

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.373 van 16 september 2014
in de zaak A. 208.641/X-15.401.**

In zake : 1. de BVBA BRANDSTOFFEN JAN BERGMANS
 2. Jean BERGMANS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Hans-Kristof Carême
 kantoor houdend te 3001 Heverlee
 Industrieweg 4/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE LIMBURG
2. de STAD GENK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 Beringen
 Scheigoorstraat 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen
3. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 President Kennedypark 6/24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 april 2013, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 3 januari
2013 waarbij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Grotestraat Zuid-
Oost” van de stad Genk gedeeltelijk wordt goedgekeurd en het zinsdeel “...
ondergrondse of gesloten...” onder artikel 6 van goedkeuring wordt
uitgesloten en doorstreept,

- het besluit van de gemeenteraad van de stad Genk van 25 oktober 2012 houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Grotestraat Zuid-Oost”,
- de beslissing van de dienst Mer van 7 september 2010 waarin besloten wordt “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een planMER niet nodig is”.

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 Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 juni 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hans-Kristof Carême, die verschijnt voor de verzoekende partijen, afdelingschef Tom Roosen, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Joris Gebruers, die *loco* advocaat Wim Mertens verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Meindert Gees, die verschijnt voor de derde verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. De eerste verzoekende partij exploiteert een brandstoffenhandel gelegen te Genk, Calvariestraat 15, op percelen kadastraal bekend sectie F, nrs. 28/k en 44/b.

De tweede verzoekende partij is eigenaar van de gronden gelegen te Genk, Calvariestraat en Grotestraat, kadastraal bekend sectie F, nrs. 28/k, 29/c02, 29/e02, 40/d, 40/e, 44/b, 117/d en 117/l en woont in de Grotestraat 141.

4. Bij besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Genk van 14 december 2011 wordt aan de tweede verzoekende partij een milieuvergunning klasse 2 verleend voor opslag van vaste en vloeibare brandstoffen op het terrein gelegen te Genk, Calvariestraat 15 en dit voor een termijn van 20 jaar.

5. De stad Genk beslist tot de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) “Grotestraat Zuid-Oost”.

Het plangebied is gelegen in de zuidwestelijke hoek van het centrum van Genk, ingesloten door de Grotestraat, de Steeneik, Westerring en het Hofken.

Blijkens de toelichtingsnota wenst de stad Genk met het voormelde plan “het juridische kader vast [te leggen] voor de kleinschalige residentiële ontwikkelingen die tot stand kunnen komen bij de herlokalisatie van diverse grote bedrijven die hier gevestigd zijn of waren”.

De percelen vermeld onder randnummer 3 zijn gelegen binnen het plangebied van het voormelde gemeentelijk RUP en worden bestemd tot “Zone voor strategisch woonproject I” (artikel 7), “Zone voor strategisch woonproject II” (artikel 8), “Zone voor kwaliteitsvol publieke ruimte” (artikel 11) en “Zone voor park” (artikel 12).

6. Op 29 april 2010 wordt bij de dienst Mer een screeningsdossier ingediend.

Met een schrijven van 15 juni 2010 meldt de dienst Mer dat het ingediende screeningsdossier onvolledig is. De dienst Mer merkt op dat onvoldoende wordt aangetoond dat het plan niet tot aanzienlijke effecten op het milieu zal leiden voor wat betreft de discipline water en stelt dat er advies dient te worden gevraagd aan de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna: VMM), afdeling Operationeel Waterbeheer.

7. Op 30 juli 2010 brengt de VMM het volgende advies uit:

“[...]”

De percelen zijn volgens de watertoetskaarten niet overstromingsgevoelig, infiltratiegevoelig en matig tot zeer gevoelig voor grondwaterstroming. Mogelijk schadelijke effecten op het watersysteem zouden kunnen ontstaan als gevolg van veranderingen in afvoer van oppervlaktewater, structuurverandering van waterlopen, infiltratie van hemelwater, kwaliteitsverlies van oppervlaktewater en grondwater en de wijziging in grondwaterstroming.

Het RUP, waarvoor de screeningsnota wordt opgesteld, omvat de ontwikkeling van het woongebied op de rand van het centrum van Genk.

Voor wat betreft het aspect infiltratie kunnen de schadelijke effecten worden ondervangen indien de aanvraag minstens voldoet aan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening van 1 oktober 2004 inzake hemelwaterputten e.a. (GSV). Verder moet voldaan worden aan art. 6.2.2.1.2 § 4 van Vlarem II met betrekking tot de afvoer van hemelwater, doelstelling 6° a) opgenomen in art. 5 van het decreet integraal waterbeleid en het concept ‘vasthouden-bergen-afvoeren’ dat opgenomen is in de waterbeleidsnota en de bekkenbeheerplannen. Prioriteit moet uitgaan naar hergebruik van hemelwater, en vervolgens naar infiltratie boven buffering met vertraagde afvoer. De GSV zal toegepast worden en de nieuwe gebouwen worden van een groendak voorzien.

Met betrekking tot de waterkwaliteit wordt aangegeven dat het gebied behoort tot het centraal gebied volgens het zoneringsplan. Op basis van de

informatie van de VMM is de vuilvracht van de woningen gelegen in de Grotestraat aangesloten op een gemengd rioleringstelsel en wordt deze gezuiverd op de RWZI Genk. We gaan er vanuit dat het zoneringsplan en de bepalingen van Vlarem m.b.t. de sanering van het afvalwater strikt worden gerespecteerd. In dat opzicht willen we reeds aangeven dat indien er nieuwe riolering wordt aangelegd dit eveneens dient te gebeuren volgens de richtlijnen vermeld in de code van goede praktijk.

Aangezien er geen effecten worden weergegeven m.b.t. het grondwaterstromingspatroon wordt aangenomen dat er geen belangrijke bemalingen zullen plaatsvinden bij de realisatie van het plan. Indien dit echter momenteel niet geweten is, moet het effect van bemalingen en eventueel milderende maatregelen mee opgenomen worden bij de bespreking in het hoofdstuk over water. Bij gebrek aan concrete dimensies, kunnen indicatieve effecten worden uitgewerkt om een potentieel effect in te schatten. Een andere mogelijkheid is dat de voorwaarde wordt opgenomen dat grote ondergrondse constructies met bijhorende bemalingen, niet zijn toegelaten.

Besluit

De screeningsnota wordt voorwaardelijk gunstig geadviseerd en is in overeenstemming met de doelstellingen en beginselen van het decreet integraal waterbeleid indien het aspect grondwaterstroming nog wordt bekeken.”

8. Nadat bij haar een aangepast screeningsdossier werd ingediend, beslist de dienst Mer bij het derde bestreden besluit van 7 september 2010 “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een planMER niet nodig is”. In dit besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“Het aangevulde screeningsdossier (i.e. het ‘verzoek tot raadpleging’) bevat de nodige informatie over het voorgenomen plan en heeft de relevante milieudisciplines op voldoende wijze besproken. Na de tweede adviesronde geven alle adviesinstanties een gunstig advies. De adviesinstanties zijn het eens met de conclusies van de screeningsnota dat het plan geen aanzienlijke effecten op het milieu zal veroorzaken. Op de gemaakte opmerkingen en vragen werd op voldoende wijze ingegaan in de aanvullende nota’s.”

9. Op 16 september 2011 wordt een plenaire vergadering gehouden betreffende het voorontwerp van gemeentelijk RUP “Grotestraat Zuid-Oost”.

10. Bij besluit van de gemeenteraad van de stad Genk van 15 maart 2012 wordt het ontwerp van gemeentelijk RUP “Grotestraat Zuid-Oost” voorlopig vastgesteld.

11. Er wordt een openbaar onderzoek georganiseerd van 2 mei 2012 tot en met 30 juni 2012, waarbij ook het screeningsdossier en de derde bestreden beslissing ter inzage worden gelegd.

Er worden drie bezwaarschriften ingediend, waaronder een bezwaarschrift van de raadsman van de verzoekende partijen.

12. De gemeentelijk commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) behandelt de uitgebrachte adviezen en bezwaren en brengt op 27 september 2012 advies uit.

13. Bij het tweede bestreden besluit van 25 oktober 2012 stelt de gemeenteraad van de stad Genk het gemeentelijk RUP “Grotestraat Zuid-Oost” definitief vast.

In de toelichtingsnota wordt het volgende gesteld met betrekking tot het advies van de VMM van 30 juli 2010:

“VMM Afdeling Operationeel Waterbeheer
[...]

Aangezien er geen effecten worden weergegeven met betrekking tot het grondwaterstromingspatroon wordt aangenomen dat er geen belangrijke bemalingen zullen plaatsvinden bij de realisatie van het plan. Indien dit echter momenteel niet geweten is, moet het effect van bemalingen en eventueel milderende maatregelen mee opgenomen worden bij de bespreking in het hoofdstuk over water. Bij gebrek aan concrete dimensies kunnen indicatieve effecten worden uitgewerkt om een potentieel effect in te schatten. Een andere mogelijkheid is dat opgenomen wordt dat grote ondergrondse constructies met bijhorende bemalingen niet worden toegelaten.

Verwerking

De screeningsnota zal niet aangevuld worden, maar in de verdere uitwerking van het RUP wordt deze opmerking uiteraard meegenomen.

In het gebied wordt immers ‘ondergronds’ parkeren toegelaten. Dit ‘ondergronds’ moet echter geïnterpreteerd worden aangezien de gebouwen

en de parkings min of meer in de helling worden ingeschoven. Dit ondergronds parkeren is dus niet per definitie een volledige afgraving (met bijhorende bemaling) onder het bestaande maaiveld.

In de toelichtingsnota en daarna ook in de stedenbouwkundige voorschriften zal dit aspect verder uitgewerkt worden. Indien nodig, worden milderende maatregelen opgenomen die worden vastgelegd in de voorschriften of wordt een andere oplossing voor het parkeren gezocht (bijvoorbeeld in de gebouwen maar niet ondergronds) zodat bemalingen verboden kunnen worden. Hiervoor wordt bij de verdere uitwerking van het voorontwerp contact opgenomen met de VMM.”

14. Bij het eerste bestreden besluit van 3 januari 2013 keurt de deputatie van de provincieraad van Limburg het gemeentelijk RUP “Grotestraat Zuid-Oost” gedeeltelijk goed. Het zinsdeel “... ondergrondse of gesloten...” onder artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt van goedkeuring uitgesloten en doorstreept.

Aangaande deze gedeeltelijke goedkeuring stelt het eerste bestreden besluit:

“Overwegende dat het plangebied niet gelegen is in overstromingsgevoelig gebied; deels gelegen is in weinig en deels in matig gevoelig gebied voor wat betreft grondwaterstromingsgevoeligheid en gelegen is in infiltratiegevoelig gebied; dat volgende conclusie gesteld wordt : ‘Gezien de toename van de bebouwde en verharde oppervlakte vrij groot zal zijn, valt uit bovenstaande elementen af te leiden dat bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning echter toch het advies van de bevoegde instanties dient aangevraagd te worden.’;

Overwegende dat de ruimte die voor water moet gecreëerd worden, onder de vorm van open waterbergingszones binnen elk van de voorgestelde zoneringen van het RUP mogelijk moet zijn, dat binnen de stedenbouwkundige voorschriften de aanleg van ondergrondse of gesloten buffervolume echter als verplichting wordt opgenomen, dat daarom het zinsdeel ‘... ondergrondse of gesloten...’ onder artikel 6, titel ‘oppervlaktewater’ doorstreept wordt en van goedkeuring uitgesloten wordt.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ten aanzien van de derde bestreden beslissing

Standpunt van de partijen

15. De tweede verwerende partij werpt een exceptie op waarin ze aanvoert dat het beroep onontvankelijk is ten aanzien van het derde bestreden besluit, stellende dat de beslissing van de dienst Mer geen enkele invloed heeft op de rechtspositie van de verzoekende partijen en bijgevolg geen aanvechtbare rechtshandeling is.

16. De verzoekende partijen repliceren in de memorie van wederantwoord dat de beslissing van de dienst Mer “de totstandkoming van het RUP zonder voorafgaand plan-MER in de weg [diende] te staan”. “Door dat niet te doen” heeft de derde bestreden beslissing volgens de verzoekende partijen wel degelijk rechtsgevolgen doen ontstaan waardoor hun rechtspositie werd gewijzigd.

Beoordeling

17. De derde bestreden beslissing is voorbereidend ten aanzien van de vaststelling en de goedkeuring van het RUP. Als zodanig is ze in beginsel alleen voor vernietiging vatbaar in zoverre ze het karakter van een voorbeslissing heeft, wat vereist dat ze eigen, dadelijk werkende rechtsgevolgen, die de eindbeslissing definitief in rechte determineren, heeft. Dit is te dezen niet het geval. De opmerking van de verzoekende partijen dat de beslissing van de dienst Mer “de totstandkoming van het RUP zonder voorafgaand plan-MER in de weg [diende] te staan”, impliceert niet dat deze beslissing de genoemde rechtsgevolgen voor de verzoekende partijen heeft. Overigens belet niets de verzoekende partijen om zich, ter ondersteuning van hun beroep tegen het bestreden plan, te beroepen op eventuele onregelmatigheden die zouden zijn begaan bij de totstandkoming van de screeningsbeslissing.

De exceptie is gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk wat het derde bestreden besluit betreft.

B. Beslissing tot in rechte treden

Uiteenzetting van de exceptie

18. De tweede verwerende partij werpt op dat de beslissing tot in rechte treden van de eerste verzoekende partij enkel betrekking heeft op het eerste bestreden besluit, zodat de vordering onontvankelijk is ten aanzien van het tweede bestreden besluit bij gebreke aan een uitdrukkelijke beslissing van het bevoegde orgaan.

Beoordeling

19. De verzoekende partijen voegen bij het verzoekschrift een beslissing van de raad van bestuur van de eerste verzoekende partij van 22 april 2013 waarbij beslist wordt tot het instellen van een beroep tot nietigverklaring tegen “de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 3 januari 2013 houdende de gedeeltelijke goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Grotestraat Zuid-Oost’ dat definitief werd vastgesteld door de gemeenteraad van Genk in zitting van 25 oktober 2012”. In tegenstelling tot wat de tweede verwerende partij voorhoudt, dient uit de voormelde bewoordingen te worden opgemaakt dat zowel een beroep tot nietigverklaring tegen de beslissing van de deputatie als tegen de gemeenteraadsbeslissing wordt beoogd.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

20. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending van de artikelen 4.1.1, §1, 4°, 4.2.1 en 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’, van artikel 2, §1, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’ en van artikel 2.2.14, §5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VRCO), alsook uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In de toelichting bij het middel verwijzen de verzoekende partijen naar het advies van de VMM van 30 juli 2010 en doen ze gelden dat de screeningsnota niet werd aangevuld “met datgene wat de VMM heeft geadviseerd, [met name] de noodzaak van een studie over het effect van bemalingen en [eventuele] milderende maatregelen dienaangaande”. Nergens wordt bevestigd dat er geen belangrijke bemalingen zullen plaatsvinden bij de realisatie van het plan, terwijl dit volgens de verzoekende partijen “precies de aanname is van de VMM om een gunstig advies te verlenen”. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat de verwerende partijen zich hierbij niet kunnen verschuilen achter “de gratuite bewering” dat die informatie op heden niet gekend zou zijn, aangezien de VMM in haar advies gesteld heeft dat in dat geval indicatieve effecten kunnen worden uitgewerkt om een potentieel effect in te schatten of dat opgenomen kan worden dat grote ondergrondse constructies met bijhorende bemalingen niet worden toegelaten.

Door voorbij te gaan aan de vraag of er belangrijke bemalingen zullen plaatsvinden en desgevallend het effect van die bemalingen en eventuele

milderende maatregelen te beoordelen, is de dienst Mer volgens de verzoekende partijen “op kennelijk onredelijke en onzorgvuldige wijze” tot haar besluit gekomen. Minstens had de dienst Mer moeten aangeven waarom de veronderstelling van de VMM in verband met de afwezigheid van bemalingen kon worden aanvaard en waarom de VMM het al dan niet bij het rechte eind had, zeker nu het screeningsdossier net op verzoek van de dienst Mer werd aangevuld met het advies van de VMM. De verzoekende partijen zien hierin een schending van de materiële motiveringsplicht, de aangehaalde bepalingen van het DABM en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Tevens voeren de verzoekende partijen aan dat hun bezwaar op dit punt niet pertinent en alleszins niet afdoende werd beantwoord, waardoor artikel 2.2.14, §5, VCRO werd geschonden.

Voorts menen de verzoekende partijen dat de dienst Mer onzorgvuldig heeft gehandeld door bij gebrek aan concrete inrichtingsvoorstellen voor wat betreft de grondoppervlakte van de gebouwen en de verharding en louter op basis van een schetsontwerp te besluiten dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

De verzoekende partijen voeren aan dat het “contradictorisch” is in een beslissing inzake de noodzaak tot opmaak van een plan-MER enerzijds te stellen dat “milderende maatregelen inzake de gewijzigde afstromingshoeveelheid” mogelijks nodig zijn, en vervolgens te besluiten “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”. Het is immers het plan-MER dat de plannende overheden ter zake deskundig moet voorlichten.

De verzoekende partijen besluiten dat de beslissing van de dienst Mer onwettig is en dat deze onwettige beslissing de rechtsgeldigheid van het RUP aantast.

21. De eerste verwerende partij verwijst in haar memorie van antwoord naar het gevoerde onderzoek naar de milieueffecten, zoals het zijn neerslag vond in de screeningsnota, het besluit van de dienst Mer van 7 september 2010 en de toelichtingsnota bij het bestreden RUP. Ze doet gelden dat de Raad van State zich niet in de plaats kan stellen van de dienst Mer en enkel kan nagaan of de dienst Mer wettig tot haar beslissing is kunnen komen. Volgens de eerste verwerende partij is “op het eerste zicht van het screeningsdossier alleen al duidelijk dat dit het resultaat was van een degelijk onderzoek, met juiste feitenbeoordeling én redelijke conclusies”. Voorts blijkt uit de toelichtingsnota bij het bestreden RUP dat de bevindingen van de VMM verwerkt werden bij de verdere milieuscreening en onderbouwing van het RUP. De eerste verwerende partij meent dat het middel voortgaat op een verkeerde, minstens onvolledige lezing van het advies van de VMM. Geenszins wordt aangetoond dat het besluit van de dienst Mer onjuist of onredelijk zou zijn in het licht van de screeningsnota en de elementen van de zaak. Ten slotte stelt de eerste verwerende partij dat het bezwaar van de verzoekende partijen zowel door de Gecoro als de gemeenteraad op afdoende gemotiveerde wijze werd weerlegd.

22. Ook de tweede verwerende partij antwoordt dat het in de eerste plaats aan de dienst Mer toekomt om te bepalen of het voorgenomen plan al dan niet aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de Raad van State zijn beoordeling niet in de plaats kan stellen van die van de dienst Mer. Voorts doet ze gelden dat in navolging van het advies van de VMM in de toelichtingsnota duidelijk wordt gesteld dat er effectief geen belangrijke bemalingen zullen plaatsvinden. Dit oordeel wordt op geen enkel ogenblik door de verzoekende partijen ter discussie gesteld, “wat impliceert dat zij dit motief niet in twijfel kunnen trekken”. De toelichtingsnota gaat verder ook uitvoerig in op het aspect “water”. De tweede verwerende partij verwijst dienaangaande ook naar het advies van de Gecoro. Er bestond geen enkele rechtsplicht om de screeningsnota aan te vullen met een aparte studie naar het effect van bemalingen en eventuele milderende maatregelen. Ook de ingeroepen schending van de motiveringsplicht kan niet worden aanvaard. De motiveringsplicht reikt niet zo ver dat moet worden geantwoord op elk argument van het bezwaar. Het volstaat

dat de bezwaarindiener begrijpt waarom zijn bezwaar niet wordt aangenomen, wat te dezen het geval is. De tweede verwerende partij zet uiteen dat de dienst Mer helemaal niet is voorbijgegaan aan het vraagstuk van de ernstige bemalingen. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat de dienst Mer diende aan te geven waarom de aanname van de VMM in verband met de afwezigheid van bemalingen kon worden aanvaard en waarom de VMM het niet bij het rechte eind zou hebben gehad waar zij stelt dat het effect van bemalingen en eventuele milderende maatregelen toch moest worden opgenomen in de screening, doelen zij op de formelemotiveringsplicht, die niet van toepassing is op de besluiten van de dienst Mer. De dienst Mer heeft naar recht en redelijkheid beslist dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten veroorzaakt. Ten slotte merkt de tweede verwerende partij op dat de verzoekende partijen in hun betoog artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften uit het oog verliezen.

23. De derde verwerende partij voert aan dat de dienst Mer net bijzonder zorgvuldig heeft gehandeld door het dossier in eerste instantie onvolledig te verklaren en in ondubbelzinnige bewoordingen te stellen dat het advies van de VMM noodzakelijk was. De premisse van de VMM dat er geen belangrijke bemalingen zullen plaatsvinden is verre van onredelijk en wordt door de plannende overheid bevestigd door in de toelichtingsnota te stellen dat, gelet op de specifieke fysieke gesteldheid van het terrein, er geen volledige afgraving nodig is om “ondergronds” parkeren mogelijk te maken. De VMM heeft slechts ten overvloede opgemerkt dat, indien er toch belangrijke bemalingen zouden moeten plaatsvinden, het effect hiervan in kaart zal moeten worden gebracht. De “slotsom” is volgens de derde verwerende partij evenwel dat belangrijke bemalingen niet te verwachten zijn. In deze optiek is de ontheffingsbeslissing van de dienst Mer verre van onredelijk. Hetzelfde kan volgens de derde verwerende partij gezegd worden over de opmerking van de verzoekende partijen aangaande te verwachten verhardingen. In het advies van de VMM werd aangegeven dat zal moeten worden voldaan aan de gewestelijke verordening inzake hemelwaterputten. In de toelichtingsnota wordt dit principe herhaald. Milderende maatregelen worden evenwel niet uitgesloten, maar daarvoor wordt terecht verwezen naar de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag die hoe dan ook zal

moeten worden ingediend als het plan zou worden gerealiseerd. Dergelijke houding is verre van onredelijk. Ten slotte merkt ook de derde verwerende partij op dat de Raad van State ter zake slechts over een beperkt wettigheidsstoezicht beschikt.

24. In de memorie van wederantwoord hernemen de verzoekende partijen het middel en delen zij het op in twee onderdelen.

In een eerste middelonderdeel herhalen de verzoekende partijen dat wordt voorbijgegaan aan het advies van de VMM, vermits de screeningsnota niet werd aangevuld met een studie over het effect van bemalingen en eventuele milderende maatregelen dienaangaande en nergens wordt bevestigd dat er geen belangrijke bemalingen zullen plaatsvinden bij de realisatie van het plan. In zoverre ter weerlegging van dit middel wordt verwezen naar de toelichtingsnota in de versie van oktober 2012, merken de verzoekende partijen op dat deze dateert van na de beslissing van de dienst Mer en “niet [kan] worden ingezien waarom gegevens die pas na de totstandkoming van de beslissing van de dienst Mer gekend zijn, de wettige totstandkoming van die beslissing zouden kunnen aantonen”. Voorts voeren de verzoekende partijen aan dat de toelichtingsnota in het midden laat of er al dan niet grondbemalingen nodig zullen zijn. De verzoekende partijen doen gelden dat “[h]et minste wat van de dienst MER kan worden verwacht, is dat zij uitdrukkelijk uitspraak doet over de voorbehouden die de VMM in haar advies heeft geformuleerd”. De dienst Mer is hier evenwel geheel aan voorbijgegaan. De verzoekende partijen betwisten dat de opmerking van de VMM dat het effect van bemalingen en eventueel milderende maatregelen mee opgenomen moet worden bij de bespreking slechts “ten overvloede” zou gelden. Tevens werpen zij op dat de beoordeling inzake de milieueffecten toekomt aan de dienst Mer, en niet aan de gemeenteraad of de deputatie, zodat geen rekening kan worden gehouden met “datgene wat er op latere datum in de toelichtingsnota hierover wordt gesteld”. De verzoekende partijen voeren voorts aan dat de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord ten onrechte beweert dat er geen belangrijke bemalingen zullen plaatsvinden, nu blijkt dat er hierover nog steeds twijfel bestaat. In zoverre de gemeenteraad, de Gecoro en de

deputatie stellen dat de watertoets kan doorgeschoven worden naar het ogenblik van de beoordeling van de stedenbouwkundige vergunningsaanvragen, geven zij volgens de verzoekende partijen toe dat er geen inzicht is omtrent de mate van bemaling.

Het tweede onderdeel betreft het argument dat de dienst Mer onzorgvuldig heeft gehandeld door bij gebrek aan concrete inrichtingsvoorschriften en louter op basis van een schetsontwerp te besluiten dat het plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat dit oordeel “contradictorisch” is, nu tevens wordt gesteld dat milderende maatregelen inzake de afstromingshoeveelheid mogelijks nodig zijn. De verzoekende partijen merken ook hier op dat de onwettigheid van de beslissing van de dienst Mer niet kan worden ongedaan gemaakt door “ontwikkelingen en uitweidingen” in navolgende administratieve fases en beslissingen.

Beoordeling

25. In het middel betwisten de verzoekende partijen in wezen de intrinsieke degelijkheid van de milieuscreening zoals goedgekeurd door de dienst Mer.

De Raad van State is niet bevoegd zijn beoordeling wat betreft de MER-screening in de plaats te stellen van de dienst Mer. In de uitoefening van de hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd na te gaan of de dienst Mer op grond van juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen, te dezen dat “het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een planMER niet nodig is”.

26. De verzoekende partijen menen dat onvoldoende rekening werd gehouden met het advies van de VMM van 30 juli 2010 en dat meer bepaald “de screeningsnota niet [werd] aangevuld met datgene wat de VMM heeft geadviseerd, [met name] de noodzaak van een studie over het effect van bemalingen en [eventuele] milderende maatregelen dienaangaande”.

Vooreerst dient te worden vastgesteld dat de voormelde kritiek van de verzoekende partijen gebaseerd is op een verkeerde lezing van het advies van de VMM.

Uit dit advies volgt immers niet dat de screeningsnota imperatief had dienen te worden aangevuld met een studie omtrent het effect van bemalingen en met milderende maatregelen dienaangaande. In het advies van de VMM van 30 juli 2010 wordt immers in eerste instantie gesteld dat “[a]angezien er geen effecten worden weergegeven m.b.t. het grondwaterstromingspatroon [...] aangenomen [wordt] dat er geen belangrijke bemalingen zullen plaatsvinden”. Het feit dat de VMM daar onmiddellijk aan toevoegt dat “[i]ndien dit echter momenteel niet geweten is”, het effect van de bemalingen en eventueel milderende maatregelen mee opgenomen moeten worden bij de bespreking in het hoofdstuk water, leidt niet tot de door verzoekende partijen voorgestane lezing van het advies.

De VMM steunt zich voor haar conclusie op wat dienaangaande in de screeningsnota werd gesteld:

“Gewijzigd grondwaterstromingspatroon

Het plangebied is deels gelegen in matig gevoelig (type 2) voor grondwaterstromingen en deels in weinig gevoelig (type 3) voor grondwaterstromingen.

Over de exacte omvang van de ondergrondse constructies kan het schetsontwerp geen uitspraak doen; dit zal pas blijken uit de stedenbouwkundige vergunning.

Voor type 2-gronden is een positieve uitspraak mogelijk als de diepte minder is als 5.00 m of de horizontale lengte minder is dan 100 m. Voor type 3-gronden is dat mogelijk als de diepte minder is als 10.00 m of de horizontale lengte minder is dan 100 m. In het RUP zal vermoedelijk wel het advies van de adviesverlenende instanties opgevraagd moeten worden.”

Bij de “verwerking” van het advies van de VMM in de toelichtingsnota wordt bevestigd dat “[d]it ‘ondergronds’ [...] echter geïnterpreteerd [moet] worden aangezien de gebouwen en de parkings min of meer in de helling worden ingeschoven” en dat “[d]it ondergronds parkeren [...] dus niet per definitie een volledige afgraving (met bijhorende bemaling) onder

het bestaande maaiveld [is]”. De tweede verwerende partij merkt terecht op dat dit oordeel door de verzoekende partijen niet wordt betwist.

Bovendien blijkt uit de geciteerde passage uit de screeningsnota dat bij gebrek van concrete dimensies, indicatieve effecten of maatregelen werden opgenomen in de screeningsnota, waarbij een onderscheid gemaakt werd tussen type 2-gronden en type 3-gronden met aanduiding van de afmetingen die als aanvaardbaar kunnen worden beschouwd. Dit is ook wat in het advies van de VMM gesuggereerd werd, waar zij stelt dat “[b]ij gebrek aan concrete dimensies, [...] indicatieve effecten [kunnen] worden uitgewerkt om een potentieel effect in te schatten.”

Bij de “verwerking” van het advies van de VMM in de toelichtingsnota wordt tevens gesteld dat dit aspect verder zal uitgewerkt worden in de toelichtingsnota en daarna ook in de stedenbouwkundige voorschriften en dat “[i]ndien nodig, [...] milderende maatregelen [worden] opgenomen die worden vastgelegd in de voorschriften of [...] een andere oplossing voor het parkeren [wordt] gezocht (bijvoorbeeld in de gebouwen maar niet ondergronds) zodat bemalingen verboden kunnen worden”. Dit blijkt ook te zijn gebeurd, nu artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften werd gewijzigd onder meer op het vlak van “parkeren” en “oppervlaktewater”. Waar aanvankelijk was ingeschreven dat bovengronds parkeren niet vergunbaar is en normen werden bepaald omtrent parkeerplaatsen te realiseren binnen het bouwvolume, werden deze bepalingen geschrapt naar aanleiding van de definitieve vaststelling van het plan.

De dienst Mer kon in redelijkheid besluiten dat op voldoende wijze werd ingegaan op de gemaakte opmerkingen.

27. Vervolgens uiten de verzoekende partijen kritiek op de volgende overwegingen uit de screeningsnota:

“Gewijzigde afstromingshoeveelheid

Het RUP voorziet in de ontwikkeling van het woongebied met verschillende types van bebouwing alsook de aanleg van pleinen, parking en wegenis.

Het plangebied stroomt af naar de Dorpsbeek, een onbevaarbare waterloop van 2^{de} categorie ten noorden van het plangebied.

De exacte totale toename van de horizontale dakoppervlakte van de gebouwen en de verharding zal pas duidelijk worden bij de vergunningsaanvraag. Indien de totale toename minder dan de 0,1 ha bedraagt dan is een positieve uitspraak mogelijk, gezien in de voorschriften wordt opgenomen dat de ‘gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater’ van toepassing is..

Bedraagt de totale toename van de horizontale dakoppervlakte van de gebouwen en de verharding van het project meer dan 0,1 ha dan moet het advies van de bevoegde adviesinstantie ingewonnen worden.

Het plangebied is ongeveer 3 ha groot en zoals uit de visie en het schetsontwerp blijkt, zal er een groot deel van de grondoppervlakte verhard en bebouwd worden. Daaruit kan afgeleid worden dat inzake de gewijzigde afstromingshoeveelheid het advies van de desbetreffende adviesinstanties zal moeten ingewonnen worden om indien nodig milderende maatregelen op te nemen voor het project.

Conclusie

[...]

Gewijzigde infiltratie naar het grondwater

Het volledige plangebied is infiltratiegevoelig (doorlatende bodem). Zoals reeds gesteld bij de gewijzigde afstromingshoeveelheid, zal indien de bijkomende oppervlakte verharding en bebouwing meer dan 0,1 ha bedraagt, het advies moeten ingewonnen worden bij de bevoegde instanties. Voor dit plangebied zal bijgevolg advies ingewonnen moeten worden.

[...]

Gezien de toename van de bebouwde en verharde oppervlakte vrij groot zal zijn (af te leiden uit het schetsontwerp zoals toegevoegd in deze nota), valt uit bovenstaande elementen af te leiden dat bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning echter toch het advies van de bevoegde instanties dient aangevraagd te worden.”

De verzoekende partijen voeren aan dat de dienst Mer onzorgvuldig heeft gehandeld door zonder concrete inrichtingsvoorschriften voor wat betreft de dakoppervlakte van de gebouwen en de verharding en louter op basis van een schetsontwerp te besluiten dat het plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen. Een gelijkaardig bezwaar van de verzoekende partijen werd door de Gecoro als volgt beantwoord:

“2. De stelling dat de dienst MER onzorgvuldig gehandeld heeft op basis van een inrichtingsschets en niet op basis van concrete plannen, kan niet

bijgetreden worden, daar de inrichtingsschets een vertaling is van een maximale bebouwde invulling van het gebied.

Bovendien het arrest van raad van state nr 214.211 van 28 juni, Casier is hier zeer duidelijk:

[...].”

De verzoekende partijen tonen niet aan dat de wijze van beoordelen, waarbij wordt uitgegaan van een inrichtingsschets die een vertaling is van een maximale bebouwde invulling van het gebied, onredelijk is. Bij het doorvoeren van de watertoets kan de bevoegde overheid inderdaad redelijkerwijze enkel rekening houden met elementen en omstandigheden die haar op dat ogenblik reeds bekend zijn of kunnen zijn. Enige onzorgvuldigheid of onredelijkheid op dat vlak is dan ook niet aangetoond.

28. Ten slotte voeren de verzoekende partijen aan dat het contradictoir is te stellen dat milderende maatregelen inzake de gewijzigde afstromingshoeveelheid mogelijks nodig zijn en vervolgens te besluiten dat het plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieueffecten.

Een gelijkaardig bezwaar van de verzoekende partijen werd door de Gecoro als volgt beantwoord:

“De bezwaarindiener stelt dat het advies van de cel MER contradictoir is en verwijst naar de stelling van mogelijks onontbeerlijk.

In het schrijven van de dienst Mer wordt dit nergens vermeld, onderbouwd of gemotiveerd dat milderende maatregelen ‘mogelijks onontbeerlijk’ zijn.

De bezwaarindiener stelt dat het formuleren van milderende maatregelen in se inhoudt dat er significante milieueffecten zijn en dus onterecht een ontheffing van plan-MER is verleend door de cel MER. Het sleutelwoord is hier echter significant. Op basis van de screening heeft de cel MER geoordeeld dat de ontwikkeling van het RUP, geen significante milieueffecten tot gevolg heeft en aldus niet MER-plichtig is.

Tevens is de stelling dat het ontwerp en dus de ontwerper milderende maatregelen formuleert uitgaande van mogelijke onontbeerlijke negatieve effecten een foutieve aanname. De milderende maatregelen zijn voort gevloeid uit de doelstelling van het RUP om een kader te scheppen voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling [...], waarbij een integrale oplossing alsook het bekomen van een hoge woonkwaliteit in relatie tot de natuurlijke structuur, voorop staat.

In kader van de screening wordt op basis van de gekende gegevens op voldoende wijze aangetoond dat het oppervlaktewater binnen de grenzen

van RUP op een duurzame wijze kan verbruikt, gebufferd en/of geïnfiltreerd worden en dit niet enkel conform de gewestelijke verordening, maar tevens conform de goede praktijk van afwatering, die de rioolbeheerder infrax hanteert.

De milderende maatregelen worden zoals de bezwaarindiener aanhaalt, niet enkel onderbouwd en gemotiveerd, maar tevens juridisch vastgelegd in de stedenbouwkundige voorschriften, meer bepaald in het artikel 6 ‘Bepalingen in verband met duurzaamheid’. Desbetreffend voorschrift is in kader van het openbaar onderzoek, naar aanleiding van het advies van de provincie Limburg (dienst waterlopen) bijgesteld en verder gedetailleerd. De problematiek van het oppervlaktewater wordt dus niet, zoals de bezwaarindiener stelt, integraal doorverwezen naar het vergunningsbeleid, maar reeds binnen het RUP op voldoende wijze verordenend afgedwongen.”

De verzoekende partijen betrekken de weerlegging van dit bezwaar nergens bij hun middel en tonen derhalve de onredelijkheid of de onjuistheid van deze weerlegging niet aan.

29. De conclusie is dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de dienst Mer op basis van onjuiste feitelijke gegevens of op onredelijke wijze tot het besluit zou zijn gekomen “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een planMer niet nodig is”.

30. Het enig middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien september 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust