

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.826 van 20 mei 2022
in de zaken A.231.595/X-17.786 (I)
A.231.962/X-17.812 (II)**

In zake : 1. Geert VANDEWEYER
 2. de BVBA SOOY
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Chris Schijns, Dieter Torfs en Jef Goffings
 kantoor houdend te 3600 Genk
 Grotestraat 122
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE LIMBURG

Tussenkommende partijen:

(I. + II.)
SCANIA CV AKTIEBOLAG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Inke Dedecker
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Spoorwegstraat 105
bij wie woonplaats wordt gekozen
(II.)
de GEMEENTE OUDSBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Olivier Vandenhoudt
kantoor houdend te 3583 Paal
Paalsesteenweg 133
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 27 mei 2020 tot “intrekking van het provincieraadsbesluit dd. 16.10.2019 waarbij het ontwerp van onteigeningsplan betreffende de onteigening ten algemene nutte van een aantal (delen van) percelen binnen deelplan 1 van het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan

‘Uitbreiding regionaal bedrijventerrein Opglabbeek t.h.v. Scania Parts Logistics en Weltjens Transport nv’ te Oudsbergen voorlopig werd vastgesteld” (zaak *sub I*).

Het beroep, ingesteld op 5 oktober 2020, strekt tot de nietigverklaring van de “beslissing van de provincieraad van de provincie Limburg dd. 27.05.2020 tot – enerzijds – definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Uitbreiding regionaal bedrijventerrein Opglabbeek t.h.v. Scania Parts Logistics en Weltjens Transport nv’ te Oudsbergen en – anderzijds – tot intrekking van het provincieraadsbesluit dd. 16.10.2019 waarbij het ontwerp van onteigeningsplan betreffende de onteigening ten algemene nutte van een aantal (delen van) percelen binnen deelplan 1 van het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Uitbreiding regionaal bedrijventerrein Opglabbeek t.h.v. Scania Parts Logistics en Weltjens Transport nv’ te Oudsbergen voorlopig werd vastgesteld” (zaak *sub II*).

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.

De vennootschap naar Zweeds recht Scania CV Aktiebolag heeft in beide zaken een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 7 december 2020 en 8 maart 2021. De tussenkomende partij heeft in beide zaken een memorie ingediend.

De gemeente Oudsbergen heeft in de zaak *sub II* een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 8 maart 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen, Scania CV Aktiebolag (in de zaken *sub* I en II) en de gemeente Oudsbergen (in de zaak *sub* II) hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 april 2022.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Geert Vandeweyer en advocaat Chris Schijns, die verschijnen voor de verzoekende partijen, advocaat Inke Dedecker, die verschijnt voor Scania CV Aktiebolag en advocaat Kilian Stulens, die *loco* advocaat Olivier Vandenhoudt verschijnt voor de gemeente Oudsbergen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. Samenvoeging

3. De zaken A.231.595/X-17.786 en A. 231.962/X-17.812 zijn dermate samenhangend dat het past ze samen te voegen.

IV. Feiten

4.1. De provincie Limburg beoogt met het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Uitbreiding regionaal bedrijventerrein Opglabbeek t.h.v. Scania Parts Logistics en Weltjens Transport nv’ (het PRUP), volgens de toelichtingsnota bij dit plan:

“de uitbreiding mogelijk te maken van de bestaande bedrijfssites en -activiteiten van de bedrijven ‘Scania Parts Logistics’ en ‘Weltjens Transport nv’ die gelegen zijn op het industrieterrein ‘Opglabbeek’. Op deze manier moeten de bedrijven in de toekomst zo goed mogelijk blijven functioneren. Hierbij wordt gestreefd naar een maximaal efficiënt ruimtegebruik en worden enkele ruimtelijke randvoorwaarden en inrichtingsprincipes vooropgesteld in functie van het nastreven van kwalitatieve en duurzame bedrijfssites (bv. groenbuffer, ruimte voorzien voor water, compact ruimtegebruik,...).

Voor het bedrijf Weltjens Transport nv werd in januari 2018 een gunstig (voorwaardelijk) planologisch attest afgeleverd, die de provinciale overheid ertoe verbindt binnen een termijn van één jaar een startnota van een RUP op te maken.

Het bedrijf Scania Parts Logistics heeft op korte termijn nood aan uitbreiding die binnen het industriegebied gerealiseerd kan worden. Doch op middellange termijn heeft het bedrijf nood aan een grotere uitbreiding die de grenzen van het industriegebied overschrijdt. De kortetermijnbehoefte is in zekere mate gekoppeld aan de middellange termijn behoefte. Het bedrijf wil de investering op kort[e] termijn enkel maken als ook de uitbreiding op middellange termijn mogelijk is.

Ten noorden van het huidige industriegebied is vandaag herbevestigd agrarisch gebied (HAG) gelegen. De uitbreiding van de bedrijven zal dus ten koste gaan van dit HAG. Doch het is de doelstelling van de provincie om het verlies aan HAG te compenseren, in de mate van het mogelijke door planologische herbestemming. Het RUP bestaat daarom uit twee deelplannen:

- Deelplan 1 ‘Uitbreiding bedrijven Scania Parts Logistics en Weltjens Transport NV’ (noordelijke uitbreiding bedrijventerrein Opglabbeek)
- Deelplan 2: ‘Compensatiegebied aansnijding herbevestigd agrarisch gebied’ (enkele landbouwpercelen ten westen van de N76 die herbestemd worden van natuurgebied naar landbouwgebied).”

4.2. Eerste verzoeker stelt eigenaar te zijn van de percelen met nrs. 7B914/d1, 7B914/h en 7B914/e11, gelegen binnen het deelplan 1 van het plangebied van het PRUP en binnen het voorlopig vastgestelde onteigeningsplan (innames 3, 4 en 6). Met de tweede verzoekende partij wenst hij deze gronden te ontginnen.

4.3. Op 16 oktober 2019 stelt de provincieraad van de provincie Limburg het ontwerp van het PRUP voorlopig vast.

4.4. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 8 november 2019 tot en met 6 januari 2020 over het ontwerp-PRUP wordt georganiseerd, worden negen

adviezen uitgebracht en vier ontvankelijke bezwaren ingediend, waaronder een bezwaar van de verzoekende partijen.

Zij voeren er in aan dat het voor hen onbegrijpelijk en onaanvaardbaar is dat het “ontginningsverhaal”, dat reeds in 2002 een aanvang kende, zonder meer terzijde wordt geschoven en dat resoluut gekozen wordt voor de uitbreiding van het bedrijf Scania Parts Logistics. Tevens betwisten de verzoekende partijen de wettigheid van het voorlopig onteigeningsbesluit wegens gebrek aan algemeen belang en onteigeningsnoodzaak. Zij stellen ook een beroep te willen doen op de mogelijkheid tot “zelfrealisatie” van hun percelen.

4.5. In zitting van 4 maart 2020 bespreekt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) de bezwaren.

4.6. Er wordt een plan-milieueffectrapport (plan-MER) opgemaakt, waarover het Team Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid met een brief van 1 april 2020 oordeelt dat de kwaliteit ervan goed is.

4.7. In zitting van 27 mei 2020 beslist de provincieraad van de provincie Limburg het PRUP:

“Artikel 1

Het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Uitbreiding regionaal bedrijventerrein Opglabbeek t.h.v Scania Parts Logistics en Weltjens Transport nv’ wordt definitief vastgesteld.

Artikel 2

Het bovenvermelde provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, bestaande uit een toelichtingsnota, de grafische plannen (2 deelplannen), de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften en met inbegrip van de milieueffectbeoordeling en het advies van de Procoro - inclusief het register van ingediende adviezen, opmerkingen en bezwaren-, maakt integrerend deel uit van dit besluit.

Artikel 3

Het provincieraadsbesluit van 16 oktober 2019 houdende het voorlopig onteigeningsbesluit betreffende de onteigening ten algemene nutte van een aantal (delen van) percelen gelegen binnen deelplan 1 van het ontwerp van PRUP ‘Uitbreiding regionaal bedrijventerrein Opglabbeek t.h.v. Scania Parts Logistics en Weltjens Transport nv’ wordt ingetrokken.

De POM Limburg zal, in toepassing van art. 6 §1 POM-decreet, als onteigenende instantie de onteigeningsprocedure integraal hernemen.

[...]"

De voormelde beslissing van de provincieraad van de provincie Limburg van 27 mei 2020 maakt het voorwerp uit van het beroep in de zaak *sub II*. Het artikel 3 van diezelfde beslissing is de bestreden beslissing in de zaak *sub I*.

4.8. In de provincieraadsbeslissing van 27 mei 2020 wordt de intrekking van het voorlopig onteigeningsbesluit als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat bij provincieraadsbesluit van 16 oktober 2019 ook een voorlopig onteigeningsbesluit werd genomen voor de onteigening ten algemene nutte van een aantal (delen van) percelen gelegen binnen deelplan 1 van het ontwerp van PRUP ‘Uitbreiding regionaal bedrijventerrein Opglabbeek t.h.v. Scania Parts Logistics en Weltjens Transport nv’ met het oog op de realisatie ervan; dat de POM Limburg, in toepassing van haar bevoegdheid conform art. 6 § 1 POM-decreet, optreedt als onteigenende instantie, zoals bevestigd in het besluit van het Directiecomité van de POM Limburg van 3 oktober 2019;

Overwegende dat voormeld onteigeningsplan werd opgesteld volgens de ‘samenlopende procedure’ (nl. samenloop van de onteigeningsprocedure met de ruimtelijke planningsprocedure) conform hoofdstuk 6 van titel 3 van het Vlaams Onteigeningsdecreet; dat uit nadere afstemming echter is gebleken dat, om zoveel mogelijk procedurele discussies uit te sluiten, deze zogenaamde ‘samenlopende procedure’ alleen aangewezen is wanneer de plannende overheid ook zelf optreedt als onteigenende instantie; dat dit *in casu* niet het geval is; Overwegende dat uit art. 2.4.4 VCRO en het Vlaams Onteigeningsdecreet volgt dat een onteigeningsplan dat de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan beoogt, definitief vastgesteld moet worden binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van dat ruimtelijk uitvoeringsplan; dat hiervoor, na de definitieve vaststelling van het PRUP, door de onteigenende instantie gebruik gemaakt kan worden van de ‘gewone procedure’ volgens het Vlaams Onteigeningsdecreet;

Overwegende dat uit het bovenstaande volgt dat de provincieraad het aangewezen acht om haar voorlopig onteigeningsbesluit van 16 oktober 2019 betreffende de onteigening ten algemene nutte van een aantal (delen van) percelen gelegen binnen deelplan 1 van het ontwerp van PRUP ‘Uitbreiding regionaal bedrijventerrein Opglabbeek t.h.v. Scania Parts Logistics en Weltjens Transport nv’ in te trekken; dat de POM Limburg, als onteigenende instantie, de onteigeningsprocedure vervolgens integraal zal hernemen na definitieve vaststelling van het PRUP;”

4.9. Hierna volgt een weergave van het grafisch deelplan 1 van het PRUP, waarop benaderende verduidelijkingen zijn aangeduid:



De legende bij dit grafisch plan luidt:

Legende



RUP begrenzing



Kadastrale percelen en gebouwen



Art. 1 Gemengd regionaal bedrijventerrein



Art. 2 Bufferzone

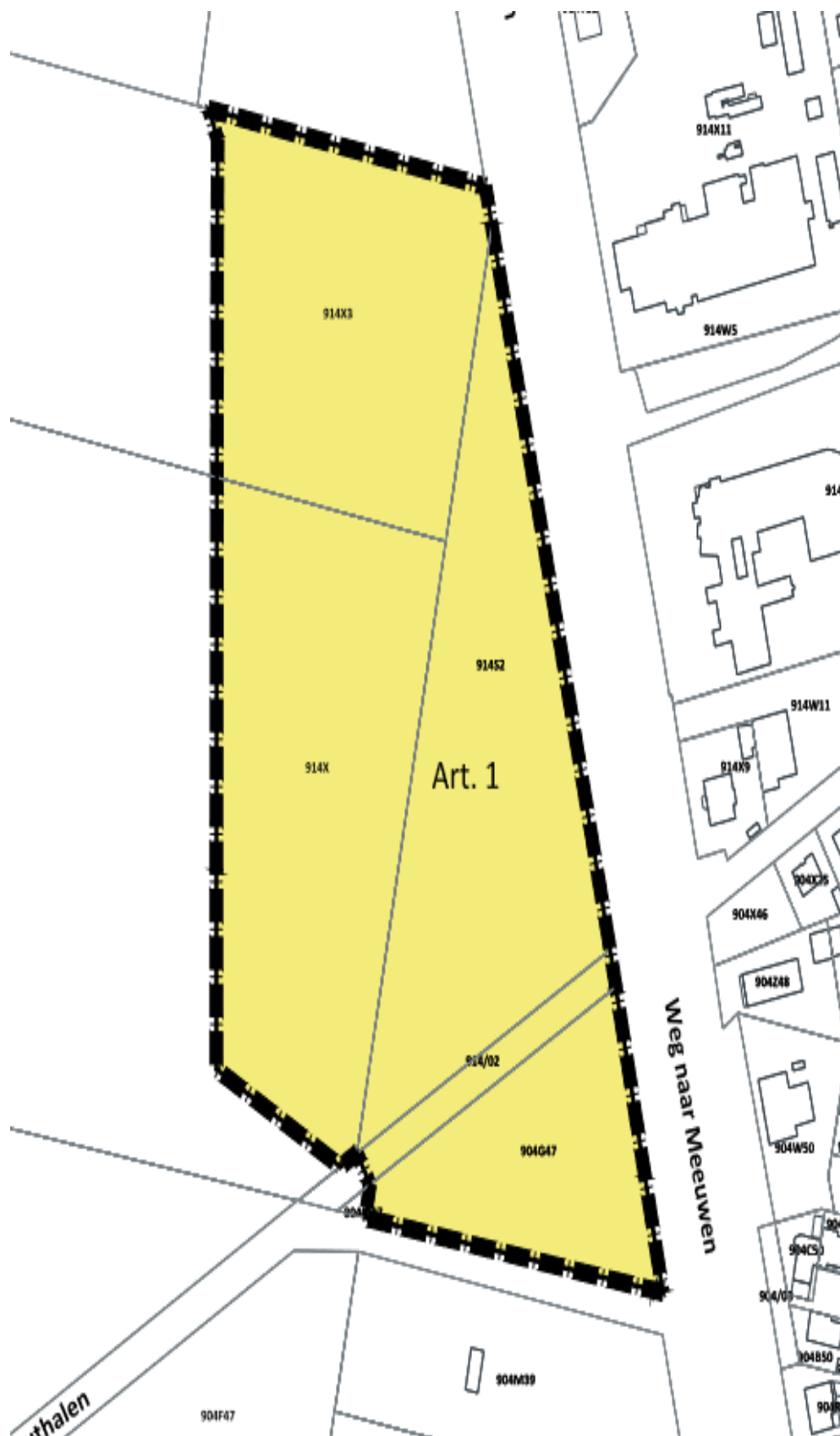


Art. 3 Natuurgebied



Art. 4 Zone voor waterberging

Hierna volgt een weergave van het grafisch deelplan 2 van het PRUP:



De legende bij dit grafisch plan luidt:

Legende



RUP begrenzing



Kadastrale percelen en gebouwen



Art. 1 Agrarisch gebied

V. Ontvankelijkheid van het beroep sub I, en van het beroep sub II in zoverre gericht tegen artikel 3 van het bestreden PRUP

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partijen beklagen er zich in hun verzoekschrift over dat zij ingevolgde de intrekking van het voorlopig onteigeningsbesluit en de loskoppeling van de onteigeningsprocedure van het bestreden PRUP geschaad worden in hun rechtmatige verwachtingen “dat beide initiatieven thans tezamen beoordeeld zouden worden”. Zij hebben een omstandig bezwaarschrift ingediend waarin aangetoond wordt dat het PRUP onwettig is aangezien het louter en alleen gerealiseerd wordt ten behoeve van twee bedrijven, zodat een onteigening onwettig is. Door de loskoppeling van de geïndiceerde onteigening van het PRUP zou een onteigening later alsnog op onwettige wijze kunnen gerealiseerd worden “in het kader van de realisatie van het PRUP”. De bestreden beslissing gaat niet in op hun wettigheidsbezwaren maar trekt het voorlopig onteigeningsbesluit zonder enige afdoende motivering in.

5.2. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord het belang van de verzoekende partijen bij het aanvechten van de beslissing tot intrekking van het voorlopig onteigeningsbesluit. Zij wijst erop dat verzoekers in hun bezwaarschrift bezwaar hebben geuit tegen het onteigeningsvoornemen en het ontwerp van onteigeningsplan. Het bestreden besluit behelst net de intrekking van dit laatste. Verder kan geen belang geput worden uit de beweerde “rechtmatige

verwachting” dat gelijktijdig beslist zou worden over het PRUP en het onteigeningsbesluit.

5.3. De tussenkomen de partijen werpen in hun memorie een gelijkkluidende ontvankelijkheidsexceptie wegens gemis aan belang op.

5.4. De verzoekende partijen voeren in hun memorie van wederantwoord aan dat zij een belang hebben omdat het voorlopig onteigeningsbesluit “met voorbedachten rade” werd ingetrokken.

5.5. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen nog dat dat onwettige redenen tot intrekking gehanteerd werden om het PRUP doorgang te laten vinden. De verwerende partij heeft op slinkse wijze “d.m.v. intrekking” het PRUP “zelf doorgang laten krijgen EN zorgt er voor dat de verzoekende partijen op een later tijdstip geconfronteerd worden met een gekunsteld ‘algemeen belang’ bij enige latere onteigening”.

Beoordeling

6.1. De verzoekende partijen hebben tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp-PRUP een bezwaarschrift ingediend tegen het voorlopig onteigeningsplan. Zij betwisten daarin de motieven met betrekking tot het algemeen belang van de onteigening en de onteigeningsnoodzaak, verzetten zich uitdrukkelijk tegen een ontzetting uit hun eigendom, en drukken erin de wens tot zelfrealisatie van hun percelen uit. De verzoekende partijen hebben geen belang bij een vernietiging van de intrekking van het door hen aldus uitdrukkelijk gecontesteerde voorlopig onteigeningsbesluit.

6.2. De ontvankelijkheidsexcepties zijn gegrond. Het beroep *sub I* is onontvankelijk; het beroep *sub II* is onontvankelijk in zoverre ook dit gericht is tegen artikel 3 van het bestreden PRUP.

VI. Onderzoek van de middelen in de zaak sub II

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van “de materiële motiveringsplicht *juncto* de artikelen 2 en 3 van de Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen [...], de artikelen 31 – 41 Vlaams Onteigeningsdecreet, artikel 2.2.15 en 2.4.4 VCRO, evenals de beginselen van behoorlijk bestuur: in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het motiveringsbeginsel”; ook voeren zij machtsafwendings aan.

7.2. In een *eerste middelonderdeel* betogen zij dat de motieven tot intrekking van het voorlopig onteigeningsbesluit van 16 oktober 2019 niet afdoende zijn.

In een *tweede middelonderdeel* bekritiseren de verzoekende partijen dat door de intrekking van het voorlopig onteigeningsbesluit de verwerende partij meent niet te moeten ingaan op hun gegronde bezwaren omtrent het voornemen om tot onteigening over te gaan.

In een *derde middelonderdeel* wordt betoogd dat de beslissing tot intrekking van het voorlopig onteigeningsbesluit van 16 oktober 2019 ingegeven is door machtsafwendings.

Beoordeling

8. Gelet op het gestelde onder de randnummers 6.1 en 6.2, is het middel in al zijn onderdelen onontvankelijk. De desbetreffende ontvankelijkheidsexcepties van de verwerende en de tussenkomende partijen zijn gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van artikel “1.4.4 [lees: 1.1.4] VCRO, evenals de beginselen van behoorlijk bestuur: in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het motiveringsbeginsel”; ook voeren zij machtsafwending aan.

Zij betogen dat de bestreden beslissing louter het privaat belang van het bedrijf Scania Parts Logistics behartigt. Het houdt een schending in van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Bovendien bestaat er geen zekerheid dat Scania Parts Logistics wel zal uitbreiden. Het bestreden PRUP is opgemaakt op basis van onvoldoende geloofwaardige “beloftes” en “toezeggingen” vanwege Scania Parts Logistics. Er valt niet in te zien hoe de verwerende partij in alle objectiviteit de verschillende op het spel staande belangen gelijktijdig heeft kunnen afwegen. De verzoekende partijen hebben in hun bezwaarschrift een zeer omstandige uiteenzetting opgenomen betreffende hun belangen. In de bestreden beslissing wordt dit bezwaar terzijde geschoven. Door het doorgedreven favoritisme ten aanzien van Scania Parts Logistics worden hun belangen volledig terzijde geschoven.

Beoordeling

10.1. 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.”

Het vereiste gesteld in artikel 1.1.4 VCRO dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen, impliceert niet dat deze diverse facetten daarom ook *per se* gelijkwaardig aan bod moeten komen in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Uit de afweging kan immers blijken dat één of meerdere van deze behoeften zwaarder doorwegen dan andere, wat dan ook tot uiting kan komen in de in het plan vast te leggen bestemmingen en maatregelen. De belangenafweging moet gebeuren bij het opmaken van het plan in zijn geheel. De overheid beschikt ter zake over een ruime appreciatiebevoegdheid, die slechts voor geschonden kan worden gehouden in zoverre de overheid de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan. De Raad van State oefent hierop enkel een wettigheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt een verzoeker, 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.

