

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.268 van 3 december 2019
in de zaak A. 222.887/X-16.990**

In zake : Christiane ULENAERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist en Lize Vandersteegen
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Graaf van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 augustus 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Bocholt van 27 april 2017 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “KMO-Kanaal”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 oktober 2019.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Van Eynde, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

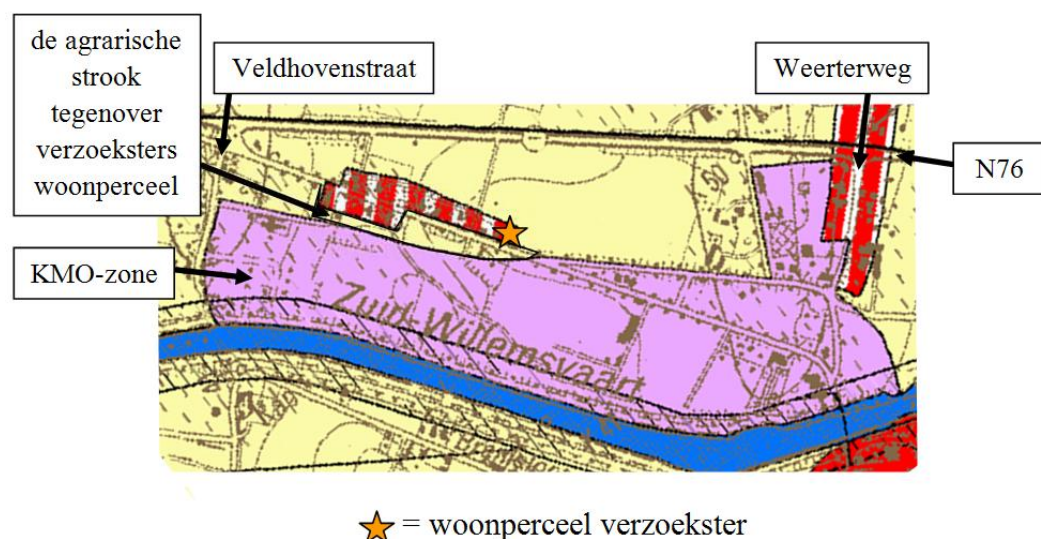
Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoekster woont in de gemeente Bocholt op een perceel (hierna: verzoeksters woonperceel) dat ongeveer in het midden gelegen is van het gebied tussen de Zuid-Willemsvaart, de Veldhovenstraat, de N76 en de Weerterweg. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 22 maart 1978 vastgesteld gewestplan Neerpelt-Bree is van dit gebied ongeveer de helft bestemd als KMO-zone en ongeveer de helft als agrarisch gebied en woongebied met landelijk karakter. Verzoeksters woonperceel ligt in het laatstgenoemde woongebied, met aan de overkant van de straat een strook agrarisch gebied met een oppervlakte van ongeveer 1,2 hectare (hierna: de agrarische strook tegenover verzoeksters woonperceel). Ten oosten van verzoeksters woonperceel bevindt zich een agrarische zone van het gewestplan.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit dit gewestplan, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



3.2. Bij arrest nr. 229.334 van 25 november 2014 vernietigt de Raad van State het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Bocholt van 22 december 2011 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) “KMO-Kanaal” en het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg van 7 juni 2012 houdende de goedkeuring van dit plan.

In dit arrest wordt onder meer het volgende gesteld:

“32. Uit het voorgaande volgt dat conform artikel 4.2.3, § 2, 1°, DABM en het project-MER-besluit en, voor het overige, conform de richtlijnbeoordelingen met rechtstreekse werking, het bestreden gemeentelijk RUP in principe plan-MER-plichtig is.

Het gegeven dat het gewestplan reeds in een zone voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen voorzag, doet op zich geen afbreuk aan de principiële plan-MER-plicht van het gemeentelijk RUP. Overigens dient samen met de verzoekende partijen vastgesteld te worden dat de betreffende zone voor het merendeel nog moet worden ontwikkeld. In de toelichtingsnota wordt in die zin onder meer aangegeven dat het gebrek aan een nadere ordening van het gebied de gestructureerde ontwikkeling van het gebied thans verhindert. Het bestreden gemeentelijk RUP wenst hieraan tegemoet te komen.

Verder bevat noch de screeningsnota, noch de beslissing van de dienst Mer enige aanduidingen betreffende de stelling dat het plan betrekking zou

hebben op een klein gebied op lokaal niveau of op een kleine wijziging, zoals de verwerende partijen thans voorhouden. Het komt niet aan de Raad van State toe om zich in de plaats van de dienst Mer daarover uit te spreken. In de gegeven omstandigheden kan ook niet worden ingegaan op het verzoek in de laatste memorie van de eerste verwerende partij om het gedeelte van het gemeentelijk RUP, bestemd tot para-agrarisch bedrijventerrein, af te splitsen van de rest van het plan.

33. Uit wat voorafgaat, volgt dat de dienst Mer niet kon besluiten dat er geen plan-MER diende te worden opgemaakt.”

3.3. Na deze vernietiging wenst de gemeente Bocholt het gemeentelijk RUP opnieuw vast te stellen. Op 26 augustus 2016 heeft een plenaire vergadering plaats. Op 2 november 2016 wordt een planmilieueffectscreening (hierna: plan-MER-screening) opgemaakt. In die screening wordt onder meer het volgende gesteld:

“Het voorgenomen plan vormt een kader voor een project van bijlage I, II of III van het project-mer-besluit van 10 december 2004 en heeft betrekking op de ruimtelijke ordening. Overeenkomstig artikel 4.2.3. § 2, 1° moet een plan-mer worden opgesteld tenzij het voorgenomen plan het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging van een bestaand plan inhoudt. Uit de hierboven gegeven analyse blijkt dat alle wijzigingen die het voorgenomen plan zal aanbrengen als kleine wijzigingen beschouwd kunnen worden. Een onderzoek naar mer of plan-mer-screening kan bijgevolg volstaan, op voorwaarde dat dit onderzoek aantoonst dat het voorgenomen plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben (art. 4.2.3. § 3 DABM). Het onderzoek naar de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten aan de hand van de criteria zoals omschreven in bijlage I van het DABM wordt gevoerd in het volgende hoofdstuk 6 van dit rapport.”

Aangaande de vraag of het plan een kleine wijziging van een bestaand plan of plannen is, leest men nog het volgende in de screeningsnota:

“5.2.2 Is het plan een kleine wijziging van een bestaand plan of plannen?

Het plangebied heeft actueel 2 hoofdbestemmingen: hoofdcode bedrijvigheid over een (bruto) oppervlakte van 29,3 ha en hoofdcode landbouwgebied over 9,8 ha (6.6 ha voor het alternatief). Een kleine oppervlakte heeft bestemming landelijk woongebied.

Percelen met actuele bestemming ‘bedrijvigheid’

Aan het bestemmingstype bedrijvigheid geeft voorgenomen plan (versie september 2016) een meer gedetailleerde ruimtelijke invulling:

- de ligging van industriële ontsluitingswegen;
- zonering in functie van het type bedrijven: het plan duidt een zoekzone voor watergebonden bedrijven aan;

- de ligging van de vereiste buffers t.o.v. aanpalende woongebieden; Voorts wordt voor een deel de bestemming aangepast aan de actuele invulling:

- percelen met een woning worden omgezet naar woongebied;
- een beekje dat door het plangebied stroomt krijgt de nodige ruimte om wateroverlast te vermijden;
- een zone net na de fietsersbrug [die] kansen biedt voor invulling met een horecazaak (fietscafé bv.) krijgt bestemmingstype recreatie (wonen in het alternatief).
- De zone ten oosten van de Weerterweg krijgt bestemming landbouwgebied

Ontsluitingswegen en buffers zijn ruimtelijke elementen die bij een bestemming van het huidige bestemmingstype ook in het plangebied ontwikkeld zouden kunnen worden. Op korte termijn zou ook de woonfunctie bestendig blijven. Uit deze analyse kan worden besloten dat het voorgenomen plan een detaillering is van de bestemming volgens het gewestplan, rekening houdende met een ruimtelijk structurerend element, nl. een waterloop. De wijzigingen die het voorgenomen plan wil doorvoeren in de oppervlakte van 29,3 ha met actuele bestemming KMO-zone zijn daarom te beschouwen als een kleine wijziging.

Het voorgenomen plan voorziet voor wat de gewestplanbestemming ‘ambachtelijke bedrijven en KMO’s’ betreft dus enerzijds in een verdere detaillering van de reeds bestaande stedenbouwkundige mogelijkheden, en anderzijds in een bevestiging van de bestaande feitelijke toestand. Het plan voert zo kleine wijzigingen door t.o.v. de bestaande toestand (planologische en feitelijke) en beantwoordt aan de term ‘kleine wijziging’.

Percelen met actuele bestemming landelijk woongebied

Deze percelen blijven een woonfunctie behouden. De voorschriften wijzigen mogelijk beperkt. Ook dit beantwoordt aan de term ‘kleine wijziging’.

Percelen met actuele bestemming agrarisch gebied

Het voorgenomen plan zet deze zone grotendeels om in gebied voor (para)agrarische bedrijven met rondom intekening van een groenbuffer en een ontsluiting die centraal ligt tussen de kruispunten van de N76 met [de] Oude weg en [de] Weerterweg. Een deel van het landbouwgebied krijgt bestemming ontsluiting. De bedrijven die het voorgenomen plan zal toelaten zijn alle bedrijven die ook in landbouwgebied vergund kunnen worden, o.a. mestverwerking en glastuinbouw. Door deze aanduiding van een para-agrarisch gebied bestemd voor gebouwen die een link hebben met de agrarische sector, ontstaat minder druk op de nog open landbouwgebieden zodat daar de bebouwde oppervlakte minder snel zal stijgen. Zo blijft het open of halfopen karakter van het Bochtse landbouwgebied vrijwaard. Er kan worden besloten dat het voorgenomen plan ook voor het agrarisch gebied een detaillering doorvoert.

→ Deze wijzigingen van het voorgenomen plan zijn daarom ook te beschouwen als een kleine wijziging van de bestaande planologische situatie.

Conclusie: Het voorgenomen plan vormt een kader voor een project van bijlage I, II of III van het project-mer-besluit van 10 december 2004 en heeft betrekking op de ruimtelijke ordening. Overeenkomstig artikel 4.2.3

§2, 1°, moet een plan-mer worden opgesteld tenzij het voorgenomen plan het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging van een bestaand plan inhoudt. Uit de hierboven gegeven analyse blijkt dat alle wijzigingen die het voorgenomen plan zal aanbrengen als kleine wijzigingen beschouwd kunnen worden. Een onderzoek naar mer of plan-mer-screening kan bijgevolg volstaan, op voorwaarde dat dit onderzoek aantoont dat het voorgenomen plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben (art. 4.2.3, §3 DABM). Het onderzoek naar de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten aan de hand van de criteria zoals omschreven in bijlage I van het DABM wordt gevoerd in het volgende hoofdstuk 6 van dit rapport.

6 Bespreking effecten op planniveau

6.1 Methodiek effectbespreking en scoping effecten

De bespreking van mogelijke effecten in een plan-mer-screening moet gebeuren op planniveau. De bespreking gebeurt daarbij op basis van een ingeschatte worst-case invulling die de bestemmingswijziging mogelijk maakt. [...] Er is sprake van effecten op planniveau wanneer door het voorgenomen plan bepaalde ontwikkelingen mogelijk worden die actueel niet mogelijk zijn volgens de bestemming van het gewestplan, een plan van aanleg of een eerder ruimtelijk uitvoeringsplan. [...] Een groot deel van het plangebied met bestemmingstype ‘Ambachtelijke bedrijven’ op het gewestplan ‘Neerpelt-Bree’ is momenteel in gebruik als akker of grasland. Ook zonder het voorgenomen plan zouden deze percelen al kunnen worden ingericht in functie van bedrijvigheid met de vereiste infrastructuur. Zo zou de teeltoppervlakte van een landbouwbedrijf kunnen afnemen. Dat zou dan een effect op projectniveau zijn maar is geen effect op planniveau.

[...]

Voor een aantal effecten is een beoordeling t.o.v. de actuele feitelijke situatie toch zinvol. Zonder het RUP zal de ontwikkeling van de KMO zone minder gestructureerd en minder snel verlopen. Mogelijk kan zonder het planinitiatief het volledige gebied nooit volledig ontwikkelen tot een volwaardige KMO-zone. Zoals besproken [...], is juist het doel van dit RUP om de bestaande oppervlakte met bestemming ambachtelijke bedrijvigheid effectief te ontwikkelen. Doordat het voorgenomen plan infrastructuur situeert kunnen mogelijk onteigeningen nodig zijn. Daardoor kunnen de actuele grondgebruikers, dit zijn op de niet ontwikkelde delen van de ambachtelijke zone vooral landbouwers, door het voorgenomen plan sneller een effect ondervinden dan bij het nulalternatief, het behoud van de gewestplanbestemming, het geval zou zijn. Aangezien ze gronden gelegen in paars gebied bewerken, is dit echter geen echt effect op planniveau.

Overige effecten die op projectniveau optreden dienen in principe behandeld te worden in een project-MER screening of in een milieuvergunningsaanvraag. Omdat het voorgenomen plan een aantal effecten die op projectniveau optreden kan vervroegen, worden de meest relevante wel kort vermeld. Deze zijn:

- wijziging infiltratiekarakteristieken hemelwater: dit onderzoek naar mer gaat na of aan de stedenbouwkundige verordening betreffende het gebruik, de infiltratie en de vertraagde afvoer van hemelwater kan voldaan worden;

- wijziging (sanitair) afvalwater: dit onderzoek naar mer zal nagaan of er restcapaciteit is op het relevante RWZI. Het zoneringsplan van de riolering in het plangebied houdt rekening met de bestaande feitelijke situatie en niet met de planologische situatie;

- Mobiliteit: dit onderzoek naar mer analyseert of de verkeersgeneratie van de KMO-zone (waarvan bruto oppervlakte is afgenomen) geen capaciteitsproblemen op de wegen van en naar het plangebied kan veroorzaken. Het is immers niet volledig zeker of de actuele infrastructuur buiten het plangebied de volledige ontwikkeling van de gewestplanbestemming kan slikken.”

3.4. Op 9 november 2016 besluit de dienst Milieueffectrapportage (hierna: de dienst Mer) van de Vlaamse overheid dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER) niet nodig is.

3.5. Op 22 december 2016 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bocholt het ontwerp van gemeentelijk RUP “KMO-Kanaal” voorlopig vast.

3.6. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek dat over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt georganiseerd, worden twee adviezen verleend en vijftien bezwaarschriften ingediend, onder meer door verzoekster. In haar bezwaarschrift beklaagt verzoekster zich erover dat de in het ontwerp voorziene ontsluitingsweg en de “belendende [...] industriekavels” rond haar woonperceel geluidsoverlast en toenemend zwaar verkeer zullen meebrengen.

3.7. Verzoeksters bezwaar wordt door de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) van de gemeente Bocholt verworpen. Daarbij stelt de Gecoro:

“Gelet op het gegeven dat op het gewestplan op minder dan 30 m tov haar woning reeds de zone voor KMO ingetekend is en dat het RUP vandaag enkel uitvoering geeft aan deze bestemming.

[...]

Gelet op het gegeven dat het para-agrarische bedrijventerrein een meer genuanceerde bestemming betreft van functies die nu reeds binnen agrarisch gebied vergunbaar zijn.

Gelet op het gegeven dat de zware vrachtwagens door de herontwikkeling van de kmo-zone en de aanleg van de nieuwe industriële ontsluitingsweg tussen de Hamonterweg en de N76 op +/- 100m van haar

woning komt te liggen. Dat door de herinrichting van de Hamonterweg thv de kruising geen zwaar verkeer meer voor haar woning doorkomt.”

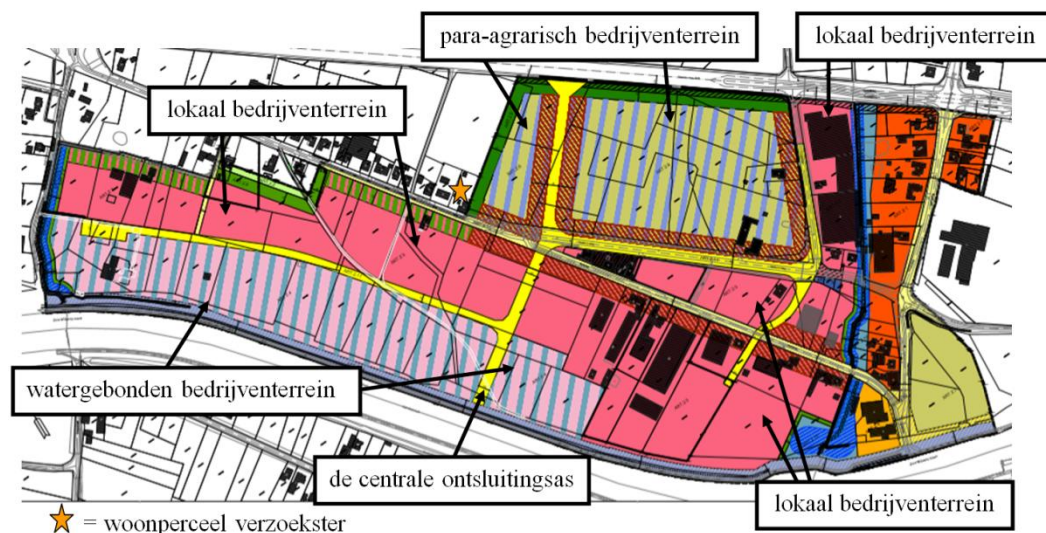
3.8.1. Op 27 april 2017 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bocholt het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

3.8.2. Uit het bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP horende grafische plan blijkt dat ongeveer drie vierden van het gebied tussen de Zuid-Willemsvaart, de Veldhovenstraat, de N76 en de Weerterweg een bestemming als bedrijfsterrein krijgt. Het gaat om drie aaneensluitende zones, meer bepaald het “watergebonden bedrijventerrein” (artikel 2.4), het “lokaal bedrijventerrein” (artikel 2.3) en het “para-agrarisch bedrijventerrein” (artikel 2.8), die gezamenlijk ontsloten worden door een ongeveer in het midden van het laatstgenoemde gebied gelegen zuid-noord as (hierna: de centrale ontsluitingsas), die aanluit op de N76.

De agrarische strook tegenover verzoeksters woonperceel wordt herbestemd tot “lokaal bedrijventerrein”. Tegenover dit perceel is, palend aan de tussenliggende weg, een ongeveer 20 meter diepe overdruk “zone met visueel bufferend karakter” aangebracht. De agrarische zone van het gewestplan ten oosten van verzoeksters woonperceel wordt, blijkens het bij het bestreden gemeentelijk RUP horende grafische plan, herbestemd tot “para-agrarisch bedrijventerrein”.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit dit grafische plan, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



3.8.3. De bestemmingsvoorschriften voor het “watergebonden bedrijventerrein” luiden:

“Hoofdbestemming

Bedrijfsactiviteiten al dan niet watergebonden en bijkomende ondersteunende functies (o.a. laden en lossen, parkeren,...), overdekte opslag en verkoopsoppervlakte in open lucht. Opslag in open lucht onder strikte voorwaarden en de inpassing van nutsvoorzieningen.

Geen zware industrie wordt toegelaten.

Nevenbestemming (voor max. 30% van de functieinvulling)

Waterbuffering, wonen in de vorm van een conciërge- of bedrijfswoning, administratieve activiteiten en overdekte verkoopsoppervlakten.

De inplanting van inrichtingen die vallen onder de toepassing van het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, is niet toegelaten.”

3.8.4.1. De bestemmingsvoorschriften voor het “lokaal bedrijventerrein” stellen:

“Hoofdbestemming

Lokale bedrijfsactiviteiten met ondersteunende functies (o.a. lossen en laden, parkeren,). Herlocatie van (zonevreemde) bedrijven binnen de gemeente.

Geen zware industrie wordt toegelaten.

Nevenbestemming (voor max. 40% van de netto-vloeroppervlakte)

- Indien kantoren of etalagefuncties in het bedrijfsgebouw worden voorzien, moeten deze georiënteerd worden naar het openbaar domein.

- Bijhorende toonzaalfuncties in functie van verkoop van eigen producten, administratieve diensten, overdekte opslag en verkoopsoppervlakte in open lucht;
- Wonen in de vorm van een conciërgewoning, vrije beroepen ondersteunend aan de lokale bedrijvigheid, opslag in open lucht onder strikte voorwaarden en inpassing van nutsvoorzieningen.
- De inplanting van inrichtingen die vallen onder de toepassing van het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, is niet toegelaten.”

3.8.4.2. De voorschriften voor de overdruk “zone met visueel bufferend karakter” luiden:

“Naast het representatieve karakter wordt hier bijkomend gesteld dat de gebouwen voor bedrijfswonen, kantoren en toonzalen een visueel en geluidsbufferend karakter hebben. Indien binnen deze zone geen representatieve gebouwen met een visueel bufferend karakter worden vergund zijn de voorschriften van bufferzone ifv lokaal bedrijventerrein van toepassing.

Binnen de zone met visueel bufferend karakter worden stedenbouwkundige vergunningen vergezeld van een inrichtingstudie waaruit de representatieve en visueel/geluidbufferende functie van de invulling wordt aangetoond.

Een conciërgewoning [...] vormt een juridisch onlosmakelijk onderdeel van het bedrijfskavel en wordt beperkt tot max. 1 bedrijfswoning per bedrijfskavel.

Er wordt bij iedere stedenbouwkundige vergunningsaanvraag binnen deze zone een beplantingsplan gevoegd om de landschappelijke buffering van de bedrijfsgebouwen en parkeerplaatsen naar de lokale ontsluitingsweg aan te tonen en de landschappelijke overgang naar en onderlinge samenhang tussen de belendende percelen mogelijk te maken met een maximale visuele buffering naar de achterliggende bedrijfsgebouwen. Binnen deze zone dient min. 30% van de oppervlakte dmv een groenscherm (streekeigen bomen, heesters en hagen, gras, etc..) te worden aangelegd. Max. 50% van de oppervlakte mag bebouwd worden. De niet bebouwde oppervlakte dient op een kwalitatieve manier ingericht te worden.

[...]

Parkeerruimte mag voorzien worden op een oppervlakte van max. 40% van de bestemmingszone binnen de kavels.

Ontsluitingen voor zwaarverkeer en lossen en laden ifv de bedrijfsactiviteit worden binnen deze zone niet toegelaten.

3.8.5. De bestemmingsvoorschriften voor het “para-agrarisch bedrijventerrein” luiden:

“Hoofdbestemming

Para-agrarische bedrijvigheid en bedrijfsactiviteiten die landbouwgerelateerd zijn worden toegelaten (o.a. Landbouwloonwerk, verwerken, verhandelen van landbouwproducten o.a. Graanontvangst, overslagbedrijf van landbouwproducten,...)

Nevenbestemming

Conciërgewoning, parkeren, lossen en laden, verkoop van producten voor landbouwbedrijven, etc... Landbouwgerelateerde vrije beroepen (oa. Veeartsenpraktijk, studiebureau's gespecialiseerd in land- en tuinbouw,...). Seveso-inrichtingen worden niet toegelaten.”

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoekster doet in haar verzoekschrift, wat haar belang betreft, gelden dat het bestreden gemeentelijk RUP het landelijk karakter van haar woonst en woongebied volledig miskent. Zij wijst erop dat haar perceel aan het plangebied paalt, dat het gemeentelijk RUP in de uitbouw van een omvangrijk bedrijventerrein voorziet en dat de impact hiervan op haar (pand) niet is te overzien. Verzoekster stelt dat het agrarisch gebied tegenover haar perceel verdwijnt en er aldaar slechts in een visuele buffer wordt voorzien. Voorts worden de agrarische gebieden aan zuid-oostelijke zijde van haar perceel tot para-agrarisch bedrijventerrein herbestemd, waar er zich tot nu toe uitgestrekte landbouwgronden bevinden. Zij wijst op de voor haar nefaste gevolgen “gaande van hinder op vlak van uitzicht en trillingen, tot mobiliteits- en geluidshinder”.

4.2. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie wegens gemis aan belang op. Zij voert aan dat het niet volstaat om eigenares en bewoonster van een perceel en woning grenzend aan het plangebied te zijn, maar dat dient bewezen te worden dat het bestreden gemeentelijk RUP de rechtstoestand van verzoekster wijzigt en in welke zin die wijziging voor haar persoonlijk, actueel en zeker griefhoudend is en welke voordelen uit een gebeurlijke vernietiging kunnen voortspruiten.

De verwerende partij wijst erop dat verzoekster geen bezwaar of beroep tegen de vergunning tot ontsluiting van de KMO-zone heeft ingediend. Zij meent dat de door verzoekster gevreesde ontsluitingsproblematiek niet in causaal verband met het bestreden gemeentelijk RUP staat. De vernietiging van dit RUP kan haar op dit vlak geen voordeel opleveren. Nog volgens de verwerende partij wordt verzoeksters situatie op het vlak van verkeer met het bestreden gemeentelijk RUP verbeterd.

De verwerende partij voert ten slotte aan dat zij zich niet van de indruk kan ontdoen dat de enige bedoeling van het beroep erin bestaat haar ertoe aan te zetten om verzoeksters woning te kopen.

4.3. Verzoekster benadrukt in haar memorie van wederantwoord dat zij in haar verzoekschrift wel degelijk de persoonlijke nadelen ingevolge het bestreden gemeentelijk RUP heeft omschreven. Zij herneemt deze *in concreto* en wijst samengevat op de drastische wijzigingen van haar woon- en leefomgeving.

4.4. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat verzoeksters “loutere boutade” dat het gemeentelijk RUP drastische gevolgen zal hebben voor haar woon- en leefomgeving niet volstaat om haar belang aan te tonen. Zij meent dat het bestreden gemeentelijk RUP “louter een detaillering betreft ten opzichte van het gewestplan” en dat het “beweerde landelijk karakter” waarnaar verzoekster verwijst “nooit in rechte [werd] erkend”. Verweerster herhaalt dat verzoekster geen bezwaar indiende of beroep instelde tegen de beslissingen die de ontsluitingswegen toestaan, en meent dat wat de verkeersafwikkeling betreft voor verzoekster “net een gunstigere toestand [zal] worden gecreëerd”.

Beoordeling

5.1. Het bestreden gemeentelijk RUP herbestemt tegenover verzoeksters perceel ongeveer 1,2 hectare agrarisch gebied tot bedrijfsterrein. De overdruk “zone met visueel bufferend karakter” die daarin wordt voorzien, laat

een bebouwing van 50% van de oppervlakte toe. Verder laat het gemeentelijk RUP in de zone “watergebonden bedrijventerrein”, anders dan het gewestplan, in verzoeksters nabije omgeving grote bedrijven toe. Alleen al op grond van deze vaststellingen doet verzoekster van het vereiste belang bij haar beroep blijken.

5.2. De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

6.1. Verzoekster roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 3.2 en 3.3 van de Europese richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’, van de artikelen 4.2.1 en 4.2.3, §§ 1-3, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (het DABM) en bijlage I DABM, alsook van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij voert aan dat het gemeentelijk RUP van rechtswege plan-MER-plichtig is en dat een plan-MER-screening geenszins volstaat. Verzoekster betoogt dat de screeningsnota manifest onjuist is, waar die aanneemt dat het gemeentelijk RUP aan de uitzonderingsvoorwaarde voor de opmaak van een plan-MER voldoet omdat *in casu* een “kleine wijziging” ten opzichte van bestaande plannen zou voorliggen. Zij meent dat het gemeentelijk RUP wel degelijk een substantiële impact heeft en benadrukt daarbij de volgende elementen:

- De zone bestemd voor bedrijvigheid wordt sterk uitgebreid ten opzichte van het gewestplan. Zo wordt de agrarische strook tegenover verzoeksters woonperceel, omgevormd tot lokaal bedrijventerrein (artikel 2.3 van het gemeentelijk RUP), met een oppervlakte van 1,2 ha.
- Het grootste gedeelte van de in het gewestplan als agrarisch gebied bestemde gronden wordt herbestemd naar “para-agrarisch bedrijventerrein” (artikel 2.8 van

het gemeentelijk RUP). De focus van dit bestemmingsvoorschrift ligt op bedrijvigheid en de volgende nevenbestemmingen zijn toegelaten: conciërgewoning, parkeren, lossen en laden, verkoop van producten voor landbouwbedrijven en landbouwgerelateerde vrije beroepen (onder andere veeartsenpraktijk, studie bureau's gespecialiseerd in land- en tuinbouw). Binnen de bestemmingszone moet een maximale bezetting bekomen worden. Van het agrarisch gebied in het gewestplan wordt volledig afstand gedaan. Het besluit in de screeningsnota "dat het voorgenomen plan ook voor het agrarisch gebied een detaillering doorvoert" mist juridische en feitelijke grondslag.

- Het gemeentelijk RUP voorziet in een ontsluitingsweg en dit zowel voor de para-agrarische bedrijvigheid als voor de bedrijvigheid in de KMO-zone. Een dergelijke ontsluitingsweg werd niet in het gewestplan voorzien. De overweging in de screeningsnota dat "ontsluitingswegen [...] ruimtelijke elementen zijn die bij een bestemming van het huidige bestemmingstype ook in het plangebied ontwikkeld zouden kunnen worden" is dan ook niet correct en is minstens niet relevant om uit te maken of het om een kleine wijziging gaat.

Verzoekster besluit dat de voornoemde wijzigingen een rechtstreekse en substantiële impact hebben op de compositie, feitelijke omvang en belasting van het bedrijventerrein, zoals dit volgens het gewestplan was voorgesteld. Van een loutere detaillering van het bedrijfs- en agrarisch gebied is geen sprake. De verwerende partij heeft zich onterecht onttrokken aan de plicht tot opmaak van een plan-MER.

6.2. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat in de screeningsnota – in lijn met 's Raads arrest nr. 229.334 van 25 november 2014 – de principiële plan-MER-plicht als uitgangspunt werd genomen. Vervolgens werd echter op concrete en gemotiveerde wijze aangetoond dat het voorliggende plan slechts een kleine wijziging inhoudt en bovendien geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, zodat alsnog werd besloten dat de opmaak van een plan-MER niet noodzakelijk was.

De verwerende partij benadrukt dat het haar toekwam om uit te maken of er al dan niet een uitzondering werd gemaakt op de principiële plan-MER-plicht. Dienaangaande beschikt de Raad van State slechts over een marginaal toetsingsrecht.

Volgens de verwerende partij blijkt uit de Richtsnoeren van de Europese Commissie dat het hoofdcriterium voor de toelaatbaarheid van een uitzondering niet de omvang van het projectgebied of de wijziging uitmaakt, doch wel de vraag of het plan of programma al dan niet aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Verzoekster laat evenwel na om ook maar enigszins aan te tonen dat het plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Het komt verzoekster toe aan te tonen dat de beoordeling van de verwerende partij kennelijk onredelijk is, in die zin dat geen enkele overheid hierover zou oordelen dat van een “kleine wijziging” kan worden gesproken.

De verwerende partij stelt dat de ongeveer 1,2 hectare grote agrarische strook tegenover verzoeksters woonperceel slechts een kleine reststrook is, die gekneld ligt tussen een landelijk woonlint en de KMO-zone. Om de KMO-zone optimaal te configureren wordt deze beperkte reststrook herbestemd tot een zone voor lokaal bedrijventerrein, waarbij aan de andere zijde van het plangebied – voorbij de Weerterweg – een deel KMO-zone omgezet wordt in agrarisch gebied. Het is geenszins kennelijk onredelijk om dergelijke beperkte herbestemming van agrarisch gebied als een “kleine wijziging” te beschouwen in combinatie met de vaststelling dat geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn. De harde bestemming van het lokaal bedrijventerrein wordt afgezwakt via tal van maatregelen zoals een beplantingsplan en beperkingen naar bebouwing en verhardingen toe.

Wat het “para-agrarisch bedrijventerrein” betreft, stelt de verwerende partij in haar memorie van antwoord dat ook zonder het bestreden gemeentelijk RUP elk van de toegelaten activiteiten reeds toelaatbaar is in het aanwezige agrarische gebied van het gewestplan. De harde bestemmingen die worden doorgevoerd blijken zelfs grotendeels gunstige bestemmingswijzigingen

te betreffen in die zin dat zachtere bestemmingen worden gecreëerd welke net minder milieueffecten zullen ressorteren. Zo worden in het “para-agrarisch bedrijventerrein” Seveso-inrichtingen uitgesloten en worden storende functies geweerd in de nabijheid van de woonzones.

Wat de nieuwe ontsluitingsweg betreft, benadrukt de verwerende partij in haar memorie van antwoord dat ontsluitingswegen als handeling van algemeen belang ook reeds binnen de bestaande KMO-zone en het agrarisch gebied van het gewestplan toegelaten waren, zodat ook op dit punt de bevestiging en concrete intekening van deze wegen geen bijzondere wijziging uitmaakt, laat staan een wijziging die enige impact op de milieueffecten kan teweegbrengen.

Volgens de verwerende partij geldt algemeen dat het bestreden gemeentelijk RUP in een verdere detaillering van reeds bestaande stedenbouwkundige vergunningsmogelijkheden voorziet.

De verwerende partij besluit dat verzoekster er niet in slaagt aan te tonen dat de beslissing dat geen plan-MER moest worden opgesteld kennelijk onredelijk zou zijn. In het bijzonder wordt op geen enkele wijze concreet aangetoond dat geen toepassing kon worden gemaakt van de uitzondering op de principiële plan-MER-plicht, indien het gaat om een kleine wijziging van bestaande plannen waarvoor wordt aangetoond dat dit geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

6.3. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat verzoekster nalaat aan te tonen dat de wijziging van die aard is een substantiële of essentiële verandering van de milieueffecten ten gevolge van de uitvoering van het plan of programma te kunnen veroorzaken, terwijl dit element bepalend is bij de invulling van het begrip “kleine wijziging”.

Beoordeling

7.1. Artikel 4.2.3, §§ 2 en 3, DABM luidt:

“Art. 4.2.3. § 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, II en III 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, 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.”

7.2. Om wettig gebruik te kunnen maken van de in artikel 4.2.3, § 3, DABM bedoelde afwijkingsmogelijkheid van de principiële plan-MER-plicht, moet cumulatief aan twee voorwaarden worden voldaan:

1°) het plan of programma moet het gebruik bepalen van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhouden (hierna: de eerste voorwaarde van artikel 4.2.3, § 3, DABM).

2°) de initiatiefnemer moet aantonen dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

7.3. Onder een “kleine wijziging” moet volgens de memorie van toelichting bij het 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’ een wijziging begrepen worden die “van dien aard is dat het geen substantiële of essentiële impact heeft op de tekst van een plan of programma” (*Parl.St.* VI. Parl. 2006-07, nr. 1081/1, 23).

7.4. Om na te gaan of een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan een “kleine wijziging” is ten opzichte van een bestaand ruimtelijk uitvoeringsplan, moeten alle verschillen tussen beide plannen in hun geheel worden beschouwd. Aldus is het niet uitgesloten dat – samen beschouwd – meerdere kleine verschillen toch een substantiële of essentiële impact opleveren, zodat er geen sprake is van een “kleine wijziging”.

7.5. Zoals vermeld (randnr. 3.1) bestemt het gewestplan ongeveer de helft van het gebied tussen de Zuid-Willemsvaart, de Veldhovenstraat, de N76 en de Weerterweg, tot KMO-zone, waarin zich ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, doch geen grote bedrijven, kunnen vestigen.

Uit de gegevens van de zaak (randnr. 3.8.2 tot 3.8.5) blijkt dat het bestreden gemeentelijk RUP ongeveer drie vierden van het gebied bestemt tot bedrijfsterrein, met één gezamenlijke ontsluiting via een – met de woorden van de Gecoro (randnr. 3.7) – “industriële ontsluitingsweg”, zijnde de centrale ontsluitingsas die het laatstgenoemde gebied van zuid naar noord doormidden snijdt.

Met name in de zone “watergebonden bedrijventerrein” laat het bestreden gemeentelijk RUP ook – voor zover ze geen “zware industrie” zijn – grote bedrijven toe. Alvast voor deze zone kan niet worden ingestemd met de stelling van de verwerende partij dat de door het bestreden RUP doorgevoerde herbestemmingen een detaillering van de gewestplanvoorschriften zouden zijn.

7.6. De verwerende partij argumenteert dat de herbestemming tot bedrijfsterrein van de ongeveer 1,2 hectare grote agrarische strook tegenover verzoeksters woonperceel gecompenseerd wordt door de herbestemming van een deel van de KMO-zone voorbij de – ongeveer 500 meter ten oosten gelegen – Weerterweg. Noch dit argument, noch de omschrijving van de laatstgenoemde strook als “kleine reststrook”, noch de noodwendigheid om “optimaal te configureren”, overtuigt ervan dat er sprake zou zijn van een kleine wijziging, temeer daar zelfs binnen de overdruk “zone met visueel bufferend karakter” 50% van de oppervlakte bebouwd mag worden (randnr. 3.8.4.2).

7.7. Het intekenen van de centrale ontsluitingsas als gezamenlijke ontsluitingsweg van alle bedrijfszones, bevestigt de planologische samenhang tussen deze zones. Het resultaat van het bestreden gemeentelijk RUP zal de realisatie zijn van één groot – weliswaar uit drie zones bestaand – bedrijventerrein, dat – anders dan de KMO-zone van het gewestplan – paalt aan de N76.

7.8 Er moet worden vastgesteld dat – samen beschouwd – de voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP, ten opzichte van het gewestplan, een ingrijpende ruimtelijke herstructurering impliceren van het gebied tussen de Zuid-Willemsvaart, de Veldhovenstraat, de N76 en de Weerterweg.

Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de door de verwerende partij aangehaalde elementen dat in de agrarische zone van het gewestplan para-agrarische bedrijven toegelaten zijn, dat in de betrokken zones van het gewestplan ook wegen kunnen worden gerealiseerd, dat Seveso-inrichtingen niet worden toegelaten en dat storende functies in de nabijheid van de woonzones geweerd worden.

7.9. De conclusie is dat niet blijkt dat voldaan is aan de eerste voorwaarde van artikel 4.2.3, § 3, DABM, zodat de verwerende partij er niet van

overtuigt dat zij wettig een beroep kon doen op de door dit artikel geboden afwijkingsmogelijkheid van de principiële plan-MER-plicht.

7.10. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Bocholt van 27 april 2017 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “KMO-Kanaal”.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie december tweeduizend negentien, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust