

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.359 van 11 oktober 2017
in de zaak A. 217.954/X-16.464.**

In zake : Georges COENEN
woonplaats kiezend te 3590 Diepenbeek
Kapelstraat 28

tegen :

de GEMEENTE DIEPENBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Andy Beelen
kantoor houdend te 3740 Bilzen
Grensstraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 december 2015, strekt tot de nietigverklaring van het bij het besluit van de gemeenteraad van Diepenbeek van 21 september 2015 definitief vastgestelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Verruimd Centrum”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 234.443 van 19 april 2016 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

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

De verwerende partij en verzoeker hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 juni 2017.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die verschijnt, en advocaat Greet Louwet, die *loco* advocaat Andy Beelen verschijnt voor de 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

3.1. Het centrum van de gemeente Diepenbeek situeert zich ten zuiden van de spoorweg Hasselt-Luik. De twee belangrijkste verkeerswegen doorheen deze kern zijn de N2 (Kapelstraat-Wijkstraat), die van west naar oost loopt, en de N76d (Stationsstraat-Varkensmarkt) die van noord naar zuid loopt.

Verzoeker woont vlakbij het kruispunt van de twee voornoemde verkeerswegen. Hij is eigenaar van het terrein dat zich uitstrekt vanaf zijn woning aan de Kapelstraat tot een diepte van ongeveer 120 meter noordwaarts (hierna: verzoekers terrein). Het achterste deel van verzoekers terrein maakt deel uit van

een onbebouwd terrein ten westen van de Stationsstraat (het terrein ten westen van de Stationsstraat).

3.2. Het op 7 maart 2005 door de gemeenteraad van Diepenbeek aangenomen bijzonder plan van aanleg “centrum Diepenbeek” (hierna: het BPA) legt voor het terrein ten westen van de Stationsstraat volgend bestemmingsvoorschrift op:

“Art. 10. Woonzone C1 – gesloten bebouwing en C2 – halfopen bebouwing

[...]

Bestemming: gezinswoningen
Eén nevenbestemming (vrij beroep of dienst) per pand of perceel kan op het gelijkvloers met een maximum van 80 m².
Winkels zijn verboden [...]”.

3.3. Aan de overzijde van de Kapelstraat, recht tegenover verzoekers terrein, ligt achter het ongeveer twintig meter diepe huizenblok een terrein dat door het BPA tot tuinzone bestemd is (hierna: het terrein ten zuiden van de Kapelstraat).

3.4. Ten westen van verzoekers terrein ligt een onbebouwd terrein (hierna: het terrein ten westen van de Spoorstraat) dat volgens het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan Hasselt-Genk grotendeels in bufferzone is gelegen.

3.5. Ter verduidelijking is hierna een schematische weergave van de toestand ter plaatse opgenomen.



4. Begin 2011 maakt de verwerende partij een voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Integrale herziening en uitbreiding BPA verruimd centrum” op.

5. In mei 2011 wordt een nota opgemaakt (hierna: de screeningsnota van 2011) waarin wordt geanalyseerd of voor het in het vorige randnummer genoemde GRUP een plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) moet worden opgemaakt.

De screeningsnota van 2011 gaat enkel in op vijf zones waarin volgens de nota de bestaande bestemmingen worden gewijzigd:

- De Zigeuner;
- Omgeving Spoorstraat;
- Binnengebied Dr. J. Grouwelstraat-Nanofstraat;
- Binnengebied Haeneveld;
- Omgeving Postgebouw.

De conclusie in de screeningsnota van 2011 aangaande de noodzaak tot opmaak van een plan-MER luidt:

“5.4. Conclusie

De opmaak van een plan-m.e.r. wordt van rechtswege niet noodzakelijk geacht gezien het plan geen kader vormt voor een project van bijlage 1 of 2 van het uitvoeringsbesluit en gezien de opmaak van een passende beoordeling niet nodig is.

Er worden geen grootschalige bestemmingswijzigingen doorgevoerd via onderhavig RUP. Het RUP vormt een grote projectzone, maar is eerder op te vatten als een overzichtelijk RUP dat opgemaakt wordt om een overzicht te krijgen op de bestaande juridische toestand en de gewenste ontwikkelingen binnen het centrum van Diepenbeek. De gewenste ontwikkelingen zijn voor een groot deel mogelijk binnen de bestemmingen en de voorschriften van het bestaande BPA.

Daarnaast houdt het plan rekening met een aantal gewenste bestemmingswijzigingen. De projectzones waarbinnen effectieve bestemmingswijzigingen zullen gebeuren t.o.v. de planologische toestand of de bestaande toestand zijn echter niet van een dergelijke grootschalige aard dat deze een negatieve impact hebben op het milieu.

Het plan is ons inziens daarom niet plan-m.e.r.plichtig.”

6. Op 16 augustus 2011 concludeert de dienst milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) dat “het voorgenumen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

7. Op 5 september 2014 wordt een plenaire vergadering gehouden omtrent het voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Verruimd Centrum”.

8.1. Het GRUP “Verruimd centrum” wordt voorlopig vastgesteld op 20 oktober 2014.

8.2. Een openbaar onderzoek wordt georganiseerd van 27 oktober 2014 tot 29 december 2014. Verzoeker dient een bezwaarschrift in.

8.3. Op 23 februari 2015 wordt het GRUP “Verruimd centrum” definitief vastgesteld.

9. Bij besluit van de gemeenteraad van 20 april 2015 wordt het voormelde besluit van 23 februari 2015 ingetrokken.

10.1. Bij hetzelfde gemeenteraadsbesluit van 20 april 2015 wordt het GRUP ‘Verruimd centrum’ met onteigeningsplan voorlopig vastgesteld.

10.2. De aanleiding voor de opmaak van het RUP vloeit blijkens de toelichtingsnota voort uit de ontwikkeling van het Spartacusplan:

“Het Spartacusproject, meer bepaald de sneltramlijn 1 van Hasselt naar Maastricht, doorkruist de gemeente net ten noorden van de bestaande treinverbinding en voorziet ook een stopplaats ter hoogte van het huidige treinstation Diepenbeek. Deze bijkomende openbare vervoersontsluiting opent nieuwe perspectieven voor de stationsomgeving van de gemeente. Deze nieuwe perspectieven worden dan ook nader onderzocht in onderhavig RUP.

Tegelijkertijd wordt de stationsomgeving ook in een ruimer perspectief bekeken. Er wordt nader onderzocht hoe deze nieuwe stationsomgeving zich verhoudt tot het bestaande centrum:

- welk functieaanbod (wonen, werken, handel, diensten, ...) zal hier gerealiseerd worden?

- welke relaties tussen de stationsomgeving en het eigenlijke centrum moeten bewerkstelligd worden?

- hoe kunnen beiden elkaar aanvullen en versterken en toch ieder een eigen identiteit uitstralen?

De stationsomgeving is immers geen entiteit op zich maar maakt een geïntegreerd deel uit van het centrum. Het ontwerpend onderzoek beperkt zich bijgevolg niet enkel tot de stationsomgeving maar het hele centrum wordt binnen beschouwing genomen en onderzocht. Dit biedt tegelijkertijd opportuniteiten om ook het bestaande juridische kader voor het centrum aan een verder onderzoek te onderwerpen. Door de jaren heen is er namelijk een veelvoud aan plannen gerealiseerd (BPA's, RUP's, ...), (partiële) herzieningen, masterplannen, ... die in dit RUP onder de loep genomen zullen worden. De plannen worden geëvalueerd, gebundeld en geactualiseerd.

[...]

Besluit

De aanleiding tot de opmaak van dit RUP vloeit voort uit de ontwikkeling van het Spartacusplan. Ten gevolge van dit plan dringt een ontwerpend onderzoek zich op aangaande de relatie tussen de nieuwe, op te

waarden stationsomgeving en het bestaande historisch handelscentrum van Diepenbeek [...]”.

11. Van 27 april 2015 tot 29 juni 2015 wordt over het in het vorige randnummer genoemde voorlopig vastgestelde GRUP een openbaar onderzoek gehouden. Er worden 15 bezwaarschriften ingediend, waaronder één van verzoeker.

12. Op 3 september 2015 verleent de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening een gunstig advies. De bezwaren van verzoeker worden hierin besproken.

13.1. Op 21 september 2015 stelt de gemeenteraad van de gemeente Diepenbeek het GRUP “Verruimd centrum” met onteigeningsplan definitief vast. Dit is het bestreden GRUP.

13.2. Het bestreden GRUP bestemt het terrein ten westen van de Stationsstraat tot zone voor strategisch project “SP2” waarin volgens de stedenbouwkundige voorschriften “naast het wonen [...] volgende ondergeschikte bestemmingen toegelaten [zijn]: horeca, diensten, kleinhandelszaken, gemeenschapsvoorzieningen”.

13.3. Het bestreden GRUP bestemt het terrein ten zuiden van de Kapelstraat tot “zone voor commerciële bijgebouwen” (artikel 22).

14. Van het besluit van 21 september 2015 tot definitieve vaststelling van het GRUP wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 4 november 2015.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

15. De verwerende partij voert aan dat verzoeker niet over het vereiste belang beschikt, nu de percelen van verzoeker reeds gelegen waren binnen het BPA “Centrum” dat ook reeds voorzag in de bestemmingen woonzone, achterbouwzone, zone voor hovingen, zone voor wegenis met erfkarakter en het bestreden GRUP in vergelijkbare bestemmingen voorziet. Verzoeker heeft dit BPA nooit aangevochten en heeft zich derhalve bij de nadelen van dit BPA neergelegd. Verzoeker levert nergens het bewijs van enig nadeel. De bouwmogelijkheden ingevolge het RUP op de percelen van verzoeker zijn eerder een voordeel.

16. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat het bestreden RUP “totaal wat anders voorziet” dan het BPA, zowel wat betreft inrichtingsvoorschriften, te bebouwen oppervlakte en stedenbouwkundige voorschriften.

17. In de laatste memorie volhardt de verwerende partij in haar exceptie. Ze herhaalt dat verzoeker niet aantoont welk nadeel hij lijdt door het bestreden GRUP, dat “in zijn globaliteit” verzoeker tot voordeel strekt.

Beoordeling

18. Het wordt niet betwist dat verzoeker eigenaar is van percelen gelegen binnen het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP. Met het bestreden gemeentelijk RUP worden de inrichtings- en bestemmingsvoorschriften van de percelen van verzoeker gewijzigd. Hierdoor alleen al doet verzoeker in beginsel blijken van het rechtens vereiste belang.

Overigens blijkt dat het bestreden GRUP het terrein ten westen van de Stationsstraat herbestemt tot “SP2”-zone waarin – anders dan onder

gelding van het BPA (randnr. 3.2) – horeca en kleinhandelszaken toegelaten zijn. Het terrein ten zuiden van de Kapelstraat wordt door het bestreden GRUP van tuinzone onder het BPA (randnr. 3.3) tot “zone voor commerciële bijgebouwen” herbestemd. Redelijkerwijze moet worden aangenomen dat deze herbestemmingen griefhoudend zijn voor verzoeker.

19. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het zesde middel

Uiteenzetting van het middel

20. In een zesde middel voert verzoeker de schending aan van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’.

Verzoeker voert aan dat voor het bestreden GRUP een plan-MER screening ontbreekt. Tevergeefs beroept de verwerende partij zich op de screeningsnota van 2011 omtrent het voorgenomen doch afgeblazen GRUP “Integrale herziening en uitbreiding BPA verruimd centrum”, zijnde een ander ruimtelijk uitvoeringsplan dan het bestreden GRUP. Volgens verzoeker heeft de verwerende partij zich bezondigd aan “[h]et onderschuiven van de plan-MER screening van een ander project, vreemd aan het alhier bestreden RUP Verruimd Centrum”.

Verzoeker somt vervolgens een aantal elementen op om aan te tonen dat het bestreden GRUP verschillend is van het ruimtelijk uitvoeringsplan waarover de screeningsnota van 2011 werd opgemaakt. Zo is er in die screeningsnota geen sprake van vier gebieden voor strategische projecten die volgens verzoeker “de grootste oppervlakte met grootste wijzigingen” van het bestreden GRUP uitmaken en de grootste impact hebben. Verzoeker wijst ook op

de “bijzonder bekrompen” nadere omschrijving van de zones die in de screeningsnota van 2011 zijn onderzocht.

21. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij als exceptie op dat het middel niet ontvankelijk is omdat geen precieze rechtsregel wordt aangevoerd. Verzoeker verwijst immers enkel naar het DABM, zonder aanduiding van enig artikel.

Verder ontkent de verwerende partij dat de screeningsnota van 2011 – zoals verzoeker aanvoert – betrekking zou hebben op een “gans ander RUP” en verwijst zij naar het gunstige advies van de provincie Limburg van 26 juni 2015.

22. In de laatste memorie volhardt de verwerende partij in de exceptie van niet ontvankelijkheid van het middel.

Ondergeschikt stelt de verwerende partij dat het niet is omdat bepaalde zones in het nieuwe plan een andere naam hebben gekregen dat tevens vaststaat dat zij in vergelijking met het vroegere plan wat betreft milieueffecten aanzienlijk meer impact gaan hebben. Verzoeker geeft trouwens ook geen voorbeeld van een fundamenteel gewijzigde milieu-impact op basis van het bestreden GRUP, nog minder wordt hiervan concreet bewijs geleverd. De benamingen strategisch woonproject en strategisch project leren bij nazicht op het grafisch plan dat in vergelijking met de situatie onder het vroegere GRUP de starre en rigide bebouwingsstroken zijn verdwenen. De verschillen inzake bouwprogramma zijn veeleer gering.

Beoordeling

23. Verzoeker geeft een voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden rechtsregel en van de wijze waarop die rechtsregel door de bestreden rechtshandeling werd geschonden. Overigens heeft de verwerende partij zich in

haar memorie van antwoord – weze het in ondergeschikte orde – ten gronde op het middel verweerd.

Anders dan de verwerende partij aanvoert, is het middel ontvankelijk.

24. Artikel 4.2.6, §1, DABM luidt:

“§ 1. De initiatiefnemer bezorgt de administratie [...] een afschrift van de volgende documenten :

1° een beschrijving en verduidelijking van het voorgenomen plan of voorgenomen programma, in voorkomend geval met inbegrip van een afbakening van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft; [...]

5° de overeenkomstig artikel 4.2.3, § 2, 2°, en artikel 4.2.3, § 3, door de initiatiefnemer gedane analyse, met inbegrip van de redenen waarom geen plan-MER overeenkomstig dit hoofdstuk moet worden opgemaakt. [...]”

25. In de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP wordt onder “resultaten screeningsnota” verwezen naar de screeningsnota van 2011 waarin gesteld wordt dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

Het blijkt dat de screeningsnota van 2011 en de beslissing van de dienst Mer betrekking hebben op een vorig initiatief, zijnde het GRUP “Integrale herziening en uitbreiding BPA verruimd centrum”.

Dit initiatief dateert van voor de startnota van het bestreden GRUP en wordt in de screeningsnota van 2011 (randnr. 6) omschreven als “een overzichtelijk RUP dat opgemaakt wordt om een overzicht te krijgen op de bestaande juridische toestand en de gewenste ontwikkelingen binnen het centrum van Diepenbeek”.

26. Verzoeker wijst er terecht op dat het bestreden GRUP bestemmingsvoorschriften bevat die niet onderzocht zijn in de screeningsnota van 2011.

Zo bewaart de screeningsnota van 2011 het stilzwijgen over de herbestemming van het terrein ten zuiden van de Kapelstraat tot “zone voor commerciële bijgebouwen”. De in de screeningsnota van 2011 onderzochte zone “omgeving Stationstraat” blijkt enkel betrekking te hebben op het terrein ten westen van de Spoorstraat, zodat het terrein ten westen van de Stationsstraat geen deel uitmaakt van de in die nota onderzochte zones. Zoals vermeld (randnr. 13.2) kleurt het bestreden GRUP het laatstgenoemde terrein in als zone voor strategisch project “SP2”, waarbinnen – anders dan onder gelding van het BPA – horeca en kleinhandelszaken worden toegelaten.

27. Met verzoeker dient vastgesteld te worden dat het ruimtelijk uitvoeringsplan waarop de screeningsnota van 2011 en de ontheffingsbeslissing van de dienst Mer betrekking hebben, aanzienlijk verschilt van het bestreden GRUP.

Het besluit van de gemeenteraad van Diepenbeek tot definitieve vaststelling van het bestreden GRUP blijkt zich zodoende op een achterhaalde ontheffingsbeslissing te steunen. De dienst Mer is niet in de gelegenheid gesteld om een voor het bestreden GRUP dienstige beoordeling te maken.

Aangezien de door de initiatiefnemer gemaakte analyse van het plan betrekking heeft op een ander plan dan het bestreden GRUP en de dienst Mer zich ook enkel op basis van de screeningsnota van 2011 heeft uitgesproken, dient vastgesteld te worden dat *in casu* geen dienstige ontheffingsbeslissing van de dienst Mer voorligt.

28. Het zesde middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Omvang van de vernietiging

Standpunt van de verwerende partij

29. In de laatste memorie vraagt de verwerende partij in uiterst ondergeschikte orde om de nietigverklaring te beperken tot verzoekers terrein, minstens tot het deel van het grafisch plan gelegen binnen de “zeshoek” gevormd door de Kapelstraat, de Spoorstraat en de Stationsstraat, waarbinnen dit terrein gelegen is. De verwerende partij meent dat verzoeker geen ruimer persoonlijk belang heeft en stelt dat deze zone geografisch en planologisch kan onderscheiden worden van de andere delen binnen het plangebied.

Beoordeling

30. Hiervoor (randnr. 18) is vastgesteld dat de in het bestreden GRUP vervatte herbestemmingen van het terrein ten westen van de Stationsstraat en het terrein ten zuiden van de Kapelstraat tot, respectievelijk, zone “SP2” en “zone voor commerciële bijgebouwen” griefhoudend zijn voor verzoeker. Beide door de verwerende partij in de laatste memorie voorgestelde partiële vernietigingen zouden een deel van de voornoemde zones laten voortbestaan, zodat ze niet de door verzoeker nagestreefde genoegdoening zouden verschaffen.

Bovendien blijkt uit de toelichtingsnota (randnr. 10.2) dat het bestreden GRUP als één geheel werd opgevat, waarbij de plannende overheid zich niet heeft willen beperken tot enkel de stationsomgeving, maar omwille van de samenhang het hele centrum heeft geordend, aangezien de stationsomgeving “immers geen entiteit op zich [is] maar [...] een geïntegreerd deel uit[maakt] van het centrum”.

Om de voorgaande redenen kan niet worden ingegaan op de vraag van de verwerende partij om tot een gedeeltelijke nietigverklaring over te gaan.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van Diepenbeek van 21 september 2015 houdende het definitief vastgestelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Verruimd Centrum”.**
- 2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**
- 3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf oktober 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust