

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.112 van 16 maart 2021
in de zaak A. 225.011/X-17.210**

- In zake :
1. Nadine PADUART
 2. Julien BORREMANS
 3. Elisabeth BORREMANS
- bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bram Vandromme
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Kapucijnenstraat 14
bij wie woonplaats wordt gekozen
- tegen :
1. de STAD GERAARDSBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Vekeman
kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
Pastorijstraat 19
bij wie woonplaats wordt gekozen
 2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 18 april 2018, strekt tot de nietigverklaring van:
 - a. het besluit van de gemeenteraad van de stad Geraardsbergen van 19 december 2017 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) ‘Reepstraat’ en
 - b. het besluit van de dienst Milieueffectrapportage van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) van 10 april 2017 dat het voorgenomen gemeentelijk RUP ‘Reepstraat’ van de stad Geraardsbergen geen

aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) 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 An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 december 2020.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

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

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

III. Feiten

3. De verzoekende partijen bezitten allen zakelijke rechten op percelen, gelegen in de Reepstraat te Geraardsbergen. Tussen deze percelen en de spoorbundel achter het treinstation ligt een terrein waar doorheen de Molenbeek loopt (hierna: het betrokken terrein). Blijkens de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP is op het betrokken terrein “nog veel open ruimte aanwezig, grotendeels openluchtparking of opslagruimte” en heeft de aldaar aanwezige

bebouwing “gemiddeld 3 bouwlagen”.

Het betrokken terrein is krachtens het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgesteld gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem bestemd tot woongebied.

4. Begin 2017 neemt de stad Geraardsbergen het initiatief om voor het betrokken terrein een gemeentelijk RUP op te maken. De stad wil het stedelijk landschap versterken door op dit terrein hoogbouw (appartementengebouwen tot negen bouwlagen) te combineren met een nieuwe groenstructuur.

Zij start het onderzoek naar de milieueffecten van het voorgenomen plan met de opmaak van een milieueffectscreeningsnota (hierna: de screeningsnota).

5. Op 7 maart 2017 wordt een plenaire vergadering gehouden omtrent het voorontwerp van gemeentelijk RUP ‘Reepstraat’.

6. Bij besluit van 10 april 2017 concludeert de dienst Mer op basis van de ingediende screeningsnota dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is. Dit is het tweede bestreden besluit.

7. Op 25 april 2017 stelt de gemeenteraad van de stad Geraardsbergen het ontwerp van gemeentelijk RUP voorlopig vast.

8. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 22 mei tot 20 juli 2017, dienen onder meer de verzoekende partijen een bezwaarschrift in. De verzoekende partijen bekritisieren onder meer de voorziene hoogbouw.

9.1. Op 5 oktober 2017 geeft de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Geraardsbergen (hierna: de Gecoro) advies.

9.2. De kritiek op de voorziene hoogbouw wordt door de Gecoro als volgt besproken:

“- Er kan beaamd worden dat de hoge gebouwen, tot 8 à 9 bouwlagen, erg zichtbaar zullen zijn in het stadsweefsel. De hoge gebouwen worden echter geplaatst in het deel van de stad waar de oorspronkelijke structuur uit middeleeuwen en ancien régime al erg zijn aangetast, door de aanleg van de spoorlijn. De site maakt dus geen deel uit van de nog gave, historische kern. De stad wenst een uitdrukkelijke strategie in te zetten om, via hoogbouw gecombineerd met nieuwe groenstructuren, het stedelijk landschap te versterken. Het RUP kadert dan ook mede in de visie op hoogbouw die door het college op 19-6-2017 principieel werd goedgekeurd. Het verdient aanbeveling om in de toelichting bij het RUP ook naar deze recente visie te verwijzen.

- Het RUP is nergens in strijd met de bindende bepalingen van het structuurplan (GRS), in tegendeel. Het RUP is een logisch gevolg van de bepaling 2,2 ‘Verder uitwerken stedenbouwkundig ontwikkelingsplan voor de stationsomgeving’.

- Het RUP zou kunnen opgevat worden als in strijd met het richtinggevend gedeelte van het GRS. Het GRS bevat namelijk bepalingen over de gewenste bouwhoogte in de kernstad, omschreven als ‘kernstad met zijn historisch karakter’. Wel wordt de stationsomgeving als uiterste pool van de kernstad vermeld. In de kernstad stelt § 4.1.2:

‘Momenteel bedraagt het maximum aantal bouwlagen 3 met een dakverdiep. Deze bouwhoogte wenst men te behouden, zodat het typisch aspect van het provinciestadje bewaard blijft. Ruimtelijk toelaatbare gebouwen met meerdere verdiepingen (meer dan 3) die niet in schril contrast zijn en vormtypologisch met de omgeving overeenstemmen moeten mogelijkheden krijgen om binnen het gabariet van de aanpalende woningen opgericht te worden.’

Verderop stelt dezelfde paragraaf voor de stationsomgeving:

‘Voor de stationsomgeving wordt een masterplan opgemaakt. (...) De bestaande morfologie van de bebouwing in de omgeving moet gerespecteerd worden en dient qua bouwhoogte en typologie als beeldbepalend te worden beschouwd. Wel dient nagegaan te worden op welke manier de stedelijk[e] rand hier kwalitatief kan worden afgewerkt.’

Om deze redenen verdient het aanbeveling om de noodzaak van keuzes [...] in RUP uitdrukkelijker te motiveren, conform de bepalingen VCRO art. 2.1.2 § 3.

[...]

- Omtrent de bouwhoogte: De stad kiest ervoor, naar aanleiding van het masterplan stationsomgeving en de visie op hoogbouw, goedgekeurd xxxx, om deze omgeving te transformeren naar een hedendaags stadsdeel. Hogere gebouwen laten toe om ruimte vrij te maken voor (publieke) ruimte en groenstructuren. Het samengaan van hogere gebouwen en laagbouw is een normaal binnenstedelijk gegeven. Er is begrip voor het feit dat dit voor veel bewoners van Geraardsbergen een nieuw gegeven is en onrust opwekt. De gebouwen in zones W zijn echter zo ver mogelijk van de bestaande bebouwing geplaatst; afstanden die normaal zijn in een stedelijk weefsel en

toelaten om het privacy-aspect in alle redelijkheid te regelen. De potentiële beschaduwning van woningen en percelen, voor zover hiervan sprake zou zijn, kan enkel optreden in de ochtend en voormiddag. De afstanden van de bebouwing zijn voldoende groot om buiten de zichtbelemmeringshoek van 45° te vallen.

[...]

In 2012 was er binnen de stad nog geen visie op hoger bouwen voor het geheel van het grondgebied aanwezig. Het getuigde dus van goed bestuur om niet, zonder duidelijk kader, tot vergunningen over te gaan voor aanzienlijk hogere gebouwen dan normaal in de omgeving. Wel was het duidelijk, vanuit het masterplan stationsomgeving, dat een transformatie van enkele sites met ‘restfuncties’ rond het station gewenst was, en dat grootschaliger gebouwen hiervoor konden ingezet worden. Momenteel is een visie voor het aspect hoger bouwen voorbereid, en zal deze doorvertaald worden in een RUP. Het verdient inderdaad aanbeveling dat de stad de onderbouwing voor de keuze voor hoogbouw in dit RUP versterkt en verduidelijkt.”

9.3. De conclusie van de Gecoro ter zake luidt:

“Er wordt aanbevolen om de relatie met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan in de toelichtingsnota beter te motiveren

[...]

Ook kan worden nagekeken of de onderbouwing van de keuze voor hoogbouw kan worden versterkt, aan de hand van de recent ontwikkelde visie op hoger bouwen.”

10.1. Bij besluit van 19 december 2017 stelt de gemeenteraad van de stad Geraardsbergen het gemeentelijk RUP ‘Reepstraat’ definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 19 februari 2018.

10.2. Zoals blijkt uit het bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP horende grafisch plan, wordt het betrokken terrein herbestemd tot, enerzijds, een uit drie deelzones bestaande “zone voor wonen” en een uit drie deelzones bestaande “zone voor stedelijke functies” en, anderzijds, een “zone voor groenstructuur” langs de Molenbeek.

De stedenbouwkundige voorschriften van het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP stellen het volgende:

“2. Zone voor wonen

Binnen de zone voor wonen onderscheiden we 3 deelzones: W1, W2 en W3.
[...]

2.2. Bestemming

[De] hoofdbestemming is wonen.
[...]

2.3. Bebouwing en constructies

De bouwvolumes binnen deze deelzone dienen geschikt te worden parallel aan de sporenbundel, dus noord-zuid.
[...]

Deelzone W1

Maximaal toegestane bouwvolumes:

- De maximale bovengrondse bruto vloeroppervlakte bedraagt 1200m²
[...]
- De gebouwen hebben een maximale footprint van 350m².
- Het maximaal aantal bovengrondse bouwlagen bedraagt 4 bouwlagen.
[...]

Deelzone W2

Maximaal toegestane bouwvolumes:

- De maximale bovengrondse bruto vloeroppervlakte bedraagt 2200m².
- De gebouwen hebben een maximale footprint van 600m².
- Het maximaal aantal bovengrondse bouwlagen bedraagt 5 bouwlagen voor een maximale footprint van 250m² en 3 bouwlagen voor alle andere gebouwen of gebouwdelen.
[...]

Deelzone W3

Maximaal toegestane bouwvolumes:

- De maximale bovengrondse bruto vloeroppervlakte bedraagt 7000m².
- De gebouwen hebben een maximale footprint van 1700m².
- Het maximaal aantal bovengrondse bouwlagen bedraagt 9 bouwlagen voor een maximale footprint van 250m², 4 bouwlagen voor een maximale footprint van 1100m² en 3 bouwlagen voor alle andere gebouwen of gebouwdelen.
[...]

3. Zone voor stedelijke functies

Binnen de zone voor stedelijke functies onderscheiden we 3 deelzones: S1, S2 en S3.
[...]

3.2. Bestemming

Deze zone wordt bestemd voor wonen en met wonen verenigbare functies
[...]
[...]

3.3. Bebouwing

[...]

Deelzone S1

In deze zone wordt een landmark gerealiseerd dat de overgang tussen

Oudenaardsestraat en spoorwegbundel accentueert. Een hoog gebouw met een hoogwaardige architecturale kwaliteit is verplicht. Er wordt slechts één gebouw toegestaan. [...] De maximale bouwhoogte is gelijk aan de maximaal realiseerbare bouwhoogte binnen de zone W3 (overeenkomend met 8 à 9 bouwlagen plus de laag op pilotis of verhoogd maaiveld, aangezien dit terrein lager ligt dan W3).[...]

Deelzone S2

De nieuwbouw dient de toegang tot het gebied en de Molenbeekvallei vanuit de Reepstraat te accentueren, door de bebouwing in iets grotere schaal uit te voeren dan in de straat aanwezig.[...] Er mogen maximaal 4 bovengrondse bouwlagen (inclusief de eventuele open gelijkvloerse laag op pilotis) gerealiseerd worden.[...]

Deelzone S3

De bestaande bebouwing kan worden behouden of verbouwd conform de normale stedenbouwkundige regelgeving (algemene bouwverordening). Bij nieuwbouw bedraagt de maximale bouwhoogte 3 bouwlagen of, wanneer geplaatst boven een gelijkvloers op pilotis, 3 verdiepingen. [...].”

10.3. In de bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP horende toelichtingsnota wordt het volgende gesteld:

“Schaal in het gemeentelijk structuurplan

Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan doet op verschillende plaatsen uitspraken over zaken die met bebouwingswijzen en schaal te maken hebben, steeds in het richtinggevend gedeelte. We bespreken ze hier uitdrukkelijk, omdat het geplande RUP uitspraken zal doen over de toelaatbaarheid van grotere schaal. Voor het ‘verstedelijkt gebied’ van Geraardsbergen wordt verdere ontwikkeling en verdichting van het wonen vooropgesteld. In het kleinstedelijk gebied onderscheidt het GRS verschillende onderdelen van de nederzettingsstructuur, waarbij soms uitspraken worden gedaan over de gewenste bebouwingswijzen (art. 3.1.2).

Het ‘kernstadgebied’ wordt gevormd door de oude historische kern, met aan de rand hiervan de stationsomgeving. In het GRS wordt (her)waardering van de historisch waardevolle panden vooropgesteld. Nieuwe ingrepen moeten morfologisch evenredig of ondergeschikt blijven aan deze panden, en de historische morfologische schaal respecteren. Het geplande RUP ligt in de stationsomgeving, vlak bij de waardevolle historische stadskern, maar in een gebied waar (door de historische infrastructuurwerken) deze historische structuur sterk werd verstoord. We gaan ervan uit dat door de aanleg van de sporen de structuur dermate is verstoord dat deze niet meer als historisch waardevol kan worden beschouwd. De geplande herinrichting van een aantal sites rond het station zullen morfologisch niet meer overeenkomen met de structuur, zoals in het masterplan stationsomgeving (zie verder) ter uitvoering van het GRS is voorzien.

In het ‘verruimd stadsgebied’, binnen het vermoedelijke kleinstedelijke gebied maar buiten de kernstad, waarvan de stationsomgeving eveneens op de rand ligt, is het beleid gericht op herstructurering, herwaardering en

vernieuwing van het bestaand weefsel. Er wordt naar een gemengde woningtypologie gestreefd. Hierbij stelt art. 3.1.3 in het zesde punt over 'een gericht actief woonbeleid' dat bijkomende meergezinswoningen kunnen in de dichtst bebouwde gebieden van het stedelijk gebied en op nader te bepalen strategische locaties (zoals bepaalde knooppunten, poorten van de stad,...). Het aantal bouwlagen is contextueel op te vatten in functie van de bestaande woningen in de omgeving. Het GRS verwijst hier naar de (toen nog) recent opgestelde bouwverordening i.f.v. de toegestane bouwhoogte, maar stelt dat hiervan kan afgeweken worden op een aantal nader te bepalen strategische locaties.

Ook bij de beschrijving van de gewenste ruimtelijke structuur op microschaal (hfdst.4), doet het GRS enkele uitspraken over gewenste schaal en woningtypologie. Hier worden o.m. de historische kernstad en de stationsomgeving besproken (art. 4.2.1). Hier wordt de kernstad als hart van Geraardsbergen omschreven, tussen twee uiterste polen zijnde de stationsomgeving en de omgeving van de markt. In dit gebied wenst men de typische bouwhoogte met max. 3 bouwlagen te bewaren. Maar ook ruimtelijk toelaatbare gebouwen met meerdere verdiepingen (meer dan 3) die niet in schril contrast zijn en vormtypologisch met de omgeving overeenstemmen moeten mogelijkheden krijgen om binnen het gabariet van de aanpalende woningen opgericht te worden. Het beleid zal in de eerste plaats gericht zijn op een kwalitatieve verbetering van het stedelijk functioneren met de historische panden en historische schaal als beeldbepalend gegeven.

Specifiek voor de stationsomgeving stelt het GRS dat een masterplan wordt opgemaakt – dit is ondertussen gebeurd – met het oog op herwaardering, verdichting, en realisatie van een pendel- en bezoekersparking. Hierbij wordt de bestaande morfologie van de bebouwing gerespecteerd en dient deze qua bouwhoogte en typologie als beeldbepalend te worden beschouwd. Wel dient, aldus het GRS, nagegaan worden op welke manier de stedelijke rand hier kwalitatief kan worden afgewerkt.

Op vlak van schaal en gebouwtypologie is het GRS dus niet erg eenduidig. Enerzijds wordt voor het kernstedelijk gebied, waartoe de stationsomgeving nog net lijkt te behoren, de maat van de historische bebouwing opgelegd als te respecteren. Anderzijds laat het GRS toe dat er op strategische sites van deze maat wordt afgeweken.

Het RUP geeft uitvoering aan het GRS Het RUP geeft uitvoering aan de verschillende onderdelen van het structuurplan door:

- strategische projecten te initiëren van strategische projecten op onderbenutte terreinen,
- creëren van een kader voor een gemengd woonproject in het kleinstedelijk gebied, met een gemengde typologie,
- stimuleren van een functiemenging, voornamelijk gekoppeld aan de Oudenaardsestraat (zijde station),
- versterken van de ecologische structuur en capaciteit van de Molenbeek,
- creatie van publieke groenruimte binnen de woonomgeving, gekoppeld aan deze groenstructuur,
- creatie van een bijkomende hoogkwalitatieve verbinding voor zacht verkeer,
- behoud en kwaliteitsverbetering van (een deel van) het pendelparkeren

bij het station.

De conformiteit van het geplande RUP met het GRS op vlak van schaal en morfologie zou, afhankelijk van de interpretatie van het gemeentelijk structuurplan, als afwijkend van sommige richtinggevende bepalingen van het structuurplan kunnen worden beschouwd. Echter, het GRS laat wel toe om de site van het RUP te beschouwen als een van de strategische sites voor hogere bebouwing dan de stedelijke stedenbouwkundige verordening en hoger dan de bouwhoogte die het GRS vermeldt als te hanteren voor de kernstad, namelijk 3 bouwlagen. We motiveren verderop, in §2.7 waarom de site van dit RUP als dergelijke strategische site wordt beschouwd. Het RUP kan bijgevolg worden beschouwd als conform het structuurplan.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

Standpunt van de partijen

11.1. Het eerste middel is onder meer genomen uit de schending van de artikelen 2.1.2 en 2.2.13, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Geraardsbergen (hierna: GRS), alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

11.2. De verzoekende partijen betogen onder meer dat de hoogbouw die het bestreden gemeentelijk RUP toelaat flagrant in strijd is met het GRS. Of het plangebied gelegen is in het “kernstadgebied”, dan wel in het “verruimd stadsgebied”, de bouwhoogte en de typologie die het bestreden gemeentelijk RUP voorziet wijkt in ieder geval af van de richtinggevende bepalingen van het GRS. Het GRS bepaalt immers een maximum van drie bouwlagen in het “kernstadgebied” en heeft voor het “verruimd stadsgebied” de keuze gemaakt voor meer open bebouwing met ‘beperkte stapelbouw’ waarin het bestreden gemeentelijk RUP evenmin kadert. Ook het aanknopingspunt dat het plangebied een strategische locatie is, kan volgens de verzoekende partijen geen geldige reden zijn om gebouwen tot negen verdiepingen neer te planten, daar het GRS duidelijk stelt dat de bestaande morfologie van de bestaande bebouwing in de omgeving gerespecteerd moet worden.

12. De eerste verwerende partij wijst er in haar memorie van antwoord op dat het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP gelegen is in het “kernstadgebied”. Volgens de eerste verwerende partij blijkt uit het antwoord van de Gecoro (randnr. 9.2) en de uiteenzetting in de toelichtingsnota (randnr. 10.3) dat er geen sprake is van enige tegenstrijdigheid tussen het bestreden gemeentelijk RUP en het GRS.

Beoordeling

13. In zijn te dezen toepasselijke versie stelt artikel 2.1.2, § 3 VCRO:

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

14. De te dezen relevante richtinggevende bepalingen van het GRS luiden:

“3.1.3 Ruimtelijke beleidselementen

Een gericht actief woonbeleid [...]

2. Door gerichte projecten de afgetakelde of onbenutte structuren binnen het (juridische) woongebied nieuwe impulsen te geven

Geraardsbergen dynamisch en leefbaar houden betekent dat het stedelijk weefsel voortdurend vernieuwd moet worden. Verwaarloosde en onbenutte terreinen en gebouwen kunnen door strategische projecten de stad nieuw leven inblazen. Strategische projecten zijn projecten die doelgericht nieuwe elementen in het stedelijk weefsel inbrengen. De stad moet een aankooppolitiek voeren voor die gronden die voor volkshuisvestingsprojecten op korte en lange termijn het meest interessant zijn om er deze volkshuisvestingsprojecten op te ontwikkelen.

3. Bij elk bouwproject voldoende aandacht besteden aan de ruimtelijke kwaliteit

Men dient er bij elk bouwproject over te waken dat de ruimtelijke draagkracht van de omgeving niet wordt overschreden en mede aandacht te besteden aan de ruimtelijke inkleding en architecturale afwerking van de gebouwen en bijhorend (semi-) openbaar domein. Bij het ontwerpen van

nieuwe projecten is het van belang dat er rekening gehouden wordt met het huidige gabariet en aantal bouwlagen die thans zo kenmerkend zijn voor het stedelijk patroon van de kernstad. Er dient tevens voldoende aandacht besteed te worden aan de bestaande architectuur in zowel binnen als buitengebied met respect voor de bestaande typologie. Bij alle bouw- en woningprojecten dienen de aanwezige architecturale en landschappelijke troeven, zoals waardevolle gebouwen en het monumentale karakter van straten en pleinen betrokken te worden. De mogelijkheid wordt open gelaten om een inventaris op te maken van beeldbepalende gevels van zowel het binnen als buitengebied. Ook andere ruimtelijke ingrepen vragen om een toetsing op de kwaliteit van de woonfunctie, zoals ontwikkelingen op de bedrijventerreinen en in de landbouw en infrastructuurwerken.

[...]

Stimuleren van geschikte woonvormen

[...]

Bijkomende meergezinswoningen kunnen enerzijds in de morfologisch dichtst bebouwde gebieden van het stedelijk gebied Geraardsbergen en anderzijds op nader te bepalen strategische locaties (zoals bepaalde knooppunten, poorten van de stad,...) overwogen worden. Het aantal bouwlagen bij een (ver)nieuwbouw is contextueel op te vatten in functie van de bestaande woningen in de omgeving. Er dient gestreefd te worden naar het ontwikkelen van nieuwe ééngezinstypologieën met schakelbouwprincipes, die de kwaliteiten van de vrijstaande woningtypologieën (vrijheid, stukje tuin, akoestische elementen, privacy, enz.) evenaren. Er werd recent een bouwverordening opgesteld i.f.v. de toegestane bouwhoogte in het woongebied. Op een aantal nader te bepalen strategische locaties (langsheen de Denderkaaien, winkelstraten, etc.) kan een hogere kroonlijsthoogte. Afhankelijk van de ligging en een aantal omgevingsfactoren (o.m. aanpalende bebouwing) wordt de kroonlijsthoogte bepaald. Bij de ruimtelijke afweging van nieuwe projecten dient extra aandacht besteed te worden [aan] karakteristieke gebouwen in de onmiddellijke omgeving.

[...]

4.1 Stedelijk gebied Geraardsbergen

[...]

Kernstadsgebied Geraardsbergen

[...]

Dit gebied omvat het eigenlijke hart van de stad Geraardsbergen, met twee uiterst gelegen polen: de omgeving van het station en de omgeving van de markt. Deze twee polen zijn verbonden door een winkel-horeca-as. De bestaande dynamiek van dit gebied moet in de toekomst zeker bewaard blijven met de nodige differentiëring in het aanbod. Ook de rest van dit weefsel, waar wonen een belangrijke rol speelt, kan versterkt worden door een kwalitatief en gedifferentieerd aanbod op het vlak van wonen-werken-verzorging-ontspanning. Een echte verdichting van dit gebied is niet echt aan de orde, momenteel bedraagt het maximum aantal bouwlagen 3 met een dakverdiep. Deze bouwhoogte wenst men te behouden, zodat het typisch aspect van het provinciestadje bewaard blijft. Ruimtelijk toelaatbare gebouwen met meerdere verdiepingen (meer dan 3) die niet in schril contrast zijn en vormtypologisch met de omgeving overeenstemmen

moeten mogelijkheden krijgen om binnen het gabariet van de aanpalende woningen opgericht te worden. Het beleid zal in de eerste plaats gericht zijn op een kwalitatieve verbetering van het stedelijk functioneren met de historische panden en historische schaal als beeldbepalend gegeven.

Verruimd stadsgebied

Dit gebied omvat het stadsweeftel dat aansluit op het voornoemde binnen het aaneengesloten stedelijk gebied. Het ruimtelijk beleid in deze gebieden zal erop gericht zijn een meer open bebouwing na te streven (beperkte stapelbouw), waarbij het groen meer verspreid zit tussen de bebouwing.

[...]

Aandacht voor publieke ruimte, in bijzonder de stationsomgeving

Voor de stationsomgeving wordt een masterplan opgemaakt. Een integraal architecturaal-stedenbouwkundig project, omvattende een herwaardering van het station, een verdichting met kantoren, diensten en winkels en het voorzien van een parkeeraccommodatie die enerzijds een functie heeft als *park-* en *ride-*parking en anderzijds functioneert als randparking voor centrumbezoekers, wordt vooropgesteld. De bestaande morfologie van de bebouwing in de omgeving moet gerespecteerd worden en dient qua bouwhoogte en typologie als beeldbepalend te worden beschouwd. Wel dient nagegaan te worden op welke manier de stedelijk rand hier kwalitatief kan worden afgewerkt.

[...]

Versterken van stedelijke functies door de realisatie van een aantal strategische projecten

Door de realisatie van een aantal projecten binnen de stadskern wordt het stedelijk gebied versterkt en wordt de cohesie vergroot:

- Stationsomgeving
- UNAL-site

De inrichting van de publieke ruimte vormt hierbij een belangrijke schakel: een netwerkstructuur van aangename en veilige fiets- en voetgangersverbindingen, pleinen, parken,... moeten de verschillende stedelijke functies met elkaar verbinden.”

15. Met de eerste verwerende partij wordt aangenomen dat het betrokken terrein behoort tot de stationsomgeving van het “kernstadgebied”. In dit gebied is momenteel, met de woorden van het GRS, “het maximum aantal bouwlagen 3 met een dakverdiep”.

Het bestreden gemeentelijk RUP voorziet op het betrokken terrein de inplanting van appartementshoogbouw tot negen bouwlagen.

16.1. Uit de aangehaalde richtinggevende bepalingen van het GRS komt de noodzaak naar voor om er bij elk project over te waken dat de ruimtelijke draagkracht van de omgeving niet wordt overschreden en dat het bij het ontwerpen

van nieuwe projecten van belang is dat er rekening gehouden wordt met het huidige gabariet en aantal bouwlagen die kenmerkend zijn voor het bestaande stedelijk patroon van de kernstad.

Specifiek voor de stationsomgeving stellen de richtinggevende bepalingen van het GRS voorop de bestaande morfologie van de bebouwing in de omgeving te respecteren en “qua bouwhoogte en typologie als beeldbepalend” te beschouwen.

16.2. Door in een bestaande omgeving met “maximum aantal bouwlagen 3 met een dakverdiep” de inplanting van appartementshoogbouw tot negen bouwlagen te voorzien, wijkt het bestreden gemeentelijk RUP af van het GRS.

Nu er voor die afwijking geen van de in artikel 2.1.2, § 3, VCRO bedoelde uitzonderingsgronden is ingeroepen, staat vast dat die bepaling niet is nageleefd.

16.3. Aan de vaststellingen die in het vorige randnummer zijn gedaan, wordt geen afbreuk gedaan door de in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP en het advies van de Gecoro aangehaalde omstandigheden dat er voor de stationsomgeving een masterplan is opgemaakt en dat de historische structuur aldaar sterk werd verstoord door de aanleg van de sporen.

17. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Het tweede middel

Standpunt van de partijen

18.1. Het tweede middel is onder meer genomen uit de schending van artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

18.2. De verzoekende partijen betogen onder meer dat het onderzoek naar de verkeerseffecten onzorgvuldig is uitgevoerd. De mobiliteitsproblematiek wordt doorgeschoven naar het vergunningsniveau. Volgens de verzoekende partijen is het werkelijk hallucinant met welk gemak alle ontsluitings- en mobiliteitsangels onaangeroerd zijn gelaten. Verder is de bewering in de screeningsnota dat er in de Oudenaardsestraat momenteel weinig problemen met opstoppen zouden zijn, manifest onjuist.

19. Wat betreft de mobiliteitseffecten citeert de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord uit de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP en uit het advies van de Gecoro.

20. De tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat in de screeningsnota rekening is gehouden met de mobiliteitsimpact van het bestreden gemeentelijk RUP. De tweede verwerende partij meent dat de kritiek van de verzoekende partijen zeer algemeen blijft en op eigen beweringen steunt, maar dat zij niet bewijskrachtig aantonen dat de gegevens van de screeningsnota foutief zouden zijn.

21. De tweede verwerende partij voegt in haar laatste memorie toe dat nergens vereist wordt dat de milieueffectscreening een kwantitatieve inschatting van milieueffecten bevat. Zoals het “richtlijnenboek algemene methodologische en procedurele aspecten” bevestigt, wordt zelfs bij het opstellen van een volwaardig plan-MER steeds afgewogen of het noodzakelijk is de effectbeoordeling in kwantitatieve termen uit te drukken. De tweede verwerende partij vervolgt dat bij een screening niet dezelfde diepgang vereist is als bij een volwaardig milieueffectrapport. Bij een screening moet op eenvoudige wijze aangetoond worden dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Een kwantitatieve beoordeling is aldus minder noodzakelijk dan bij een milieueffectrapport.

Beoordeling

22.1. Bij de milieueffectscreening van een RUP moet voor elke zone van het plan de vergelijking worden gemaakt tussen de verordenende voorschriften van het bestaande plan en die van het voorgenomen plan (hierna: de planologische toets). De huidige feitelijke bestemming van het gebied is bij deze planologische toets niet relevant. Wanneer uit de voornoemde planologische toets blijkt dat er zich inzake milieueffecten een relevante wijziging voordoet, moet deze wijziging bij het onderzoek worden betrokken. Voor het uitvoeren van een volledig en zorgvuldig effectenonderzoek kan de voornoemde planologische toets echter niet volstaan wanneer de betrokken percelen zich vanuit milieuoogpunt in een bijzondere feitelijke situatie bevinden, zoals bij de vastgestelde aanwezigheid van waardevolle natuurelementen. In dat geval moet ook worden nagegaan of er, gelet op die bestaande feitelijke toestand, milieueffecten kunnen zijn bij de realisatie van het voorgenomen plan.

Krachtens de in het middel aangevoerde bepalingen van het DABM dienden de verwerende partijen na te gaan of het betrokken gemeentelijk RUP aanzienlijke milieueffecten op de bestaande situatie van mens en leefmilieu kan hebben. Indien er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn, geldt in beginsel de plan-MER-plicht.

22.2. Wat de intrinsieke degelijkheid van een plan-MER-screening betreft, is de Raad van State niet bevoegd om zijn beoordeling in de plaats van die van de dienst Mer te stellen. In de uitoefening van het hem opgedragen rechtmatigheidstoezicht is hij wel bevoegd om na te gaan of de dienst Mer op grond van juiste, relevante en toereikende feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

Het materiële motiveringsbeginsel houdt in dat een besluit van het bestuur moet gedragen worden door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit het besluit zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

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

23. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat met name de Oudenaardsestraat als ontsluitingsweg zal fungeren voor de deelzones van de “zone voor wonen” en de deelzones van de “zone voor stedelijke functies” van het bestreden gemeentelijk RUP.

24.1. Wat betreft de verkeerseffecten, steunt het tweede bestreden op de volgende beoordeling uit de screeningsnota:

“3.1.3. Effecten ifv verkeer en mobiliteit

De realisatie van het RUP zorgt er voor dat een groot deel van de aanwezige openluchtparking verdwijnt en er meer ruimte gegeven wordt aan de watergang en woonvoorzieningen. Een afname aan parkeermogelijkheden voor pendelaars van ±80 naar maximaal 50 parkeerplaatsen, voorziet in een afname van pendel- en rotatieverkeer naar de site. Daarnaast zorgt het verdwijnen van de bedrijvigheid voor een afname aan zwaar transport in de nabije omgeving. De nieuwe bestemmingen zullen vooral uit woningen bestaan. In totaal zal het aantal autoverplaatsingen daarom slechts beperkt toenemen. Momenteel zijn er weinig problemen met opstoppen op de Oudenaardsestraat of de Reepstraat. De uitvoering van het RUP zal dan ook geen aanzienlijke effecten hebben op het verkeer en de mobiliteit”.

De hiervoor geciteerde bespreking van de verkeerseffecten bevat geen cijfermatige gegevens over het aantal autoverplaatsingen. Het blijkt dat de screeningsnota geen enkele telling van de momenteel bestaande autoverplaatsingen, noch enige berekening van het aantal te verwachten verkeersbewegingen bij de volledige realisatie van het bestreden gemeentelijk RUP bevat. Deze lacune klemmt des te meer nu dit RUP de inplanting voorziet van appartementshoogbouw tot negen bouwlagen die voornamelijk, zo niet uitsluitend ontsloten worden via de Oudenaardsestraat. Bij afwezigheid van enige kwantitatieve inschatting kunnen de verwerende partijen er niet van overtuigen dat de in de screeningsnota ingenomen stellingen dat “het aantal autoverplaatsingen [...] slechts beperkt [zal] toenemen” en dat “er weinig problemen met

opstoppen op de Oudenaardsestraat [zijn]” het resultaat zouden zijn van een zorgvuldig uitgevoerd effectenonderzoek. Nochtans zijn het precies deze stellingen die doorslaggevend zijn geweest om aan te nemen dat het bestreden gemeentelijk RUP geen aanzienlijke milieueffecten zou hebben.

24.2. Aan de in het vorig randnummer gedane vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door de overwegingen van de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP en van het advies van de Gecoro, die overigens evenmin cijfergegevens over autoverplaatsingen bevatten.

Hetzelfde geldt voor hetgeen de tweede verwerende partij in haar laatste memorie aanhaalt (randnr. 21). Het feit dat een kwantitatieve inschatting niet algemeen verplicht gesteld is, verhindert immers niet dat ze in de concrete omstandigheden van de zaak nodig voorkomt ter naleving van het zorgvuldigheidsbeginsel.

25. Alvast wat de – te dezen cruciale – verkeerseffecten betreft, blijkt niet dat het onderzoek met de vereiste zorgvuldigheid zou zijn uitgevoerd en dat er voldoende relevante en toereikende feitelijke gegevens zouden zijn die het tweede bestreden besluit van de dienst Mer in redelijkheid kunnen schragen. Deze onwettigheid van de tweede bestreden beslissing vitieert het daarop gestoelde eerste bestreden besluit.

26. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Conclusie

27. De hiervoor vastgestelde onwettigheden verantwoorden de vernietiging van het eerste bestreden besluit. Het tweede bestreden besluit dient, voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer, mede te worden vernietigd.

VI. Kosten

28. Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand’, zoals het is ingevoegd bij de wet van 26 april 2017. Dit betekent dat de bijdrage, bedoeld in voormeld artikel slechts éénmaal is verschuldigd per verzoekschrift, ongeacht het aantal partijen. Bijgevolg is er aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdragen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Geraardsbergen van 19 december 2017 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Reepstraat’ en het besluit van de dienst Milieueffectrapportage van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest van 10 april 2017 dat het voorgenomen gemeentelijk RUP ‘Reepstraat’ van de stad Geraardsbergen geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport niet nodig is.

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

3. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

De onterecht betaalde bijdragen ten bedrage van 40 euro dienen te worden terugbetaald aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien maart tweeduizend eenentwintig, 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