10.2. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de plannende overheid een ruimtelijke afweging heeft gemaakt. In de toelichtingsnota bij het bestreden PRUP wordt onder de hoofding ‘Ruimtevrage’ (toelichtingsnota, p. 18 e.v.) uitvoerig de uitbreidingsvraag van Scania Parts Logistics toegelicht. Tevens wordt het voorgenomen plan gemotiveerd in het licht van de bestaande structuurplanning (toelichtingsnota, p. 33 e.v.), waaronder het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) van de gemeente Opglabbeek. Daarbij wordt als gewenste economische ontwikkeling van het GRS voor het bestaande industrieterrein onder meer aangegeven: “Ruimte laten voor eventuele latere ontwikkelingsmogelijkheden voor het bestaande bedrijventerrein met regionaal karakter”. Als plandoelstelling van het bestreden PRUP wordt aansluitend vooropgesteld “de uitbreiding mogelijk te maken van de bestaande bedrijfssites en -activiteiten van de bedrijven ‘Scania Parts Logistics’ en ‘Weltjens Transport nv’ die gelegen zijn op het industrieterrein ‘Opglabbeek’”, teneinde deze bedrijven toe te laten “in de toekomst zo goed mogelijk [te] blijven functioneren” (zie randnummer 4.1).

De Procoro stelt in antwoord op verzoekers' bezwaar:

“[...] Uit de projectnota blijkt dat de noordelijke uitbreiding van het bedrijventerrein bedoeld is voor de inrichting en ontsluiting van reeds op het bedrijventerrein bestaande bedrijfssites en -activiteiten maar ook voor de integratie van het waterbergingssysteem van de openbare wegenis op het industrieterrein en een landschappelijke buffering langs de noordelijke zijde.

Zowel Scania Parts Logistics, als Weltjens Transport zijn bedrijven die gelegen zijn langs de noord en/of noordwestelijke zijde van het bedrijventerrein en die een behoefte aan uitbreiding hebben geuit. Bij Weltjens is deze uitbreidingsvraag reeds via een aanvraag planologisch attest onderzocht en beoordeeld. De Procoro wijst erop dat de noordelijke uitbreiding van het bedrijventerrein Opglabbeek aangeduid is als één van de voorkeurslocaties voor regionale bedrijvigheid in de studie RuBeLim (Ruimte voor bedrijvigheid in Limburg). Dit betekent dat deze locatie ook ruimtelijk geschikt is voor bedrijvigheid.

De procoro is dan ook van mening dat het algemeen nut, zoals opgenomen in het provincieraadsbesluit tot voorlopige vaststelling van het onteigeningsplan afdoende gemotiveerd wordt o.a. vanuit een maximaal efficiënt ruimtegebruik en een minimale versnippering van het landbouwareaal. Daarenboven is de aanzienlijke sociaaleconomische impact van de desbetreffende bedrijven op de regio zeker van (algemeen) nut/belang.”

10.3. Uit het bestreden besluit blijkt voorts dat wel degelijk een afweging werd gemaakt met betrekking tot de beoogde ontginning door verzoekers, geplaatst tegenover de belangen van Scania Parts Logistics en Weltjens Transport nv, waar dienaangaande wordt overwogen:

“Overwegende dat op 12 september 2017 tussen de gemeentebesturen Opglabbeek en Meeuwen-Gruitrode, de Duinengordel, het departement Omgeving, ALBON, de dienst Mer en de provincie Limburg een overleg gehouden werd over het planningsproces m.b.t. het gewestelijk RUP ‘Donderslagheide & Grote heide’; dat de uitbreiding van Scania in dit planningsproces was opgenomen; dat op voormeld overleg de verdere aanpak van het dossier besproken werd en de prioriteiten werden bepaald; dat is gebleken dat het creëren van een draagvlak voor het ontginningsverhaal tijd vergt en dat de uitbreidingsbehoefte voor Scania begint te dringen; dat daarom werd besloten om het dossier op te splitsen:

- de Vlaamse overheid zal het ontginningsproject Donderslagheide & Grote Heide voortzetten en dit via de procedure van een complex project;
- de uitbreiding van het bedrijf Scania zal door het provinciebestuur worden opgenomen via een geïntegreerd planningsproces;

dat de deputatie zich op 28 september 2017 akkoord verklaard heeft met de intentie om het geïntegreerd planningsproces op te starten;

Overwegende dat bij provincieraadsbeslissing van 17 januari 2018 een voorwaardelijk gunstig planologisch attest afgeleverd werd aan Weltjens Transport nv; dat de afgifte van een planologisch attest het betrokken bestuursorgaan ertoe verplicht om binnen het jaar aan de voorgescreven adviesinstanties advies te vragen over de startnota voor het ruimtelijk uitvoeringsplan;

Overwegende dat het, gelet op de ligging van beide voormelde bedrijven op het regionaal bedrijventerrein Opglabbeek en vanwege de uitbreidingsvragen van beide bedrijven in noordelijke richting in het aansluitend landbouwgebied, wenselijk en logisch is om beide uitbreidingsvragen op te nemen in één planningsproces; dat hierbij ook de buffering van de noordelijke rand van het bedrijventerrein bekeken wordt;”

Ook uit het advies van de Procoro blijkt dat het bezwaar van de verzoekende partijen met betrekking tot het “ontginningsverhaal” werd weerlegd (advies Procoro, p. 15).

10.4. In de mate dat de verzoekende partijen aanvoeren dat er geen enkele zekerheid bestaat dat Scania Parts Logistics de uitbreiding op middellange termijn zal realiseren, blijkt uit de toelichtingsnota onder de hoofding ‘Ruimtevrage’ (toelichtingsnota, p. 18 e.v.) dat uitvoerig de uitbreidingsvraag van Scania Parts Logistics en de berekening hiertoe werd toegelicht. Bovendien werd het bezwaar van de verzoekende partijen dienaangaande als volgt beantwoord door de Procoro:

“Betreffende de vermeende onzekerheid mbt de door Scania vooropgestelde bouwfases, merkt de Procoro op dat het tijdschema een belangrijke leidraad is om inzicht te geven in de ontwikkeling van de uitbreidingszone, maar dat een strikte, gegarandeerde timing nooit gegeven kan worden omwille van externe factoren”.

Verder voorzien de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1 van het bestreden PRUP erin dat “indien de gronden niet gebruikt worden voor bovenstaande vermelde bedrijfsactiviteiten [...] volgende activiteiten eveneens toegelaten [zijn] op die gronden : agrarisch gebruik.”

10.5. Zoals hoger gezien (randnummer 10.1), impliceert het vereiste gesteld in artikel 1.1.4 VCRO dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen,

nog niet dat deze diverse facetten gelijkwaardig aan bod moeten komen in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Uit de afweging kan immers blijken dat een of meerdere behoeften zwaarder doorwegen dan andere. Gelet op wat voorafgaat, tonen de verzoekende partijen niet aan dat het bestreden PRUP met schending van artikel 1.1.4 VCRO of de door hen aangevoerde beginselen van behoorlijk bestuur zou zijn genomen.

10.6. Er is sprake van machtsafwending wanneer een overheid de bevoegdheid die haar tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, gebruikt voor het nastreven van een ander doel. Opdat er van machtsafwending sprake kan zijn, moet daarenboven het ongeoorloofde oogmerk het enige doel van de bestreden beslissing zijn. Uit het voorgaande volgt dat geen machtsafwending aannemelijk wordt gemaakt.

10.7. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

11. De verzoekende partijen voeren in een derde middel de schending aan van de “artikelen 1.4.4 [lees: 1.1.4] en 2.2.15, §6, lid 3 VCRO, evenals de beginselen van behoorlijk bestuur: in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het motiveringsbeginsel”; ook voeren zij machtsafwending aan.

Zij bekritiseren dat de plannende overheid een essentieel aspect van de stedenbouwkundige voorschriften heeft gewijzigd zonder een nieuw openbaar onderzoek of een nieuwe adviesvraag. Uit de samenvatting van het bezwaar van Scania Parts Logistics blijkt niet dat dit bedrijf verzocht heeft om artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften aan te passen door invoeging van de woorden “op het bedrijventerrein Opglabbeek”. Deze wijziging ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan is noch op enig advies, noch op enig bezwaar gesteund.

Beoordeling

12.1. Art. 2.2.15, § 6, derde lid, VCRO bepaalt met betrekking tot provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen:

“Bij de definitieve vaststelling van het plan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan alleen wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen, of uit adviezen, uitgebracht door de aangewezen diensten en overheden, [...] of uit het advies van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening.”

12.2. Artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het ontwerp-PRUP, zoals dit tijdens het openbaar onderzoek ter inzage lag, bepaalde:

“De gronden van Art. 1 zijn bestemd als uitbreidingszone voor het regionaal bedrijventerrein in functie van bestaande regionale bedrijven

De toelichting bij dit ontworpen stedenbouwkundig voorschrift vermeldt:

“Deze gronden worden enkel bestemd voor uitbreiding van de reeds aanwezige bedrijfsactiviteiten op het naastgelegen industriegebied.”

Overeenkomstig het advies van de Procoro luidt het definitief vastgestelde artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften:

“De gronden van Art. 1 zijn bestemd als uitbreidingszone voor het regionaal bedrijventerrein in functie van bestaande regionale bedrijven op het bedrijventerrein Opglabbeek.”

12.3. Met de verwerende en de tussenkomenende partijen moet worden aangenomen dat de toevoeging in artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van de zinsnede “op het bedrijventerrein Opglabbeek” geen wijziging, laat staan een essentiële wijziging, van het voorlopig vastgestelde plan in de zin van artikel 2.2.5, § 6, VCRO betreft. Het betreft een loutere

verduidelijking van dit voorschrift, waarvan de inhoud ongewijzigd blijft. Bovendien kan worden opgemerkt dat de door verzoekers geviseerde toevoeging wel degelijk steun vindt in een advies, meer bepaald dat van de Procoro.

12.4. In zoverre de verzoekende partijen in hun laatste memorie aanvoeren dat in het auditorsverslag niet wordt ingegaan op de door de Procoro voorgestelde wijziging om de passage in de stedenbouwkundige voorschriften dat de behoefte aan ruimte voor bedrijvigheid moet worden aangetoond te schrappen, dient te worden vastgesteld dat zij daaromtrent in hun verzoekschrift geen concrete kritiek uiten. In zoverre is hun middel in het verzoekschrift onvoldoende uitgewerkt, en derhalve onontvankelijk.

12.5. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

13. De verzoekende partijen voeren in een vierde middel de schending aan van “artikel 2.2.15, §5, VCRO, evenals de beginselen van behoorlijk bestuur: in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het motiveringsbeginsel”; ook voeren zij machtsafwending aan.

Zij stellen tijdens het openbaar onderzoek een zeer omstandig bezwaarschrift te hebben ingediend, waarin zij hun ongenoegen uiten omtrent de voorkeur van de verwerende partij voor Scania Parts Logistics boven hun economische belangen. De verwerende partij formuleert in de bestreden beslissing weliswaar een uitgebreide repliek op hun grieven, maar antwoordt ten gronde niet op de inhoud ervan. De verzoekende partijen bekritisieren meer bepaald het antwoord op, enerzijds, hun kritiek tegen de stopzetting van het “ontginningsverhaal” en, anderzijds, het door hen aangevoerde gegeven dat de gemeente Opglabbeek met haar beslissing van 4 maart 2005 “integraal de kaart van de zandontginning” heeft getrokken.

Beoordeling

14.1. Uit de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer ze niet worden gevolgd, om afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is. Indien een bezwaarindiener op zijn bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, moet hij dit antwoord vinden in een stellingname die begrijpelijk op het bezwaar van toepassing is.

Er bestaat in hoofde van de overheid een plicht om de bezwaarschriften op een ernstige wijze te behandelen, doch geen plicht tot het inwilligen ervan.

Het komt een verzoekende partij toe om concreet uiteen te zetten in welke zin zij de weerlegging van haar bezwaar onvoldoende acht. Het staat niet aan de Raad van State om de bezwaren zelf te onderzoeken en na te gaan op welke punten het antwoord al dan niet afdoende zou zijn.

14.2. Uit lezing van het advies van de Procoro blijkt dat verzoekers' bezwaren beantwoord werden. Het middel gaat uit van een onvolledige lezing van dit advies. Zo betrekken zij bij hun kritiek op de beantwoording van hun bezwaar met betrekking tot de stopzetting van het "ontginningsverhaal" niet het gestelde onder punt 1.5 van het advies van de Procoro, waarin het volgende wordt gesteld:

"1.5 Wat de motivatie van de opsplitsing van de planningsprocessen betreft: zie antwoord 1.3 Wat onzorgvuldig onderzoek en de stopzetting van het ontginningsverhaal betreft: zie ook antwoord 1.4

De Procoro benadrukt dat doorheen heel het document nergens sprake is van het stopzetten van het ontginningsverhaal. Enkel in het provinciaal planningsproces is beslist om het ontginningsverhaal niet te onderzoeken. In de toelichtingsnota wordt bij 8.2 op p.38 het complex project 'Donderslag en Grote Heide' geduid. In de toelichtingsnota bij 12 Scoping wordt op p.60-61 de referentiesituatie voor de milieubeoordeling omschreven.

Volgens de Procoro is het voldoende duidelijk opgenomen dat een deel van het voorgenomen plan, zijnde de uitbreiding van Scania (deelplan 1, deelzone A), zal afgetoetst worden aan twee referentiesituaties:

- Referentiesituatie 1: agrarisch gebied (zowel planologisch als feitelijk)
- Referentiesituatie 2: bouwrijp gemaakt terrein na beëindigde droge ontginning waarbij het terrein genivelleerd en opgevuld werd tot een diepte tussen -2 en -6m onder het huidige maaiveld.

De ontginning zelf behoort niet tot de scope van dit plan en dus ook niet tot de bijbehorende milieubeoordeling.

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat in het planningsproces rekening gehouden wordt met een voorafgaandelijke ontginning, indien de mogelijkheid (en timing) hiervoor blijkt uit het complex project.

In tegenstelling met wat bezwaarindieners beweren gaat het PRUP dan ook niet in tegen de planinitiatieven van de hogere overheid. De provincie maakt deel uit van de stuurgroep van het complex project om de stand van zaken op te volgen. Omgekeerd maakt het departement Omgeving ook deel uit van het planteam dat het PRUP voorbereidt. Zo zijn er, op basis van het advies van het departement Omgeving, tijdens de schriftelijke adviesronde over het voorontwerp van PRUP aanpassingen doorgevoerd. De referentiesituaties die geschrapt waren, naar aanleiding van de opmerkingen en adviezen tijdens de publieke consultatie en adviesronde over de startnota, zijn weer opgenomen in het ontwerp van PRUP. Zie ook antwoord bij 1.3 over de afspraken tussen de Vlaamse en provinciale overheden over de opsplitsing.

De Procoro wenst er trouwens ook op te wijzen dat uit de plan-MER (p. 154) blijkt dat er strikt genomen gesteld kan worden dat de ontginbare zanden onaangeroerd blijven door het planvoornemen, gezien er geen diepe uitgravingen gepland zijn (hooguit een lokale onderkeldering). De potentie tot ontginning blijft dus, zij het weliswaar op lange termijn, bestaan.”

Verzoekers’ kritiek op het antwoord van de Procoro op hun opwerping met betrekking tot de onder randnummer 13 vermelde beslissing van 4 maart 2005 van de gemeente Opglabbeek, rechtsvoorganger van de fusiegemeente Oudsbergen, gaat evenzeer aan de voormelde relevante passage van het advies van de Procoro voorbij. De verzoekende partijen tonen aldus de schending van de aangevoerde rechtsregels niet aan.

14.3. Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

15. De verzoekende partijen voeren in een vijfde middel de schending aan van “het [Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen] alsmede het

vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het motiveringbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, van omzendbrief RO/2010/01 van 23 december 2005 betreffende het ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn”.

Zij betogen dat de bestreden beslissing onvoldoende motiveert waarom herbevestigd agrarisch gebied (HAG) wordt herbestemd naar een harde bestemming, zonder de nodige compensaties. Er wordt geen afdoende compensatieonderzoek gevoerd, minstens is hieromtrent in het administratief dossier niets opgenomen. De geuite bezwaren werden in de bestreden beslissing niet afdoende onderzocht en beantwoord.

Beoordeling

16.1. De verzoekende partijen stellen in hun verzoekschrift dat zij hun gronden binnen het plangebied hebben aangekocht in het kader van hun professionele activiteiten van ontginning en industrieel. In hun laatste memorie doen zij in dit verband nog gelden dat zij hun “eigendommen binnen het plangebied reeds lang verworven [hebben]”, en “[d]it met duidelijk een economisch doel in het licht van de industriële activiteiten van de verzoekende partijen waaronder o.a. ontginning”. Zij wijzen erop dat zij daarnaast “ook werkzaam [zijn] in het grondverzet, grondwerken en zelfs in de aan- en verkoop van allerlei zwaar materieel voor grondwerken en/of transport”. Uit de stukken van het dossier blijkt dat verzoekers’ belang zich toespitst op de wens tot ontginning van hun percelen binnen het plangebied. De pas in de memorie van wederantwoord aangevoerde omstandigheid van de verzoekende partijen dat zij gronden verpachten, doet niet anders besluiten.

16.2. Gelet op hun voormelde, specifieke procesbelang, getuigen de verzoekende partijen niet van het rechtens vereiste belang bij het middel. De al dan niet afdoende compensatie voor de inname van HAG vertoont geen verband met dit procesbelang van de verzoekende partijen en de inzet van huidig beroep, te weten het kunnen ontginnen van hun percelen.

16.3. De desbetreffende excepties van de verwerende en de tussenkommende partijen zijn gegrond. Het middel is niet ontvankelijk.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

17. De verzoekende partijen voeren in een zesde middel de schending aan van “artikel 23, lid 3, 4° Grondwet, artikelen 1.2.1., §2, 4.2.3 en 4.2.6 DABM, artikel 16 en 36ter Natuurdecreet, het redelijkheids- en zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”.

Zij betogen dat de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom voor de herbestemming van natuurgebied tot agrarisch gebied, ter compensatie voor de inname van HAG, geen plan-MER-screening, plan-MER of passende beoordeling werd opgesteld, terwijl in de onmiddellijke omgeving een habitatrictlijngebied gesitueerd is. De hinder voor mens en natuur neemt zelfs toe, aangezien omliggende natuur wordt bedreigd. Er worden geen afdoende compenserende maatregelen voorzien, en er is geen afdoende passende beoordeling voorhanden.

Beoordeling

18.1. Het middel dat bekritiseert dat de milieueffecten op de bijzondere beschermingszone niet voldoende zijn onderzocht geworden, dat de bestreden beslissing hieromtrent onvoldoende is gemotiveerd, en dat ook de bezwaren en de opmerkingen op dat vlak onvoldoende weerlegd zijn geworden, vertoont geen verband met het onder randnummer 16.1 weergegeven procesbelang van de verzoekende partijen. Bovendien hebben verzoekers geen belang bij hun kritiek dat de desbetreffende bezwaren van derden niet afdoende weerlegd zouden zijn geworden.

18.2. De ontvankelijkheidsexcepties wegens gemis aan belang van de verwerende en de tussenkomende partijen zijn gegrond. Het middel is niet ontvankelijk.

G. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

19. De verzoekende partijen voeren in een zevende middel de schending aan van “artikel 1.1.4 VCRO, het redelijkheids- en zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”.

Zij menen dat de bestreden beslissing strijdig is met de startbeslissing van 4 april 2014 van de Vlaamse regering betreffende de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan om zand te ontginnen in de Donderslagheide en Grote Heide. De bestreden beslissing is eveneens strijdig met het complex project dat de zandontginning zal mogelijk maken op deze site.

Beoordeling

20.1. Zoals reeds uiteengezet bij de beoordeling van het tweede middel (randnummer 10.1 en 10.5), impliceert het vereiste van artikel 1.1.4 VCRO dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten afgewogen worden, niet dat deze diverse facetten gelijkwaardig aan bod moeten komen in een ruimtelijk uitvoeringsplan, nu uit de afweging kan blijken dat een of meerdere van de behoeften zwaarder doorwegen dan andere. Gezien werd ook dat de plannende overheid ter zake over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt.

20.2. Uit de stukken van het dossier, waaronder de weerlegging van het bezwaar van de verzoekende partijen door de Procoro (advies Procoro, p. 14 e.v.), blijkt dat het “ontginningsverhaal” bij de belangenafweging op grond van artikel 1.1.4 betrokken is geworden. Er blijkt ook uit waarom beslist werd tot het opsplitsen van het bestreden PRUP en het “ontginningsverhaal”. De argumenten

van de verzoekende partijen zijn niet van aard aan te tonen dat de overheid op dit vlak de grenzen van de redelijkheid zou zijn te buiten gegaan of de aangevoerde rechtsregels anderszins zou hebben geschonden.

20.3. Het middel wordt verworpen.

21. De middelen zijn ongegrond gebleken. Het beroep moet hoe dan ook verworpen worden.

VII. Kosten

22. De eerste verzoekende partij heeft in de beide zaken telkens twee keer het rolrecht betaald. Het onverschuldigd gekweten rolrecht wordt haar terugbetaald.

BESLISSING

1. De zaken A.231.595/X-17.786 en A. 231.962/X-17.812 worden samengevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro en een bijdrage van 40 euro.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 300 euro ten laste van Scania CV Aktiebolag en op 150 euro ten laste van de gemeente Oudsbergen.

4. Het in beide zaken ten onrechte gekweten rolrecht, begroot op gezamenlijk 400 euro, wordt aan de eerste verzoekende partij terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig mei tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust