WUG laat nog mogelijkheden voor latere ontwikkeling.

De huidige zone voor verblijfsrecreatie ligt buiten de kern en het is aldus niet wenselijk om deze nog verder te ontwikkelen.

In het GRS staat op p. 128:

De problematiek van de permanente bewoning van weekendzones is een provinciale aangelegenheid.

De gemeente wenst het recreatief karakter van deze zones te behouden en voor de permanente bewoning, in overleg met de provincie, naar een gepast uitdovingsbeleid te zoeken.

Ook op p. 129 en p. 183 wordt steeds gesproken over een mogelijk uitdovingsbeleid. De gemeente geeft dus zelf aan in het GRS dat zij een uitdovingsbeleid wenst en dat men samen met de provincie een oplossing zoekt.

Aangezien er in de provincie Antwerpen een 200-tal clusters waren, heeft de provincie op 17 september 2009 een oplossingskader voor clusters van weekendverblijven opgemaakt. De provincie Antwerpen heeft aan de gemeentebesturen gevraagd om op basis van dit kader een oplossing te zoeken voor de clusters van weekendverblijven op hun grondgebied. De gemeente heeft tot op heden dit nagelaten. In het advies op de startnota van het RUP ‘Verblijfsrecreatie’ heeft de provincie duidelijk meegegeven dat de bestendiging van permanente bewoning strijdig is met het GRS en dat uitdovingsbeleid hier aan de orde is.

De gemeente wijst onder andere op de onmogelijkheid tot handhaving, gelijkheidsbeginsel en klimaatdoelstelling als redenen om niet aan te duiden. Handhaving is geen sturend element in goede ruimtelijke ordening. Het gelijkheidsbeginsel zit in het feit dat tot 2015 voor elke gemeente het oplossingskader werd toegepast en nu het PBRA. Beleid wijzigt naar voortschrijdend inzicht.

Klimaatdoelstelling [is] juist bepalend in de beslissing om woongebied op perifere locaties niet te bestendigen.”

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:

“54. 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.

55. 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.

56. 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

57. De gemeente beschikt na uitdrukkelijke navraag alleen over het deel van het ruimtekompas dat op haar grondgebied betrekking heeft. Hierin worden data vermeld 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.”

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, over de inzet van een ruimtekompas als instrument aangegeven dat “[o]ngeacht een streven naar objectivering en kwantificering [...] een goed ruimtelijk beleid steeds nood [zal] blijven hebben aan een gebiedsspecifieke, casusspecifieke, beleidsgestuurde en pragmatische aanpak”, en dat “[e]n te dogmatische aanpak [...] nefast [kan] zijn voor een goed ruimtelijk beleid”.

De Procoro is in haar advies ingegaan op de kritiek van een “te dogmatische aanpak”:

“In het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen werken we de provinciale visie op diverse plaatsen met een methodiek gebaseerd op criteria uit (kerntypering, uitdaging ‘huishoudenstransitie’, de ruimtelijk multimodale knopen en de impact van een activiteit op de omgeving). De methodieken *an sich* zijn niet datagedreven, maar gebaseerd op inhoudelijke criteria. Zo is bijvoorbeeld de kerntypering gebaseerd op de mate van voorzieningen, bereikbaarheid, gebruikers, ... en de multimodale knopen voor personen gebaseerd op de overstapmogelijkheden en principe dat diverse vervoersmodi in een knoop moeten kruisen/samen komen. Dit resulteert in een aantal indelingen of schaalniveau’s.

Voor de toepassing en de gelijke vergelijking binnen de provincie Antwerpen zijn natuurlijk wel data nodig om deze methodieken (gebaseerd op inhoudelijke criteria) op een objectieve basis toe te passen. Data, beschikbaar voor gans de provincie Antwerpen zijn nodig om te concretiseren naar onze provincie, wat onder meer gevraagd werd door de gemeentebesturen in de vorige adviesronden in diverse reacties.

De provincie heeft in eerste instantie gekozen voor deze werkwijze, beschreven in de vorige 2 paragrafen, omdat deze het mogelijk maakt om flexibel te zijn en in de toekomst de toepassing van de methodiek aan de op dat moment voorhanden zijnde data te evalueren en actualiseren (in de eerste helft van elke regeer- of bestuursperiode) Hierdoor kan het net als minder dogmatisch beschouwd worden dan de werkwijze met selecties uit de structuurplannen.”

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, p. 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. Voorts weze opgemerkt dat de verzoekende partij, zoals zij zelf aangeeft, op 1 maart 2023, dit is tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp van het PBRA en het ontwerp-plan-MER, het ruimtekompas heeft verkregen dat betrekking heeft op haar grondgebied.

De eerste verwerende partij overtuigt er ook 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. De verzoekende partij kan dan ook niet zonder meer voorhouden dat zij niet in de mogelijkheid zou zijn geweest om tijdig over enig ruimtekompas te beschikken, daargelaten nog de vraag naar het belang van de verzoekende partij bij de inzage van ruimtekompassen die andere gemeenten en steden betreffen.

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 opdrong. 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 de kern van Grobbendonk wordt 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 haar eigen dorpskern. 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 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.

8.2. Bij de beoordeling van het eerste middelonderdeel is reeds gebleken dat de verzoekende partij kennis had van het ruimtekompas voor haar gemeente, 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 (zie randnummer 6.4).

Vermits de verzoekende partij van de mogelijkheid tot kennisneming van de ruimtekompassen van de andere gemeenten 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. Aangetoond wordt niet dat de ter zake gehanteerde berekeningswijze onjuist zou zijn. De verzoekende partij kan niet worden gevolgd in haar betoog dat voor de dimensie ‘gebruiksintensiteit’ een foute eindscore zou zijn gehanteerd. Terecht merkt de eerste verwerende partij op dat de eindscore het resultaat is van een relatieve berekeningswijze.

Bovendien wordt herhaald dat de Procoro er in haar advies uitdrukkelijk op heeft gewezen dat de gemeenten 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. 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, §1bis 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:

“In het richtinggevende deel van het GRS Grobbendonk wordt de mogelijkheid geschrapt om de ambachtelijke zone McCain, gelegen in de kern van Grobbendonk, te herbestemmen naar een woonzone met handelszaken. De provincie doorkruist de gemeentelijke autonomie zonder enige concrete motivering waarom de site niet herbestemd zou kunnen worden naar een zone voor wonen met handelszaken. De provincie stelt zich te baseren op twee principes. Zo stelt het beleidskader ‘Levendige Kernen’ dat een bestemming voor bedrijvigheid of economisch gebruik belangrijke hefboomen vormen voor het behoud van economische ruimte in de kern. Het beleidskader ‘Verdichten en ontlichten van de ruimte’ stelt dat ‘nieuwe economische ruimtevragen’ maximaal moeten worden voorzien binnen ‘de bestaande goed gelegen ruimte’. Nergens is een onderzoek of motivering te vinden waaruit moet blijken dat het betrokken terrein ‘een bestaande goed gelegen ruimte’ betreft. Terwijl de provincie zelfs stelt dat de locatie ‘geen goede locatie’ zou kunnen blijken te zijn. Wederom is er geen gelijktijdige afweging gebeurd van de verschillende ruimtelijke behoeften. Evenmin werden de gevolgen voor de milieueffecten van de schrappingen onderzocht.”

Beoordeling

11.1. Het middel steunt verkeerdelijk op het uitgangspunt dat in het GRS van de verzoekende partij de mogelijkheid wordt geschrapt om de ambachtelijke zone McCain te herbestemmen naar woonzone. De eerste verwerende partij merkt immers terecht op dat het onderdeel in het GRS over de ambachtelijke zone McCain behouden blijft. Anders dan de verzoekende partij het ziet, betreffen de geschrapte bepalingen wel degelijk de andere ambachtelijke zone, waar een supermarkt gevestigd is. De geschrapte bepalingen voorzagen enkel voor

deze zone voor ambachtelijke bedrijvigheid een herbestemming naar “een soort woonzone”.

11.2. 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]” (zie 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” (zie 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”.

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

11.4. 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:

“105. 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’. De Provincie laat in het kader van de subsidiariteit de kernaafbakening over aan de gemeentes, maar bepaalt vervolgens wel zelf dat De Groene Vallei buiten de kern van Grobbendonk ligt, zonder enige toelichting over hoe dit zich verhoudt tot de provinciale invulling van het subsidiariteitsbeginsel (eerste middelonderdeel)

106. 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 wonen met handel te schrappen voor de McCain-site te verenigen valt met de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, dat oproept tot terughoudendheid ten opzichte van een omvorming naar niet-economische activiteiten, maar alleen de monofunctionele ontwikkeling van woonwijken zonder enige vorm van economische verweving echt uitsluit. (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 taakbeartiging’ 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. In het advies van de Procoro wordt voorts aangegeven dat ook de in het PBRA opgenomen kerntypering wordt beschouwd als een thema met een bovenlokale component, zodat de provincie bevoegd is daaromtrent bepalingen uit te werken. Aangenomen moet worden dat de kwestieuze maatregelen in verband met de kerntypering en inzake het maximaal behoud van bedrijvigheid in de provincie, aspecten van bovengemeentelijk belang betreffen waarvoor de provincie in het kader van de opmaak van het PBRA bevoegd is.

13.4. 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).

13.5. In het bijzonder wat De Groene Vallei betreft, heeft de eerste verwerende partij erop gewezen dat volgens het GRS de problematiek van de permanente bewoning van weekendverblijven een provinciale aangelegenheid is, en dat de gemeente met de provincie naar een gepast uitdovingsbeleid voor de permanente bewoning wenst te zoeken (zie randnummer 3.13.2). Ten onrechte laat de verzoekende partij na dit bij de uiteenzetting van haar middel te betrekken.

13.6. Zoals reeds gesteld bij de beoordeling van het eerste middel, zal de provincie de kerntypering hanteren als uitgangspunt 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.

13.7. 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.

13.8. 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.

13.9. 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 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