

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.090 van 28 juni 2012
in de zaak A. 194.334/X-14.445.**

In zake : de n.v. DURAS IMMOBILIEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de stad SINT-TRUIDEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbeke
 kantoor houdend te 1970 WEZEMBEEK-OPPEM
 Hardstraat 46
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 oktober 2009, strekt tot de nietigverklaring van :
 - a) het besluit van 20 april 2009 van de gemeenteraad van Sint-Truiden houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kasteeldomein DURAS”, en
 - b) het besluit van 16 juli 2009 van de deputatie van de provincieraad van Limburg houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kasteeldomein DURAS” te Sint-Truiden, bestaande uit een toelichtingsnota, de bestaande juridische en feitelijke toestand, de stedenbouwkundige voorschriften en een grafisch plan.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 215.173 van 16 september 2011 heropent de Raad van State de debatten en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 maart 2012.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Kloeck, die loco advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Stijn Verbeke, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en de heer Tom Roosen, bestuurssecretaris, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Wat de feitelijke gegevens van de zaak betreft, kan worden volstaan met een verwijzing naar de uiteenzetting ervan in het voormelde arrest nr. 215.173 van 16 september 2011.

IV. Onderzoek van de overige middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 38 en 39 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Parijs op 20 maart 1952 en van artikel 16 van de Grondwet, machtsoverschrijding en de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

In de uiteenzetting van het middel betoogt de verzoekende partij dat de “Gedetailleerde inrichtingsvoorschriften” in artikel 10.2 “Open te laten doorgangen” uitdrukkelijk bepalen dat de op het grafisch plan aangeduide “doorgangen van langzaam verkeer” (fietsers en/of voetgangers) toegankelijk moeten zijn voor “het publiek met name voor voetgangers en eventueel fietsers”. Volgens haar zit in dit inrichtingsvoorschrift “dus eigenlijk een verplichte openstelling van een privaat kasteeldomein” vervat. Dit blijkt ook uit de toelichtingsnota waarin wordt gesteld dat “de ontoegankelijkheid van het kasteelpark voor de dorpsbewoners van Duras” een knelpunt is, en waarin wordt gewezen op “de potentie om (delen van) het park (volgens een hanteerbare regeling) open te stellen voor het publiek en in het bijzonder voor de dorpsbewoners” en op de potentie “voor occasionele activiteiten (toneel, film, optreden) in een merkwaardig kader in open lucht” van de ommuurde voormalige moestuin. Op blz 27 van de toelichtingsnota wordt nog uitdrukkelijker gesteld dat

de bestemmingsvoorschriften voor parkgebied een “gecontroleerde openstelling voor het publiek” verplicht stellen.

Voorts stelt de verzoekende partij dat in artikel 6 “Parkeervoorschriften” de facto eigenlijk de verplichting wordt opgelegd om een parking te voorzien voor de bezoekers van het kasteeldomein. Dit voorschrift spreekt wel over een “nastrevenswaardig” aantal parkeerplaatsen, maar anderzijds moet door de eigenaar een vergoeding aan de stad Sint-Truiden worden betaald “voor alle parkeerplaatsen van de maximumcapaciteit die niet effectief (mogen) worden gebouwd”.

Het kasteeldomein is in hoofdzaak in parkgebied gelegen. Volgens artikel 14.4.4 van het inrichtingsbesluit moeten de parkgebieden in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden dat ze hun sociale functie kunnen vervullen. Hierbij werd geen rekening gehouden met het eigendomsstatuut. Uit de aanduiding van bijvoorbeeld een kasteeldomein tot parkgebied vloeit evenwel niet voort dat het kasteeldomein verplicht moet worden opengesteld voor het publiek, hetgeen een onaanvaardbare inmenging in het eigendomsrecht en een beperking van de handelingsbekwaamheid van de eigenaar zou inhouden. Artikel 14.4.4 legt enkel de bestemming vast. Het komt nog altijd aan de private eigenaar toe om te beslissen om zijn kasteeldomein al dan niet open te stellen voor het publiek. In de omzendbrief van 8 juli 1997 wordt dan ook gesteld dat “openbare parken en opengestelde privé-domeinen” tevens een belangrijke recreatieve functie vervullen. De openstelling van een parkgebied door een private eigenaar is niet verplicht teneinde de “sociale functie” van het parkgebied te vervullen. Dit kan slechts in overleg met de eigenaar.

Vervolgens citeert de verzoekende partij artikel 38 DRO en uit de memorie van toelichting betreffende de stedenbouwkundige voorschriften (Parl.St. VI.Parl, 1998-1999, nr. 1332/1, 23). Zij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State waarin volgens haar wordt bevestigd dat beheersmaatregelen in de zin van artikel 38 DRO geen uitstaans hebben met de realisatie van de aan een gebied gegeven bestemming maar meer gericht zijn op het behoud van de optimale ruimtelijke voorwaarden voor het goed functioneren van de in een gebied toegelaten activiteiten en de vrijwaring van de ruimtelijke karakteristieke elementen en eigenschappen van het plangebied, en dat beheersmaatregelen dan

ook niet kunnen ingrijpen in het beheer van privatieve kavels of in de individuele realisatie ervan.

Volgens de verzoekende partij grijpt het bestreden RUP echter op verschillende manieren in in de handelingsbekwaamheid van de private kasteleeigenaar die eigenlijk verplicht wordt om zijn domein open te stellen voor het brede publiek: hij moet verplicht wandel- en fietspaden aanleggen, hij moet dulden dat het brede publiek komt vertoeven in het park, en wordt zelfs verplicht een publieksparking aan te leggen, waarop dan occasioneel openluchtevenementen georganiseerd zullen worden voor het brede publiek. Dit is een ontoelaatbare beperking van zijn handelingsbekwaamheid, nu hij niet langer zelf mag beslissen wie hij op zijn eigendom toelaat. Het is tevens een ernstige aantasting van zijn eigendomsrecht zoals beschermd in artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het eerste aanvullende protocol EVRM, zonder dat daar een billijke vergoeding tegenover staat. De voorschriften van het bestreden RUP leggen volgens de verzoekende partij onevenredig zware lasten op haar eigendom in vergelijking met de lasten die de rechtsonderhorige in het algemeen belang moet dragen.

4.2. De eerste verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij het bewijs niet levert dat zij eigenaar is. Voorts repliceert zij dat het middel uitgaat van een “volstrekt verkeerde assumptie (of een door verzoekster verkeerd voorgestelde inhoud van het RUP)”, dat het RUP immers geenszins verplicht tot openstelling van het domein, maar het enkel mogelijk maakt om een erfdienstbaarheid op te leggen “in het kader van een eventuele stedenbouwkundige aanvraag betreffende het kasteeldomein”. Volgens haar moet het voorschrift beschouwd worden als een inrichtingsmodaliteit en een toegelaten eigendomsbeperking. Ten slotte bestaat er ook geen verplichting om de parkeerplaatsen aan te leggen.

4.3. De tweede verwerende partij antwoordt dat de bestemming als parkgebied “een publiek gebruik (...) veronderstelt” dat weliswaar in samenspraak met de private eigenaar moet worden gemoduleerd, dat “in en rond het plangebied” twee buurtwegen bestaan die “in principe publiek toegankelijk

horen te zijn”, en dat het decreet het mogelijk maakt om via planmaatregelen beperkingen op het gebruik van eigendommen in te stellen.

4.4. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij nog dat zij er akte van neemt dat de eerste verwerende partij in de memorie van antwoord uitdrukkelijk verklaart dat het RUP helemaal geen verplichte openstelling van het parkdomein impliceert, dat de lezing van de voorschriften en de toelichtingsnota nochtans iets anders uitwijst, dat de visie dat enkel de paden toegankelijk zouden moeten zijn “getuigt van een grote wereldvreemdheid” en ook strijdt met het plandossier dat immers een recreatief medegebruik voor het parkgebied voorziet, en dat de voorziene doorgangen voor langzaam verkeer geenszins het tracé van de beweerde buurtwegen volgen. Zij brengt ook haar eigendomstitel bij.

4.5. In de laatste memorie laat de tweede verwerende partij nog gelden dat het middel enkel in het licht van de bindende stedenbouwkundige voorschriften moet worden bekeken, en dat de verwijzingen naar verschillende passages uit de toelichtingsnota niet ter zake dienend zijn. Volgens haar veronderstelt de sociale functie van een parkgebied (ongeacht het eigendomsstatuut) een publiek gebruik ervan, maar een openstelling voor het publiek lijkt slechts te kunnen in overleg met de eigenaars, reden waarom in de toelichtingsnota wordt vermeld dat de openstelling “gecontroleerd” is en “volgens een hanteerbare regeling” moet gebeuren. Overeenkomstig het toen geldende artikel 39 DRO kunnen stedenbouwkundige voorschriften eigendomsbeperkingen inhouden. De “open te laten doorgangen” kunnen eventueel worden gezien als een beperking van het “ongestoord genot” van het eigendom, doch dit tast op geen enkele wijze het recht aan van een staat om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het “algemeen belang”. De enige juridisch relevante vraag is of de “openbare erfdienstbaarheid” van “open te laten doorgangen” een toegelaten “eigendomsbeperking” uitmaakt in de zin van voormeld artikel 39 DRO, hetgeen volgens haar het geval is.

Beoordeling

4.6. Het toentertijd geldende artikel 38, §1, 2° DRO bepaalt:

“§ 1. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat:

(...)

2° de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer;

(...)”.

Het toentertijd geldende artikel 39, §1 DRO bepaalt:

“§1. De stedenbouwkundige voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod.

De stedenbouwkundige voorschriften kunnen van die aard zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert.

De stedenbouwkundige voorschriften kunnen modaliteiten voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen”.

4.7. Het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) bestemt het betrokken kasteeldomein voor het overgrote gedeelte tot parkgebied en natuurgebied.

In de stedenbouwkundige voorschriften wordt onder “9.41. Parkgebied, 9.41.1. Bestemming” onder meer bepaald wat volgt:

“Parkgebied zijn al dan niet beboste gebieden met een grote ecologische waarde of potentie en een grote landschappelijke waarde, bestemd voor de instandhouding, de bescherming, het herstel en de ontwikkeling van natuur, bos en landschap en de ecologische en cultuurhistorische waarden. Het parkgebied vervult verschillende functies: een sociale, recreatieve, educatieve, cultuurhistorische en ecologische functie. In het parkgebied van het kasteeldomein van Duras staan daarbij de landschappelijke en cultuurhistorische functie voorop. In en rond de ommuurde zone aan de voormalige hoevegebouwen zijn ook kleinschalige agrarische activiteiten zoals moestuinen, kruidentuinen, hoogstamboomgaarden, fruitstruikenplantages toegelaten. Binnen die ommuurde zone kunnen in functie van recreatie ook openluchtsportterreinen en een buitenzwembad worden aangelegd”.

Onder “9.52. Natuurgebied, 9.52.1. Bestemming” van dezelfde stedenbouwkundige voorschriften wordt onder meer bepaald:

“Natuurgebied zijn de al dan niet beboste gebieden met een grote ecologische waarde of potentie en een grote landschappelijke waarde, bestemd voor de instandhouding, de bescherming, het herstel en de ontwikkeling van natuur en landschap en de ecologische en cultuurhistorische waarden. Het natuurgebied kan verschillende functies vervullen: een sociale, educatieve, wetenschappelijke, cultuurhistorische, ecologische, evenals een organismebeschermende en milieubeschermende functie”.

4.8. Op het grafisch plan van het RUP zijn in het westelijke gedeelte van het kasteeldomein een aantal grillig vormgegeven lijnen aangebracht, die volgens de bijhorende legende een “openbare erfdienstbaarheid van doorgang voor langzaam verkeer” aanduiden. Deze verlenen langs drie plaatsen, met name langs de dreef naar het kasteel, langs een ingang recht tegenover de Grote Vinnestraat, en tenslotte langs een ingang aan de uiterst noordwestelijke rand van het domein (langs de weg naar Runkelen), toegang tot het kasteeldomein.

In de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP wordt hieromtrent onder “Artikel 10. Gedetailleerde inrichtingsvoorschriften” bepaald:

“10.2. Open te laten doorgangen

Op het grafisch plan zijn de openbare erfdienstbaarheden voor doorgangen van langzaam verkeer (fietsers en/of voetgangers) aangegeven.

Deze doorgangen moeten toegankelijk zijn voor het publiek met name voor voetgangers en eventueel voor fietsers. Het College kan de modaliteiten voor deze toegankelijkheid bepalen.

Deze doorgangen voor langzaam verkeer moeten worden voorzien op het perceel waarop ze zijn aangeduid, binnen een spelingsmarge van 10 m rond de aangeduide as. Zij hebben een minimale vrije breedte van 1,5 m”.

4.9. Tevens wordt in het RUP een gedeelte van de ommuurde voormalige moestuin bij het kasteel bestemd tot “open zone voor parkeren”.

Artikel 9.16 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt:

“9.16. Open zone voor parkeren

9.16.1. Bestemming

De open zone voor parkeren is bestemd voor gebouwgebonden parkeer- en stallingsplaatsen van wagens (volgens de bepalingen van artikel 6.1, toegepast op de bestemmingszones binnen het plangebied van dit R.U.P.). Zij vervult, al dan niet naast deze parkeerfunctie, ook een functie als open, begroende ruimte binnen het geheel van de parkaanleg.

9.16.2. Inrichting

Indien er geen parkeerplaatsen worden aangelegd, gelden voor deze zone de inrichtingsregels van het parkgebied (art. 9.41.2). De parkinginrichting gebeurt op een dusdanig flexibele en discrete wijze dat occasioneel ander gebruik van deze merkwaardige, ommuurde plek voor bijv. toneel, film of kleine optredens in open lucht mogelijk blijft en de ruimtelijke potenties hiervoor nergens definitief worden aangetast”.

4.10. De toelichtingsnota bij dit RUP vermeldt onder “4.1.2. Knelpunten” onder meer “de ontoegankelijkheid van het kasteelpark voor de dorpsbewoners van Duras”. Voorts vermeldt deze toelichtingsnota onder “4.1.3. Potenties” onder meer “de potentie om (delen van) het park (volgens een hanteerbare regeling) open te stellen voor het publiek en in het bijzonder voor de dorpsbewoners, zonder in te dringen in de privacy van de woningen en de bewoners en gebruikers van het kasteel; ook de ommuurde ruimte van de voormalige moestuin biedt interessante potenties voor occasionele activiteiten (toneel, film, optreden) in een merkwaardig kader in open lucht”, “de potentie om de fietsverbinding langs Kasteellaan nog attractiever te maken met een meer nabij zicht op het kasteel vanuit de kasteeldreef”, “de eventuele potentie om vanaf het centrale kruispunt in het dorp en de aldaar aanwezige horeca langs buurtweg nr. 14 een wandeltoegang tot een gedeelte van het kasteelpark te maken”. Voorts wordt onder “4.2. Visie” met betrekking tot het kasteelgebouw gesteld: “Enerzijds is een publieksfunctie hier zinvol om meer mensen van de schoonheid van het gebouw en de zichten van daaruit op het park te laten kennisnemen en genieten, anderzijds verdraagt dit gebouw slechts een publiek van beperkte omvang en laat het slechts exclusieve functies of goed begeleide culturele functies toe”, en verder met betrekking tot het kasteelpark: “Recreatief medegebruik van het gedeelte van het kasteelpark omheen het kasteel (het gedeelte dat in het plangebied is opgenomen) voor wandelen, vertoeven, vissen, ligt voor de hand en tast met kleine bezoekersaantallen op de paden, welbepaalde oeverplekken en op de graslanden binnen de kasteelgracht de natuurwaarden van het domein ook niet aan maar maakt deze integendeel beleefbaar en vult daardoor mee de sociale functie van het park in”. Met betrekking tot de voorziene bestemmingsvoorschriften vermeldt de toelichtingsnota onder punt 5.1.2:

“Het parkgebied is bestemd voor de verschillende functies van een park. Infrastructuren voor passieve recreatie en voor kleinschalige

waterbeheersingswerken, en op één plaats (binnen de ommuurde voormalige moestuin) ook actieve recreatie, zijn er toegelaten; vrijwaring van de aanwezige natuurwaarden en een gecontroleerde openstelling voor het publiek zijn er verplicht. Deze categorie wordt toegepast voor al de rest van het kasteeldomein binnen het plangebied”.

4.11. Een inrichtingsmaatregel wordt in de memorie van toelichting bij het DRO getypeerd als een voorschrift dat de ruimtelijke voorwaarden creëert voor een goede ontwikkeling van de functies en activiteiten die in een bepaald gebied toegelaten zijn.

Als mogelijke inrichtingsmaatregelen die het voorwerp kunnen uitmaken van een RUP, worden genoemd, voorschriften met betrekking tot de kavelgrootte, wegenontsluiting, ecologische infrastructuur, buffering, bouwvrije zones, reliëfwijziging, plaatsing van gebouwen, aan te wenden bouwmaterialen, bebouwingstype en volumes, bouwethetica,...(Parl.St. VI.Parl. 1998-1999, nr. 1332/1, 23-24).

Luidens artikel 2, 2° van het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, kunnen inrichtingsvoorschriften bijvoorbeeld handelen over de beeldwaarde, de ontsluiting, het verzekeren van duurzaam ruimtegebruik, en het garanderen van goed nabuurschap met naastliggende gebieden.

Beheersmaatregelen zijn luidens de reeds vermelde memorie van toelichting gericht op het behoud van de optimale ruimtelijke voorwaarden voor het goed functioneren van de in een gebied toegelaten activiteiten en de vrijwaring van de ruimtelijk karakteristieke elementen en eigenschappen van het plangebied (Parl.St. VI.Parl. 1998-1999, nr. 1332/1, 23-24). Een beheersvoorschrift moet dan ook in ruime zin worden begrepen, met dien verstande dat dit zich beperkt tot het domein van de ruimtelijke ordening.

4.12. Zoals hiervoor onder randnummer 4.7 reeds gesteld, wordt het kasteeldomein voor het overgrote deel bestemd tot parkgebied en natuurgebied, en wordt aan beide bestemmingen mede een sociale functie gegeven.

Deze sociale functie wordt geconcretiseerd door het voorzien van “open te laten doorgangen” voorzien bij artikel 10.2 van de

stedenbouwkundige voorschriften, die “openbare erfdienstbaarheden voor doorgangen van langzaam verkeer (fietsers en/of voetgangers)” zijn die “moeten toegankelijk zijn voor het publiek met name voor voetgangers en eventueel voor fietsers”, en in mindere mate door het voorzien van een “open zone voor parkeren” bij artikel 9.16 van dezelfde voorschriften. Op meerdere plaatsen in de toelichtingsnota bij het RUP wordt, zoals hiervoor onder randnummer 4.10 uiteengezet, verwezen naar de “potenties” die de toegankelijkheid van het domein voor het publiek en het recreatief medegebruik in het vervullen van zijn sociale en recreatieve functie heeft.

4.13. De stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan kunnen krachtens voormeld artikel 39, § 1, eerste lid DRO, eigendomsbeperkingen inzake de bestemming, de inrichting en het beheer van het betrokken plangebied inhouden. De betrokken stedenbouwkundige voorschriften zijn derhalve wat dat aspect betreft toelaatbaar. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij aanvoert, verplichten de bovenvermelde stedenbouwkundige voorschriften van het RUP op zich haar niet om het kasteelpark, waar de drie “open te laten doorgangen” zijn voorzien en waar de “openbare erfdienstbaarheid van doorgang voor langzaam verkeer” doorheen het domein lopen, zonder voorafgaand akkoord van de betrokken eigenaar, open te stellen voor voetgangers en fietsers.

De betrokken stedenbouwkundige voorschriften hebben dan ook geen andere draagwijdte dan inrichtings- en beheersvoorschriften met het oog op een goede ontwikkeling van de functies en de activiteiten die in dat gebied zijn toegelaten in de zin van artikel 38, § 1, 2° DRO, die middels een RUP kunnen worden vastgesteld.

4.14. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

4.15. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van “artikel 3, lid 2, b) van de Europese plan-MER Richtlijn (Richtlijn 2001/42/EG), van artikel 4.2.1. en artikel 4.2.3. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), van artikel 36ter §3 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu (natuurbehoudsdecreet), (...) en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel”.

In de uiteenzetting van het middel voert de verzoekende partij aan dat het grootste deel van het plangebied is gelegen in habitatrichtlijngebied (“bossen en kalkgraslanden van Haspengauw”), doch dat er geen plan-MER werd opgesteld en zelfs geen ernstige screening is gebeurd naar de noodzaak van een plan-MER, niettegenstaande het plan een betekenisvolle aantasting kan betekenen voor een speciale beschermingszone (SBZ).

Op blz. 21 van de toelichtingsnota wordt aangevoerd dat het RUP “meer dan waarschijnlijk geen (negatieve) betekenisvolle effecten op het milieu in de brede zin geeft en dat de opmaak van een plan-MER niet noodzakelijk is”. Op blz. 33 van dezelfde nota wordt gesteld dat de impact van het plan op de de SBZ nooit betekenisvol kan zijn omdat het kasteeldomein Duras slechts ca. 25 ha beslaat van het 2.600 ha grote habitatrichtlijngebied. Verder wordt overwogen dat daarom de opmaak van een passende beoordeling en van een plan-MER niet nodig is.

Het plan-MER wordt geregeld in hoofdstuk II van titel IV DABM (zoals gewijzigd bij decreet van 27 april 2007), en wordt verder uitgevoerd in het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s.

Het plan-MER-decreet is van toepassing op onder meer plannen of programma’s waarvoor gelet op de mogelijke betekenisvolle aantasting op speciale beschermingszones een passende beoordeling is vereist uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Als eenmaal vaststaat dat de voormelde

plannen of programma's mogelijke betekenisvolle effecten kunnen hebben op een SBZ waarvoor dus een passende beoordeling moet worden opgesteld in de zin van artikel 36ter van het natuurbehoudsdecreet, zijn deze van rechtswege MER-plichtig. Deze verplichting vloeit rechtstreeks voort uit de plan-MER-richtlijn.

Op bladzijde 3 van de toelichtingsnota wordt aangevoerd dat de plenaire vergadering heeft plaatsgevonden “eind mei 2008”. Volgens de verzoekende partij is het meer dan waarschijnlijk de bedoeling geweest om de plenaire vergadering vóór 1 juni 2008 te houden om zodoende te ontsnappen aan de plan-MER-plicht die op grond van artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken, slechts van toepassing werd verklaard voor plannen waarvan de plenaire na datum van 1 juni 2008 heeft plaatsgevonden.

De stad Sint-Truiden kan zich echter niet verschuilen achter deze overgangsregeling aangezien de plan-MER-richtlijn (Richtlijn 2001/42/EG) reeds vanaf 21 juli 2004 diende omgezet te zijn in interne regelgeving en duidelijke en uitvoerbare verplichtingen ter zake heeft opgelegd, zodat de rechtsonderhorigen zich kunnen beroepen op de rechtstreekse werking van de plan-MER-richtlijn op dit punt. Volgens de rechtspraak van de Raad van State is artikel 3.2 van de plan-MER-richtlijn voldoende duidelijk en nauwkeurig om directe werking te hebben, dit in tegenstelling tot artikel 3.4 dat nog verdere substantiële uitvoeringsmaatregelen lijkt te vereisen. Hieruit volgt dat er in casu wel degelijk een plan-MER diende opgemaakt te worden om reden dat het gaat om een plan waarvoor gelet op het mogelijke effect op een SBZ-H of SBZ-V een “passende beoordeling” is vereist uit hoofde van de artikel 6 of 7 van de Richtlijn 92/43/EEG (artikel 3, lid 2, b) plan-MER-richtlijn).

Volgens de Europese habitatrichtlijn, zoals omgezet door artikel 36ter van het natuurbehoudsdecreet, dienen plannen of programma's die een “betekenisvolle aantasting” van de natuurlijke kenmerken van een SBZ kunnen veroorzaken, onderworpen te worden aan een passende beoordeling voor wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

Volgens de verzoekende partij heeft er te dezen geen ernstige screening plaatsgevonden naar de potentiële betekenisvolle effecten van het plan op het betrokken habitatrichtlijngebied. De stad Sint-Truiden heeft ten onrechte

een kwantitatieve benadering van het begrip “betekenisvolle aantasting” gehanteerd. Het begrip “betekenisvolle aantasting” moet daarentegen ook op een kwalitatieve manier worden ingevuld. Er kan ook sprake zijn van een ernstige aantasting van de natuurlijke kenmerken van een SBZ op een relatief beperkte oppervlakte, hetgeen ook betekenisvol is.

Thans staat het kasteeldomein niet open voor het publiek, terwijl het bestreden RUP de openstelling voor het brede publiek verplicht heeft gesteld: er zal een fiets- en wandelpad moeten worden aangelegd, evenals een parking, die daarenboven occasioneel zal worden gebruikt voor publieke voorstellingen, film, optredens en dergelijke. Naast bewoning als hoofdbestemming wordt in de zone voor educatief waardevol kasteel als nevenbestemming ook toegelaten: kleinwinkelbedrijven en restaurant-café, kantoren, ambachtelijke bedrijven, recreatie en gemeenschapsvoorzieningen. In het parkgebied wordt als nevenbestemming eveneens toegelaten: recreatie en landbouw.

Volgens de verzoekende partij kunnen deze verplichte en toegelaten bestemmingen in alle redelijkheid toch een betekenisvolle invloed hebben op de SBZ, zodat niet op lichtzinnige wijze kan worden besloten dat er geen sprake is van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ. Er diende “dus minstens een passende beoordeling (...) gemaakt te worden van de mogelijk negatieve effecten van het plan op de SBZ, derwijze dat een plan-MER verplicht moet worden opgesteld”.

De bedoeling van een plan-MER bestaat erin om de planopmakende overheid in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren over de negatieve effecten die het plan kan hebben op het leefmilieu. De passende beoordeling betreft een soortgelijke informatieverplichting die specifiek is toegespitst op de betekenisvolle effecten die een plan kan hebben op de natuurlijke kenmerken van een SBZ. De stad Sint-Truiden heeft te dezen “het plan (...) vastgesteld zonder zich op afdoende wijze te laten informeren over de mogelijke negatieve effecten van het plan, derwijze dat het bestreden besluit eveneens genomen werd met schending van het zorgvuldigheidsbeginsel”.

4.16. In de memorie van antwoord repliceert de eerste verwerende partij dat uit het dossier blijkt dat op grond van het advies van het agentschap voor Natuur en Bos geoordeeld werd dat geen passende beoordeling noodzakelijk was.

4.17. De tweede verwerende partij repliceert dat er overeenkomstig de Vlaamse reglementering geen sprake kon zijn van een plan-MER-plicht, dat artikel 3.2, b) van de SEA-Richtlijn geen rechtstreekse werking heeft, dat het RUP bovendien betrekking heeft op een klein gebied op lokaal niveau in de zin van artikel 3.3 van de voormelde richtlijn, en dat in de toelichtingsnota bij het RUP wordt uitgelegd waarom er geen passende beoordeling moet worden uitgevoerd en geen plan-MER noodzakelijk is.

4.18. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat uit artikel 3.2, b) van de Europese plan-MER-Richtlijn wel degelijk een plan-MER-plicht voortvloeit, en dat uit het dossier niet blijkt dat geoordeeld werd dat het slechts een klein gebied op lokaal niveau betreft.

Beoordeling

4.19. Artikel 3, eerste tot en met vierde lid, van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: de SEA-richtlijn) bepaalt:

“Werkingssfeer

1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG.

3. Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

4. Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben”.

Artikel 5 van dezelfde richtlijn bepaalt:

“Milieurapport

1. Wanneer krachtens artikel 3, lid 1, een milieubeoordeling vereist is, wordt een milieurapport opgesteld waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Voor de voor dit doel te verstrekken informatie wordt verwezen naar bijlage I.

2. Het krachtens lid 1 opgestelde milieurapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden.

3. Relevante informatie over de milieueffecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of via andere wetgeving van de Gemeenschap is verkregen, kan worden gebruikt om de in bijlage I bedoelde informatie te verstrekken.

4. De in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties worden geraadpleegd als een besluit wordt genomen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het milieurapport moet worden opgenomen”.

Luidens artikel 13, eerste lid van de SEA-richtlijn “doen (de lidstaten) de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om vóór 21 juli 2004 aan deze richtlijn te voldoen” en “stellen (de lidstaten) de Commissie onverwijld in kennis van de genomen maatregelen”.

Artikel 13, derde lid van de SEA-richtlijn bepaalt dat de in artikel 4, eerste lid, bedoelde verplichting, dit is de verplichting om de in artikel 3 bedoelde milieubeoordeling uit te voeren tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma, van toepassing is op plannen en programma's waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na het in het eerste lid vermelde

tijdstip, en dat plannen en programma's waarvoor de eerste voorbereidende handeling vóór deze datum plaatsvindt en die later dan 24 maanden na dat tijdstip worden aangenomen of ingediend ten behoeve van wetgeving, onder de verplichting van artikel 4, eerste lid vallen, tenzij de lidstaten per geval beslissen dat dit niet haalbaar is en het publiek van hun beslissing op de hoogte stellen.

4.20. Bij decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid werd, met een titel betreffende de milieueffectrapportage en veiligheidsrapportage, de SEA-richtlijn, weze het gedeeltelijk, omgezet in de Belgische interne rechtsorde.

De voornoemde titel betreffende de milieueffectrapportage en veiligheidsrapportage in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) werd gewijzigd bij decreet van 27 april 2007 houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Artikel 4.2.1 DABM bepaalt wat volgt:

“Dit hoofdstuk is van toepassing op ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.

Dit hoofdstuk is eveneens van toepassing op ieder plan of programma, waarvoor gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu”.

Het toentertijd geldende artikel 4.2.3 DABM bepaalt:

“§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieu-effectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer :

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer,

telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieu-effectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 4. Voor een plan of programma dat uitsluitend bestemd is voor noodsituaties moet geen plan-MER worden opgemaakt.

§ 5. De toepassing van § 2 en § 3 mag er echter niet toe leiden dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten niet onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen”.

Het voornoemde decreet van 27 april 2007, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 juni 2007, is op 1 december 2007 in werking getreden.

Artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken, bepaalt evenwel:

“Hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007, is van toepassing op ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de plenaire vergadering gehouden wordt zes maanden na de datum van de inwerkingtreding van hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007”.

Hieruit volgt dat hoofdstuk II van titel IV DABM, zoals vervangen door het voormelde decreet van 27 april 2007, slechts van toepassing is op ruimtelijke uitvoeringsplannen, waarvan de plenaire vergadering gehouden wordt na 31 mei 2008.

4.21. Te dezen werd de plenaire vergadering omtrent het voorontwerp van gemeentelijk RUP Kasteeldomein Duras gehouden op 29 mei 2008, zodat hoofdstuk II van titel IV DABM, zoals vervangen door het decreet van 27 april 2007, hierop niet van toepassing was.

4.22. Met betrekking tot de vraag of artikel 3 van de SEA-richtlijn, zoals door de verzoekende partij wordt voorhouden, geacht kan worden “directe werking” te hebben verkregen na het verstrijken van de omzettingsdatum en bij ontstentenis van omzettingsmaatregelen, dient te worden vastgesteld dat artikel 3, vierde lid van de SEA-richtlijn uit zijn aard nadere substantiële interne uitvoeringsmaatregelen vereist en als dusdanig geen directe werking heeft in de interne rechtsorde. De plicht die artikel 3, tweede lid van de SEA-richtlijn aan de lidstaten oplegt om (a) plannen die aanleiding geven tot MER-plichtige projecten en (b) plannen waarvoor een beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 6 of 7 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de habitatrichtlijn) te onderwerpen aan een milieubeoordeling, is daarentegen voldoende duidelijk en nauwkeurig om te kunnen aannemen dat deze bepaling directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde.

4.23. In tegenstelling tot hetgeen de tweede verwerende partij voorhoudt, gold derhalve reeds voor de inwerkingtreding van hoofdstuk II van titel IV DABM, zoals vervangen door het voormelde decreet van 27 april 2007, een plan-MER-plicht voor alle plannen en programma’s bedoeld in artikel 3, tweede lid van de SEA-richtlijn, ook deze van littera b) waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van de habitatrichtlijn.

Artikel 36ter, § 3, eerste lid van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, waarbij de bepaling van het te dezen toepasselijke artikel 6 van de habitatrichtlijn is omgezet in het interne recht, bepaalt dat “(e)en vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma’s, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan

veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone”.

4.24. Het wordt niet betwist dat het plangebied van het bestreden RUP voor een groot gedeelte valt binnen de afbakening van het habitatrictlijngebied “bossen en kalkgraslanden van Haspengouw”, zoals aangeduid op de kaart die is gevoegd bij de toelichtingsnota bij het RUP.

4.25. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat de plannende overheid bij de voorbereiding van het plan zorgvuldig te werk gaat en daarbij alle aspecten van het dossier betreft zodat met kennis van zaken een beslissing kan worden genomen, te dezen of het planinitiatief al dan niet van aard is om een betekenisvol effect te hebben op het habitatrictlijngebied.

4.26. In de toelichtingsnota bij het bestreden RUP is een punt “6. Mogelijke betekenisvolle aantasting van de speciale beschermingszone” opgenomen, waarin onder meer wordt gesteld:

“Beschermd habitats in deze speciale beschermingszone zijn:

- gebieden waar zeldzame orchideeën groeien (prioritair);
- voedselrijke ruigten;
- laaggelegen, schraal hooiland;
- beukenbossen van het type Aspero-Fagetum;
- eikenbossen van het type Stellario-Carpinetum,
- overblijvende of relictbossen op alluviale grond (prioritair).

Als soort is (in) dit Natura 2000-gebied de kamsalamander beschermd.

Op de voedselrijke ruigten na, komen de andere habitattypen in het kasteeldomein en in het plangebied voor.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of er sprake kan zijn van een betekenisvolle aantasting van deze speciale beschermingszone door dit R.U.P.

Het R.U.P. heeft voor dit gedeelte van de speciale beschermingszone ‘bossen en kalkgraslanden van Haspengouw’ concreet betrekking op de vier bestemmingen:

- natuurgebied
- parkgebied
- zone voor educatief waardevol kasteel in buitengebied
- open zone voor parkeren.

Vermits het R.U.P. kasteeldomein Duras slechts ca. 25 ha van het 2.600 ha grote habitatrictlijngebied ‘bossen en kalkgraslanden van Haspengouw’ beslaat, kan de impact van het plan - zelfs al zou deze impact

lokaal zeer groot zijn - op het geheel van de speciale beschermingszone nooit betekenisvol zijn. Voor specifieke habitats (bijv. de zones met zeldzame orchideeën) zou dit wel het geval kunnen zijn wanneer deze in belangrijke mate binnen het plangebied van dit R.U.P. geconcentreerd zouden zijn. Voor zover bekend is dit voor geen enkele van de beschermde habitats het geval”.

Voorts wordt in dit hoofdstuk concreet de weerslag onderzocht van de in het bestreden RUP vastgestelde voorschriften voor natuurgebied, parkgebied, zone voor educatief waardevol kasteel in buitengebied en zone voor parkeren op de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de bedoelde habitats, om te besluiten dat dit RUP “redelijkerwijze geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone ‘bossen en kalkgraslanden van Haspengouw’ (veroorzaakt)” en “de opmaak van een passende beoordeling en van een plan-MER hiervoor (...) derhalve niet nodig (is)”.

4.27. In haar advies van 29 mei 2008 over dit voorontwerp van RUP heeft de deputatie van de provincieraad van Limburg hieromtrent gesteld:

“Het kasteeldomein is echter grotendeels gelegen binnen Habitatrichtlijngebied. Dit impliceert dat er naar alle waarschijnlijkheid een passende beoordeling dient te worden opgesteld en dat deze voor advies moet worden voorgelegd aan het agentschap Natuur en Bos. Er werd een beperkte inschatting van mogelijke aantasting van de speciale beschermingszone opgenomen in de toelichtingsnota en geoordeeld dat er geen passende beoordeling dient opgesteld te worden. Het is echter van belang om het advies van het agentschap Natuur en Bos te kennen voor de beoordeling van het RUP. Tot zolang moet het gunstig advies voor dit RUP onder voorbehoud gelezen worden”.

4.28. Hierop voegt de stad Sint-Truiden bij de voorlopige vaststelling van het ontwerp-RUP het advies dat het agentschap voor Natuur en Bos eerder reeds op 22 juni 2007 had verleend over het planinitiatief als bijlage bij de toelichtingsnota (“ontwerp – juli 2008”) bij het RUP.

In dit advies wordt door het agentschap voor Natuur en Bos ingegaan op de voor een eventuele passende beoordeling relevante elementen van het plandossier, en wordt geconcludeerd dat “op basis van de beschikbare gegevens en voorliggende visie voor de ontwikkeling gesteld kan worden dat er

geen betekenisvolle aantasting te verwachten is en dat er voor dit RUP dus geen passende beoordeling nodig is”.

Het advies blijkt wel degelijk te handelen over alle planaspecten, inclusief “(d)e meest betekenisvolle wijzigingen in het grondgebruik” die zich “blijkbaar voordoen ter hoogte van de gebouwen en het ommuurde parkgedeelte, namelijk uitbreiding van de loods, de uitbouw van de kleinschalige landbouwactiviteit (boomgaard, kruiden- en moestuin, fruitplantage), de parking voor 60 auto’s en de aanleg van bepaalde sportinfrastructuur (tennisveld of zwembad)”.

4.29. Bovendien wordt in overeenstemming met dit advies in de stedenbouwkundige voorschriften voor de zones “Open zone voor parkeren” en “Zone voor educatief waardevol kasteel in buitengebied” uitdrukkelijk bepaald dat “geen werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen of functiewijzigingen toegelaten (zijn) die een betekenisvolle aantasting van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de soorten en de habitats waarvoor het gebied als Habitatrictlijngebied is aangemeld veroorzaken, waardoor de geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen in dit gebied gehypothekeerd zouden kunnen worden”.

4.30. Uit hetgeen voorafgaat, blijkt de conclusie dat geen betekenisvolle aantasting te verwachten is, en dat derhalve geen passende beoordeling nodig is, niet alleen te zijn gesteund op een kwantitatieve benadering, maar tevens op een kwalitatieve benadering door een concrete aftoetsing van de voorgenomen bestemmingsvoorschriften aan de instandhouding van de natuurlijke kenmerken van het betrokken habitatrictlijngebied. De kwantitatieve benadering blijkt derhalve geen doorslaggevend element te zijn om tot deze conclusie te komen.

De verzoekende partij brengt geen overtuigende elementen bij die van aard zijn deze conclusie te ontcrachten en te doen besluiten dat te dezen niet met de vereiste zorgvuldigheid zou zijn gehandeld.

4.31. Het middel kan niet worden aangenomen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

4.32. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan “van artikel 111 §§4 en 5 DRO, artikel 51-52 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 (DROG), (...) van de beginselen van behoorlijk bestuur in het bijzonder het rechtzekerheidsbeginsel, (...) machtsoverschrijding en (...) ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”.

In de uiteenzetting van het middel betoogt de verzoekende partij dat artikel 12 van de stedenbouwkundige voorschriften een bijzondere vergunningsprocedure in het leven roept voor bouwaanvragen die van de “normaal gewenste situatie” afwijken binnen de in het RUP aangegeven “tolerantiemarge”, waarvoor klaarblijkelijk een verstrengde inhoudelijke en volledigheidscntrole wordt opgelegd, in de zin dat deze dossiers moeten worden voorgelegd aan een “Bouwcommissie” ter beoordeling van hun inhoud en hun volledigheid.

Voor deze aanvragen moet daarenboven een “omgevingsrapport” worden opgesteld en gevoegd bij de vergunningsaanvraag. Het wordt aangeraden dergelijk rapport eerst ter bespreking in te dienen, en voor de rechtszekerheid kan dit worden gekoppeld aan de afgifte van een stedenbouwkundig attest.

Dit omgevingsrapport moet duidelijke informatie verschaffen over:

- de ruimtelijke context waarbinnen het project zich situeert;
- het project naar zijn gebruik en voorkomen;
- de effecten en de kwaliteitsverhoging van het project voor de omgeving.

Het omgevingsrapport wordt ingediend onder de verantwoordelijkheid van een architect, en het stadsbestuur kan op vraag van de indiener ervan nog bijkomende informatie verschaffen (bijv. vroeger ingediende omgevingsrapporten en adviezen van de Bouwcommissie).

Volgens artikel 13 van de stedenbouwkundige voorschriften verleent de Bouwcommissie advies aan het schepencollege over deze bouwaanvragen binnen de “tolerantiemarges” van de inrichtingsvoorschriften waarvoor een omgevingsrapport moet worden opgesteld. In dit artikel wordt ook letterlijk gesteld dat het college bij die beslissingen het advies van de Bouwcommissie in principe volgt. Volgens de verzoekende partij betreft het advies van de Bouwcommissie “dus een principieel bindend advies”.

De verzoekende partij stelt dat noch artikel 38, noch artikel 39 DRO een voldoende rechtsgrond biedt voor deze “georganiseerde afwijking op de vergunningsprocedure en de adviesvereiste vastgesteld bij decreet”.

De verzoekende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State waarin de verplichting tot het opstellen van een omgevingsrapport aan de orde was en eveneens een verplicht en bindend advies van een zogenaamde Bouwcommissie, en waarin werd geoordeeld dat door de bepalingen van het BPA een voorwaarde tot vergunning is toegevoegd die niet is voorzien en strijdt met het reguliere besluitvormingsproces betreffende de vergunningverlening zoals geconcipieerd door de decreetgever.

Volgens de verzoekende partij mag worden aangenomen dat een RUP flexibelere voorschriften kan bevatten dan een plan van aanleg, maar deze flexibiliteit mag geen afbreuk doen aan de vereiste rechtszekerheid die middels een RUP moet worden geboden.

Volgens de rechtspraak van de Raad van State kan een “inrichtingsstudie” als instrument tot in- of voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de bestemmingsvoorschriften worden beschouwd als een modaliteit in de zin van artikel 39, § 1, derde lid DRO, maar het moet dan wel gaan om een louter informatief document en niet over een aanvullend verordenend instrument.

In het desbetreffende voorschrift wordt volgens de verzoekende partij op zeer gedetailleerde wijze bepaald welke elementen in het “omgevingsverslag” moeten worden opgenomen, zodat moet worden aangenomen dat dit verslag wel degelijk een bijkomend ordeningselement uitmaakt en niet louter een informatief document is. Deze indruk wordt nog

versterkt door het feit dat het stadsbestuur bij de voorbespreking van het omgevingsverslag “vroeger ingediende omgevingsrapporten en adviezen van de Bouwcommissie” kan betrekken. Hieruit blijkt aldus de verzoekende partij dat een “omgevingsverslag” ook als toetsingsinstrument wordt gebruikt voor andere vergunningsaanvragen, en dat het dus geen informatief document is ter voorlichting van een welbepaalde vergunningsaanvraag. Het feit dat het omgevingsverslag zodoende in overleg met het stadsbestuur en de Bouwcommissie vorm krijgt -waarbij kan worden teruggegrepen naar andere omgevingsverslagen- toont aan dat het niet gaat om een zuiver informatief document, aangezien het in zekere mate dus nog een aparte beoordelings- of goedkeuringsprocedure moet doorlopen.

Artikel 39, §1, derde lid DRO bepaalt weliswaar dat de stedenbouwkundige voorschriften “modaliteiten” kunnen bepalen, doch hierin kan geenszins een decretale grondslag worden gelezen om in een gemeentelijk RUP een bindende adviesverplichting in het leven te roepen van een ad hoc adviesorgaan, zijnde de Bouwcommissie. Artikel 111, §5 DRO somt nominatim en exhaustief op voor welke aanvragen een bindend advies moet worden gevraagd. Artikel 111, §4 DRO verleent weliswaar delegatie aan de Vlaamse regering in die zin dat de Vlaamse regering kan bepalen aan welke instanties de aanvraag voor advies moet worden voorgelegd. In de memorie van toelichting bij artikel 39 DRO wordt in die zin gezegd dat in gewestelijke planvoorschriften procedureregels kunnen worden opgenomen voor “raadpleging en advisering” (Parl.St. VI.Parl. 1998-1999, nr.1332/1, 24). Hieruit volgt volgens de verzoekende partij a contrario dat in een gemeentelijk RUP geen bijkomende adviesverplichting kan worden opgelegd.

De verzoekende partij betoogt dat de artikelen 12 en 13 van de stedenbouwkundige voorschriften aldus een bijkomend ordeningsinstrument in het leven roepen in de vorm van een “omgevingsverslag”, en minstens een afwijkende vergunningsprocedure met een verplicht en principieel bindend advies van een Bouwcommissie, zonder dat hiervoor een decretale rechtsgrond bestaat, hetgeen een schending uitmaakt van de artikelen 38, 39, 111, §§ 4 en 5 DRO evenals van de regels uit het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, inzake de vergunningsprocedure.

4.33. In de memorie van antwoord repliceert de eerste verwerende partij dat niets meer dan een “loutere aanvulling van de door het DRO bepaalde vergunningsprocedure” wordt beoogd, dat het in essentie om “informatieverwerving” gaat, en dat de door de verzoekende partij ingeroepen rechtspraak niet pertinent is.

4.34. De tweede verwerende partij voegt daar in haar memorie van antwoord nog aan toe dat de stedenbouwkundige voorschriften slechts “aanraden” een omgevingsrapport in te dienen, dat dit rapport geenszins een voorwaarde is om een vergunningsaanvraag te kunnen indienen, dat het advies van de Bouwcommissie niet bindend is, en dat geen bijkomend ordeningsinstrument wordt gecreëerd.

4.35. In de memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij nog dat middels het gewraakte voorschrift “een soort van vooroverleg” in het leven wordt geroepen, en dat het omgevingsrapport wel degelijk verplicht moet opgemaakt en bijgevoegd worden.

Beoordeling

4.36. Artikel 111, §§ 4 en 5 van het toentertijd geldende decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bepaalt:

“§ 4. De Vlaamse regering kan bepalen aan welke instanties de aanvraag voor advies moet worden voorgelegd. Het advies dient steeds binnen dertig dagen na ontvangst van de adviesvraag verstuurd te zijn naar het college van burgemeester en schepenen.

Wanneer geen advies is verleend binnen die termijn, mag aan de adviesvereisten worden voorbijgegaan.

§ 5. Voor de volgende aanvragen worden steeds adviezen ingewonnen, die bindend zijn, voor zover ze negatief zijn of voorwaarden opleggen:

1° aanvragen met betrekking tot percelen die gelegen zijn op minder dan 30 meter van het domein van autosnelwegen, hoofdwegen en primaire wegen 1 of langs gewest- of provinciewegen worden voor advies voorgelegd aan de wegbeheerder;

2° aanvragen met betrekking tot voorlopig of definitief beschermde monumenten of archeologische monumenten en met betrekking tot percelen die gelegen zijn in voorlopig of definitief beschermde stads- en dorpsgezichten, landschappen, ankerplaatsen of archeologische zones

worden voor advies voorgelegd aan de entiteit die door de Vlaamse Regering belast wordt met taken van beleidsuitvoering inzake onroerend erfgoed.

Deze adviezen dienen steeds binnen dertig dagen na ontvangst van de adviesvraag verstuurd te zijn naar het college van burgemeester en schepenen.

Wanneer geen advies is verleend binnen die termijn, mag aan de adviesvereisten worden voorbijgegaan”.

4.37. Artikel 12 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden RUP bepaalt:

“Bijzondere aanvragen en aanvragen binnen de tolerantiemarges van de inrichtingsvoorschriften: omgevingsrapport

Om voldoende informatie te hebben voor een goede beoordeling van projecten en hun exacte gevolgen, wordt in volgende gevallen uiterst strikt toegekeken op de volledigheid en duidelijkheid van het aanvraagdossier. De wettelijk voorziene elementen moeten voor 100 % in het dossier aanwezig zijn. Deze dossiers worden ter beoordeling van hun inhoud en hun volledigheid voorgelegd aan een Bouwcommissie (zie art. 13). Het betreft :

- elk (ver)bouwinitiatief met meer of minder gebouwgebonden autostandplaatsen dan het nastrevenswaardige aantal (art. 6.1);
- het voorzien van minder fietsstandplaatsen voor niet-woonfuncties (art. 6.1.1);
- elk (ver)bouwinitiatief in de zone voor educatief waardevol kasteel in buitengebied of in het parkgebied, om de elementen van erfgoedwaarde in de betreffende gebouwen of parkdeel concreet en nauwkeurig te omschrijven, alsook de wijze waarop daar mee zal worden omgegaan (artn. 9.27 en 9.41);
- het voorzien van een grotere reca-zaak, meer verblijfsrecreatie, een ambachtelijke bedrijvigheid in de kunst- of para-agrarische sfeer in de zone voor educatief waardevol kasteel in buitengebied (art 9.27);
- het voorzien van een groter aandeel geluidsarme dagrecreatie, gemeenschapsvoorzieningen in de zone voor educatief waardevol kasteel in buitengebied (art. 9.27);
- alle vergunningsaanvragen met uitgebreide dossiersamenstelling voor een waardevol pand; alle eigentijdse interpretaties van de bepalende gevelementen van een waardevol pand, voorzover (de betrokken delen van) dit pand niet als monument beschermd is/zijn (art. 10.1).

In deze gevallen is het aangeraden eerst een omgevingsrapport, dat de krachtlijnen van de aanvraag en zijn gevolgen schetst, ter bespreking in te dienen. Op deze manier kan aanvrager veel onnodig (her)tekenwerk vermijden.

Om de aanvrager in dat geval een grotere rechtszekerheid te bezorgen zal het College van Burgemeester en Schepenen, indien de indiener dit aanvraagt en na advies van de Bouwcommissie, een stedenbouwkundig attest met de eventuele principiële goedkeuring en/of voorwaarden van het

project afleveren. Een dergelijk stedenbouwkundig attest wordt binnen de wettelijk voorziene termijn van 75 dagen afgeleverd.

Het omgevingsrapport moet duidelijke informatie verschaffen over:

- de ruimtelijke context waarbinnen het project zich situeert;
- het project naar zijn gebruik en voorkomen;
- de effecten en de kwaliteitsverhoging van het project voor de omgeving.

Concreet moet het omgevingsrapport, in aanvulling op de beschrijvende informatie voor het bekomen van een stedenbouwkundig attest, bij voornoemde projecten klaarheid geven in :

1. de bestaande toestand, met een analyse van het perceel zelf en alle percelen in een straal van 50 m. er rond wat betreft de aanwezige bestemmingen en activiteiten, de verschijningsvorm, inplanting van gebouwen, bouwvolumes met hoogte, diepte en dakvorm, gevelcomposities met kenmerken en materialengebruik, de aanwezige natuurlijke elementen, open ruimten, zichten en relaties;
2. een interpretatie van deze kenmerken naar kwaliteiten en gebreken, naar mogelijkheden en randvoorwaarden voor het project;
3. het geplande project, met een duidelijke voorstelling van de verschijningsvorm en een omschrijving en kwantificering van de bestemmingen;
4. het beantwoorden van het project aan de harde eisen (inzake bestemmingen, parkeerplaatsen, maximaal gabarit, ...) uit de stedenbouwkundige voorschriften van dit R.U.P. en de verantwoording voor de eventuele afwijking van het project van de situatie die in de voorschriften als normaal wordt vooropgesteld;
5. een evaluatie van de effecten die het project op de omgeving zal hebben, van de kwaliteitsverhoging die het project voor perceel en omgeving zal meebrengen en van de ingrepen die voorzien worden om negatieve effecten op de omgeving te milderen. Deze evaluaties hebben betrekking op:
 - de natuurlijke en functionele draagkracht van de plaats en van de omgeving (verkeersdruk, verschuiving van activiteiten, milieulasten, ...);
 - het stadsbeeld en de harmonie met de omgeving qua inplanting, volume, gevelcompositie en materialengebruik;
 - de belevingsaspecten (attractiviteit, comfortverhoging voor bezoekers, complement in voorzieningen, verfraaiing openbaar domein, gezelligheid, sfeerschepping, ...);
 - de eventuele kosten voor de overheid.

Het omgevingsrapport en de andere benodigde nota's worden opgesteld en ingediend onder verantwoordelijkheid van een erkend architect.

Het stadsbestuur zal de indieners van een omgevingsrapport op hun vraag per kerende post de relevante beschikbare informatie daarvoor (bijv. vroeger ingediende omgevingsrapporten en adviezen van de Bouwcommissie met betrekking tot die omgeving) bezorgen. Het stadsbestuur zal, wanneer monumenten, waardevolle panden of erfgoedlandschappen in het geding zijn, telkens de Vlaamse administratie bevoegd voor onroerend erfgoed verzoeken ook de relevante beschikbare

informatie ter beschikking te stellen van de indieners van een omgevingsrapport.

Ook bij bouwprojecten die slechts op één onderdeel (bijv. de bouwhoogte) afwijken van de normale voorschriften, moet het omgevingsrapport over de vijf voornoemde aspecten klaarheid geven, maar dan enkel wat betreft het onderdeel waarvoor de afwijking wordt aangevraagd.

Een omgevingsrapport dat door het College van Burgemeester en Schepenen is bevestigd als leidraad voor de verdere ontwikkeling van de zone kan met de in dit artikel aangegeven werkwijze en inhoud zogewenst worden bijgesteld. Bij dergelijke bijstelling wordt rekening gehouden met de reeds vergunde en gerealiseerde elementen van het bevestigde omgevingsrapport”.

Artikel 13 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden RUP bepaalt met betrekking tot de taak en de bevoegdheid van de Bouwcommissie wat volgt:

“Bijzondere aanvragen en aanvragen binnen de tolerantiemarges van de inrichtingsvoorschriften: Bouwcommissie

Om het beoordelen van de tolerantiemarges in de voorschriften van dit R.U.P. op een ruimere, onafhankelijke basis te laten plaatsvinden en het vergunningenbeleid de nodige continuïteit te bezorgen, zal het stadsbestuur van Sint-Truiden overeenkomstig de bepalingen van de gemeentelijke geïntegreerde stedenbouwkundige verordening ook voor dit R.U.P. de Bouwcommissie met adviserende bevoegdheid inschakelen. Deze Bouwcommissie kan eventueel nog andere taken en bevoegdheden krijgen, mits dit gebeurt bij middel van een gemeentelijke verordening of een Besluit van de Vlaamse Regering.

13.1. Taak en bevoegdheid

In opvolging van de bepalingen van de gemeentelijke geïntegreerde stedenbouwkundige verordening heeft de Bouwcommissie volgende taken en bevoegdheden.

De Bouwcommissie geeft advies aan het College over alle (ver)bouwprojecten in het plangebied van dit R.U.P. waarvoor volgens art. 12 van deze voorschriften een omgevingsrapport moet worden ingediend en het aangeraden is dit vooraf te doen. Dit advies wordt gegeven bij de aanvraag van zowel de voorafgaandelijke stedenbouwkundige attesten als van de stedenbouwkundige vergunningen.

Op vraag van de leden kan de Bouwcommissie ook andere adviezen m.b.t. het bouwen in het plangebied geven.

De Bouwcommissie geeft advies over (de voorwaarden voor) het toelaten van bouwprojecten; het College van Burgemeester en Schepenen beslist erover. In principe volgt het College bij die beslissingen het advies van de Bouwcommissie”.

4.38. Aldus bepaalt artikel 12 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden RUP dat het voor een aantal concreet opgesomde aanvragen “aangeraden” is “eerst een omgevingsrapport (...) ter bespreking in te dienen”, dat “duidelijke informatie (moet) verschaffen” over de ruimtelijke context waarbinnen het project zich situeert, het project naar zijn gebruik en voorkomen, en de effecten en de kwaliteitsverhoging van het project voor de omgeving, zodat de “aanvrager veel onnodig (her)tekenwerk (kan) vermijden”.

Het omgevingsrapport moet volgens het voorschrift “klaarheid geven” over vijf puntsgewijs opgesomde aspecten, zijnde samengevat: 1° een beschrijving van de bestaande toestand, 2° een evaluatie van deze bestaande toestand, 3° het project, 4° een toetsing van het project aan de voorschriften van het RUP, en 5° een evaluatie van de effecten van het project op de omgeving.

4.39. Artikel 13 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt voorts dat de Bouwcommissie van de stad Sint-Truiden aan het college advies zal geven over alle (ver)bouwprojecten in het plangebied van het RUP waarvoor de opmaak van een omgevingsrapport is voorzien, en dat het college bij het nemen van de eindbeslissing “in principe” het advies van de Bouwcommissie zal volgen.

Voorts bepaalt artikel 13.2 van de stedenbouwkundige voorschriften onder meer dat “(v)oor een goede afstemming op het ruimere ruimtelijke beleid (...) de Bouwcommissie (fungeert) als een werkgroep van de Gemeentelijke Commissie van Advies inzake Ruimtelijke Ordening”.

4.40. Er dient dan ook te worden vastgesteld dat het voorafgaandelijk indienen en goedkeuren van het bedoelde “omgevingsrapport” geen noodzakelijke vereiste is om een vergunningsaanvraag in te kunnen dienen, maar een “aangeraden” mogelijkheid voor de aanvrager om de krachtlijnen van de aanvraag en zijn gevolgen voorafgaand ter bespreking in te dienen zodat “veel onnodig (her)tekenwerk” kan worden vermeden.

Daarenboven verleent de Bouwcommissie enkel een “advies over (de voorwaarden voor) het toelaten van bouwprojecten”, maar is het het college van burgemeester en schepenen dat beslist. Uit het feit dat daarbij wordt bepaald dat het college bij die beslissingen “in principe” het advies van de

Bouwcommissie volgt, kan, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij voorhoudt, niet worden afgeleid dat dit advies een “bindend” advies is.

4.41. Er moet dan worden vastgesteld dat het bedoelde “omgevingsrapport” is geconcipieerd als een mogelijk instrument tot in- of voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van een beoogde vergunningsaanvraag in het licht van de bestemmingsvoorschriften en er niet toe strekt een bijkomend, niet in de geldende regelgeving voorzien, ruimtelijk ordeningsinstrument te creëren.

4.42. Het middel is niet gegrond.

D. Besluit

4.43. In het voormelde arrest nr. 215.173 van 16 september 2011 wordt het vierde middel van het verzoekschrift onderzocht en in de aangegeven mate gegrond bevonden, en wordt tevens geoordeeld dat er grond is om de vernietiging van de bestreden besluiten, ingevolge het gegrond bevinden van dit middel, te beperken tot de stedenbouwkundige voorschriften 9.41.3, tweede lid, en 9.52.3, tweede lid van het gemeentelijk RUP “Kasteeldomein DURAS” te Sint-Truiden.

De overige middelen worden in het huidige arrest verworpen.

De vernietiging van de bestreden besluiten wordt derhalve beperkt tot de stedenbouwkundige voorschriften 9.41.3, tweede lid en 9.52.3, tweede lid van het gemeentelijk RUP “Kasteeldomein DURAS” te Sint-Truiden.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

- a) de stedenbouwkundige voorschriften 9.41.3, tweede lid, en 9.52.3, tweede lid in het besluit van 20 april 2009 van de gemeenteraad van Sint-Truiden houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kasteeldomein DURAS”, en**

b) het besluit van 16 juli 2009 van de deputatie van de provincieraad van Limburg houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kasteeldomein DURAS” te Sint-Truiden, bestaande uit een toelichtingsnota, de bestaande juridische en feitelijke toestand, de stedenbouwkundige voorschriften en een grafisch plan, in zoverre het de stedenbouwkundige voorschriften 9.41.3, tweede lid, en 9.52.3, tweede lid betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het onder sub 1b) gedeeltelijk vernietigde besluit.

3. De eerste verwerende partij en het Vlaamse Gewest worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig juni 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens