

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.088 van 1 december 2023
in de zaak A. 235.425/X-18.063**

In zake : 1. de BV BRICK&ZIEGEL
 2. de BV CARROSSERIE LIEBENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten David Engelbos en Astrid Swennen
 kantoor houdend te 3600 Genk
 Jaarbeurslaan 19, bus 31
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE LIMBURG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de STAD SINT-TRUIDEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 januari 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de provincieraad van de provincie Limburg van 15 september 2021 waarbij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Kleinhandelszone Ringlaan’ te Sint-Truiden definitief wordt vastgesteld.

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 tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 18 maart 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

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

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 oktober 2023.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

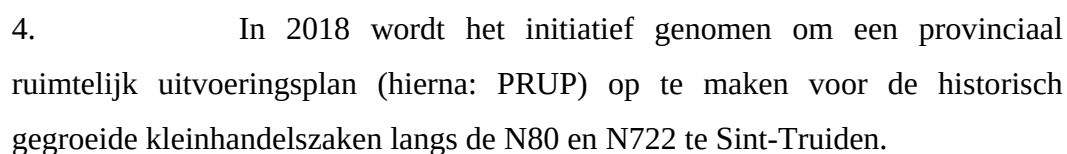
Advocaat David Engelbos, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Thomas Geyns, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Hans-Kristof Carême, die *loco* advocaat Bert Beelen verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest andersluidend 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.

3. Op het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden - Tongeren is ten westen van de Industrielaan (N80) een woongebied ingetekend. Ten oosten van deze laan toont hetzelfde gewestplan een industriegebied (hierna: het industriegebied van het gewestplan).

Ter verduidelijking is hierna een uittreksel weergegeven van het voornoemde gewestplan geprojecteerd op de basiskaart van de website geopunt.be.



5. Van 25 maart 2019 tot 23 mei 2019 maakt de startnota het voorwerp uit van een publieke raadpleging. Op 18 april 2019 wordt een participatiemoment georganiseerd.

6. Op 10 juni 2020 wordt een plenaire vergadering gehouden over het voorontwerp van PRUP.

7.1. Op 21 januari 2021 stelt de provincieraad van de provincie Limburg het ontwerp van PRUP voorlopig vast.

7.2.1. Van verzoekers' terrein wordt het voorste gedeelte mee opgenomen in de kleinhandelszone C van het ontwerp-PRUP (artikel 1.2), waarbij dit perceelsgedeelte het enige binnen de zone is dat niet wordt aangeduid met een letter "H", zodat "handel in volumineuze en/of niet-volumineuze goederen" er niet is toegelaten, maar wel diensten en kantoren evenals bepaalde bedrijvigheden met toonzaal.

7.2.2. Het ten zuiden van verzoekers' terrein gelegen terrein (hierna: het zuidelijke terrein) wordt opgenomen in de rood ingekleurde "zone voor stedelijke voorzieningen" (art. 3), die met een letter "H" wordt aangeduid en onder meer bestemd is voor horeca en "handel in volumineuze en/of niet-volumineuze goederen".

7.3. Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het bij het voorlopig vastgestelde ontwerp-PRUP horende grafisch plan, waarop het in het plangebied opgenomen gedeelte van verzoekers' terrein met blauw is omcirkeld.



8.1. Van 9 februari 2021 tot 9 april 2021 wordt over het ontwerp-PRUP een openbaar onderzoek georganiseerd.

8.2. De verzoekende partijen dienen tijdens het openbaar onderzoek onder meer volgend bezwaar in:

“Er wordt op nogal eufemistische wijze aangegeven dat de bestaande situatie in haar huidige feitelijke toestand niet overal in overstemming is met de geldende stedenbouwkundige voorschriften. De planologisch te realiseren kleinhandelszone zou, aldus de planoverheid, worden afgestemd op de toekomstige noden en op de noodzakelijke interne organisatie betreffende de functie, bebouwing en parkeervraag. [...]
 [...] Carrosserie Liebens is ingesloten door verschillende kleinhandelszaken. In de onmiddellijk nabijheid van Carrosserie Liebens [...] zijn vooral (zonevreemde) kleinhandelsactiviteiten gevestigd. Zo zijn ten noorden van het bedrijf Action, Vanden Borre en schoenenwinkel Bristol gevestigd. Ten zuiden is een McDonald's gevestigd. [...]

Voormelde kleinhandelszaken zijn strijdig met de huidige bestemming van het gebied als industriegebied zoals vastgesteld in het Gewestplan. De activiteiten van Carrosserie Liebens zijn op dit ogenblik de enige zone-eigen activiteiten binnen het plangebied [...].

[...]

Kleinhandel is [...] enkel toegelaten in die zones die op het grafisch plan met een letter 'H' zijn aangeduid. Het betreft de percelen waar op dit ogenblik reeds zonevreemde handel aanwezig is. [...] Het perceel van bezwaarindieners is op het grafisch plan niet met een 'H' aangeduid. Kleinhandel op dit perceel is bijgevolg uitgesloten.

Door [de in het ontwerp-PRUP voorziene] herbestemming worden de verschillende vestigingen in de nabijheid van Carrosserie Liebens die vandaag niet bestemmingsconform zijn, geregulariseerd. De keuze van de deputatie om met het historisch gegroeid amalgaam van grootschalige kleinhandelszaken langsheen de N80 en N722 komaf te maken, lijkt vooral ingegeven vanuit de wens om de individuele belangen van de eigenaars van deze zonevreemde handelszaken te behartigen. Het valt immers op dat de grenzen van het PRUP duidelijk werden bepaald aan de hand van de feitelijke toestand waarbij de perimeter van het plan werd beperkt tot welbepaalde percelen waar heden reeds kleinhandelsactiviteiten plaatsvinden. Aan deze handelszaken worden nauwelijks bijkomende voorwaarden opgelegd in het licht van de goede ruimtelijke ordening, terwijl de zone-eigen exploitatie van de verzoekende partij binnen het plangebied sterk wordt bemoeilijkt, met bovendien de uitsluiting van de mogelijkheid om ook dit perceel te herbestemmen tot handel.

De keuze van de deputatie om de grenzen van het PRUP vast te leggen zoals deze in het grafisch plan werden vastgesteld, klemmt des te meer aangezien hieruit duidelijk blijkt dat niet de globale ruimtelijke ordening van het gehele handelslint wordt beoogd.

[...]

De handelsvestigingen die ingevolge dit PRUP aldus zone-eigen zullen worden gemaakt, worden duidelijk bevoordeeld.

[...]

[Voor verzoekers' terrein wordt] een omvorming naar kleinhandelsactiviteiten in de toekomst [...] onmogelijk gemaakt.

[Er is] voor het voormelde verschil in behandelingen tussen het perceel van de bezwaarindieners en de overige percelen die op het grafisch plan wel met een 'H' worden aangeduid geen objectieve en redelijke verantwoording in het licht van het algemeen belang voorhanden. Enkel individuele belangen kunnen dit onderscheid verklaren."

9.1. Op de vergadering van 2 juni 2021 bespreekt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) de adviezen en de bezwaren.

9.2. Het bezwaar van de verzoekende partijen wordt door de Procoro als volgt weerlegd:

“Via het PRUP wil de provincie het plangebied (en het regionaal bedrijventerrein Schurhoven in zijn geheel) alle kansen bieden als gemengde zone die zich blijvend kan ontwikkelen als bedrijventerrein. Het PRUP wil een juridisch-planologisch kader scheppen voor grootschalige detailhandel en aan bedrijvigheid complementaire functies (diensten, bedrijvigheid met toonzaal) waarbij gestreefd wordt naar complementariteit met het binnenstedelijk handelsapparaat, de optimalisatie van ruimtegebruik (nl. ruimtelijk rendement verhogen en inzetten op verweving van functies in aansluiting op het regionaal bedrijventerrein Schurhoven), ruimtelijke beeldkwaliteitsverbetering van de site, het opwaarderen van de inrichting van het semipublieke domein en een oplossing bieden voor de parkeerproblematiek. Hierbij wordt, zoals vastgesteld in de stedenbouwkundige voorschriften en het grafisch plan (nl. de markering H), uitgegaan van het principe dat een intensivering van het momenteel reeds bestaande kleinhandelsaanbod binnen het plangebied niet aan de orde is. Dit betekent dat er in het plangebied t.o.v. de bestaande toestand geen additionele winkelvloeroppervlakte kan bijkomen, met uitzondering van een beperkte uitbreidingsmarge in functie van structurele verbouwingen of nieuwbouw op percelen waarop momenteel reeds handelszaken gevestigd zijn.

Gelet op het gegeven dat er met het PRUP gestreefd wordt naar een optimalisatie van het ruimtegebruik, een ruimtelijke (beeld)kwaliteitsverbetering, het vinden van een oplossing voor de bestaande parkeerproblematiek, het mogelijk maken van een verweving en vermenging van bestemmingen (o.a. handel, kantoren, bedrijvigheid, conciërgewoning,...) en er gezocht wordt naar een verankering voor de bestaande ruimteproductiviteit (complementair aan en niet-competitief met de binnenstad) meent de Procoro dat er, in tegenstelling met wat bezwaarindieners beweren, geen sprake is van een ‘loutere regularisatie’ van een zonevreemde toestand, noch van louter individuele belangen. Het PRUP wordt wel degelijk opgemaakt in functie van het algemeen belang en de goede ruimtelijke ordening.

Wat de afbakening van de plancontour betreft (nl. alleen de zones van kleinhandelsactiviteiten ten oosten van de N80 en N722 die gelegen zijn in de gewestplanbestemming industriegebied werden in het PRUP opgenomen), stelt de Procoro vast dat deze bepaald werd door:

- Enerzijds de aanwezigheid van een aantal grootschalige kleinhandelszaken gelegen binnen het regionaal bedrijventerrein Schurhoven. Regionale bedrijventerreinen (en wijzigingen ervan) behoren tot de specifieke provinciale planningsbevoegdheid.
- Anderzijds fungeren de N80 en N722 op die locaties als een harde fysiek[e] grens tussen de binnenstad (ten westen van de N80 en N722) en de periferie (ten oosten van de N80 en N722).

De in de plancontour niet opgenomen kleinhandelszaken waarnaar bezwaarindieners verwijzen (nl. ten westen van de N80 en N722) zijn gelegen in woongebied volgens het gewestplan (zone-eigen) en moeten eerder beschouwd worden als (bijna-)binnenstad. Het PRUP heeft ook tot doel om op die locaties een overgangszone (met een mix van grootschalige kleinhandel en kantoren/diensten) te creëren tussen het regionaal

bedrijventerrein en het woongebied/de binnenstad.

De Procoro meent dan ook dat de afbakening van de plancontour derhalve gebeurd is in functie van het algemeen belang en de goede ruimtelijke ordening.

Wat de opname binnen de plancontour van (een deel van) het perceel van bezwaarindieners betreft, stelt de Procoro vast dat het PRUP een kader wenst uit te werken voor de bestaande zonevreemde kleinhandelsactiviteiten en de daartussen ook reeds bestaande kantoren en diensten. Deze bevonden zich bij de start (en voor een groot deel van de looptijd van de procedure) ten noorden van het perceel van bezwaarindieners. Ten zuiden van het perceel van bezwaarindieners bevond zich destijds echter ook nog een kleinhandelszaak gelegen in gewestplanbestemming industrie (nl. Lotita). Gelet op het gegeven dat het voorste deel van het perceel van bezwaarindieners enkel een kantoorgebouw en een parking bevat en feitelijk een soort van schakel vormde tussen de kleinhandelsactiviteiten ten noorden en ten zuiden, werd de contour van de kleinhandelszone logischerwijze enkel doorgetrokken over dit stuk van het perceel. Op die manier zou de ‘administratieve component’ van bezwaarindieners (die zone-eigen industriële activiteiten uitvoeren) in kleinhandelszone (gemengd met kantoor en diensten maar met uitsluiting van kleinhandelsactiviteiten) terecht komen, terwijl de ‘industriële component’ (o.a. werkhallen en spuitcabine) in de gewestplanbestemming industriegebied zou blijven. De achterliggende idee was om de activiteiten van bezwaarindieners niet te compromitteren en tegelijkertijd over een ‘schakel’ te beschikken in functie van de opname van de zuidelijk gelegen kleinhandelsactiviteit binnen de plancontour.

Gedurende de loop van het planproces is de handelszaak Lolita op het perceel ten zuiden van bezwaarindieners echter verdwenen en werd er relatief recent een omgevingsvergunning afgeleverd voor een Mc Donalds. Deze werd vergund (en inmiddels ook al gebouwd) als ondersteunende dienst ten behoeve van het regionale bedrijventerrein Schurhoven.

Gelet op de gewijzigde omstandigheden (nl. geen kleinhandelsactiviteiten meer ten zuiden van bezwaarindieners, waardoor de nood aan een schakel zich ook niet meer zo voordoet) en de door bezwaarindieners geuite bezorgdheden, meent de Procoro dat het (deel van het) perceel van bezwaarindieners uit het PRUP gelaten kan worden. [...]

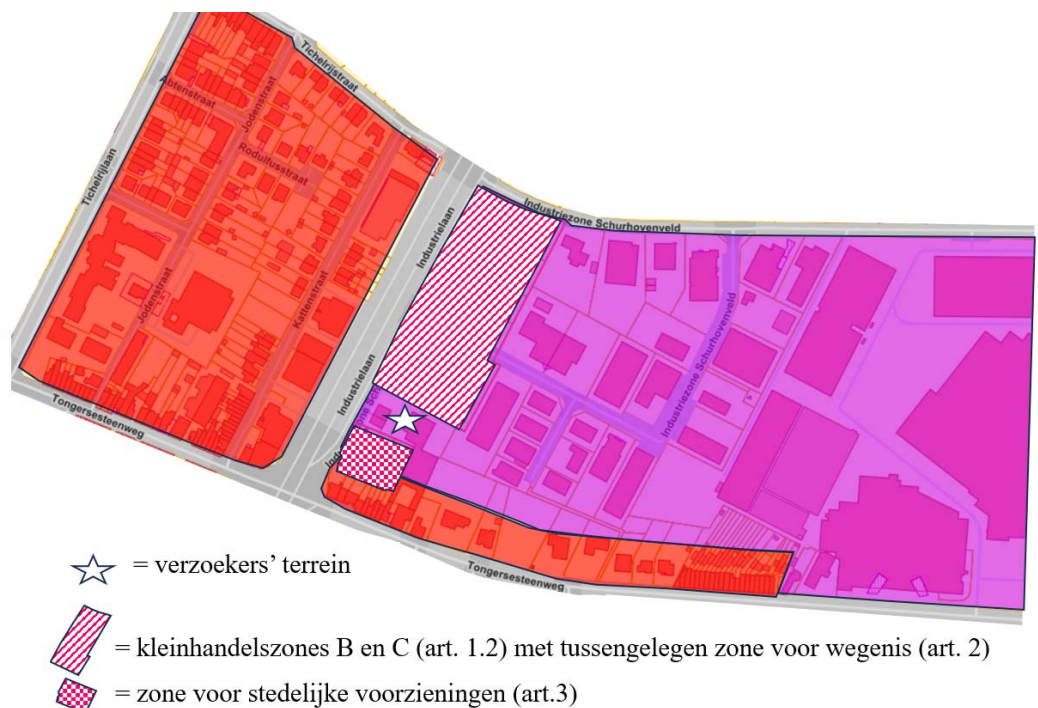
Het perceel waarop zich thans een Mc Donalds bevindt (vroeger Lolita) en dat via het PRUP omgezet wordt naar zone voor stedelijke voorzieningen kan best in het PRUP behouden blijven vermits het nu *de facto* fungeert als een overgangszone tussen het regionaal bedrijventerrein Schurhoven en het woongebied.”

10.1. Op 15 september 2021 neemt de provincieraad van de provincie Limburg het bestreden besluit.

10.2. In het definitief vastgestelde PRUP ‘Kleinhandelszone Ringlaan’ wordt verzoekers’ terrein uit het plangebied gelicht.

Op het bij het definitief vastgestelde PRUP horende grafisch plan wordt de kleinhandelszone C aangeduid met een letter “H”. Hetzelfde geldt voor het zuidelijke terrein, waarvoor geen wijzigingen worden doorgevoerd ten opzichte van wat in randnummer 7.2.2 is vermeld.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit een projectie van de zones van het definitief vastgestelde PRUP op het in randnummer 3 weergegeven plan.



IV. Ontvankelijkheid

11.1. De verwerende partij en de tussenkomende partij voeren als exceptie aan dat het beroep onontvankelijk is daar niet blijkt welk belang de verzoekende partijen er bij hebben. Zij benadrukken dat verzoekers' terrein gelegen is buiten het plangebied van het bestreden PRUP. Het beweerd nadeel is volgens de verwerende partij en de tussenkomende partij louter potentieel of hypothetisch. Het bestreden besluit is niet griefhoudend voor de verzoekende partijen en een vernietiging ervan kan hen geen voordeel opleveren.

11.2. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat verzoekers' terrein gedeeltelijk opgenomen was in het voorlopig vastgestelde ontwerp-PRUP, maar uit het plangebied is weggelaten in het definitief vastgestelde PRUP.

Zoals de verzoekende partijen terecht uiteenzetten in hun verzoekschrift, biedt een vernietiging van het bestreden besluit “de kans dat [de verwerende partij] in het kader van een zorgvuldige afweging van alle relevante aspecten in het dossier het plangebied uitbreidt en [verzoekers' terrein opneemt] in het PRUP Ringlaan zodat er – in tegenstelling tot hetgeen nu het geval is – geen smalle ingesloten strook industriegebied overeind blijft [geprangd tussen de kleinhandelszone C en de zone voor stedelijke voorzieningen]”.

De voornoemde kans is te dezen een voldoende voordeel ter staving van het belang van de verzoekende partijen bij hun beroep.

De aangevoerde exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

Standpunt van de partijen

12.1. In het eerste middel wordt onder meer de schending aangevoerd van het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

12.2. De verzoekende partijen stellen dat er bij de vaststelling van het bestreden PRUP uitsluitend is uitgegaan van individuele belangen en niet van het algemeen belang. De verwerende partij heeft geen zorgvuldige afweging van alle relevante aspecten in het dossier gemaakt. Zij heeft geen ruimtelijk planningskader uitgewerkt voor alle bedrijfspercelen langsheen de N80 en de N722, doch enkel en alleen beoogd de historisch gegroeide bestaande toestand – inclusief bouw misdrijven – te regulariseren.

De verzoekende partijen wijzen er op dat hun terrein, doordat het uit het ontwerp-RUP is gelicht, een smalle strook industriegebied wordt die ingesloten is tussen, enerzijds, de kleinhandelszones B en C en, anderzijds, de zone voor stedelijke voorzieningen. Het bestreden PRUP beoogt uitsluitend om een planologisch kader te creëren voor de zonevreemde handelsvestingen ten noorden van verzoekers' terrein en voor het zonevreemde hamburgerrestaurant op het zuidelijk terrein. Verzoekers' terrein is in het definitief vastgestelde PRUP uit het plangebied gesloten, hoewel het strategisch gelegen is tussen de "Action"-winkel ten noorden en het hamburgerrestaurant ten zuiden ervan. Verzoekers terrein is om onbegrijpelijke redenen niet geregeld in het bestreden PRUP. In de mate dat de Procoro voorhoudt dat het bestreden PRUP de intentie heeft "het plangebied (en het regionaal bedrijventerrein Schurhoven in zijn geheel) alle kansen [te] bieden als gemengde zone die zich blijvend kan ontwikkelen als bedrijventerrein" en dat er "geen sprake is van een 'loutere regularisatie' van een zonevreemde toestand, noch van louter individuele belangen", is vast te stellen dat het PRUP absoluut een te beperkt plangebied beslaat om dit te kunnen bewerkstelligen. Het – bestemmingsconform ingerichte – terrein van de verzoekende partijen wordt niet herbestemd, terwijl dat nochtans ruimtelijk zeer wenselijk is. Er moet worden vastgesteld dat in het planningsdossier geen draagkrachtige en deugdelijke motieven terug te vinden zijn die verantwoorden waarom het plangebied – zoals dat definitief werd vastgesteld in het bestreden besluit – zich beperkt tot het regulariseren van niet-bestemmingsconforme invullingen langs de N80 en de N722.

13. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat zij bij het vaststellen van een PRUP beschikt over een ruime appreciatiebevoegdheid, die door de Raad van State slechts marginaal kan worden getoetst. Het komt immers aan de plannende overheid toe om de nodige beleidskeuzes te maken. Voorts komt het de verzoekende partijen toe om aan te tonen dat de door de plannende overheid gemaakte keuze manifest onredelijk is.

De verwerende partij stelt vast dat het middel loutere opportuniteitskritiek betreft, die niet kan leiden tot de onwettigheid van de

bestreden beslissing. De Raad van State is niet bevoegd om zijn beoordeling over de opportuniteit van beleidskeuzes in de plaats te stellen van die van de ter zake bevoegde instanties. *In casu* dient bovendien te worden vastgesteld dat wel degelijk een afweging werd gemaakt van de belangen die door de verzoekende partijen worden aangevoerd, ten opzichte van de planopties in het PRUP. Het hoofddoel van het PRUP bestaat erin stedenbouwkundige randvoorwaarden te scheppen voor een historisch amalgaam van grootschalige kleinhandelszaken op twee commercieel interessante zichtlocaties langs de N80 en de N722 in Sint-Truiden. De opmaak van dit PRUP komt er in uitvoering van de bindende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan van de provincie Limburg, waarin is aangegeven dat het de taak is van de provincie om via ruimtelijke uitvoeringsplannen de kleinstedelijke gebieden en de regionale bedrijventerreinen in deze gebieden af te bakenen. De bestreden beslissing is een veruitwendiging van de ruimtelijke visie uit het structuurplan op het kleinstedelijk gebied Sint-Truiden. De doelstelling van dit PRUP bestaat er dan ook in om een juridisch-planologisch kader te scheppen voor grootschalige detailhandel en de aan bedrijvigheid complementaire functies, waarbij gestreefd wordt naar complementariteit met het binnenstedelijk handelsapparaat, de optimalisatie van ruimtegebruik, ruimtelijke beeldkwaliteitsverbetering van de site, het opwaarderen van de inrichting van het semipublieke domein en een oplossing bieden voor de parkeerproblematiek. Er kan enkel worden vastgesteld dat de verzoekende partijen het niet eens zijn met deze zienswijze, doch op geen enkel moment wordt in het verzoekschrift enig juridisch argument aangehaald waarom dit uitgangspunt dan wel niet deugdelijk zou zijn. Het is niet omdat de verzoekende partijen het niet eens zijn met de visie van de plannende overheid, dat het PRUP onwettig is. Ook de overige uitgangspunten van het PRUP worden op geen enkele wijze juridisch weerlegd door de verzoekende partijen. Er wordt enkel opportunitetskritiek gegeven. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, kan dan ook bezwaarlijk worden aangenomen dat het PRUP er enkel gekomen is om zonevreemde toestanden te regulariseren, of om individuele belangen te dienen. Rekening houdende met de voormelde doelstellingen is het bestreden PRUP wel degelijk opgemaakt in het kader van het algemeen belang en een goede ruimtelijke ordening. Uit het middel blijkt enkel dat de verzoekende partijen er een andere opvatting op nahouden over hoe het plangebied ruimtelijk geregeld en geordend

moet worden, doch daaruit volgt geenszins automatisch dat de verwerende partij de ingeroepen rechtsregels of beginselen geschonden zou hebben.

De verzoekende partijen komen volgens de verwerende partij niet verder dan te stellen dat de plancontour bepaald werd voor welbepaalde niet-bestemmingsconforme ingerichte percelen en dat een aantal genomen beslissingen binnen het PRUP niet deugdelijk zouden zijn, doch zonder hierbij een afdoende verantwoording te geven waarom het plangebied te beperkt zou zijn. De verzoekende partijen maken dan ook niet aannemelijk dat de in het PRUP gemaakte keuzes de grenzen van de redelijkheid te buiten zouden gaan of de aangevoerde rechtsregels zouden schenden, integendeel. Wat de afbakening van de plancontour betreft, heeft de verwerende partij op deugdelijke wijze beslist waar de grenzen van haar PRUP zouden komen. Dit wordt ook bevestigd in het verslag van de Procoro, die geoordeeld heeft dat de afbakening van het plan gebeurd is in functie van het algemeen belang en de goede ruimtelijke ordening. Er kan niet anders dan vastgesteld worden dat dit bezwaar lopende de procedure van de opmaak van het PRUP reeds op een zorgvuldige en grondige wijze weerlegd werd en dat de verzoekende partijen nalaten om aan te tonen dat deze motivering niet afdoende zou zijn. De verzoekende partijen komen immers niet verder dan de stelling dat bepaalde percelen niet worden herbestemd terwijl dit ruimtelijk wel wenselijk zou zijn. De verwerende partij kan hierbij enkel opnieuw vaststellen dat de verzoekende partijen er een andere mening op nahouden, doch hun mening op geen enkel ogenblik juridisch onderbouwen. Loutere opportunistiekritiek kan echter nooit leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

Voorts tonen de verzoekende partijen volgens de verwerende partij ook niet aan dat het PRUP werd opgemaakt met het enkele oogmerk om een aantal illegale situaties toe te dekken of te regulariseren. De verwerende partij kon immers op goede gronden beslissen dat de opmaak van het bestreden RUP noodzakelijk was om lokaal de visie van de provincie op structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden en op grootschalige kleinhandelsconcentraties tot uitvoering te brengen. Binnen het PRUP wordt er net gestreefd naar een optimalisatie van het ruimtegebruik en het parkeren, en het mogelijk maken van verweving en vermenging naar bestemmingen. Daarnaast streeft het bestreden

PRUP naar een verankering voor de bestaande ruimteproductiviteit. Hierdoor is er geen sprake van een “loutere regularisatie” van een zonevreemde toestand. Zelfs indien het PRUP enkel zou leiden tot herbestemming/regularisatie van een aantal percelen, maakt dat het PRUP niet onwettig, integendeel. Er is rechtspraak van de Raad van State die stelt dat een zogenaamde “planologische regularisatie” door middel van een ruimtelijk uitvoeringsplan niet *a priori* onwettig is, op voorwaarde dat een deugdelijke ruimtelijke afweging aan het plan ten grondslag ligt.

Tot slot kan enkel nog vastgesteld worden dat het bezwaar van verzoekers door de Procoro op grondige en zorgvuldige wijze wordt weerlegd. Daarbij heeft de Procoro er op gewezen dat de verzoekende partijen blijven beschikken over alle mogelijkheden met betrekking tot hun terrein die zij heden ook hebben.

14. In haar memorie herneemt de tussenkomende partij de in het vorige randnummer weergegeven argumenten.

15. In de memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat hun bezwaarschrift verkeerd is begrepen. Het blijkt niet dat er een deugdelijke ruimtelijke afweging ten grondslag ligt aan het uitsluiten van hun terrein uit het plangebied. Door deze uitsluiting wordt een enclave van het industriegebied gecreëerd tussen de kleinhandelszone C en het gebied voor stedelijke voorzieningen.

16. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat het feit dat het bezwaarschrift van de verzoekende partijen op een deugdelijke wijze werd onderzocht en beoordeeld, een extra bewijs vormt dat er wel degelijk een deugdelijke ruimtelijke afweging ten grondslag ligt aan de wijzigingen ten opzichte van de planopties in het voorlopig vastgestelde ontwerp-PRUP.

17. In haar laatste memorie benadrukt de tussenkomende partij dat de doelstellingen van het bestreden PRUP – zoals de optimalisatie van het ruimtegebruik en het oplossen van de parkeerproblematiek op de kleinhandelspercelen – verankerd zijn in de stedenbouwkundige voorschriften.

Beoordeling

18. De materiële motiveringsplicht houdt in dat het bestreden besluit moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

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 bezwaarindienaar op zijn bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, moet hij dit antwoord kunnen vinden in een stellingname die begrijpelijk op het bezwaar van toepassing is.

19.1. In hun bezwaarschrift hebben de verzoekende partijen aangevoerd dat zij worden benadeeld ten opzichte van de percelen langs de N80 ten noorden en ten zuiden van hun terrein en dat niet blijkt dat aan de afbakening van het plangebied een deugdelijke ruimtelijke afweging ten grondslag ligt.

Zoals vermeld, was het voorste gedeelte van verzoekers' terrein opgenomen in het voorlopig vastgestelde ontwerp-PRUP, maar is het in het definitief vastgestelde PRUP uit het plangebied gelicht (hierna: de weglating van verzoekers' terrein).

19.2. De in de memorie van antwoord van de verwerende partij opgesomde planologische doelstellingen, zoals de optimalisatie van het ruimtegebruik en het oplossen van de parkeerproblematiek op de kleinhandelspercelen, hebben uitsluitend betrekking op de in het plangebied van

het bestreden PRUP opgenomen percelen en zijn geen verantwoording voor de weglating van verzoekers' terrein.

Wat die weglating betreft, licht de Procoro – in antwoord op het bezwaarschrift van de verzoekende partijen – toe dat verzoekers' terrein niet langer een “schakel” moet vormen tussen, enerzijds, het ten noorden aanpalende terrein en, anderzijds, het zuidelijke terrein, daar op het laatstgenoemde terrein de handelszaak “Lolita” inmiddels vervangen is door een hamburgerrestaurant, zodat er “geen kleinhandelsactiviteiten meer [zijn] ten zuiden van bezwaarindieners”. Deze weerlegging is onbegrijpelijk daar reeds in het voorlopig vastgestelde ontwerp-PRUP rekening is gehouden met de komst van het hamburgerrestaurant en de voor het zuidelijke terrein geldende bestemmingsvoorschriften van het definitief vastgestelde PRUP – die identiek zijn met deze van het ontwerp-PRUP – “handel in volumineuze en/of niet-volumineuze goederen” toelaten, net zoals de bestemmingsvoorschriften voor de kleinhandelszone C.

Voorts heeft de Procoro op het bezwaarschrift van de verzoekende partijen geantwoord dat het PRUP er toe strekt ten oosten van de N80 een “overgangszone (met een mix van grootschalige kleinhandel en kantoren/diensten)” te creëren tussen, enerzijds, het industriegebied van het gewestplan en, anderzijds, “het woongebied/de binnenstad” ten westen van de N80. De weglating van verzoekers' terrein staat haaks op deze doelstelling, daar ze een bres creëert in de “overgangszone”, waardoor – ter hoogte van dit terrein – het industriegebied van het gewestplan rechtstreeks blijft palen aan “het woongebied/de binnenstad” ten westen van de N80.

20. Noch in de weerlegging van het bezwaarschrift van de verzoekende partijen, noch in enig ander stuk van het administratief dossier kan een afdoende antwoord worden teruggevonden op het tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaar van de verzoekende partijen. Het blijkt ook niet dat aan de weglating van verzoekers' terrein een rechtens verantwoord motief ten grondslag ligt.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de provincieraad van de provincie Limburg van 15 september 2021 waarbij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Kleinhandelszone Ringlaan’ te Sint-Truiden definitief wordt vastgesteld.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op een december tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust