

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.684 van 29 oktober 2025
in de zaak A. 242.155/X-18.703**

In zake : 1. E.H.
 2. I.H.
 3. V.H.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist en Gaël Bedert
 kantoor houdend te 2560 Kessel
 Torenvenstraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE LIMBURG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts en Pieter-Jan Van De Weyer
kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 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 partij heeft een memorie van antwoord ingediend
en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Lise Vandenhende heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 oktober 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

De eerste verzoekende partij, advocaat Gaël Bedert, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Annelies Geerts, die *loco* advocaten Floris Sebreghts en Pieter-Jan Van De Weyer verschijnt voor de 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. De verzoekende partijen stellen eigenaar te zijn van percelen gelegen te Houthalen-Helchteren (hierna: verzoekers' percelen).

Verzoekers' percelen zijn overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgesteld gewestplan Hasselt-Genk gelegen in een zone voor ontginningsgebied met nabestemming recreatie.

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

- 3.3. 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 daar op 20 november 2019 kennis van.
- 3.4. De publieke raadpleging over de conceptnota vindt plaats van 21 november 2019 tot 21 januari 2020.
- 3.5. In zitting van 23 september 2021 stelt de deputatie het voorontwerp van het PBRL – genaamd “Ruimtepact 2040” – vast.
- 3.6. 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.
- 3.7. 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.
- 3.8. Het openbaar onderzoek over het ontwerp van PBRL vindt plaats van 17 februari tot 17 mei 2023.
- 3.9. Op 7 september 2023 brengt de deputatie verslag uit over het openbaar onderzoek bij de Procoro.
- 3.10. Op 8 november 2023 brengt de Procoro een gemotiveerd advies uit.
- 3.11. Op 22 januari 2024 keurt het team Omgevingseffecten van de Vlaamse overheid het plan-MER goed.
- 3.12. Op 21 februari 2024 stelt de provincieraad van de provincie het PBRL definitief vast. Dit is het bestreden besluit.

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

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

IV. Ontvankelijkheid ratione materiae van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij aan dat de bestreden beslissing geen rechtshandeling is die verordenende kracht heeft en voor vernietiging vatbaar is. Het PBRL geeft slechts een strategische visie en een aantal algemene principes weer, die ruimte laten voor een nadere *in concreto* beoordeling door de vergunningverlenende overheid. Van bindende voorschriften die een rechtstreekse impact hebben op de rechtstoestand van de verzoekende partijen is geen sprake. Dat het beleidsplan omschreven wordt als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling, doet hieraan geen afbreuk, nu een dergelijk document niet voor vernietiging vatbaar is bij gebreke aan verordende kracht. In het PBRL wordt aangegeven dat enkel bij de omgevingsvergunningsaanvragen voor eigen projecten niet mag worden afgeweken van de in het PBRL verwoorde visie, doelstellingen en acties. Ook in het advies van de Procoro wordt gesteld dat het beleidsplan niet verordenend is.

4.2. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat het PBRL het kwestieuze gebied nr. 7 ‘Kelchterhoef’ naar open ruimte beoogt te herbestemmen. Wat deze doelstelling betreft, is het PBRL bindend, zodat het verordenende kracht heeft. Ten aanzien van de provincie wordt op bindende wijze gesteld dat het planologische aanbod aan bedrijventerreinen niet mag toenemen, en dat het kwestieuze gebied wordt herbestemd, zonder vergoedingsregeling. De verzoekende partijen verwijzen naar het advies van de

Procoro, waarin wordt gesteld dat de beleidskaders kunnen meespelen om de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening te beoordelen. Zij stellen dat door de aanmerking van het PBRL als beleidsmatig gewenste ontwikkeling, elke vergunning of machtiging tot ontginning wordt uitgesloten, wat in strijd is met de gewestplanbestemming ontginningsgebied met nabestemming recreatie. De gewestplanbestemming wordt klaarblijkelijk naar openruimtegebied gewijzigd, en wordt in ieder geval volledig uitgehold.

Beoordeling

5.1. Overeenkomstig artikel 14, § 1, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd om de “akten en reglementen” van administratieve overheden nietig te verklaren. Daaronder worden die handelingen verstaan die op eenzijdige wijze rechtsgevolgen doen ontstaan of verhinderen.

5.2. Het antwoord of met de bestreden beslissing een voor de Raad van State aanvechtbare rechtshandeling voorligt, en derhalve op de ontvankelijkheidsexceptie *ratione materiae* van de verwerende partij, hangt samen met de beoordeling van het eerste middel hierna.

V. Onderzoek van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 1.1.3, 2.1.2, § 2, en 2.2.6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 2.2.1 en volgende VCRO, de artikelen 6.3 en 16 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen’, in samenhang gelezen met het materiële motiverings-, zorgvuldigheids-, redelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partijen vatten het middel als volgt samen:

- “28. Aangezien artikel 2.1.2. VCRO bepaalt dat geen van de onderdelen van een beleidsplan verordenende kracht heeft;
- 29. Aangezien het doorvoeren van een bestemmingswijziging enkel via een ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden doorgevoerd;
- 30. Dat met het [PBRL] een bestemmingswijziging wordt beoogd voor de percelen van verzoekende partijen, met name van de gewestplanbestemming ‘ontginningsgebied met nabestemming recreatie’ naar de bestemming open ruimte m.o.o. de doelstelling om het planologisch aanbod aan bedrijventerreinen niet te laten toenemen;
- 31. Dat de doelstelling wordt geformuleerd onder het beleidskader ‘Openruimteschakels’ alsook het beleidskader ‘Economische ruimte’ en in dit laatste beleidskader wordt gesteld dat deze doelstelling bindend is voor de Provincie;
- 32. Dat verzoekende partijen echter eigenaar zijn van een openluchtgroeve in het betrokken gebied nr. 38 (beleidskader ‘openruimteschakels’) resp. 7 (beleidskader ‘economische ruimte’);
- 33. Doordat deze maatregel *in casu* echter opgelegd wordt in het kader van een beleidsplan dat aangeduid wordt als beleidsmatig gewenste ontwikkeling zodoende dat het in het vergunningenbeleid kan doorwerken via artikel 4.3.1. VCRO;
- 34. Aangezien het [PBRL] echter als referentiekader zal dienen voor de beoordeling van latere aanvragen tot omgevingsvergunningen als beleidsmatig gewenste ontwikkeling;”

Beoordeling

7.1. Verzoekers’ percelen situeren zich binnen het gebied nr. 7 ‘Kelchterhoef’, waarop het beleidskader ‘Economische Ruimte’ van het PBRL betrekking heeft. Het gebied wordt meer bepaald genoemd binnen de operationele doelstelling 4 ‘Herbestemmen van slecht gelegen juridisch aanbod aan bedrijventerreinen en recreatiegebieden’ van het PBRL. 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 (zie ook visie-element 4.1 en 4.3). 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.”

Over mogelijk te herbestemmen recreatiegebied wordt in het beleidskader ‘Economische Ruimte’ het volgende bepaald:

“MOGELIJK TE HERBESTEMMEN RECREATIEGEBIEDEN

Bij de opstart van een planningsproces is verder gebiedsgericht onderzoek nodig om de exacte afbakening te bepalen. Daarbij houdt de provincie rekening met de eventuele toeristische of recreatieve (kleinschalige) ontwikkelingspotenties van (delen van) het gebied. Deze kunnen eveneens in een RUP verankerd worden. Bij een herbestemming van de recreatieve functie naar een open ruimtebestemming, blijft het recreatief medegebruik, waartoe ook het recreatief fietsen behoort, het uitgangspunt.

De opsomming bestaat uit (delen van) terreinen die momenteel niet ingevuld zijn met recreatieve activiteiten, behoudens een recreatief medegebruik. Het zijn voornamelijk gebieden die een rol spelen in de open ruimtestructuur (veelal een natuur- of bosfunctie), al dan niet met een overdruk of bescherming (bijv. als Speciale Beschermingszone). Om die reden is een doorgedreven recreatieve ontwikkeling vaak niet meer te verwachten, haalbaar of verantwoord. Bestaande toeristisch-recreatieve activiteiten blijven uiteraard behouden binnen de recreatiegebieden, indien dit uit het gebiedsgericht onderzoek blijkt, met inbegrip van voldoende ruimte voor verdere ontwikkeling.

De provincie wenst om tegen 2040 de gebiedsgerichte onderzoeken en/of de planningsprocessen van de opgesomde recreatiegebieden op te starten in functie van een open ruimte bestemming, waarvan 2 processen tegen 2030.

De provincie neemt de herbestemming van recreatiegebieden op die gelegen zijn in of bij een provinciale toeristisch-recreatieve drager en/of omwille van de ligging nabij een provinciale groenblauwe ader.”

Het kwestieuze gebied nr.7 ‘Kelchterhoef’ wordt in het PBRL opgenomen in de lijst van mogelijk te herbestemmen recreatiegebieden:

7	Houthalen-Helchteren	Kelchterhoef	Gedeelte van het ‘Ontginningsgebied met nabestemming recreatie’, ten noorden van De Plas. Gelegen in Vogel- en Habitatrichtlijngebied. Uitgestrektheid en intactheid (militair domein) van het onbebouwd, natuurlijk gebied, gekenmerkt door landschappen met naaldbossen, heide en landduinen is een kernkwaliteit van de landschapseenheid ‘Hoge Kempen’. Kelchterhoef vormt samen met de andere recreatiedomeinen te Houthalen de Domeinenschakel.
---	----------------------	--------------	---

7.2. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat de in het PBRL vermelde bedrijventerreinen en recreatiegebieden niet herbestemd worden. Overeenkomstig het PBRL zal “[d]e herbestemming en de precieze afbakening” van de vermelde gebieden “voorwerp [zijn] van verder gebiedsgericht ruimtelijk onderzoek, rekening houdend met de kernkwaliteiten van de ruimtelijke regionale eigenheid”. In het advies van de Procoro wordt, als antwoord op het bezwaar van de gemeente Houthalen-Helchteren, in dezelfde zin gesteld dat het slechts gaat om “mogelijk te herbestemmen recreatiegebied”, waarbij “[i]ndien gekozen wordt voor een herbestemming, [...] bij de opstart van een planningsproces verder gebiedsgericht onderzoek nodig [is] om de exacte afbakening te bepalen”.

7.3. Het PBRL bepaalt voorts:

“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.”

Vooreerst wordt vastgesteld dat verzoekers’ percelen niet in de lijst van mogelijk te herbestemmen bedrijventerreinen zijn opgenomen, maar wel in de lijst van mogelijk te herbestemmen recreatiegebieden. Uit het PBRL blijkt

voorts dat de doelstelling om het bestaande juridisch planologische aanbod aan bedrijventerreinen niet te laten toenemen “globaal voor heel Limburg” geldt en enkel voor de provincie bindend is. Ook is het PBRL, overeenkomstig artikel 2.1.2, § 3, VCRO, slechts bindend voor aanvragen van omgevingsvergunningen voor eigen projecten van de provincie.

7.4. Door het PBRL als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling aan te duiden, “kan” het vergunningverlenend bestuursorgaan dit beleidsplan overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, VCRO bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening “in rekening brengen”. Dit brengt evenwel nog niet met zich mee dat het PBRL – dat niet als een dwingend instrument ter beoordeling van vergunningsaanvragen van derden is bedoeld – dadelijk werkende nadelige rechtsgevolgen voor de verzoekende partijen zou teweegbrengen.

7.5. Het eerste middel wordt verworpen.

8. Gelet op de verwerping van het eerste middel, moet tot de gegrondheid van de onder randnummer 4.1 vermelde exceptie, en derhalve tot de onontvankelijkheid *ratione materiae* van het beroep besloten worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negenentwintig 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