

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 257.255 van 8 september 2023  
in de zaak A. 236.475/X-18.159**

In zake :

1. Kevin GROSSARD
2. Benoit VANDERWEYDEN
3. Luc VAN EECKHOUDT
4. Dirk MASQUILLIER
5. de VZW NATUURPUNT OOST-BRABANT  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Johan Verstraeten  
kantoor houdend te 3000 Leuven  
Fonteinsstraat 1 A, bus 501  
bij wie woonplaats wordt gekozen  
en  
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Hendrik Schoukens  
kantoor houdende te 1750 Sint-Martens-Lennik  
Dorp 12, bus 2

tegen :

1. de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Michel van Dievoet  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Wolstraat 56  
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens  
kantoor houdend te 8500 Kortrijk  
Beneluxpark 27B  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 25 mei 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant van 25 januari 2022 waarbij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan

‘Afbakening kleinstedelijk gebied Tienen – Eerste herziening’ definitief wordt vastgesteld.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 mei 2023.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Hendrik Schoukens en Sara Van Genechten, die *loco* advocaat Johan Verstraeten verschijnt, verschijnen voor de verzoekende partijen, advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Michiel Deweirtdt, die *loco* advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

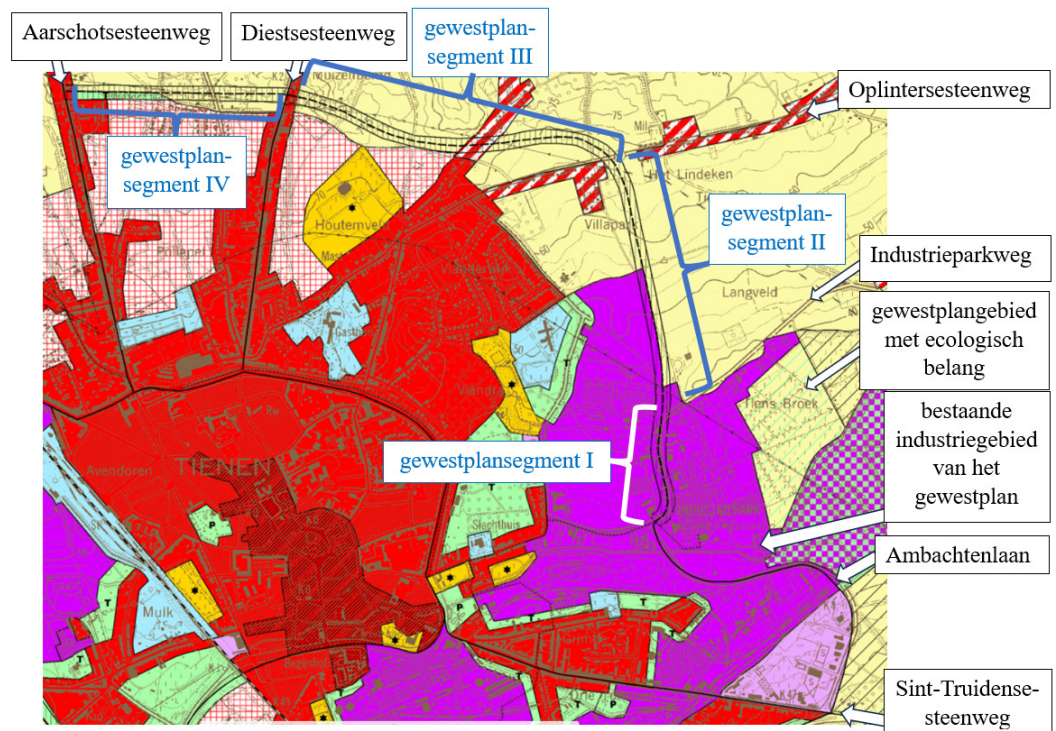
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3. Op het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan Tienen is ten noordoosten van de stad Tienen een reservatiestrook ingetekend voor de realisatie van de ringweg R27 tussen de Ambachtenlaan in het oosten en de Aarschotsesteenweg in het noorden. Deze reservatiestrook (hierna: de gewestplanreservatiestrook) kan worden ingedeeld in vier segmenten, te weten het gewestplansegment I tussen de Ambachtenlaan en de weg Industriepark (hierna: de Industrieparkweg), het gewestplansegment II tussen de Industrieparkweg en de Oplintersesteenweg, het gewestplansegment III tussen de Oplintersesteenweg en de Diestsesteenweg en het gewestplansegment IV tussen de Diestsesteenweg en de Aarschotsesteenweg.

Ter hoogte van het gewestplansegment II toont het gewestplan een geel ingekleurd agrarisch gebied (hierna: het agrarisch gebied van het gewestplan) met ten zuidwesten daarvan een paars ingekleurd industriegebied (hierna: het bestaande industriegebied van het gewestplan), waaraan in het oosten een agrarische gebied met ecologisch belang (hierna: het gewestplangebied met ecologisch belang) paalt.

Ter verduidelijking is hierna een uittreksel van het voornoemde gewestplan weergegeven waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



4. In 2010 wordt beslist om een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: PRUP) op te maken voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Tienen. Deze afbakening kadert binnen de richtinggevende en bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: het RSV) en het provinciaal ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant (hierna: het PRSVB).

5.1. Het voorontwerp van PRUP 'Afbakening kleinstedelijk gebied Tienen' wordt onderworpen aan een milieueffectrapportage volgens het integratiespoor.

5.2. Op 15 juli 2011 wordt het opgemaakte milieueffectrapport (hierna: het plan-MER van 2011) goedgekeurd door de dienst Milieueffectrapportage van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer).

6. Op 23 augustus 2011 wordt een plenaire vergadering gehouden over het voorontwerp van PRUP 'Afbakening kleinstedelijk gebied Tienen'.

7. Op 4 oktober 2011 stelt de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant het PRUP ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Tienen’ voorlopig vast.

8. Van 24 oktober 2011 tot 23 december 2011 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd. Tijdens dit openbaar onderzoek worden 724 bezwaarschriften ingediend.

9.1. De provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant stelt op 19 juni 2012 het PRUP ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Tienen’ definitief vast (hierna: het PRUP van 2012).

9.2. Op 5 november 2012 keurt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het PRUP van 2012 goed.

9.3.1. Het PRUP van 2012 herbestemt ongeveer 45 hectare van het agrarisch gebied van het gewestplan tot “Gemengd regionaal bedrijventerrein”.

9.3.2. Het PRUP van 2012 schrapt de gewestplansegmenten I en II van de gewestplanreservatiestrook.

Ter vervanging voorziet het PRUP van 2012 voor de R27 een nieuwe reservatiestrook in het deelplan 1 ‘Oostelijke ring R27’ (tussen de Sint-Truidensesteenweg en de Industrieparkweg) en het deelplan 2 ‘Regionaal bedrijventerrein Soldatenveld’ (tussen de Industrieparkweg en de Oplintersesteenweg).

Het laatstgenoemde deelplan bevat volgend voorschrift:

“Een vergunning[...] voor bedrijfsactiviteiten binnen de bedrijventone kan slechts worden afgeleverd na de realisatie van de doortrekking van de R27 tussen de Sint-Truidensesteenweg (N3) en de Diestsesteenweg.”

Het hiervoor aangehaalde voorschrift (hierna: het koppelingsvoorschrift uit het PRUP van 2012) impliceert dat de ontwikkeling van de nieuwe bedrijvzone afhankelijk wordt gemaakt van de voorafgaande aanleg van de R27 tussen de Sint-Truidensesteenweg en de Diestsesteenweg, dit is zowel doorheen de deelplannen 1 en 2 van het PRUP van 2012 als in het gewestplansegment III van de gewestplanreservatiestrook.

10.1. Onder meer eerste en derde verzoeker stellen bij de Raad van State vernietigingsberoep in tegen het PRUP van 2012.

10.2. Dit vernietigingsberoep wordt door de Raad van State verworpen bij arrest nr. 228.670 van 7 oktober 2014 (zaak A. 207.704/X-15.331). Het arrest steunt de verwerping van het vijfde, het zevende en het achtste middel onder meer op het koppelingsvoorschrift uit het PRUP van 2012.

11. Omdat het plan-MER van 2011 tot stand is gekomen na het volgen van het inmiddels on(grond)wettig verklaarde integratiespoor, beslist de provincie Vlaams-Brabant om de plan-MER-procedure te hernemen overeenkomstig het “generieke spoor”.

12. Tijdens het openbaar onderzoek van 20 april 2015 tot 20 mei 2015 worden over de inhoudsafbakening van het plan-MER van 2011 vijf inspraakreacties ingediend, waaronder een van eerste verzoeker.

13. Op 21 september 2015 beslist de dienst Mer het ongewijzigde plan-MER niet goed te keuren.

In de bijzondere richtlijnen van 15 september 2015 geeft de dienst Mer aan op welke wijze de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER aangepast dienen te worden.

14. Op 21 december 2018 vindt een eerste plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van het PRUP ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Tienen – Eerste herziening’.

X-18.159-6/21

15.1. Op 5 juli 2019 keurt de dienst Mer de finale versie van het plan-MER goed (hierna: het plan-MER van 2019).

15.2. Wat betreft het aspect geurhinder van de toekomstige bedrijven op het nieuwe bedrijventerrein, wordt in het plan-MER van 2019 het volgende gesteld:

“De nieuwe bedrijven kunnen ook geur[...]hinder veroorzaken. Aangezien omtrent de kenmerken van de bedrijven die zich op de nieuwe bedrijventerreinen zullen vestigen in dit planstadium nog niets gekend is, valt deze nog niet in te schatten. Maar met betrekking tot geur [...] moet sowieso een preventief beleid gevoerd worden.

Dit kan door toepassing van de indicatieve afstandsnormen ten opzichte van bewoning per bedrijfs- of activiteitstype, zoals opgegeven in het zgn. Groene Boekje van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten [...]. Op basis van de afstandsnormen voor geur [...] kan dus in zekere mate een interne zonering van het bedrijventerrein plaatsvinden. Deze afstandsnormen mogen evenwel niet te strikt gehanteerd worden, omdat de variatie qua geur[...]impact van verschillende bedrijven binnen één bedrijfstak zeer groot kan zijn. Daarom zijn deze normen ook niet bruikbaar om de concrete begrenzing van het bedrijventerrein te bepalen.

Door toepassing van deze normen voor geur [...], worden in de nabijheid van bewoning heel wat bedrijfstypes uitgesloten die ook potentiële emissiebronnen zijn van luchtpolluenten. [...]

Het risico op geur[...]hinder is uiteraard groter naarmate zich meer bewoning op korte afstand van het bedrijventerrein bevindt. Daarom werd bekeken of veel bewoning gelegen is binnen de 200m rond de zoekzones Soldatenveld en Bost in hun twee varianten:

- Zoekzone Soldatenveld:

- o 75 ha RBT: verkaveling Villapark en woonlint Oplintersesteenweg ten N, rand van Vianderwijk en instelling ‘Huis in de stad’ ten NW

- o 45 ha RBT: Villapark (grotendeels) en ‘Huis in de stad’ nog altijd binnen contour, woonlint Oplintersesteenweg en Vianderwijk niet meer [...]

Hieruit kan afgeleid worden dat de potentiële geur- en stofhinder op omwonenden bij een volledige invulling van de zoekzone voor zowel 75 als 45 ha RBT beduidend groter is bij Bost dan bij Soldatenveld. De impact kan beperkt worden door een (brede) buffer te voorzien t.h.v. de bewoning:

- Bij zoekzone Soldatenveld kan een dergelijke buffer zich beperken tot de noord- en NW-rand van het gebied, m.a.w. door het bedrijventerrein effectief te beperken tot de zoekzone van 45 ha is nog altijd een compact bedrijventerrein mogelijk.

[...]

Vanwege de dominantie van windrichtingen W en ZW zijn woningen ten O en NO van een bedrijventerrein het meest gevoelig voor stof, geur en luchtmissies. Bij Soldatenveld komen geen woningen voor binnen

X-18.159-7/21

honderden meters ten oosten van de zoekzone (enkel het woonlint langs de Oplintersesteenweg ten NNO) [...].

Er kan dus gesteld worden dat vanuit het (maximaal) vermijden van negatieve luchteffecten van de bedrijvigheid zoekzone Soldatenveld duidelijk te verkiezen is boven zoekzone Bost, in het bijzonder wanneer de oppervlakte bedrijventerrein in Soldatenveld effectief beperkt wordt tot ca. 45 ha, waarbij het N en NW deel van de zoekzone van 75 ha als buffer en openruimtegebied behouden blijft.

[...]

Als maatregel om negatieve gezondheidseffecten van nieuwe bedrijven op het regionaal bedrijventerrein preventief te beperken, wordt voorgesteld om bij de inplanting van bedrijven de richtafstanden toe te passen volgens de Milieuzonering van de VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten):

Tabel 12-7 Richtafstanden van enkele types bedrijfsactiviteiten tot bewoning in functie van [...] geur [...] volgens Milieuzonering VNG

Omschrijving van de type bedrijvigheid	[...]	Geur	[...]
Puinbrekerijen (beton, mengpuin, ...)		30 m	
Zuivelproductenfabrieken		50 à 200 m	
Meelfabrieken		50 à 200 m	
Koffiebranderijen		500 m	
Bierbrouwerijen		300 m	
Houtzagerijen		0 m	
Betoncentrales		10 à 30 m	
Elektriciteitsbedrijven – gasgestookt		100 m	
WKK (kleine installaties)		50 à 100 m	
Windturbines		0 m	
Groothandel allerlei		10 à 50 m	
Kolenterminal		50 m	
Detailhandel		0 à 10 m	
RWZI's		200 à 500 m	
Afvalverwerkingsbedrijven		300 à 500 m	
Composteerbedrijven		100 à 700 m	

[...] indien meerdere afstanden worden gegeven, hebben deze betrekking op verschillen in omvang en exacte aard van de activiteiten.”

16. Op 20 april 2020 vindt een tweede plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van het PRUP ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Tienen – Eerste herziening’.

17. Op 27 april 2021 stelt de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant het ontwerp van PRUP ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Tienen – Eerste herziening’ voorlopig vast.



18. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 27 mei 2021 tot 26 juli 2021, worden 53 bezwaarschriften ingediend, waaronder een van eerste verzoeker.

19.1. Op de vergaderingen van 27 september 2021 en 25 oktober 2021 bespreekt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) de adviezen en bezwaren.

19.2. De kritiek in het bezwaarschrift van eerste verzoeker dat er ten onrechte afgeweken is van het RSV daar het in het PRUP van 2022 voorziene regionale bedrijventerrein ontsloten kan worden via lokale wegen, wordt door de Procoro als volgt weerlegd:

“Waarover vanuit de plan-MER consensus bestaat, is de noodzaak om minstens ringwegsegment II te realiseren. Zonder dit segment zou de mobiliteitsimpact van het bedrijventerrein Soldatenveld immers op onverantwoorde wijze afgewenteld worden op de lokale wegen Hamelendreef en Utsenakenweg. En aangezien ringwegsegment II dwars door het gepland bedrijventerrein loopt, blijft een significante ruimtelijke impact beperkt tot de korte sectie door de bouwvrije zone ten noorden tussen het bedrijventerrein en de Oplintersesteenweg. De noodzaak om minstens ringwegsegment II te realiseren wordt in het provinciaal RUP verplichtend opgelegd gekoppeld aan de ontwikkeling van het bedrijventerrein.

Wat de andere segmenten betreft en dus ook wegsegment I, geeft het plan-MER aan dat het aan het beleid is om te beslissen of de positieve mobiliteits- en/of leefbaarheidseffecten opwegen tegen de negatieve ruimtelijke effecten en de financiële investering. Het provinciaal RUP maakt de aanleg van dit wegsegment mogelijk. Of straks een optimalisatie van de bestaande wegen is volstaat of dat dit wegsegment alsnog moet worden aangelegd zal in het vervolgtraject moeten worden afgewogen.

Bijkomend stelt de procoro vast dat het ontbreken van engagementen van de Vlaamse overheid inderdaad maakt dat de sommige realisaties op dit vlak die met het provinciaal RUP worden mogelijk gemaakt misschien geen uitvoering zullen krijgen.

[...]

Vanuit de plan-MER bestaat consensus over de noodzaak om minstens ringwegsegment II te realiseren. Zonder dit segment zou de mobiliteitsimpact van het bedrijventerrein Soldatenveld immers op onverantwoorde wijze afgewenteld worden op de lokale wegen onder andere Hamelendreef en Utsenakenweg. Aangezien ringwegsegment II dwars door het gepland bedrijventerrein loopt, blijft een significante ruimtelijke impact beperkt tot de korte sectie door de bouwvrije zone ten noorden tussen het bedrijventerrein en de Oplintersesteenweg.

Verder wordt voor de bedrijvenzone uitgegaan van een duidelijke boomstructuur:

- a. Twee kruispunten of rotondes zorgen voor de uitwisseling van verkeer tussen de nog aan te leggen oostelijke ring en het bedrijventerrein. De huidige Ambachtenlaan wordt omgevormd tot de centrale toegangslaan van het Soldatenplein, terwijl Industriepark de centrale toegangslaan van het noordelijker gelegen Soldatenveld wordt.
- b. Op de twee centrale toegangslanen worden de diverse erfontsluitingsdreven aangesloten. Deze toegangslanen krijgen dus een relatief beperkt aantal kruispunten.
- c. Vervolgens geven de erfontsluitingsdreven toegang tot de individuele bedrijfspcelen.

Bijkomend wordt vanuit de plan-MER aanbevolen dat de verkeersafwikkeling van het bedrijventerrein maximaal dient gericht te worden naar de E40 om zo de druk op het lokale wegennet te beperken. De aan te leggen segmenten I en II zijn geselecteerd als secundaire weg type II. Vervolgens richting E40 wordt het bedrijfsgebonden verkeer afgewikkeld via de zuidelijke ring (R27) en de N29, beiden primaire wegen type II. Een ontsluiting zoals vooropgesteld in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen krijgt de absolute voorkeur. Er is geen tegenstrijdigheid.

Het provinciaal RUP regelt de uitvoeringsaspecten echter niet. Het RUP doet bijgevolg geen uitspraak over welke partij deze nieuwe wegverbindingen dient aan te leggen, te financieren of te beheren.

Dit moet bepaald worden in onderhandeling met de desbetreffende instanties waaronder deze van de Vlaamse Regering en de stad Tienen.

Zowel het Agentschap Wegen en Verkeer als de stad en de ontwikkelaar van het bedrijventerrein kan instaan voor de aanleg van ringwegsegment II. In het laatste 2 gevallen wordt deze verbinding dan inderdaad een lokale ontsluitingsweg, maar kan op lange termijn altijd nog onderdeel worden van de ringweg, indien deze alsnog gerealiseerd zou worden. In de stedenbouwkundige voorschriften werd daarom opgenomen dat 'alle nieuw op te richten bedrijfsgebouwen dienen aan te sluiten op de interne wegenis. Erftoegangen zijn niet toegelaten op de Potaardeweg, de Grensstraat, de oostelijke ringweg, het Tiensveld, de Oplintersesteenweg of [de] Industriepark[weg]'. Zo kan ringwegsegment II haar rol als secundaire weg type II reeds vanaf de aanleg opnemen, ongeacht statuut of beheerder. Dit is in eerste instantie verzamelen en ontsluiten op bovenlokaal niveau en in tweede instantie verbinden.

De procoro beveelt aan om te verduidelijken dat de bindende bepalingen over erfdoegangen zowel gelden voor ringwegsegment I als ringwegsegment II.

Wat de aansluiting op de Oplintersesteenweg betreft stelt de procoro vast dat uit het plan-MER nochtans blijkt dat een aantakking aan de Oplintersesteenweg nodig is om het verkeer vanuit o.a. Linter en Kortenaeken via ringwegsegment II onmiddellijk af te leiden naar het hoger wegennet (E40).

De uitbreiding van het bedrijventerrein leidt hoe dan ook tot een verhoging van de verkeersintensiteiten in de directe omgeving. Het ligt meer voor de hand het verkeer te sturen via de Oplintersesteenweg, die als lokale verbindingsweg is aangeduid, in plaats van langs de Utsenaekenweg (een

smalle landweg) of de Hamelendreef (langs de Vianderwijk). Deze wegen kennen nu eigenlijk al intensiteiten die niet passen bij het profiel van de weg.”

20.1. Op 25 januari 2022 neemt de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant het bestreden besluit.

20.2.1. In vergelijking met het PRUP van 2012 (randnr. 9.3.1.) herbestemt het definitief vastgestelde PRUP ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Tienen – Eerste herziening’ (hierna: het PRUP van 2022) nagenoeg hetzelfde terrein tot “Gemengd regionaal bedrijventerrein”.

20.2.2. Het PRUP van 2022 schrapt de gewestplansegmenten I en II van de gewestplanreservatiestrook en voorziet voor de R27 in een nieuwe reservatiestrook in het deelplan 1 ‘Oostelijke ring’ (tussen de Sint-Truidensesteenweg en de Industrieparkweg) en het deelplan 2 ‘Regionaal bedrijventerrein Soldatenveld’ (tussen de Industrieparkweg en de Oplintersesteenweg). De gedeeltes van de reservatiestrook in deelplannen 1 en 2 zullen hierna respectievelijk worden aangeduid als ringwegsegment I en ringwegsegment II.

In vergelijking met de gewestplanreservatiestrook is de reservatiestrook van het PRUP van 2022 langer en meer oostelijk gelegen, zodat ze deels door het gewestplangebied met ecologisch belang loopt.

Deelplan 2 van het PRUP van 2022 bevat volgende voorschriften:

“Artikel 4 - Gemengd regionaal bedrijventerrein  
[...]

4.2.1 Een omgevingsvergunning voor bedrijfsactiviteiten kan pas worden verleend, nadat een wegverbinding tussen [de] Industriepark[weg] en de Oplintersesteenweg conform artikel 6 is aangelegd.

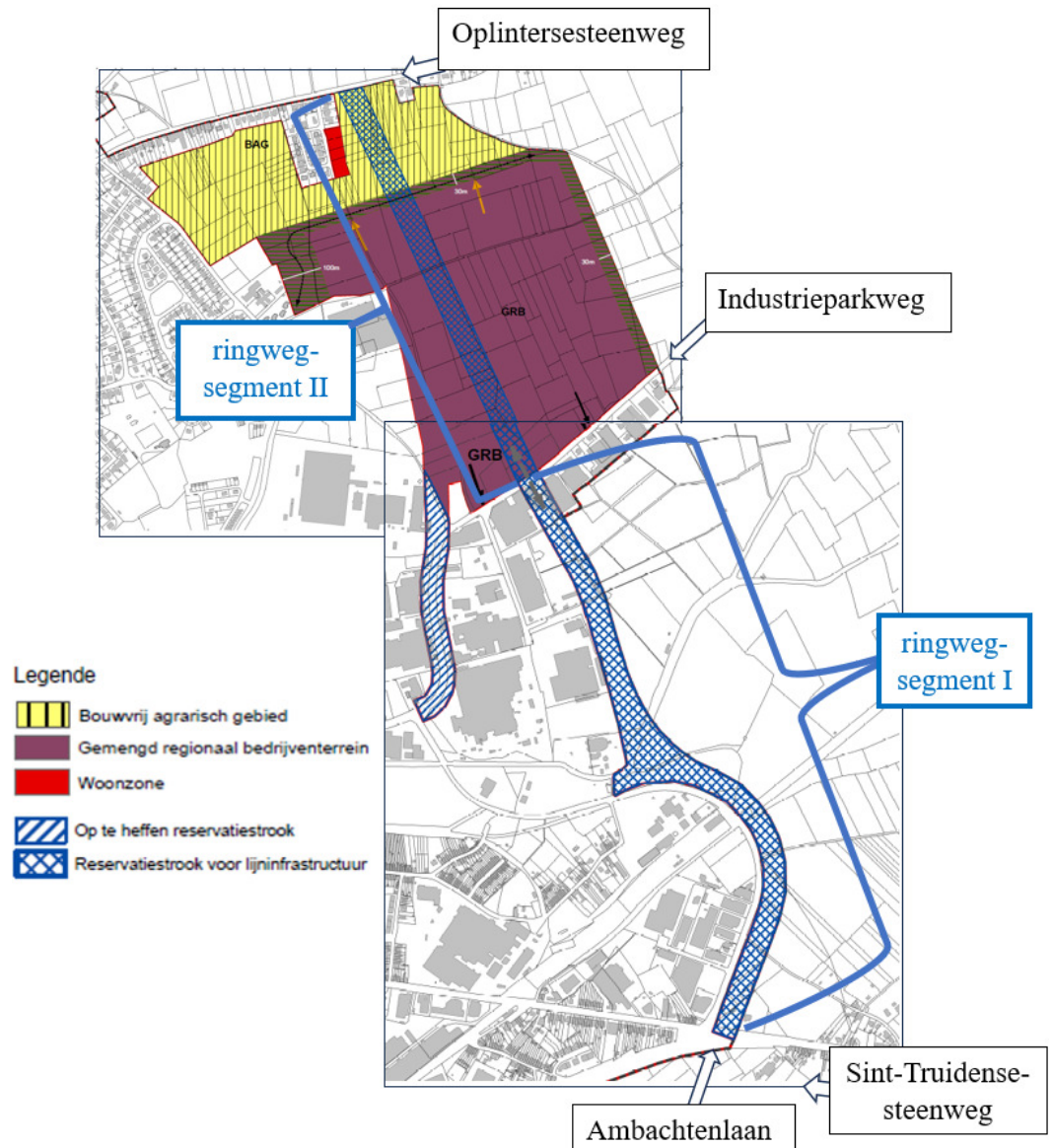
Een omgevingsvergunning voor de terreinaanleg (wegenis, waterbuffering, groenaanleg, ...) kan wel worden verleend, voordat de weg tussen [de] Industriepark[weg] en de Oplintersesteenweg is gerealiseerd.

Artikel 6 - Reservatiegebied voor lijninfrastructuur  
[...]

Dit gebied is bestemd voor de weginfrastructuur en aanhorigheden met het oog op de aanleg van de ringweg rond Tienen. [...]

De inrichting van de weginfrastructuur is afgestemd op de functie en het te verwachten verkeersvolume op dit gedeelte van de ringweg tussen de N3 (Sint-Truidensesteenweg) en de Oplintersesteenweg.”

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit de grafische plannen van de deelplannen 1 en 2 van het PRUP van 2022 waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



20.3. In de toelichtingsnota bij het PRUP van 2022 wordt volgende toelichting gegeven in verband met de aan te leggen ringweg R27:

“[Het deelplan 1 ‘Oostelijke ring’] heeft betrekking op een verlenging van de ringweg R27 vanaf de Sint-Truidensesteenweg tot aan [de] Industriepark[weg]. Het plangebied volgt het gewenste tracé van de ringweg en is daardoor lijnvormig. Omdat het plan een aanpassing inhoudt van het bestaande plan voor een verlenging van de ringweg (zoals ingetekend op het gewestplan), is ook een gedeelte van het oude tracé onderdeel van het plangebied.

Het deelplan ‘Oostelijke ring’ moet samen bekeken worden met het deelplan ‘Regionaal bedrijventerrein Soldatenveld’. In dit laatste deelplan zit namelijk het volgende segment van de ringweg, tussen [de] Industriepark[weg] en de Oplintersesteenweg. Beide plannen leggen een nieuw tracé vast voor de oostelijke ringweg. Ten opzichte van het gewestplan wordt gekozen voor een meer oostelijke ligging. [...]

#### Mobiliteit

Aan de hand van een verkeersmodel is een simulatie gemaakt van verkeersintensiteiten tijdens de spitsuren in de toekomstige situatie. Hierbij is zowel rekening gehouden met extra verkeer ten gevolge van de uitbreiding van het bedrijventerrein en de detailhandelszone, als met de autonome groei van het verkeer. Er zijn meerdere scenario's doorberekend, gaande van enkel segment II tot een volledige sluiting van de ringweg.

De doortrekking van de R27 aan de oost- en noordzijde van Tienen leidt in geen enkel scenario tot een fundamentele verkeersafname op de vesten (in de meeste scenario's is er zelfs een toename te verwachten). De oorzaak hiervan is dat het verkeer dat weggetrokken wordt van de vesten naar de ringweg geheel of gedeeltelijk vervangen wordt door verkeer dat voordien via sluiproutes door het stedelijk gebied reed en dankzij de verbeterde doorstroming terugkeert naar de vesten (waar het thuishoort). De betere doorstroming is op zijn beurt vooral te danken aan de ontlasting van de invalswegen (waarvan immers ook heel wat verkeer verschuift naar de ringweg) en dus ook van hun kruispunten met de vesten.

De verschillende segmenten van de ringweg worden niet in gelijke mate benut. Segment II – mede door het knippen van Hamelendreef en Utsenakenweg – [wordt] het meest intensief gebruikt, segment III het minst. Hieruit blijkt dat het noordwestelijke deel van de ringweg vooral benut wordt door noord-zuid- en noord-west-verkeer (o.a. richting E40), terwijl het oostelijke deel van de ringweg vooral dient ter ontsluiting van de bestaande en nieuwe bedrijventerreinen. [...]

Het inschakelen van de Ambachtenlaan als onderdeel van de ringweg zorgt niet voor wachtrijen op deze weg zelf.

De beoordeling van de verschillende scenario's qua functioneren van de andere *modi* en qua verkeersveiligheid en -leefbaarheid is logischerwijs sterk gekoppeld aan de intensiteit en doorstroming van het autoverkeer. De doorstromingsproblemen op assen die niet door openbaar vervoer gebruikt worden en/ of waar weinig of geen bewoning voorkomt (Ringweg, Industriepark[weg], ...) zijn uiteraard minder relevant voor deze aspecten.

Uit de evaluatie van de modelberekeningen kan afgeleid worden dat het voorzien van verkeerslichten aan de toegangen van de deelzones Leuvenselaan en Soldatenveld positieve effecten heeft op de doorstroming, niet alleen voor het uitgaand verkeer vanuit deze zones, maar op het ruimere

wegennet. Dit milderend effect wordt echter nog ontoereikend geacht en daarom wordt gekeken voor een beperkter programma [...].”

21. Naar in het verzoekschrift wordt toegelicht, is de vijfde verzoekende partij een vereniging die opkomt tegen de milieuhinder ten gevolge van de toename van de industrie en het (vracht)verkeer die het PRUP van 2022 zal meebrengen en zijn eerste tot vierde verzoekers eigenaars van terreinen waarvan de bestemming gewijzigd wordt door dit PRUP, dan wel omwonenden die op hun woonperceel de voornoemde milieuhinder zullen ondergaan.

#### *IV. Ontvankelijkheid*

22. Ter terechtzitting doet de eerste verwerende partij afstand van de excepties van onontvankelijkheid van het beroep die zij in haar memorie van antwoord had aangevoerd, zodat deze excepties geen beoordeling behoeven.

#### *V. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Het eerste middel*

##### *Standpunt van de partijen*

23.1. In het eerste middel wordt onder meer de schending aangevoerd van “het zorgvuldigheidsbeginsel *juncto* het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen *juncto* artikel 2.1.2 § 3 VCRO [Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening] *juncto* [...] het materiële motiveringsbeginsel”.

23.2. Verzoekers lichten onder meer toe dat het PRUP van 2022 afwijkt van de richtinggevende bepalingen van het RSV omtrent de lokalisatie en inrichting van nieuwe regionale bedrijventerreinen. Volgens het RSV moeten dergelijke bedrijventerreinen “uitsluitend en rechtstreeks via primaire wegen of secundaire wegen” worden ontsloten. Te dezen is geen correcte ontsluiting van het bedrijventerrein voorzien omdat daartoe lokale wegen – zoals de Industrieparkweg en de Oplintersesteenweg – gebruikt zullen kunnen worden.

Om te kunnen afwijken van het richtinggevende gedeelte van het RSV moeten er onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of dringende sociale, economische of budgettaire redenen voorhanden zijn. Volgens verzoekers doet zich te dezen geen enkele van die hypothesen voor. Het PRUP van 2022 kent een lange voorgeschiedenis en de noodzaak van het bedrijventerrein steunt op oude plannen, studies en cijfers. De vermeende noodzaak kan onmogelijk een onvoorziene ontwikkeling zijn aangezien men dit al tien jaar van plan is. Verder zijn er ook geen dringende sociale, economische of budgettaire redenen om af te wijken van het RSV. De noodzaak van het bedrijventerrein wordt niet aangetoond en ook een budgettaire noodzaak wordt niet bewezen. Zelfs indien aan één van deze hypothesen voldaan zou zijn dan wordt dit nergens gemotiveerd, wat onmogelijk als zorgvuldig beschouwd kan worden en ook een schending uitmaakt van het materiële motiveringsbeginsel.

Verzoekers klagen ook aan dat het onduidelijk is waarom het PRUP van 2022 niet voorziet in een koppeling met de realisatie van de R27 tussen de Sint-Truidensesteenweg en de Diestsesteenweg – dit is het geheel van de ringwegsegmenten I en II evenals het gewestplansegment III van de gewestplanreservatiestrook – zoals het geval was in het PRUP van 2012.

24. In haar memorie van antwoord merkt de eerste verwerende partij – de enige partij die op dit middel reageert – vooreerst op dat het PRUP van 2022 een rechtsherstel inhoudt van het PRUP van 2012. Zij benadrukt dat het laatstgenoemde PRUP nooit vernietigd werd, zodat het – wat betreft de erin vastgelegde bestemmingen – nog steeds de geldende juridische basis is. Vervolgens herneemt de eerste verwerende partij het antwoord van de Procoro op de bezwaarschriften die tijdens het openbaar onderzoek werden ingediend omtrent de ontsluiting van het regionale bedrijventerrein en de beweerde strijdigheid met het RSV, alsook de in de toelichtingsnota bij het PRUP van 2022 opgenomen verantwoording in verband met de aan te leggen ringweg R27. Zij onderstreept dat een nieuwe verbindingsweg tussen de Oplintersesteenweg en de Industrieparkweg een essentieel onderdeel vormt van het regionaal bedrijventerrein Soldatenveld en

X-18.159-15/21

dat de aanleg van deze verbindingsweg verplicht is bij de ontwikkeling van dit bedrijventerrein. De eerste verwerende partij meent dat er wel degelijk een motivering aangaande de geplande ontsluiting van het regionaal bedrijventerrein voorhanden is. Van enige onwettigheid van het bestreden besluit is geen sprake.

25. In haar laatste memorie beperkt de eerste verwerende partij zich tot een verwijzing naar haar memorie van antwoord.

### *Beoordeling*

26.1. In zijn te dezen – op grond van artikel 214, § 1, van het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ – toepasselijke versie bepaalt artikel 2.1.2, § 3, VCRO het volgende:

“§ 3. Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen. [...]”

26.2. 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 verplicht de overheid zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van een beslissing en ervoor te zorgen dat de juridische en feitelijke aspecten van het dossier deugdelijk worden geïnventariseerd en gecontroleerd, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.



27. De richtinggevende bepalingen van het RSV schrijven het volgende voor:

“Regionaal bedrijventerrein  
Volgende principes gelden voor de lokalisatie en inrichting van nieuwe regionale bedrijventerreinen:  
[...]  
– ontsluiting uitsluitend en rechtstreeks via primaire wegen of secundaire wegen;  
[...].”

28. Geen van de partijen betwist dat de Industrieparkweg en de Oplintersesteenweg lokale wegen zijn en geen primaire of secundaire wegen.

Uit artikel 4.2.1 van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP van 2022 (randnr. 20.2.2) volgt dat het “Gemengd regionaal bedrijventerrein” gerealiseerd kan worden als er één weg is aangelegd, meer bepaald de “wegverbinding” tussen de Industrieparkweg en de Oplintersesteenweg. Terecht wijzen verzoekers erop dat het PRUP van 2022 aldus mogelijk maakt dat het nieuwe regionale bedrijventerrein mede ontsloten wordt via de lokale wegen Industrieparkweg en Oplintersesteenweg, zodat er wordt afgeweken van het RSV.

Dat te dezen de decretale voorwaarden om af te wijken van het RSV vervuld zouden zijn blijkt uit niets, ook niet uit het antwoord van de Procoro op de bezwaarschriften die tijdens het openbaar onderzoek werden ingediend of uit hetgeen in de toelichtingsnota is opgenomen in verband met de aan te leggen ringweg R27.

29. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## *B. Het vierde middel*

### *Standpunt van de partijen*

30.1. Het vierde middel is onder meer genomen uit de schending van de artikelen 4.1.4 en 4.1.7 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), alsook uit de schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

30.2. Verzoekers lichten toe dat de omgeving van het nieuwe bedrijventerrein op heden reeds kampt met hevige geurhinder, afkomstig van de bezinkingsvijvers van de Tiense suikerfabriek en van het bedrijf Citrique Belge. Tegen die achtergrond valt niet te begrijpen waarom in het plan-MER van 2019 niet meer gedetailleerd onderzoek is uitgevoerd naar het aspect geurhinder van de toekomstige bedrijven op het nieuwe bedrijventerrein. Volgens verzoekers is deze tekortkoming des te flagranter nu het PRUP van 2022 op het nieuwe bedrijventerrein plots ruimte biedt voor de vestiging van bedrijven zoals afvalverbrandingsinstallaties, terwijl dergelijke bedrijven bij de opmaak van het plan-MER van 2019 nog uitgesloten waren.

31. In hun memories van antwoord citeren de verwerende partijen de overwegingen uit het plan-MER van 2019 omtrent het aspect geurhinder van de toekomstige bedrijven op het nieuwe bedrijventerrein (randnr. 15.2). Zij menen dat daaruit blijkt dat dit aspect in het plan-MER uitvoerig is onderzocht. Volgens de verwerende partijen slagen verzoekers er niet in aan te tonen dat het plan-MER gesteund zou zijn op foutieve gegevens of dat de uitgevoerde milieueffectbeoordeling kennelijk onredelijk zou zijn.

32. In hun laatste memories beperken de verwerende partijen zich tot een verwijzing naar hun memories van antwoord.

## *Beoordeling*

33.1. Wat de draagwijdte betreft van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel wordt verwezen naar randnummer 26.2 hiervoor.

33.2. Het wordt niet betwist dat de in het PRUP van 2022 voorziene voorschriften voor het gemengd regionaal bedrijventerrein onderworpen dienden te worden aan een milieueffectonderzoek zoals bedoeld in de artikelen 4.1.4 en 4.1.7 DABM.

34. Te dezen is er inzake de mogelijke milieueffecten een belangrijk verschil tussen, enerzijds, de voorschriften die onderzocht zijn in het plan-MER van 2019 en, anderzijds, de voorschriften van het PRUP van 2022.

De voorschriften voor het gemengd regionaal bedrijventerrein die onderzocht zijn in het plan-MER van 2019 stelden het volgende:

“In het gemengd regionaal bedrijventerrein worden volgende hoofdactiviteiten toegelaten:

- Productie, opslag, verwerking en bewerking van goederen;
- Installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie of energierecuperatie;
- Onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten;
- Op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en logistiek;
- Verwerking en bewerking van grondstoffen met inbegrip van delfstoffen.

[...]

Volgende activiteiten zijn niet toegelaten:

- Grondopslag, -bewerking en -verwerking, alsook de loutere opslag van goederen;
- Verbrandingsinrichtingen en -installaties;
- De loutere recyclage en verwerking van grondstoffen uit afvalstoffen zonder het inzetten ervan in een productieproces binnen hetzelfde bedrijf als gehele of gedeeltelijke vervangen van primaire grondstoffen;
- Kleinhandel;
- Agrarische productie;
- Autonome kantoren;
- Verwerking en bewerking van mest en slib;
- Inrichting van luidruchtige binnenrecreatie.”

De voorschriften voor het gemengd regionaal bedrijventerrein van het PRUP van 2022 luiden:

“4.1 Bestemming

4.1.1 Het gebied is bestemd voor regionale bedrijven met één van de volgende hoofdactiviteiten:

- productie, opslag, verwerking en bewerking van goederen;
- op- en overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en logistiek, groothandel;
- onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten;
- installaties voor het opwekken van energie of energierecuperatie;
- afvalverwerking met inbegrip van recyclage;
- verwerking en bewerking van grondstoffen met inbegrip van delfstoffen;
- agro-industriële of para-agrarische activiteiten.

Het aantal recyclagebedrijven van het type breekwerf, zeefwerf is beperkt tot 1 bedrijf. Dit geldt voor het volledige plangebied.

[...]

4.1.4 Volgende activiteiten of inrichtingen zijn niet toegelaten:

- agrarische productie;
- autonome detailhandel;
- autonome kantoren;
- recreatieve voorzieningen.

[...].”

Zoals ook is vastgesteld in het auditoraatsverslag, lieten de voorschriften die onderzocht zijn in het plan-MER van 2019 geen hinderlijke bedrijven toe zoals afvalverbrandingsinstallaties en bedrijven voor de loutere recyclage en verwerking van grondstoffen uit afvalstoffen. Uit niets blijkt dat de milieueffecten van dergelijke – door het PRUP van 2022 toegelaten – installaties en bedrijven onderworpen werden aan een milieueffectonderzoek zoals bedoeld in de artikelen 4.1.4 en 4.1.7 DABM.

35. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## BESLISSING

**1. De Raad van State vernietigt het besluit van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant van 25 januari 2022 waarbij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Tienen – Eerste herziening’ definitief wordt vastgesteld.**

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

**3. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1000 euro, op een bijdrage van 22 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op acht september 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**

**Silvan De  
Clercq**  
(Signature) Digitaal  
ondertekend door  
Silvan De Clercq  
(Signature)

**Silvan De Clercq**

**De voorzitter**

**Johan Lust**  
(Signature) Digitaal ondertekend  
door Johan Lust  
(Signature)

**Johan Lust**