

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.683 van 29 oktober 2025
in de zaak A. 242.173/X-18.708**

In zake : de GEMEENTE ALKEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Tom Swerts en Willem-Jan Ingels
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE LIMBURG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Floris Sebreghts en Pieter-Jan Van De Weyer
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 juni 2024, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de provincieraad van de provincie Limburg
van 21 februari 2024 tot definitieve vaststelling van het provinciaal beleidsplan
ruimte Limburg “Ruimtepact 2040”.

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.

Auditeur Lise Vandenhende heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De eerste verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 oktober 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Willem-Jan Ingels, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Annelies Geerts, die *loco* advocaten Floris Sebreghs en Pieter-Jan Van De Weyer verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Lise Vandenhende 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. Op 20 maart 2019 neemt de provincieraad van de provincie Limburg de startbeslissing tot opmaak van het provinciaal beleidsplan ruimte Limburg (hierna: PBRL).

- 3.2. Op 7 november 2019 stelt de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg (hierna: de deputatie) de conceptnota van het PBRL vast. De provincieraad neemt op 20 november 2019 daar kennis van.
- 3.3. De publieke raadpleging over de conceptnota vindt plaats van 21 november 2019 tot 21 januari 2020.
- 3.4. In zitting van 23 september 2021 stelt de deputatie het voorontwerp van het PBRL – genaamd “Ruimtepact 2040” – vast.
- 3.5. De adviesronde over het voorontwerp van het PBRL vindt plaats van 8 oktober tot 15 december 2021. Er worden in totaal 49 adviezen ontvangen van 40 gemeenten, 8 Vlaamse administraties en de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Procoro) van de provincie Limburg.
- 3.6. Op 14 december 2022 stelt de provincieraad van de provincie Limburg het ontwerp van het PBRL, met inbegrip van het ontwerp van planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER), voorlopig vast.
- 3.7. Het openbaar onderzoek over het ontwerp van PBRL vindt plaats van 17 februari 2023 tot 17 mei 2023.
- 3.8. Op 7 september 2023 brengt de deputatie verslag uit over het openbaar onderzoek bij de Procoro.
- 3.9. Op 8 november 2023 brengt de Procoro een gemotiveerd advies uit.
- 3.10. Op 22 januari 2024 keurt het team Omgevingseffecten van de Vlaamse overheid het plan-MER goed.
- 3.11. Op 21 februari 2024 stelt de provincieraad van de provincie het PBRL definitief vast. Dit is het bestreden besluit.

3.12. Van het bestreden besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 april 2024 en 23 april 2024.

3.13. Het PBRL bevat drie beleidskaders: 1) het beleidskader ‘Wonen in stads- en dorpskernen’, 2) het beleidskader ‘Economische Ruimte’ en 3) het beleidskader ‘Open-ruimteschakels’.

3.14. Wat het beleidskader ‘Wonen in stads- en dorpskernen’ betreft, wil de provincie Limburg luidens het PBRL een “kerngericht beleid” voeren. Om de stedelijkheid van Limburg te versterken, heeft zij voor elke “woningmarkt” een “woningobjectief” bepaald.

Het “woningobjectief” is volgens het PBRL “het benodigde aantal woningen om de verwachte groei op te vangen”. Een “woningmarkt” is volgens dit beleidsplan “een autonoom migratiegebied met een eigen verhuisdynamiek. Binnen elke woningmarkt is er een zekere verwevenheid en eigen dynamiek. Personen zoeken binnen de grenzen van deze gebieden naar hun woning. Een woningmarkt is gemeentegrensoverschrijdend en kan hierbij ook van gemeentegrenzen afwijken”.

3.15.1. Aangaande de selectie, afbakening en typering van de kernen vermeldt het PBRL:

“De kerntypering gebeurde op basis van voorbereidend studiewerk (o.a. regionale woningmarkten, VITO-studie, ruimtelijke regionale eigenheid), datagegevens, input van de gemeenten, diverse contextfactoren, ... De opbouw kent drie grote stappen.

- De eerste stap was de afbakening van de regionale woningmarkten. Deze afbakening volgt uit de studie van de ‘Regionale Woningmarkten in Limburg’ en is gebaseerd op de verhuisdynamieken binnen de provincie, vanuit de provincie of naar de provincie.

Delen van de gemeenten Heusden-Zolder en Houthalen-Helchteren hebben met verschillende woningmarkten een sterke relatie en zweven tussen de woningmarkten West-Limburg, Midden-Limburg west en Midden-Limburg oost. Vanuit een ruimtelijke benadering werden deze gebieden toegewezen aan die woningmarkt waar de link sterker is omwille van reeds bestaande samenwerkingen of omwille van een hoogwaardige openbaar vervoersverbinding. De overgangszone van Heusden-Zolder wordt zo

toegevoegd aan de woningmarkt van West-Limburg en de zone van Houthalen-Helchteren wordt met de woningmarkt van Midden-Limburg west als één ruimtelijk geheel beschouwd.

- In een tweede stap werd gekeken naar de context van de woningmarkt en de selectie en voorlopige afbakening van de kernen. Dit is nodig om de kerntypering af te kunnen stemmen op de specifieke ruimtelijke, historische, functionele, morfologische en demografische eigenheid van de woningmarkt. Hierbij werd rekening gehouden met:

- de data-analyse van het voorzieningenniveau, de duurzame bereikbaarheid (knooppuntwaarde), de tewerkstellingsplaatsen en het migratie- en pendelsaldo;
- de input van de gemeenten ingebracht via diverse overlegmomenten en advisering;
- de ruimtelijke regionale eigenheid;
- de contextfactoren die niet binnen een loutere data-analyse gevat kunnen worden, waaronder de afbakening van de kleinstedelijke gebieden, waterproblematiek, ...

Voor het aanduiden van de kernen wordt vertrokken van de selectie van de kernen uit het Ruimtelijk Structuurplan Provincie Limburg. Op basis van overleg met de gemeenten is deze selectie verfijnd. Kernen die door de gemeenten aangegeven werden als niet-kernwaardig, zijn uit de selectie gehaald. Er werden geen bijkomende kernen geselecteerd. Per kern werd een voorlopige afbakening (werkhypothese) gemaakt op basis van de statistische sectoren. Om de statistische sectoren te selecteren die samen een kern vormen, werden luchtfoto's en de concentratie van voorzieningen als basis genomen. Deze categorisering werd besproken in overleg met de lokale besturen en bijgestuurd in het verdere proces op basis van de geleverde inhoudelijke opmerkingen.

- Als laatste stap volgde de kerntypering en de daaraan gekoppelde ontwikkelingen op maat van de kern. De voorgaande stappen vormen de basis om alle geselecteerde kernen te typeren. Dit betekent dat er geen bijkomende kernen kunnen geselecteerd worden. Hiervoor vormt het profiel (context) van de woningmarkten mee de basis, aangevuld met de functies die een kern binnen de woningmarkt vervult en het verzorgingsniveau dat de kern opneemt.

▪ Een kern heeft altijd een mix aan functies, zonder dat een kern steeds alle functies moet opnemen. De verschillende functies kunnen ook in meer of mindere mate voorkomen binnen een kern. Deze variatie (aan zowel functies als de mate waarin ze aanwezig zijn) bepaalt immers de eigenheid van iedere kern. De mogelijke functies die een kern kan opnemen zijn:

- tewerkstelling,
- duurzame bereikbaarheid,
- voorzieningen,
- huisvesting.

▪ Het verzorgingsniveau dat een kern opneemt, is afhankelijk van de functie van de kern (in zijn geheel) binnen het ruimere netwerk. Dit hangt onlosmakelijk samen met de functie die de kern vervult. Goed bereikbare kernen met een mix aan hoogwaardige of bovenlokale kernfuncties, hebben

een ruimer verzorgingsgebied. De verschillende verzorgingsgebieden die voor kernen worden onderscheiden, zijn:

- regionaal (ondersteunend),
- provinciaal,
- woningmarkt,
- gemeente,
- kern.”

3.15.2. Voorts wordt in het PBRL met betrekking tot de kernen gesteld:

“De selectie en typering van de kernen voorziet in een differentiatie van de Limburgse kernen, afhankelijk van hun eigenheid en functioneren binnen de woningmarkt. Binnen de kerntypering wordt een onderscheid gemaakt tussen kernen van Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau. De strikte scheiding stedelijk gebied -buitengebied, zoals destijds opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Limburg, is verlaten en een meer genuanceerde typering wordt toegepast, die vertrekt vanuit de eigenheid en functie van de kern.



Het kerntype bepaalt de ontwikkelingsmogelijkheden van de kern en krijgt een doorvertaling binnen de operationele doelstellingen van dit beleidskader.

Bovenlokale Kernen – Vlaams Niveau

Bovenlokale kernen op Vlaams niveau zijn de kernen die binnen het regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk liggen. Binnen deze afbakening kan een stedelijk beleid gevoerd worden, gericht op het creëren van een aanbod voor kwalitatief wonen, werken en andere stedelijke voorzieningen, in relatie tot een goed functionerend openbaar vervoersnetwerk en rekening houdend met de aanwezige fijnmazige open ruimte binnen de afbakening en de kernen. Het regionaalstedelijk gebied beslaat een grote oppervlakte waardoor kernen binnen deze afbakening onderling sterk verschillen naar functie en verzorgingsniveau. De kernfunctie van Hasselt-centrum of Genk-centrum kan niet worden doorgetrokken voor alle kernen binnen deze afbakening. Daarom vraagt de provincie aan Hasselt en Genk om een onderscheid te maken in de kerntypering tussen regionaal stedelijke kernen en ondersteunende regionaal stedelijke kernen als kader voor nieuwe afwegingen. Hasselt en Genk worden gevraagd om hun kernen verder te differentiëren als verfijning binnen het regionaalstedelijk gebied. De gemeente staat ook in voor de verdeling van het door de provincie toegekende woningobjectief over deze kernen.

De bovenlokale kernen op Vlaams niveau zijn:

Regionaal Stedelijke Kernen

Dit zijn de kernen binnen het regionaalstedelijk gebied die aansluiten bij het centrum van Hasselt-centrum en Genk-centrum. Densere stedelijke woonontwikkelingen moeten voornamelijk hier plaatsvinden. Ter suggestie duidt de provincie de regionaal stedelijke kernen aan in onderstaande tabel (aanduiding met *).

Ondersteunende Regionaal Stedelijke Kernen

Ondersteunende regionaal stedelijke kernen zijn de kernen binnen het regionaalstedelijk gebied die morfologisch en functioneel gericht zijn naar een grote centrumkern en omgeven zijn door voornamelijk landelijk gebied of die op zichzelf functioneren. In deze kernen wordt een terughoudender woonbeleid gevoerd dan in de regionaal stedelijke kernen.

[...]

Bovenlokale Kernen – Provinciaal Niveau

Bovenlokale kernen op provinciaal niveau zijn kernen met een stedelijke of strategische positie. Deze kernen hebben een verzorgingsniveau op provinciaal- of woningmarktniveau en zijn belangrijk voor Limburg. Ze beschikken over een combinatie van zeer goed uitgebouwde kernfuncties. Er is reeds een menging van verschillende stedelijke functies aanwezig: wonen, werken, recreëren en lokale en bovenlokale voorzieningen. Deze kernen hebben ook een goede tewerkstellingsfunctie en zijn meestal duurzaam bereikbaar. Deze kenmerken dragen bij aan de stedelijkheid van Limburg en zijn te versterken.

De bovenlokale kernen op provinciaal niveau zijn:

Provinciaal Stedelijke Kernen

Provinciaal stedelijke kernen zijn kernen die binnen de afbakening van een kleinstedelijk gebied liggen, zoals vastgelegd in de provinciale RUP's. De afbakening van de kleinstedelijke gebieden blijft behouden of kan aangepast en afgestemd worden op de omvang van de toekomstige woonbehoeften.

Strategische Woningmarktkernen

Strategische woningmarktkernen zijn kernen met een specifieke dynamiek op bovenlokaal niveau. Het zijn kernen die beschikken over goed uitgebouwde kernfuncties. Ze zijn belangrijk voor de woningmarkt door hun positionering en om de huishoudensgroei op te vangen.

Sommige strategische woningmarktkernen hebben een specifieke eigenheid/functie met potentieel om de stedelijkheid te verhogen. Dit wordt omschreven in de toelichting bij de kern.

[...]

Lokale Kernen – Gemeentelijk Niveau

In de lokale kernen primeert de woonfunctie met veeleer lokale voorzieningen. Hun kernfunctie vanuit provinciaal perspectief is beperkt.

De provincie selecteert deze kernen. De gemeente heeft de autonomie om op basis van haar gebiedskennis een kerntypering te doen, de kernen af te bakenen en dit door te voeren in haar gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan. De lokale differentiatie in kernen wordt gemotiveerd op basis van de aanwezigheid van een mix aan kernfuncties, zoals een goed voorzieningenniveau, duurzame bereikbaarheid en/of werkgelegenheid; of de potentie ervan door een verhoging van één of meerdere van deze criteria.

De gemeente staat ook in voor de verdeling van het door de provincie toegekende woningobjectief over de lokale kernen [...]. Ze maakt hierbij strategische keuzes. Bijkomende ontwikkelingen op vlak van wonen en voorzieningen worden bij voorkeur en ‘op maat’ gestuurd naar de hoofdkern en in tweede orde naar de specifieke kern(en). De gemeente houdt hierbij ook rekening met het provinciale afwegingskader [...].

De gemeente is vrij om te differentiëren in de typering van zijn lokale kernen. De provincie geeft volgende types van lokale kernen aan voor de kerntypering op gemeentelijk niveau, die bij voorkeur worden gevolgd omwille van de logica en begrijpbaarheid van het beleid:

Hoofdkernen

Gemeenten zonder bovenlokale kern, hebben (bij voorkeur) 1 hoofdkern op gemeentelijk niveau. De hoofdkern is de best uitgeruste kern in de gemeente. Ter suggestie duidt de provincie de hoofdkernen aan in onderstaande tabel (aanduiding met *).

Specifieke Kernen

Het aantal specifieke kernen is beperkt en staat in verhouding tot de grootte, het aantal kernen en de differentiatie tussen de kernen onderling binnen de gemeente.

De selectie van specifieke kernen is een uitwerking van het strategische beleid dat de gemeente op gemeentelijk niveau voert. Specifieke kernen zijn de beter uitgeruste kernen en vervullen doorgaans meerdere functies, zoals duurzame ontsluiting, voorzieningenniveau, tewerkstelling, De reden voor de typering als specifieke kern is contextgebonden, bijvoorbeeld door:

- het onderscheidend karakter van de kern door de aanwezigheid van een combinatie aan functies en het belang ervan binnen de ruimere context;
- de cruciale ligging van de kern binnen bovenlokale ontwikkelingen zoals gebiedsgerichte projecten, randstedelijke kernen met goede duurzame ontsluiting, grensoverschrijdende dynamieken, ...;
- de nabijheid van een belangrijke werkpool (stedelijke kernen, Economisch Netwerk Albertkanaal, Cordacampus, ...) met een goede fietsverbinding naar de kern;
- het herontwikkelen van belangrijke vervoersinfrastructuren tot duurzame vervoersverbindingen met sterke verblijfskwaliteit voor de kern;
- ...

Woonkernen

Woonkernen hebben een uitgesproken lokaal karakter.

De provincie selecteert de lokale kernen op gemeentelijk niveau als volgt en geeft als suggestie de hoofdkernen (*) aan om op gemeentelijk niveau uit te werken.”

3.16. Uit het PBRL blijkt dat, teneinde de Limburgse stedelijkheid te verhogen, er een verdeling van de woningmarkt wordt voorzien van 30% – 70%, waarbij lokale kernen een toebedeling van 30% van de woningmarkt krijgen en bovenlokale kernen 70% van de woningmarkt. Het PBRL geeft voorts aan hoe het

woningobjectief op de regionale woningmarkten wordt afgestemd, en vermeldt daarbij de principes voor de verdeling van het woningobjectief:

“Een bovenlokale verdeling van het woningobjectief is essentieel voor de strategische versterking van het woonweefsel in Limburg. Om de stedelijkheid van Limburg te versterken, wordt gestreefd naar een verhouding van minimum 70% naar de bovenlokale kernen en maximum 30% naar de lokale kernen. Het woningobjectief is een belangrijk richtcijfer dat gemeenten moet helpen in de verdere uitwerking van hun woonvisie.

Er is nog voldoende beschikbaar juridisch aanbod binnen (het globaal van) de kernen om de woningbehoefte tot 2040 en later, op te vangen. Een woonuitbreidingsgebied is dus enkel uitzonderlijk aan te snijden. Volgens de Vlaamse (open) groeiprognoze, is er tussen 2020-2040 een behoefte aan + 41.166 wooneenheden, terwijl uit de registers van onbebouwde percelen blijkt dat er een beschikbaar juridisch aanbod is binnen de kernen van ca. 5.419 ha onbebouwde percelen. Nadat de woonbehoefte tot 2040 is ingevuld, ligt er nog een reserve voor 108.502 wooneenheden binnen reeds bestemd woongebied en binnen de hypothetisch afgebakende kernen.

Principes voor de verdeling van het woningobjectief

Het woningobjectief per woningmarkt vormt de basis voor de verdeling: het totaal aantal bijkomende wooneenheden in een woningmarkt komt steeds overeen met de totale open groeiprognoze voor die woningmarkt. Hiermee wordt ook de werking van de regionale woningmarkten erkend, hetgeen aansluit bij de realiteit van de mogelijke verhuisbewegingen.

De toebedeling van het woningobjectief houdt rekening met het totaal aantal huishoudens dat er binnen een kern reeds aanwezig is. De bovenlokale kernen worden het meest versterkt om de Limburgse stedelijkheid te verhogen. Deze kerntypes krijgen een toebedeling waarbij:

- alle bovenlokale kernen samen binnen elke woningmarkt minstens 70% van de groeibehoeft van de woningmarkt opvangen;
- de regionaal stedelijk kernen en de provinciaal stedelijke kernen vangen minimum 50% van de groei binnen hun woningmarkt op;
- de stedelijke kernen ((ondersteunende) regionaal stedelijke en provinciaal stedelijke kernen) in de woningmarkt een maximaal groeipercentage van 75% tot 2040 hebben;

- de strategische woningmarktkernen staan, samen met de stedelijke kernen, mee in om het groeipercentage van 70% binnen de bovenlokale kernen van de woningmarkt te behalen. Het eigenlijke groeipercentage van deze kernen varieert naargelang de context binnen de woningmarkt.

De lokale kernen kunnen selectief versterken en krijgen een toebedeling waarbij lokale kernen samen binnen elke woningmarkt maximum 30% van de groeibehoeft van de woningmarkt opvangen.

De gebieden buiten de kernen krijgen geen woningobjectief. Buiten de kernen wordt de huishoudensgroei in alle woningmarkten op 0% gezet om de verdere versnippering van het open landschap tegen te gaan (zie navolgende tabel: kolom ‘met sturing’).

Verdeling van het woningobjectief op niveau van de woningmarkt en de gemeente

De verdeling van het woningobjectief op niveau van de woningmarkt en de gemeente gebeurt door de provincie vanuit een regionale benadering. De cijfers m.b.t. het woningobjectief zijn richtinggevend [...]. De provincie doet de verdeling van het contingent voor de bovenlokale kernen.

Bij het toekennen van de woningobjectieven houdt de provincie steeds rekening met de ruimtelijke situatie binnen de woningmarkt. De verschillende woningmarkten zijn immers anders opgebouwd en samengesteld *qua* type en hoeveelheid van kernen.

Verdeling van het woningobjectief op niveau van de kernen

Het contingent voor de bovenlokale kernen wordt door de provincie geconcretiseerd volgens de verdeling van het woningobjectief voor de bovenlokale kernen.

Gemeenten krijgen een contingent voor de kernen op gemeenteniveau. Het contingent voor de lokale kernen wordt verdeeld als geheel, per gemeente.”

3.17. De gemeente Alken wordt door het PBRL ingedeeld bij de regionale woonmarkt “Midden-Limburg West”. Het omvat drie lokale kernen: Alken, Terkoest en Sint-Joris. Het voor de gemeente Alken vooropgestelde woningobjectief is 419.

3.18.1. Overeenkomstig de “visie” van het beleidskader ‘Economische Ruimte’ van het PBRL, wil de provincie economische groei faciliteren middels een provinciale “ruimteshift”. Om de door de provincie gewenste ruimteshift voor bedrijvigheid te realiseren, is luidens het PBRL een gelijktijdige inzet op drie sporen nodig:

“• De bestaande ruimte efficiënter benutten houdt in dat door verdichting en verweving het ruimtelijk en economisch rendement op dezelfde oppervlakte wordt verhoogd. Meer functievermenging en een kleiner gemiddeld ruimtegebruik per bedrijfsvestiging doet de totale ruimtebehoefte aan bedrijventerreinen aanzienlijk afnemen.

• Verweefbare bedrijven huisvesten in stads- en dorpscentra houdt in dat door meer verweefbare bedrijven te lokaliseren in het woonweefsel er meer ruimte op de bedrijventerreinen gevrijwaard wordt voor de niet-verweefbare activiteiten. De tendens naar minder verweving van werklocaties in stedelijke milieus zet ruimtelijke druk op bedrijventerreinen.

• Het juridisch aanbod verschuiven houdt in dat nieuwe bedrijventerreinen nog ontwikkeld kunnen worden, hetzij binnen daartoe reeds bestemde gebieden, hetzij op een andere en betere locatie, via een ruimteruil. Door

dergelijke planologische ruiloperaties neemt de ruimtebalans voor bedrijventerreinen *status-quo*.”

3.18.2. Het beleidskader ‘Economische Ruimte’ van het PBRL selecteert de provinciale economische dragers en de ruimtelijk-economische systemen. De provinciale economische dragers spelen luidens het PBRL een belangrijke rol in Limburg en Vlaanderen op het vlak van tewerkstelling en toegevoegde waarde. Provinciale economische dragers zijn:

- “• de afgebakende stedelijke gebieden;
- de regionale bedrijventerreinen van meer dan 50 ha;
- de incubatoren en de campussen (bedrijfs-, onderwijs- en onderzoekscampussen).”

3.18.3. Voor de gemeente Alken worden de regionale bedrijventerreinen “Brouwerij-Alken” en “Kolmen” als provinciale economische dragers geselecteerd. Het bedrijventerrein “Brouwerij-Alken” wordt daarbij als mogelijk te herbestemmen bedrijventerreinen aangewezen.

Het PBRL bepaalt voorts met betrekking tot de ruimteshift:

“De[...] doelstelling om het bestaande juridisch planologisch aanbod aan bedrijventerreinen niet te laten toenemen, geldt globaal voor heel Limburg. Deze doelstelling is bindend voor de provincie en heeft een richtinggevend karakter voor de andere overheden. Om ze waar te maken is een lijst van mogelijk te herbestemmen bedrijventerreinen opgenomen ter uitvoering van de planologische ruiloperatie. Om de ruimteshift te organiseren wordt uitgegaan van het principe van gelijktijdige compensatie. De herbestemmingen worden ingezet om op gewenste locaties in Limburg een strategisch aanbod te bestemmen om de economische groei te faciliteren.”

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. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 2.1.1, § 1, vierde lid, *juncto* artikel 2.1.8, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en artikel 1.1.4 VCRO, de 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’, artikel 3 van het provinciedecreet, de artikelen 6 en 7 van het Verdrag van Aarhus, artikel 4.1.7 *juncto* artikel 4.2.8, § 1*bis* van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, alsook van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij vat haar middel als volgt samen:

“32. In het eerste middelonderdeel wordt gesteld dat het onduidelijk is waarom Alken als een ‘lokale kern’ wordt beschouwd en niet bij het provinciaal niveau hoort als een ‘strategische woningmarkt kern’ en evenmin uit het besluit blijkt op basis van welke concrete elementen, studies of criteria deze beslissing werd genomen.

33. In het tweede middelonderdeel wordt gesteld dat de provincie de ontwikkeling van de gemeente Alken verregaand beperkt. De verdeling van

het woningobjectief is niet correct en gemeente[n] met een vergelijkbare lokale kern krijgen meer ontwikkelingskansen dan Alken.

Daarnaast is niet duidelijk waarom er [bij de toebedeling van de woningmarkt] voor een 70% – 30% verdeling [voor respectievelijk de bovenlokale kernen en de lokale kernen] wordt gekozen. Uit het advies van de Procoro [...] blijkt dat een andere verdeling 60% – 40% eveneens mogelijk was maar er wordt niet gemotiveerd waarom de voorgestelde 70% – 30% verdeling beter zou zijn terwijl door deze keuze de mogelijkheden voor Alken drastisch worden ingeperkt.

Het is evenmin duidelijk hoe de 30% voor de verschillende lokale kernen zal worden verdeeld en hoe deze verdeling werd onderbouwd.

34. In het derde middelonderdeel wordt aangevoerd dat de concrete gevolgen van de kerntypering en de verdeling van het woningobjectief ook niet onderzocht zijn in het plan-MER. Ook alternatieven wat betreft de verdeling van het woningobjectief werden ten onrechte niet onderzocht, zoals een andere verdeling dan 70% – 30%.

35. In het vierde middelonderdeel wordt aangevoerd dat het ‘Beleidskader economische ruimte’ voorziet in het principe dat het huidige juridische aanbod aan bedrijventerreinen netto niet meer mag uitbreiden.

Daarnaast wordt het principe van gelijktijdige compensatie ingelast. Dit laatste houdt in dat slecht gelegen bedrijventerreinen ook buiten het grondgebied van de betrokken gemeente kunnen worden [gecompenseerd]. Evenwel bevat het Beleidsplan geen onderzoek naar of motivering inzake de impact van herbestemmingen, en dan met name de herbestemming van het bedrijventerrein Brouwerij-Alken, op de economische leefbaarheid van de gemeente Alken.

36. In het vijfde middelonderdeel wordt vastgesteld dat de provincie onvoldoende heeft geantwoord op de bezwaren die stellen de er bij herbestemming van slecht gelegen bedrijventerreinen naar open ruimte in de eerste plaats moet worden gezocht naar een compensatie op het grondgebied van de gemeente waar het te herbestemmen bedrijventerrein zicht bevindt.”

Beoordeling

6.1. Vastgesteld wordt dat in het beleidskader ‘Wonen in stads- en dorpskernen’ de gehanteerde methodiek voor de kernselectie en -typering in het PBRL wordt uiteengezet (zie randnummer 3.15.1) en dat dit beleidsplan motiveert wanneer er sprake is van een bovenlokale kern (randnummer 3.15.2).

6.2. In het PBRL wordt aangegeven waarom een kern van Vlaams of provinciaal niveau wordt beschouwd. De overige kernen worden als lokale woonkern aangewezen, waarbij de hoofdkernen als suggestie worden aangeduid.

Binnen de gemeente Alken worden aldus drie lokale kernen geselecteerd (randnummer 3.17).

6.3. In het PBRL staat vermeld dat “[p]er kern [...] een voorlopige afbakening (werkhypothese) [werd] gemaakt op basis van de statistische sectoren”, dat “[o]m de statistische sectoren te selecteren die samen een kern vormen, [...] luchtfoto’s en de concentratie van voorzieningen als basis [werden] genomen”, en dat “[d]eze categorisering werd besproken in overleg met de lokale besturen en bijgestuurd in het verdere proces op basis van de geleverde inhoudelijke opmerkingen”.

Waar de verzoekende partij voorhoudt niet te weten wat bedoeld wordt met het in het PBRL gehanteerde begrip “statistische sectoren”, stelt de eerste verwerende partij terecht dat dit een door het Belgische statistiekbureau Statbel gehanteerd standaardbegrip betreft, dat het “de kleinste administratieve entiteit [betreft] waarvoor sociaal-economische gegevens beschikbaar zijn”, en dat de definitie van het begrip “statistische sectoren”, samen met de afbakening ervan, eenvoudig terug te vinden zijn op de website van Statbel. Een “statistische sector” wordt er omschreven als “de territoriale basiseenheid die ontstaan is uit een opdeling van de gemeenten en de vroegere gemeenten door Statbel [...] voor de verspreiding van statistieken op een gedetailleerder niveau dan het gemeentelijk niveau”.

6.4. Met de eerste verwerende partij wordt voorts vastgesteld dat de verzoekende partij in haar bezwaarschrift als volgt heeft ingestemd met de indeling van haar kernen:

“2. Beleidskader – Wonen in stads- en dorpskernen

De regionale woningmarkt, de kerntypering en het woningobjectief Alken behoort tot de regionale woningmarkt Midden-Limburg, met als hoofdkern Alken Centrum (Station?) en als woonkernen St-Joris en Terkoest. Wij kunnen ons binnen de gemeente Alken wel vinden in deze woningmarkt en kerntypering. Echter is het niet altijd duidelijk welke gevolgen dit heeft op ons woningobjectief en de concrete toepassing in woonbehoefte.”

6.5. Ofschoon volgens de verzoekende partij niet kan worden uitgemaakt op basis van welke concrete gegevens of data de kernen van Alken werden gecategoriseerd, blijkt uit het PBRL dat een en ander gestoeld is op “voorbereidend studiewerk (o.a. regionale woningmarkten, VITO-studie, ruimtelijke regionale eigenheid), datagegevens, input van de gemeenten, diverse contextfactoren”.

6.6. Zoals uit de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ (hierna: het decreet van 8 december 2017) blijkt, moeten onderzoeksrapporten die dienen ter onderbouwing van het beleidsplan en de beleidskeuzes, zoals de *in casu* gehanteerde studies of rapporten, niet toegevoegd worden aan het beleidsplan, te dezen het PBRL:

“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, 51).

6.7. Volgens de procesnota van het PBRL werden de gemeentebesturen op de hoogte gebracht van de studies en onderzoeken die het PBRL voorafgingen. In de procesnota wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van de studies van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (hierna: VITO) ‘Analyse van de positie van Limburg in de Vlaamse studie ‘Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid van voorzieningen’ (VITO, 2016) en

‘Onderzoek naar de ruimtelijke ontwikkelingskansen in Limburg in het kader van een aangepast knooppuntmodel’ (VITO, 2018), het rapport ‘Regionale Woningmarkten Limburg’, de rapporten ‘strategische toekomstverkenning’, ‘Referentiekader Ruimtelijke Regionale Eigenheid’ en ‘Visie Economische Ruimte’. Op 27 september 2017 vond een toelichting plaats over het proces en de stand van zaken van het PBRL, op 27 februari 2019 vond een toelichting plaats over de resultaten van de onderzoeken inzake de ruimtelijke ontwikkelingskansen Limburg en de regionale woningmarkten Limburg. Daarnaast was er nog een bilaterale overlegronde over het beleidskader ‘Wonen in stads- en dorpskernen’, die voor de gemeente Alken op 14 januari 2020 en 1 december 2020 plaatsvond. Bovendien waren al de genoemde onderzoeken consulteerbaar op de website van de provincie Limburg.

6.8. De verzoekende partij doet in haar verzoekschrift niet aannemen dat, ondanks de voormelde inspraakmomenten en publicaties, en ondanks de verwijzing naar de studies in het PBRL, niet duidelijk zou zijn geweest welke onderzoeken aan de basis van de kwestieuze kerntypering liggen.

6.9. In zoverre de verzoekende partij eerst in haar laatste memorie op gedetailleerde wijze kritiek geeft op het VITO-rapport ‘Onderzoek naar de ruimtelijke ontwikkelingskansen in Limburg in het kader van een aangepast knooppuntmodel’, het rapport ‘Regionale Woningmarkten Limburg’ en het rapport ‘Referentiekader Ruimtelijke Regionale Eigenheid’, is haar betoog laattijdig en om die reden onontvankelijk. Bovendien moet met de eerste verwerende partij worden aangenomen dat een selectieve kritiek op welbepaalde studies niet van aard is om het bestreden besluit te vitiëren.

6.10. Wat de kritiek van de verzoekende partij betreft dat uit de motivering van de aanduiding van gemeenten, inzonderheid de gemeenten Diepenbeek, Zonhoven en Houthalen-Helchteren, niet kan worden afgeleid waarom deze gemeenten wél als bovenlokale kern zijn aangeduid en de gemeente Alken niet, moet met de eerste verwerende partij worden vastgesteld dat

voor de gemeente Diepenbeek, Zonhoven en Houthalen-Helchteren in het PBRL wel degelijk wordt aangegeven waarom zij als bovenlokale kernen zijn aangeduid.

Voor Houthalen-Helchteren (provinciale kern) luidt de motivering:

“

2	MIDDEN-LIMBURG WEST	Houthalen- Helchteren	-	Houthalen	Het stedelijk weefsel van de gemeente Houthalen-Helchteren is op Houthalen gericht. Het complex project Noord-Zuid Limburg zal het beeld van de gemeente grondig wijzigen. Houthalen is een strategische woningmarkt kern omwille van haar ligging in het kader van het complex project Noord-Zuid Limburg, haar voorzieningenniveau, het toekomstig hoogwaardig openbaar vervoersysteem en het groeipotentieel van het bedrijventerrein Centrum-Zuid. De versterking van deze kern staat in relatie tot de realisatie van het hoogwaardig openbaar vervoersysteem Hasselt-Pelt met Houthalen als belangrijke schakel.
---	------------------------	--------------------------	---	-----------	--

”

Voor Diepenbeek en Zonhoven (Vlaamse kern) luidt de motivering:

“

Diepenbeek	-	Diepenbeek	-	Diepenbeek	De kern Diepenbeek heeft een specifieke dynamiek en functie binnen de woningmarkt en ligt langsheen een fietssnelweg. Diepenbeek-centrum heeft een goede duurzame bereikbaarheid en een gemiddeld voorzieningen- en tewerkstellingsniveau. Er is een hoogwaardige openbaar vervoershalte voorzien aan Diepenbeek station.
Zonhoven	-	Zonhoven	-	Zonhoven	De kern Zonhoven heeft een specifieke dynamiek en functie binnen de woningmarkt en ligt langsheen een fietssnelweg. Zonhoven-centrum heeft een goed voorzieningenniveau en een gematigde duurzame bereikbaarheid.

”

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, zijn de hiervoor geciteerde motieven wel degelijk “dienstig” voor wat de aanduiding van bovenlokale kernen betreft. De verzoekende partij toont niet afdoende concreet aan dat haar situatie gelijk zou zijn aan die van de voormelde bovenlokale kernen.

6.11. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

7.1. De eerste verwerende partij wijst er op goede gronden op dat het beleidskader ‘Wonen in stads- en dorpskernen’, mede in het licht van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (hierna: BRV), inzet op kernversterking en rendementsverhoging, waarbij rekening houdend met de

verwachte woningbehoefte, een woningobjectief wordt uitgesplitst op het niveau van de woningmarkt en de gemeente.

7.2. Zoals gezien, blijkt uit het PBRL dat, teneinde de Limburgse stedelijkheid te verhogen, er een verdeling van de woningmarkt wordt voorzien van 30% – 70%, waarbij lokale kernen een toebedeling van maximum 30% van de woningmarkt krijgen en bovenlokale kernen een toebedeling van minimum 70% van de woningmarkt. Het PBRL stelt over deze verdeling:

“[...] Om de stedelijkheid van Limburg te versterken, wordt gestreefd naar een verhouding van minimum 70% naar de bovenlokale kernen en maximum 30% naar de lokale kernen. Het woningobjectief is een belangrijk richtcijfer dat gemeenten moet helpen in de verdere uitwerking van hun woonvisie.

[...]

Principes voor de verdeling van het woningobjectief

Het woningobjectief per woningmarkt vormt de basis voor de verdeling: het totaal aantal bijkomende wooneenheden in een woningmarkt komt steeds overeen met de totale open groeiprognose voor die woningmarkt. Hiermee wordt ook de werking van de regionale woningmarkten erkend, hetgeen aansluit bij de realiteit van de mogelijke verhuisbewegingen.

De toebedeling van het woningobjectief houdt rekening met het totaal aantal huishoudens dat er binnen een kern reeds aanwezig is.

[...]

De lokale kernen kunnen selectief versterken en krijgen een toebedeling waarbij lokale kernen samen binnen elke woningmarkt maximum 30% van de groeibehoeft van de woningmarkt opvangen.

De gebieden buiten de kernen krijgen geen woningobjectief. Buiten de kernen wordt de huishoudensgroei in alle woningmarkten op 0% gezet om de verdere versnippering van het open landschap tegen te gaan [...].”

Het advies van de Procoro stelt in dit verband:

“Het principe van een 70-30%-sturing op woningmarktniveau is i.f.v. meer stedelijkheid en tegelijkertijd leefbaarheid. De Procoro wijst erop dat indien een gemeente groeit boven haar prognoses, er een overaanbod wordt gecreëerd met o.a. leegstand tot gevolg. Een groeiprogramma moet vanuit alle andere sectoren starten (voorzieningen, duurzame ontsluiting, ...). Woonaanbod kan dan volgen via evaluaties.”

7.3. In het advies van de Procoro wordt er voorts op gewezen dat volgens het PBRL “de verdeling van het woningobjectief essentieel is voor de

strategische versterking van het woonweefsel in Limburg”, reden waarom er wordt “gestreefd naar 70% naar de bovenlokale en 30% naar de lokale kernen”. Nog wijst het advies erop dat “[d]e woningobjectieven een richtinggevend karakter hebben [...] waarbij elke gemeente de autonomie heeft om in uitvoering van haar gemeentelijke visie de toedeling van de woningobjectieven verder uit te werken”. Dit blijkt ook uit het PBRL, dat er tevens in voorziet dat het woningobjectief elke zes jaar wordt geactualiseerd, tenzij een snellere actualisatie zich opdringt.

7.4. Overeenkomstig het PBRL wordt uitgegaan van de Vlaamse open groeiprognoze voor de provincie Limburg van 41.166 wooneenheden, en wordt het woningobjectief vervolgens afgestemd op de regionale woningmarkten, waarbij het woningobjectief op het niveau van de kernen volgens welbepaalde principes, die in het PBRL zijn uiteengezet (zie randnummer 3.16), wordt verdeeld. De verzoekende partij toont voorts niet aan dat er geen te verantwoorden onderscheid zou bestaan tussen gemeenten.

7.5. Wat de kritiek betreft van de verzoekende partij op de 30% – 70% verdeling van de woningmarkt, waarbij lokale kernen een toedeling van (maximaal) 30% van de woningmarkt krijgen en bovenlokale kernen een toedeling van (minimaal) 70% van die markt, wijst de eerste verwerende partij erop dat de in het voorontwerp van het PBRL gehanteerde ratio van 35% – 65% na het advies van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid van 13 december 2021 om de stedelijkheid in de provincie Limburg verder aan te scherpen, op 30% – 70% werd gebracht. Dit advies van het departement Omgeving luidt als volgt:

“In het BK ‘Wonen in steden en dorpen’ gaat te veel aandacht naar de kernentyping en het cijfermatig verdeelvraagstuk van het woonobjectief, waarbij zoveel mogelijk kernen een deel van het woonobjectief krijgen toebedeeld. Het basisprincipe uit de strategische visie BRV lijkt hierdoor verlaten te worden, namelijk dat de grootste ruimtelijke investeringen dienen te gebeuren in kernen met een hoge knooppuntwaarde en een hoog voorzieningenaanbod. Het is onvoldoende duidelijk of de kernen met een hoge knooppuntwaarde en voorzieningenniveau binnen Limburg ook voldoende groei toebedeeld krijgen, zodat het openbaar vervoer en de

voorzieningen in deze kernen voldoende sterk verder kunnen uitgebouwd worden. Een te grote spreiding over te veel kernen zal leiden tot minder sterk ontwikkelde steden in Limburg, waardoor hun concurrentiekracht zal afnemen, zowel binnen Vlaanderen als internationaal.”

7.6. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat de eerste verwerende partij onterecht zou voorhouden dat de 30% – 70% verhouding nodig is om uitvoering te geven aan de gewijzigde inzichten, waarbij wordt ingezet op kernversterking en rendementsverhoging, en waarbij bijkomend ruimtebeslag wordt teruggedrongen. Dat de verzoekende partij een andere verdeling, meer ten voordele van de lokale kernen, verkiest, zoals een ratio 40% – 60%, toont nog niet aan dat de gekozen verhouding de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan of anderszins onwettig zou zijn. Het betoog van de verzoekende partij dat “[d]e gemeente Alken [...] ten gevolge van deze beperking van de groeimogelijkheden langzaam [zal] worden gewurgd”, volstaat daartoe niet. Bovendien weze herhaald dat het door het PBRL gehanteerde groeicijfer een richtinggevend karakter heeft, en het woningobjectief blijkens het PBRL elke zes jaar zal worden geactualiseerd, of zelfs eerder, indien een snellere actualisatie zich opdringt.

7.7. Op de vraag waarom gemeenten zoals Kortesseem (425 woningen) en Zonhoven (568 woningen) “ruimere ontwikkelingskansen krijgen dan Alken”, wordt in het advies van de Procoro geantwoord dat “[w]oningmarkten en kernen [...] niet onderling [kunnen] vergeleken worden want de nederzettingsstructuur hangt onlosmakelijk samen met zijn context en zijn meer fijnmazige functionele samenhang”. De verzoekende partij gaat niet concreet op dit antwoord in, en toont aldus de onwettigheid van het bestreden besluit niet aan.

8.1. 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.”

Deze doelstellingenbepaling van artikel 1.1.4 VCRO vindt toepassing op het PBRL. 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.

8.2. Wat de bekritiseerde afweging van belangen op grond van artikel 1.1.4 VCRO betreft, wijst de eerste verwerende partij er terecht op dat de uitgangspunten van duurzame ruimtelijke ontwikkeling volgens het PBRL in de strategische visie en de beleidskaders zijn ingebed, “waaronder het duurzaam realiseren van maatschappelijke ambities, het bijdragen aan een veerkrachtig openruimtesysteem (en zo ook de rol van het rivier- en bekennetwerk en het ecologisch netwerk), het duurzaam bijdragen aan verschillende maatschappelijke doelen (leefmilieu, cultuur, economie, sociale en esthetische doelen,...), het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van de onbebouwde ruimte, het verhogen van de gebruiks- en belevingskwaliteit van de bebouwde omgeving”.

8.3. De kritiek van de verzoekende partij heeft in wezen betrekking op slechts één facet van het ruimtelijk beleid dat de plannende overheid via het PBRL wil vormgeven, te weten het woonbeleid met betrekking tot de kernen, en dan nog inzonderheid 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 op planniveau werden uitgewerkt, in rekening te worden gebracht. De verzoekende partij overtuigt aldus niet van een schending van de beginselbepaling van artikel 1.1.4 VCRO.

9. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

10.1. Het derde middelonderdeel voert aan dat in het plan-MER geen ernstig onderzoek is gevoerd naar de milieueffecten van de verdeling van het

woningobjectief, en bekritiseert dat geen alternatieve verdelingen van het woonobjectief zijn onderzocht.

10.2. In de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 8 december 2017 wordt vermeld dat een plan-MER voor een ruimtelijk beleidsplan “uiteraard” “een milieueffectbeoordeling op strategisch niveau” betreft, dat “de keuze voor het uitvoeren van een effectbeoordeling van het ruimtelijk beleidsplan een logische toepassing [is] van het tiering-principe”, wat inhoudt “dat de milieubeoordeling gebeurt in elke fase van de ‘trechtering’ van beleidsbeslissingen, aangezien een concrete keuze voor een ruimtelijke ingreep voorafgegaan wordt door een keten van beslissingen op een telkens abstracter niveau”, en waarbij “[d]e tiering zorgt voor een gepaste afweging en een gepaste effectbeoordeling in elke fase van het besluitvormingsproces” (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, 52).

10.3. De diepgang van de milieueffectbeoordeling wordt in het plan-MER als volgt besproken:

“5.2. Diepgang van de milieubeoordeling (onderzoeksniveau)

In het kader van een plan-MER voor een plan, in dit geval het ruimtelijk beleidsplan voor de provincie Limburg, is het niet nodig (en ook niet steeds mogelijk) om alle denkbare milieueffecten 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. Een te gedetailleerde benadering, waarbij de analyse gebeurt met het detail van een project-MER en alle mogelijke effecten in beeld komen, is hoe dan ook niet aan de orde. 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 Limburg, en op die basis een beslissing te nemen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het plan-MER voor het Beleidsplan Ruimte Limburg niet de ‘laatste kans’ vormt om een milieueffectbeoordeling uit te voeren. Naarmate het Beleidsplan Ruimte Limburg 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 Beleidsplan Ruimte Limburg. 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.

Het studiewerk spitst zich toe op die zaken die er echt toe doen voor een onderbouwde besluitvorming over het Beleidsplan Ruimte Limburg. De beoordelingscriteria waarmee de effecten worden uitgedrukt, moeten maximaal beleidsrelevant (voor de provincie) zijn. Binnen het beoordelingskader ligt de nadruk dan ook op een aantal sleuteffecten.

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.”

In het plan-MER wordt ook aangegeven waarom geen alternatievenonderzoek wordt gevoerd:

“Het onderzoek van alternatieven en varianten is normaal gesproken een vast onderdeel van de m.e.r.-procedure en wordt voorgeschreven in de regelgeving. Hierbij wordt een ‘basisplan of project’ voorgedragen waarvoor alternatieven worden ontwikkeld en beoordeeld. De handleiding ‘alternatieven’ definieert een alternatief als ‘een andere manier om de doelstelling(en) van het basisplan of het -project te bereiken’. Belangrijk hierbij is dat een alternatief eenzelfde doelstelling moet hebben als het basisplan of -project.

In dit MER worden geen alternatieven voor het Beleidsplan Ruimte Limburg bestudeerd. Het Beleidsplan Ruimte Limburg is immers het resultaat van een lang en grondig gevoerd interactief proces, waarbij meerdere pistes werden verkend, maar de voorliggende opties uiteindelijk werden verkozen. In die zin vormt het Beleidsplan Ruimte Limburg een ‘geoptimaliseerd’ antwoord op de uitdagingen die aan de basis liggen van het plan. Door de wisselwerking tussen het plan-MER en de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Limburg zijn tijdens het proces vanuit de milieubeoordeling nog wel suggesties voor verfijning van het Beleidsplan Ruimte Limburg geformuleerd die doorgewerkt hebben naar het Beleidsplan Ruimte Limburg zoals het vandaag voorligt.

Vanuit de inspraak en adviezen bij de conceptnota zijn ook een aantal suggesties en vragen gekomen, bijvoorbeeld omtrent de selecties van stedelijke, woon- en dorpskernen, economische knooppunten en de robuuste natuurgebieden/verbindingscorridors. In § 4.4 werd al aangegeven

hoe hiermee is omgegaan bij de opmaak van het voorontwerp van ruimtelijk beleidsplan.”

10.4. De verzoekende partij betreft de voormelde motieven van het plan-MER niet bij de uiteenzetting van haar middelonderdeel, en toont aldus de onwettigheid van het bestreden besluit niet aan.

10.5. Terecht wordt door de overheid 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.”

10.6. Het PBRL is een beleidsplan dat zich op strategisch niveau situeert, waarbij het voor de gemeente Alken vooropgestelde woningobjectief van 419 woningen een richtcijfer betreft. Met de verwerende partijen wordt aangenomen dat de milieueffectrapportage zich op strategisch niveau situeert, en niet vereist dat reeds alle denkbare effecten van het PBRL, zoals de impact van de voorgestelde ontwikkelingsmogelijkheden op elke kern afzonderlijk, in het plan-MER dient te worden onderzocht. De loutere bewering van de verzoekende partij dat de effecten van het PBRL “nu reeds voorzienbaar” zijn, doet niet anders besluiten.

10.7. Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

11.1. Het PBRL vermeldt als vierde operationele doelstelling (OD 4): “Herbestemmen van slecht gelegen juridisch aanbod aan bedrijventerreinen en recreatiegebieden”. Aan deze operationele doelstelling wordt de actie ER-4.1 gekoppeld, te weten het “opmaken van provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen voor te herbestemmen bedrijventerreinen en recreatiegebieden”:

“De provincie maakt provinciale RUP’s op om bedrijventerreinen en recreatiegebieden te herbestemmen ten voordele van het bestemmen van een strategisch aanbod op gewenste locaties. De herbestemming doet ze in hetzelfde planningsproces als het bestemmen van bijkomend strategisch aanbod [...]. Enkel in uitzonderlijke gevallen wordt niet met een ruil gewerkt, hetgeen uitdrukkelijk gemotiveerd zal worden in het desbetreffende ruimtelijk uitvoeringsplan. De provincie maakt de RUP’s op in overleg met de gemeenten en desgevallend met Vlaanderen.

In overleg met de betrokken (provinciale) diensten (POM Limburg, *Visit* Limburg, afdeling Waterbeheer) en door de afstemming met de andere beleidskaders, is een lijst opgesteld van te herbestemmen bedrijventerreinen en recreatiegebieden. Kleine grenscorrecties worden niet opgenomen in de tabel. Deze lijst is dynamisch en niet limitatief. Terreinen kunnen door omstandigheden of een wijzigend ondernemersklimaat nog toegevoegd of geschrapt worden.

De herbestemming en de precieze afbakening zijn voorwerp van verder gebiedsgericht ruimtelijk onderzoek, rekening houdend met de kernkwaliteiten van de ruimtelijke regionale eigenheid.

De herbestemming is geen exclusieve bevoegdheid van de provincie. Ook Vlaanderen kan de nodige plannen opmaken of ruimtelijke initiatieven nemen. Zowel de herbestemmingen door de provincie als deze door Vlaanderen zijn nodig voor de Limburgse ruimteshift om zo de economische groei op te vangen.”

11.2. Het PBRL bevat een lijst met “mogelijk” te herbestemmen bedrijventerreinen, waaronder de site van de Brouwerij-Alken:

“Mogelijk te herbestemmen Bedrijventerreinen

Bij de opstart van een planningsproces is verder gebiedsgericht onderzoek nodig om de exacte afbakening te bepalen. Daarbij houden we rekening met de eventuele beperkte economische ontwikkeling van het gebied. Deze kunnen eveneens in een RUP verankerd worden.

De opsomming bestaat uit (delen van) terreinen die omwille van één of meerdere bovenstaande redenen (zie opsomming bij OD4) in aanmerking komen voor herbestemming. Zowel regionale als lokale bedrijventerreinen zijn gescreend. Minimum wordt de herbestemming van een oppervlakte van 5ha per bedrijventerrein ten voordele van de open ruimte vooropgesteld.

De provincie wenst tegen 2040 de gebiedsgerichte onderzoeken en/of de planningsprocessen de opgesomde bedrijventerreinen op te starten in functie van een open ruimte bestemming, waarvan drie processen tegen 2030.

De provincie neemt de herbestemming van bedrijventerreinen op die gelegen zijn in of bij een provinciale economische drager of ruimtelijk-economisch systeem en/of voor een bedrijventerrein met een oppervlakte groter dan 5 ha.

Nr.	Gemeente	Naam	Toelichting
1	Alken	Brouwerij-Alken	Reeds 11 ha herbestemd via een provinciaal RUP vanwege de aanwezige waterlopen en waterzieke gronden. In kader van de vernatting ruimte voor water behouden omwille van de natuurlijke overstromingszone cf. pluviale kaart en de droogteproblematiek. Laagste gebied in vallei van de Simsebeek, de Herk en de Kleine Herk; met uitzondering van aanleg toegangsweg naar bedrijventerrein Brouwerij-Alken. In het oosten grenzend aan Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). Aanwezigheid van groenblauwe aders. Een ecologisch waardevol, afwisselend landschap met beekvalleien en natte gronden is een ruimtelijk kenmerk en een kernkwaliteit van de landschapseenheid 'Vochtig Haspengouw'.

[...].”

11.3. Nu met het PBRL nog geen herbestemming van het kwestieuze gebied naar open ruimte vastligt, en een gebeurlijke herbestemming ervan het voorwerp zal uitmaken van verder gebiedsgericht ruimtelijk onderzoek, wordt met de eerste verwerende partij aangenomen dat de impact van de “herbestemming” van het bedrijventerrein Brouwerij-Alken nog niet diende te worden onderzocht.

11.4. Het vierde middelonderdeel wordt verworpen.

12.1. In het vijfde middelonderdeel wordt aangevoerd dat de plannende overheid niet motiveert waarom het principe onwenselijk zou zijn “dat eerst moet worden gekeken naar de compensatiemogelijkheden op het grondgebied van de gemeente waar bedrijventerreinen in open ruimte worden omgezet”.

12.2. Zoals in het advies van de Procoro is gesteld, wordt in het geval van een herbestemming van bedrijventerrein compensatie binnen de provincie gezocht, omdat deze werkwijze de “Limburgse ruimteshift” dient. Dat de provincie met toepassing van artikel 2, § 2, 1°, van het provinciedecreet (zie ook verder randnummer 15.1 en volgende) uitgaat van een bovenlokale taakbehartiging, biedt wel degelijk een afdoende motivering ter weerlegging van het standpunt van de verzoekende partij dat eerst moet gekeken worden naar de

compensatiemogelijkheden op het grondgebied van de gemeente waarvan bedrijventerrein in open ruimte wordt omgezet.

12.3. De bekritiseerde compensatieregeling impliceert evident nog niet dat een compensatie op het grondgebied van de gemeente Alken uitgesloten is. Met de eerste verwerende partij dient in redelijkheid te worden aangenomen dat indien de gemeente een ontwikkelingsbehoefte inzake bedrijventerreinen kan aantonen, haar op grond van het PBRL geen compensatie op het eigen grondgebied zal worden ontzegd. Mede in dit licht toont de verzoekende partij niet aan dat het bestreden besluit de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan of anderszins onwettig is.

12.4. Het vijfde middelonderdeel wordt verworpen.

13. Het eerste middel wordt in zijn geheel verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 2.1.1, § 2, VCRO en het daarin vervatte subsidiariteitsbeginsel, samen gelezen met artikel 2 van het provinciedecreet, artikel 1.1.4 VCRO en de strategische visie van het BRV, artikel 2.1.1, § 3, VCRO, alsook van het zorgvuldigheids-, redelijkheids-, en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij vat het middel als volgt samen:

“Het Beleidsplan staat haaks op het subsidiariteitsprincipe dat de Decreetgever met artikel 2.1.1 VCRO heeft willen verankeren. Evenmin is het Beleidsplan verenigbaar met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, dat de provincies een ‘minder bevoogdende rol’ heeft gegeven. Op zijn minst moest worden gemotiveerd waarom het Beleidsplan van de provincie, een

kerntypering waar de rol van de gemeenten bijna volledig is uitgeschakeld, blijk zou geven van een ‘minder bevoogdende rol’.”

Beoordeling

15.1. 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.

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

Artikel 2, § 2, van het provinciedecreet luidt:

“§ 2. Overeenkomstig artikel 41 van de gecoördineerde Grondwet zijn de provincies bevoegd voor de regeling van de provinciale belangen. Tot die provinciale belangen behoren met name:

1° de bovenlokale taakbehartiging. Een taakbehartiging is bovenlokaal als ze aangelegenheden van lokaal gemeentelijk belang overstijgt, voor zover ze streekgericht blijft en gericht is op realisaties binnen de grenzen van het grondgebied van de provincie;

2° ondersteunende taken op verzoek van andere overheden;

3° het nemen van initiatieven met het oog op gebiedsgerichte samenwerking tussen besturen in een regio, met inbegrip van samenwerkingsverbanden met of zonder rechtspersoonlijkheid, binnen de grenzen, vastgelegd door de Vlaamse Regering, zonder afbreuk te doen aan de bepalingen van deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

Alleen als dat bij decreet uitdrukkelijk is bepaald, kunnen de provincies de medewerking van de gemeenten regelen.”

15.2. 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.

15.3. Het PBRL omschrijft de bovenlokale dimensie van het woonbeleid als volgt:

“Het woonbeleid is in de eerste plaats een gemeentelijke taak, maar de ruimtelijke invloed van het wonen stopt niet aan de gemeentegrenzen. Een bovenlokale benadering is aangewezen om Limburg als geheel te versterken, zowel op vlak van stedelijkheid als kwalitatieve woonomgeving. Keuzes in de ene gemeente beïnvloeden het woonbeleid in andere gemeenten. Dit maakt handelen vanuit één regionale visie, die ook rekening houdt met bepaalde grenseffecten, cruciaal. Door de gemeentelijke woonbehoeften te analyseren op het niveau van de regionale woningmarkten, kan het ruimtelijk beleid zich meer enten op de functionele realiteit van de regionale woningmarkten en het ambitieniveau van Limburg. Toekomstige woonbehoeften kunnen dan kwantitatief en kwalitatief ingepast worden volgens het functioneren van de woningmarkt en op de ruimtelijk meest aangewezen plaatsen in de regio. Het behouden en verhogen van de kwaliteit, dynamiek en leefbaarheid van de steden en dorpen is het uitgangspunt. Een visie vanuit een regionale context en provinciale bril is hierbij nodig.”

In het advies van de Procoro wordt in dit verband gesteld:

“De kernselectie en typering, evenals de woningobjectieven dienen om het regionaal beleid vorm te geven, beleid dat zich richt tot het kwantitatief en kwalitatief inpassen van toekomstige woonbehoeften volgens de context van de woningmarkt en met een toename van een gerichte verstedelijking. Een en ander wordt duidelijk gemotiveerd in het Ruimtepact 2040 (p.85) Het is daarbij niet zo dat de gemeentelijke autonomie wordt uitgehold. Het Ruimtepact 2040 stelt duidelijk dat het regionaal beleid, gericht op een strategische locatie- en kernenbeleid, als basis wordt vooropgesteld en verder uitgewerkt kan worden door de gemeenten middels opmaak van lokale woonvisies en verdichtingsstrategieën. Zo vermeldt de tekst ook uitdrukkelijk dat de provinciale visie over het strategisch locatie- en kernenbeleid richtlijnen biedt voor gemeentelijke ruimtelijke beleidskaders (zie p. 127, tweede alinea).”

15.4. De verzoekende partij toont niet aan dat het door het PBRL voorgestelde woonbeleid de bovenlokale bevoegdheid van de provincie zou te

buiten gaan. Dat met het PBRL “verder lokaal initiatief om tot een betere kerntypering te komen in feite gefnuikt wordt”, wordt door haar niet aannemelijk gemaakt, temeer nu het in het PBRL vooropgestelde woningobjectief een richtcijfer betreft, dat het voorwerp van periodieke evaluatie en monitoring uitmaakt.

15.5. Overeenkomstig artikel 2.1.1, § 3, eerste lid, VCRO moet elk ruimtelijk beleidsplan 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 BRV 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 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 PBRL zich verhoudt tot de strategische visie van het BVR, is in het licht van wat voorafgaat, niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren. Zij gaat met haar kritiek overigens voorbij aan het bepaalde onder titel ‘3. Relatie met de beleidsplannen van andere bestuursniveaus’ van de strategische visie van het PBRL.

15.6. Het tweede middel wordt verworpen.

16. 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 negenentwintig oktober tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement