RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 251.938 van 26 oktober 2021
in de zaak A. 226.572/X-17.367

In zake : Rodolphe DE LIEDEKERKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE BERTEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Larmuseau
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Matthias Strubbe
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47 bus 001
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 november 2018, strekt tot de nietigverklaring van:

a. het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Bertem van 26 juni 2018 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Meergezinswoningen’

b. de beslissing van de dienst Milieueffectrapportage van het Vlaamse Gewest van 21 maart 2017 dat de opmaak van een planmilieueffectrapport niet nodig is.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 249.943 van 2 maart 2021 wordt het debat heropend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partijen en verzoeker hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 oktober 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Pieter-Jan Defoort, die *loco* advocaten Matthias Strubbe en Isabelle Larmuseau verschijnt voor de eerste verwerende partij en advocaat Jutte Nijs, die *loco* advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

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

3.1. Verzoeker is eigenaar en bewoner van de woning, gelegen aan de Kerkring 3 te Leefdaal (hierna: verzoekers woning), en tevens onverdeeld eigenaar van het bebouwde terrein, gelegen aan de hoek van de Dorpstraat en de Kerkring,

met als adres Dorpstraat 512 te Leefdaal (hierna: verzoekers onverdeelde eigendom).

3.2. Op 5 oktober 2015 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bertem aan Interleuven de opdracht te geven om een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Meergezinswoningen’ (hierna: het gemeentelijk RUP) op te maken.

3.3. Op basis van het screeningsdossier en de uitgebrachte adviezen concludeert de dienst Milieueffectrapportage (de dienst Mer) op 21 maart 2017 “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.

3.4. Op 25 oktober 2017 wordt een plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP gehouden.

3.5. Op 30 januari 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bertem het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

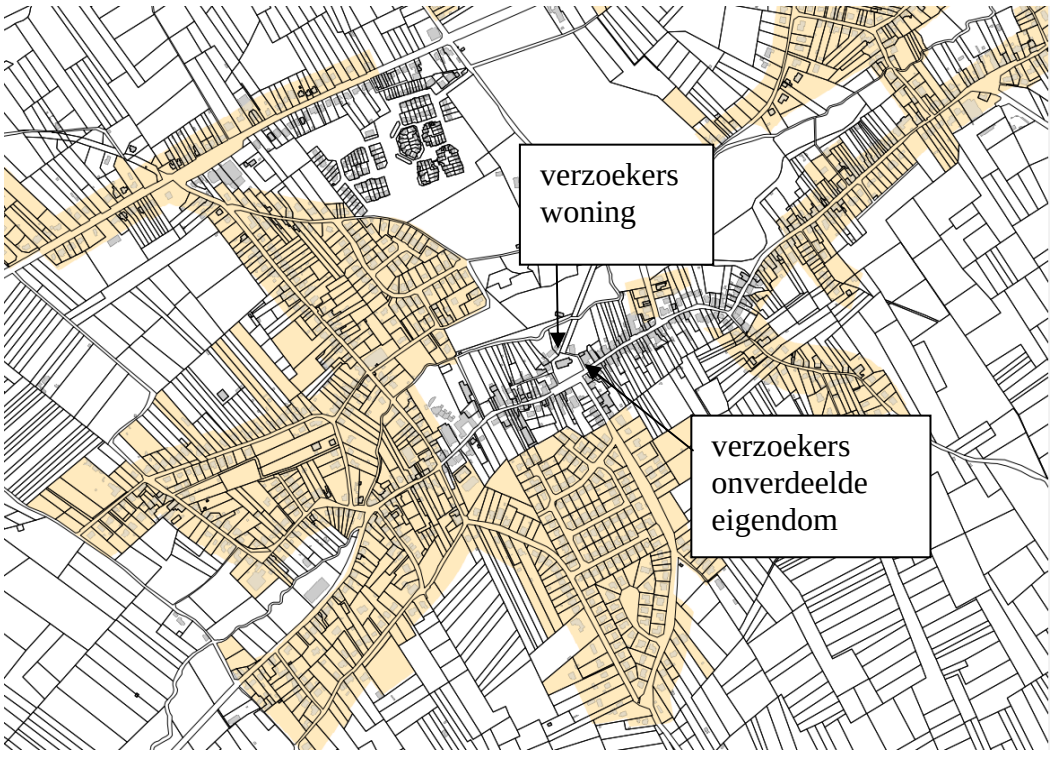
3.6. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt de volgende “aanleiding” voor de opmaak van het gemeentelijk RUP uiteengezet:

> “Omwille van haar strategische ligging tussen Brussel en Leuven ondervindt de gemeente Bertem een alsmaar groter wordende verstedelijkingsdruk. Dit resulteert onder andere in een stijgende vraag van projectontwikkelaars om meergezinswoningen te realiseren op haar grondgebied. Een ongebreidelde wildgroei van bouwprojecten strookt echter niet met de filosofie van Bertem als landelijke gemeente tussen Brussel en Leuven. Het gemeentebestuur streeft dan ook een gedifferentieerd ruimtelijk beleid na dat zich baseert op kernversterking van het centrum van Bertem en in zekere mate ook van het centrum van de deelgemeente Leefdaal. Daarentegen moet het kleinschalige karakter van het dorp Korbeek-Dijle behouden blijven. Dit beleid vertaalt zich onder meer in een visie op de toekomstige ontwikkeling van meergezinswoningen met de opmaak van een strategisch RUP, waarbij de gemeente als actor een belangrijke rol speelt.”

Onder “doelstellingen” wordt in de toelichtingsnota onder meer het volgende gesteld:

> “Het RUP ‘Meergezinswoningen’ zal belangrijke lijnen uitzetten voor het gemeentelijk beleid inzake de realisatie van nieuwbouwprojecten met meerdere entiteiten en het opdelen van bestaande gebouwen tot meergezinswoningen. Het RUP bepaalt waar in de gemeente in de toekomst eventueel meergezinswoningen kunnen worden gerealiseerd en waar dit niet meer mogelijk zal zijn.”

3.7. Verzoekers eigendommen vallen buiten de overdruk ‘verbod op meergezinswoningen’ (artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP). Hierna volgt een (gedeeltelijke) weergave van het grafisch plan met benaderende aanduidingen van verzoekers woning en verzoekers onverdeelde eigendom:



3.8. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 26 februari tot en met 26 april 2018 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt georganiseerd, brengt de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant een advies uit en worden vier bezwaarschriften ingediend, waaronder door verzoeker.

3.9. In zitting van 14 juni 2018 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Bertem (hierna: de Gecoro) de bezwaren en brengt zij een advies uit.

3.10. Op 26 juni 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bertem het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit. De bestemmingsvoorschriften van artikel 1.1 van de overdruk ‘verbod op meergezinswoningen’ luiden:

> “Art. 1.1. –Bestemming
> Binnen deze zone is het verboden om een meergezinswoning op te richten, alsook een eengezinswoning of eender ander bestaand gebouw om te vormen naar een meergezinswoning. Het onder strikte voorwaarden creëren van een meergezinswoning in bestaande markante gebouwen en bestaande vergund(e) (geachte) grote eengezinswoningen wordt echter wel als een uitzonderingsbepaling ingeschreven in de verbodszone van het RUP.”

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoeker neemt een eerste middel uit de schending van “art. 4.2.3. en 4.2.6., § 2 van het Decreet Algemene Milieubepalingen [DABM], het materieel motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene rechtsbeginselen van behoorlijk bestuur, en met toepassing van art. 159 van de Grondwet”.

4.1.1. Verzoeker zet uiteen dat de screeningsnota onder de titel van de plan-milieueffectrapportageplicht (plan-MER-plicht) enkel de hypothese van een ‘klein gebied op lokaal niveau’ behandelt, zodat de beslissing van de dienst Mer enkel op deze voorwaarde betrekking kan hebben. Hij betoogt dat de dienst Mer niet op wettige wijze heeft vastgesteld dat het gemeentelijk RUP het gebruik bepaalt van een ‘klein gebied op lokaal niveau’. De kwalificatie van een ‘klein gebied’ wordt eenvoudigweg geponeerd, zonder dat hieraan ernstig onderzoek ten

grondslag ligt. Verzoeker wijst erop dat de gemeente 415,7 ha (of, 4,15 km²) woongebied in ruime zin telt, hetgeen 13,96 % van het gemeentelijk grondgebied betreft. Een groot deel daarvan wordt door het gemeentelijk RUP herbestemd (door het principieel verbod op meergezinswoningen). Hij meent dat het niet kennelijk onredelijk is om te besluiten dat een grondgebiedsaandeel van méér dan 10% niet als klein kan worden gekwalificeerd.

4.1.2. Verzoeker betoogt dat hij in zijn bezwaarschrift heeft betwist dat het gemeentelijk RUP betrekking heeft op een 'klein gebied op lokaal niveau', en stelt vast dat de Gecoro zijn bezwaar deels gegrond heeft bevonden. Enerzijds, antwoordt de Gecoro dat het "juist" is dat het plan betrekking heeft op een 'klein gebied op lokaal niveau', zonder evenwel concreet in te gaan op het bezwaar en de redenen aan te geven waarom er sprake zou zijn van een klein gebied op lokaal niveau, anderzijds, verklaart deze commissie het bezwaar "zonder voorwerp" omdat het plan een 'kleine wijziging' zou inhouden. Bovendien moet volgens de Gecoro een en ander worden toegelicht in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP, waarmee impliciet doch zeker wordt aangegeven dat noch de screeningsnota noch de beslissing van de dienst Mer op dit punt afdoende verantwoording bieden. Nu de toelichtingsnota evenmin de concrete redenen vermeldt waarom het gemeentelijk RUP betrekking zou hebben op een 'klein gebied op lokaal niveau', volgt hieruit dat zijn bezwaar niet concreet wordt weerlegd en dat de voorwaarde van een 'klein gebied op lokaal niveau' niet in aanmerking genomen kan worden.

4.1.3. Verzoeker betoogt voorts dat noch de gemeenteraad noch de Gecoro in de plaats van de dienst Mer kan beslissen dat een RUP geen aanleiding geeft tot de opmaak van een plan-MER. De gemeenteraad kan geen andere grondslag aan de beslissing van de dienst Mer geven. De dienst Mer dient een zorgvuldig onderzoek te voeren naar de vraag of een 'kleine wijziging' voorligt, dat moet blijken uit het administratief dossier en de materiële motieven van de beslissing van de dienst Mer. De Gecoro formuleert ook nog het voorbehoud dat zij niet over de expertise op dit vlak beschikt, en suggereert aan de gemeenteraad om het advies van een juridische expert te volgen. Het blijkt niet dat de gemeenteraad rekening heeft gehouden met dit punt van het advies.

4.1.4. Verzoeker betoogt voorts dat ten onrechte abstractie wordt gemaakt van een essentieel doeleinde van het gemeentelijk RUP, waarbij de woongebieden van het gewestplan die uit het overdruk-RUP worden gehouden door de planoverheid minstens beleidsmatig worden aangewezen als voor meergezinswoningbouw geschikt woongebied. De planoverheid voorziet aldaar de beleidsmatig gewenste ontwikkeling van de concentratie van meergezinswoningbouw. Het is volgens verzoeker kennelijk onredelijk om te besluiten dat het voorgenomen plan geen substantiële of essentiële impact heeft op het bestaande gewestplan, door enkel de formeel in het gemeentelijk RUP besloten delen daarvan in ogenschouw te nemen. Bovendien is een verbod op meergezinswoningbouw niet verzoenbaar met het hedendaags criterium van ruimtelijk rendement, dat is gericht op het voorkomen van bijkomende verhardingen en het beperken van het ruimtebeslag.

4.1.5. Ten slotte betoogt verzoeker dat is voorbijgegaan aan de kritiek in zijn bezwaarschrift op het feit dat het gemeentelijk RUP geen aanzienlijke milieueffecten zou hebben. Het blijkt zelfs niet dat de Gecoro of de gemeenteraad deze bezwaren heeft gelezen. In geen geval is zijn bezwaar ter zake weerlegd geworden.

4.2.1. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat, hoewel zij van oordeel was dat het gemeentelijk RUP betrekking heeft op een ‘klein gebied op lokaal niveau’, een lezing van de screeningsnota en de beslissing van de dienst Mer haar heeft geleerd dat ook de uitzonderingsgrond van een ‘kleine wijziging’ geldt. In de screeningsnota valt namelijk te lezen dat het plan kleine wijzigingen inhoudt die geen tot weinig negatieve milieueffecten kunnen veroorzaken, en in de beslissing van de dienst Mer wordt niet uitdrukkelijk gesteld dat de ontheffing is verleend om reden dat het zou gaan om een ‘klein gebied op lokaal niveau’. Het loutere feit dat de toelichtingsnota die ter inzage lag tijdens het openbaar onderzoek melding maakt van de uitzonderingsgrond ‘klein gebied op lokaal niveau’, impliceert niet dat van de uitzonderingsgrond ‘kleine wijziging’ geen gebruik kan worden gemaakt. Dit alles wordt in duidelijke bewoordingen in het advies van de Gecoro aangegeven. De eerste verwerende partij wijst er in dit verband op dat zij de bewoordingen van de toelichtingsnota van

het gemeentelijk RUP aangepast heeft, zodat het duidelijk is dat het gemeentelijk RUP een ‘kleine wijziging’ bevat van de bestaande, onderliggende bestemmingen. Uit dit alles blijkt ook dat afdoende rekening werd gehouden met verzoekers bezwaarschrift.

4.2.2. Verder benadrukt de eerste verwerende partij dat de beslissing van de dienst Mer dient gelezen te worden in samenhang met de screeningsnota, waarin wordt aangegeven dat het gemeentelijk RUP betrekking heeft op kleine wijzigingen die geen tot weinig negatieve milieueffecten kunnen veroorzaken. Ook bij de bespreking van de effecten blijkt steeds dat er geen negatieve milieueffecten worden verwacht omdat er eigenlijk niet zoveel wordt gewijzigd, hetgeen logisch is nu het gaat om een overdruk-RUP. Dergelijke RUP’s wijzigen niets aan de bestemming van een bepaald gebied, maar voegen slechts stedenbouwkundige voorschriften toe door middel van een overdruk.

4.2.3. De argumentatie van de verzoekende partij dat er geen sprake zou zijn van een ‘kleine wijziging’ omdat de keuze van het bestreden RUP om binnen het plangebied het bouwprogramma te beperken (principieel verbod op meergezinswoningen) tegelijk een keuze inhoudt om in andere gebiedsdelen geen enkele beperking op te leggen, kan niet worden bijgetreden. Vóór de inwerkingtreding van het gemeentelijk RUP konden in beginsel overal meergezinswoningen worden opgericht in de bestemmingscategorie woongebied. Verzoekers stelling dat het gemeentelijk RUP een beleidsmatig gewenste ontwikkeling zou vaststellen om de verstedelijkingsdruk in het centrum van Leefdaal te concentreren, is niet dienstig. Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling kwalificeert immers niet als een plan of programma in de zin van de plan-MER-richtlijn.

Evenmin is de bewering dat het gemeentelijk RUP zou indruisen tegen de beleidstendensen inzake ruimtelijke ordening (namelijk de verhoging van het ruimtelijk rendement op goed gelegen locaties) dienstig voor de vraag of in de screening terecht wordt geoordeeld dat de opmaak van een plan-MER niet vereist is. Bovendien staat het verhogen van het ruimtelijk rendement in de centra van de

kernen van het buitengebied niet haaks op de inhoud van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, zoals goedgekeurd op 20 juli 2018.

4.3.1. De tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dan weer dat de tweede bestreden beslissing expliciet verwijst naar het screeningsdossier en dit bijtreedt, zodat zij op redelijke wijze tot het besluit kon komen dat het gemeentelijk RUP betrekking heeft op een 'klein gebied op lokaal niveau' waarvoor een ontheffing van de plan-MER-plicht aan de orde is. Om na te gaan of er sprake is van een 'klein gebied op lokaal niveau' dient een beoordeling *in concreto* te worden gemaakt, waarbij niet enkel rekening dient gehouden te worden met de omvang van het project maar eveneens met de aard en de ligging ervan. Een loutere afweging omtrent de afmetingen van het plangebied, zoals verzoeker tracht te doen, is niet voldoende om te kunnen bepalen of het om een 'klein gebied' gaat. De Gecoro heeft verzoekers bezwaren op zorgvuldige wijze beantwoord. De plannende overheid moet voorts niet op omstandige wijze motiveren dat het gaat om een 'klein gebied op lokaal niveau', maar kan deze motivering afleiden uit de grafische weergave van het gebied en de vermelding dat het plangebied klein is. Uit de screeningsnota blijkt afdoende dat het te dezen gaat om een 'klein gebied op lokaal niveau'.

4.3.2. De tweede verwerende partij wijst er verder op dat het DABM geen concrete definitie vermeldt van de begrippen 'klein gebied op lokaal niveau' of 'kleine wijziging'. Ook de "richtsnoeren" van de Europese Commissie bevatten geen definities van deze begrippen. Een beoordeling geval per geval is dus vereist. Uit het onderzoek en de door de verschillende adviesinstanties verleende adviezen is gebleken dat er geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn door het plan. Uit de memorie van toelichting bij "het plan-MER-decreet uit 2007" kan worden afgeleid dat een 'kleine wijziging' een wijziging is die geen substantiële of essentiële impact heeft op de tekst van een plan of programma. Bij de beoordeling van dit criterium dient te worden uitgegaan van de wettige bestemming van het gebied en is de feitelijke bestemming niet relevant. Verder wijst de tweede verwerende partij erop dat het advies van de Gecoro dateert van 14 juni 2017, zodat de dienst Mer onmogelijk haar beslissing kon steunen op dit advies. Bijgevolg kan dit advies de wettigheid van de tweede bestreden beslissing niet aantasten. Zij

benadrukt dat de tweede bestreden beslissing wel degelijk wettig is en op de juiste motieven steunt.

4.4. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat uit het verzoek tot raadpleging duidelijk de strekking van het gemeentelijk RUP blijkt en meteen ook duidelijk blijkt dat het gaat om een ‘kleine wijziging’ ten opzichte van de huidige planologische context. Ook vermeldt het verzoek tot raadpleging op verschillende plaatsen in de tekst dat het slechts gaat om een “beperkte” ingreep. De beslissing van de dienst Mer moet samen worden gelezen met de rest van het screeningsdossier, “waarin het verzoek tot raadpleging (lees: de screeningsnota) het belangrijkste element uitmaakt”. Het gegeven dat de tweede bestreden beslissing niet uitdrukkelijk overweegt welke screeningsgrond precies wordt gebruikt, houdt geenszins een wettigheids- of motiveringsgebrek in. De toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP werd aangepast, zodat het duidelijk is dat het plan een ‘kleine wijziging’ van de bestaande, onderliggende bestemmingen inhoudt. Ten slotte meent de eerste verwerende partij dat de Gecoro alle bezwaren van verzoeker heeft beantwoord.

4.5. De tweede verwerende partij doet in haar laatste memorie gelden dat uit de screeningsnota afdoende blijkt dat het wel degelijk gaat om een ‘klein gebied op lokaal niveau’. Er kan verwezen worden naar de grafische weergave van het plangebied ten opzichte van het volledige grondgebied van de gemeente Bertem, zoals opgenomen in de screeningsnota. Het gaat om een beperkte oppervlakte ten aanzien van het grondgebied van de gemeente Bertem, zodat er sprake is van een klein gebied. Dat de eerste verwerende partij na de beslissing van de tweede verwerende partij alsnog haar argumentatie wijzigt en steunt op een ‘kleine wijziging’, kan niet aan de tweede verwerende partij verweten worden, en is niet van aard om de tweede bestreden beslissing te vitiëren.

4.6. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie dat de verwerende partijen het niet eens zijn over de strekking van de beslissing van de dienst Mer, wat volgens hem al te denken geeft en een goed bewijs is van de afwezigheid van een afdoende motivering. Het standpunt van de tweede verwerende partij, namelijk dat de dienst Mer toepassing maakt van de voorwaarde van het ‘klein gebied op

lokaal niveau', is correct. De nieuwe lezing die de eerste verwerende partij aan de eigen beslissing denkt te kunnen geven, overtuigt niet en vindt geen enkele steun in de stukken. Deze partij kan haar besluitvorming niet op een wettige wijze steunen op de voorwaarde van de 'kleine wijziging', omdat de dienst Mer "eenvoudigweg nooit in deze zin heeft beslist".

Beoordeling

5.1. Het toentertijd geldende 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."

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;

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

5.2. Naar analogie met hetgeen het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld heeft in zijn arrest nr. C‑444/15 van 21 december 2016 *Associazione Italia Nostra Onlus*, neemt de Raad van State over de draagwijdte van de woordengroep ‘een klein gebied op lokaal niveau’ het volgende aan:
- in overeenstemming met zijn in de omgangstaal gebruikelijke betekenis verwijst het bijvoeglijk naamwoord “klein” naar de omvang van het gebied; de omvang van het gebied kan slechts worden begrepen als een zuiver kwantitatief criterium, namelijk de oppervlakte van het gebied waarop het bedoelde plan betrekking heeft, ongeacht de milieueffecten;
- het begrip “lokaal niveau” verwijst naar een bestuursniveau en meer bepaald naar een lokale bestuursinstantie en
- de omvang van het betrokken gebied moet – in vergelijking met het grondgebied van de lokale bestuursinstantie – gering zijn.

5.3. 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 36*ter* 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*. Vl. Parl. 2006-07, nr. 1081/1, 23).

De beoordeling of een voorgenomen plan van aard is geen substantiële of essentiële impact op “de tekst” van een bestaand plan te hebben, en derhalve als een ‘kleine wijziging’ kan beschouwd worden, dient verplicht te steunen op een vergelijking tussen de verordenende voorschriften van het geldende plan en die van het voorgenomen plan.

5.4. Naast de vereiste dat de initiatiefnemer moet aantonen dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, geldt, zoals gezien, de cumulatieve vereiste dat het plan het gebruik moet bepalen van een ‘klein gebied op lokaal niveau’ of een ‘kleine wijziging’ moet inhouden.

5.5. De omvang van het gebied ter beoordeling van het criterium ‘klein gebied’ kan, zoals gezien onder randnummer 5.2 en anders dan de tweede verwerende partij voorhoudt, slechts begrepen worden als een zuiver kwantitatief criterium, namelijk de oppervlakte van het gebied waarop het bedoelde plan betrekking heeft, ongeacht de milieueffecten. In het screeningsdossier wordt gesteld dat het gemeentelijk RUP het gebruik van een ‘klein gebied op lokaal niveau’ bepaalt en dus screeningsgerechtigd is. Noch de screeningsnota noch de erop gestoelde tweede bestreden beslissing bevatten een nadere motivering omtrent de toepassing van dit criterium. Het bij de screeningsnota gevoegde kaartmateriaal kan te dezen niet volstaan om de toepassing van het criterium ‘klein gebied’ te wettigen, temeer nu eruit mag blijken dat het gemeentelijk RUP zowat 10 % van het gemeentelijk grondgebied omvat.

5.6. De Gecoro heeft verzoekers bezwaar als volgt beantwoord:

> “Procedure plan-MER
> Opmerkingen
> Opgemerkt dat het voorgenomen RUP niet ‘screeningsgerechtigd’ is en er een (volwaardig) plan-MER moet worden opgemaakt […] omdat de vrijstelling is verleend op basis van de bepalingen dat het plan betrekking heeft op een ‘klein gebied op lokaal niveau’. Dit is hier zeker niet het geval. Vermits er geen plan-MER is opgemaakt, zou het RUP niet definitief kunnen worden goedgekeurd.
> Bezwaarindiener stelt dat de dienst Mer ten onrechte zou hebben geoordeeld dat er geen plan-MER dient te worden opgemaakt. In het ontwerp-RUP zou er namelijk ten onrechte worden van uitgegaan dat het voorgenomen plan slechts het gebruik bepaalt van een ‘klein gebied op lokaal niveau’, terwijl nergens in het plandossier wordt gemotiveerd waarom het betrokken plangebied als een ‘klein’ gebied moet worden beschouwd. Ook uit de beslissing van de dienst Mer valt niet af te leiden waarom het zou gaan om een ‘klein gebied op lokaal niveau’.
> Bespreking
> Niet voor elk plan of programma moet een plan-MER worden opgemaakt. Enkel plannen of programma’s die aanzienlijke milieueffecten met zich meebrengen, komen in het vizier. Om die reden heeft artikel 3 van de Europese Plan-mer-Richtlijn een onderscheid ingevoerd tussen plannen en programma’s waarvoor steeds een plan-MER moet worden opgemaakt en plannen en programma’s waarvoor, na het uitvoeren van een voorafgaande beoordeling (screening) om uit te maken of het plan of programma aanleiding kan geven tot aanzienlijke milieueffecten, wordt vastgesteld of er al dan niet een plan-MER is vereist.
> Wanneer een plan of programma dat in principe onder de plan-mer-plicht valt (uitsluitend) 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 van het DABM, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben (art.4.2,3, § 3 DABM). Deze plannen en programma's vallen onder de zogenaamde screeningsplicht. In de screening wordt nagegaan of het voorgenomen plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan ressorteren. Indien dat niet kan worden uitgesloten, is een plan-MER vereist. In het andere geval kan de screening volstaan (zie M. STRUBBE, 'Een "klein gebied op lokaal niveau": wat is dat eigenlijk? Het Hof van Justitie brengt verduidelijking' (noot onder HvJ 21 december 2016, nr. c-444/15, Associazione ltalia Nostra Onlus), TROS 2017 , afl. 87,179-180).
Het is juist dat het ontwerp-RUP aangeeft dat het betrokken plan het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau en om die reden screeningsplichtig is. De stelling van bezwaarindiener dat de plannende overheid op omstandige wijze moet motiveren dat gaat om een klein gebied op lokaal niveau, is onjuist. Deze motivering kan volgens de Raad van State worden afgeleid uit de grafische weergave van het gebied en de vermelding dat het plangebied 'klein' is (zie RvS 11 oktober 2017, nr.239.357, Verstappen e.a.).
Los van de vraag of de omvang van het plangebied toelaat om te stellen dat het *in casu* gaat om een 'klein gebied', is echter op te merken dat het voorgenomen RUP in alle redelijkheid te beschouwen is als een 'kleine wijziging' in de zin van art. 4,2.3, § 3 van het DABM. Hoewel het begrip 'kleine wijziging' niet nader wordt gedefinieerd in de plan-mer-regelgeving, wordt in de memorie van toelichting bij het plan-mer-decreet aangegeven dat een kleine wijziging een 'wijziging van dien aard is dat het geen substantiële of essentiële impact heeft op de tekst van een plan of programma' (Parl.St.Vl.Parl. 2006-07, nr. 1081/1, 23).
De Raad van State heeft reeds geoordeeld dat in redelijkheid kon worden aangenomen dat een gewestelijk RUP, een 'kleine wijziging' inhoudt ten opzichte van een afbakenings-RUP, nu de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP konden worden beschouwd als een verdere verfijning en detaillering van de oorspronkelijke stedenbouwkundige voorschriften van het afbakenings-RUP en dit ondanks het feit dat het gewestelijk RUP in een aanzienlijke uitbreiding van het structurerend groenelement voor het gebied Siezegemkouter voorzag en de inplanting aldaar van 97 ha bedrijfsoppervlakte, zoals voorzien in het afbakenings-RUP, gereduceerd werd tot een bedrijfsoppervlakte van 52 ha. De omstandigheid dat het afbakenings-RUP nog niet aan de plan-mer-plicht was onderworpen en voor dit RUP derhalve geen plan-MER werd opgemaakt - om reden dat dit ten tijde van de opmaak van dit plan nog niet verplicht was -, vormde overigens evenmin een probleem (zie RvS 21 september 2015, nr. 232.255, vzw RALDES; zie ook RvS 21 september 2015, nr. 232.254, vzw Red de Erpe- en Siezegemkouter; RvS 21 september 2015, nr. 232.256, de gemeente Erpe-Mere). Daarnaast oordeelde de Raad in een recent(er) arrest dat er sprake is van een kleine wijziging wanneer blijkt dat het grootste deel van de voorliggende planopzet gerealiseerd zou kunnen worden binnen het bestaande plan (RvS 21juni 2016, nr. 235.165, Evers e.a.).

Het voorgenomen RUP wijzigt de onderliggende bestemming (woongebied) niet. Het betreft een overdruk-RUP dat voorziet in een aantal inrichtingsvoorschriften, namelijk:

- een principieel verbod tot oprichting van en omvorming naar meergezinswoningen instellen in specifiek daartoe afgebakende zones; en
- een aantal uitzonderingen vastleggen binnen die zogenaamde 'verbodszones' voor bestaande grote gebouwen.

Het voorgenomen RUP kan derhalve worden gezien als een verdere verfijning en detaillering van de oorspronkelijke stedenbouwkundige voorschriften van het onderliggende gewestplan. Bovendien maakt het RUP geen nieuwe bebouwing of een 'zwaarder' programma mogelijk: het doet net het tegenovergestelde en voorziet in beperkingen inzake het bouwprogramma. In die omstandigheden kan, gelet op de rechtspraak van de Raad van State, in redelijkheid worden aangenomen dat het RUP voorziet in een kleine wijziging van een bestaand plan. In dat geval kan (in eerste instantie) een plan-mer-screening volstaan,

In dat verband is het van belang er op te wijzen dat de beslissing van de dienst Mer niet uitdrukkelijk stelt dat de ontheffing wordt verleend omwille van het feit dat het zou gaan om een klein gebied op lokaal niveau. De dienst Mer verwijst louter naar de inhoud van de plan-mer-screening en stelt dat het RUP in aanmerking komt voor een onderzoek tot milieueffectrapportage. Zij besluit vervolgens dat het screeningsdossier voldoende informatie bevat en dat er kan worden besloten dat het voorgenomen plan geen aanleiding zal geven tot aanzienlijke negatieve milieueffecten en de opmaak van een plan-MER niet vereist is.

Daarnaast wordt in de plan-mer-screening zelf aangegeven dat het eigenlijk gaat om kleine wijzigingen die geen tot weinig negatieve milieueffecten kunnen veroorzaken. In dat verband kan worden gewezen op de volgende passages:

'Het betreft een perimeter-RUP dat een overdruk legt over de woongebieden in de ruime zin volgens het gewestplan waarbinnen het niet wenselijk is dat er meergezinswoningen kunnen worden gerealiseerd. Het RUP 'Meergezinswoningen' beoogt dus niet de ordening van de zones waarbinnen in principe wel meergezinswoningen toelaatbaar zijn' (plan-mer-screening, P. 4)

en

'Uitwerking RUP met maatregelen

Het RUP 'Meergezinswoningen' voorziet enkel in een overdruk over alle bestaande bestemmingen die een verbod oplegt om in die zone meergezinswoningen op te richten over het ganse grondgebied van de gemeente. De onderliggende (bestaande) bestemming op deze plaatsen is de gewestplanbestemming en wordt door het RUP niet gewijzigd. De huidige functies, namelijk wonen en aan het wonen aanverwante functies, blijven behouden. Het RUP zal bijgevolg voor deze zone enkel als gevolg hebben dat de oprichting van meergezinswoningen wordt verboden en dat het aantal woongelegenheden zo dus beperkt blijft.

Toetsing nulalternatief

De ontwikkelingen die in het plangebied van het RUP 'Meergezinswoningen' mogelijk zijn zonder dat voorliggend RUP in werking treedt, zijn de bestemmingen zoals aangeduid door het gewestplan

Leuven, de geldende bijzondere plannen van aanleg (BPA's), de goedgekeurde ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) en de goedgekeurde en niet vervallen verkavelingsvergunningen. Ieder op zich doet een uitspraak over het toelaten van meergezinswoningen.
Conclusie
Het ruimtelijk uitvoeringsplan veroorzaakt geen aanzienlijke (negatieve) effecten t.o.v. de referentiesituatie, aangezien de bestemmingszones van het gewestplan niet gewijzigd worden en de stedenbouwkundige voorschriften enkel het aantal woongelegenheden kunnen inperken' (plan-mer-screening, p. 15).
Ook bij de bespreking van de effecten blijkt steeds dat er geen negatieve milieueffecten worden verwacht omdat er eigenlijk niet zoveel wordt gewijzigd (plan-mer-screening, p. 15-29).
In die omstandigheden kan in redelijkheid worden aangenomen dat er in voorliggend geval geen sprake is van enig wettigheidsgebrek en de dienst Mer terecht heeft geoordeeld dat de opmaak van een plan-MER niet was vereist: het plan betreft namelijk slechts een kleine wijziging en uit de screening blijkt dat deze kleine wijziging geen aanzienlijke negatieve milieueffecten zal veroorzaken.
Gelet op wat voorafgaat, verdient het de voorkeur de toelichtingsnota aan te passen, zodat het duidelijk is dat het voorgenomen RUP een kleine wijziging in de zin van art. 4.2.3, § 3 van het DABM betreft en de dienst Mer dan ook terecht heeft geoordeeld dat er geen plan-MER dient te worden opgemaakt. Hierdoor wordt de kritiek van bezwaarindiener, namelijk dat in het ontwerp-RUP niet wordt gemotiveerd dat het gaat om een klein gebied op lokaal niveau, zonder voorwerp.
Besluit: het bezwaar is gedeeltelijk gegrond. De toelichtingsnota van het voorgenomen RUP dient te worden aangepast, zodat het duidelijk is dat het voorgenomen RUP een kleine wijziging in de zin van art. 4.2.3, § 3 van het DABM betreft en de dienst Mer dan ook terecht heeft geoordeeld dat er geen plan-MER dient te worden opgemaakt.
Advies (eenparig)
Omdat de expertise op dit vlak binnen de GECORO niet aanwezig is, suggereert de GECORO de gemeenteraad om het advies van de gespecialiseerde Juriste te volgen.
[…]"

5.7. De Gecoro gaat dus ten gronde niet in op verzoekers kritiek dat aan het criterium van een 'klein gebied' niet is voldaan. Zij is van oordeel dat het bezwaar "zonder voorwerp" is, omdat het gemeentelijk RUP volgens de dienst Mer aan het criterium van een 'kleine wijziging' voldoet. De Gecoro acht verzoekers bezwaar wel "gedeeltelijk gegrond", in zoverre de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP aan die laatste visie moet worden aangepast, "zodat het duidelijk is dat het voorgenomen RUP een kleine wijziging in de zin van art. 4.2.3,

§ 3 van het DABM betreft en de dienst Mer dan ook terecht heeft geoordeeld dat er geen plan-MER dient te worden opgemaakt".

De plannende overheid volgt het standpunt van de Gecoro en past de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP aan zoals door deze commissie gevraagd. Finaal blijkt het eerste bestreden besluit aldus niet gestoeld te zijn op het criterium van een 'klein gebied op lokaal niveau', maar wel op het criterium van een 'kleine wijziging'.

5.8. Uit het screeningsdossier blijkt dat de plannende overheid is nagegaan of het voorgenomen gemeentelijk RUP van aard is een substantiële of essentiële impact op "de tekst" van de geldende planbestemming te hebben en als een 'kleine wijziging' kan beschouwd worden. Gesteld wordt onder meer dat voor het plangebied de bestemmingszones van het gewestplan niet gewijzigd worden en dat de stedenbouwkundige voorschriften enkel het aantal woongelegenheden kunnen inperken. Deze beoordeling steunt op een vergelijking tussen de verordenende voorschriften van het geldende gewestplan en die van het voorgenomen plan. Verzoeker overtuigt er niet van dat de dienst Mer het gemeentelijk RUP op grond van het gestelde in het screeningsdossier niet binnen de grenzen van de redelijkheid als een 'kleine wijziging' heeft beoordeeld. Dat de dienst Mer in de tweede bestreden beslissing niet uitdrukkelijk naar dit criterium heeft verwezen, maakt deze beslissing nog niet onwettig. Het volstaat dat uit de screeningsnota, zoals te dezen, uitdrukkelijk blijkt dat het voorgenomen gemeentelijk RUP op planologisch vlak slechts een beperkte wijziging inhoudt. In het licht daarvan heeft de Gecoro in antwoord op verzoekers bezwaar op goede gronden kunnen oordelen dat "[h]et voorgenomen RUP kan […] gezien [worden] als een verdere verfijning en detaillering van de oorspronkelijke stedenbouwkundige voorschriften van het onderliggende gewestplan".

5.9. Wat betreft de van het criterium 'kleine wijziging' te onderscheiden vereiste dat de initiatiefnemer moet aantonen dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben (zie randnummer 5.4), volstaat de vaststelling in de screeningsnota niet dat het gemeentelijk RUP "niet de ordening [beoogt] van de zones waarbinnen in principe wel meergezinswoningen

toelaatbaar zijn" en dat het gemeentelijk RUP "geen aanzienlijke (negatieve) effecten t.o.v. de referentiesituatie [veroorzaakt], aangezien de bestemmingszones van het gewestplan niet gewijzigd worden en de stedenbouwkundige voorschriften enkel het aantal woongelegenheden kunnen inperken". Dit standpunt blijkt eraan voorbij te gaan dat de doelstelling van het gemeentelijk RUP erin bestaat "de belangrijke lijnen" uit te zetten voor het gemeentelijk beleid inzake de realisatie van nieuwbouwprojecten met meerdere entiteiten en het opdelen van bestaande gebouwen tot meergezinswoningen. Het gemeentelijk RUP bepaalt waar in de gemeente in de toekomst eventueel meergezinswoningen kunnen worden gerealiseerd. Aan dit laatste aspect blijkt de plannende overheid ten onrechte te zijn voorbijgegaan in het licht van haar verplichting om aan te tonen dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

De repliek van de eerste verwerende partij op verzoekers stelling dat het gemeentelijk RUP een beleidsmatige ontwikkeling vaststelt om de verstedelijkingsdruk in het centrum van Leefdaal te concentreren, te weten dat deze stelling niet dienstig is, nu een dergelijke ontwikkeling niet gekwalificeerd kan worden als een plan of programma in de zin van "de plan-MER-richtlijn", vermag aan de voormelde vaststelling geen afbreuk te doen.

5.10. Als antwoord op verzoekers bezwaar dat ook de effecten van het gemeentelijk RUP moesten worden onderzocht voor de (niet-opgenomen) gebieden waar een bouwmaximalisatie wordt gestimuleerd, kon de Gecoro, gelet op wat voorafgaat, niet volstaan met de vaststelling dat het gemeentelijk RUP enkel aangeeft waar in bepaalde zones geen meergezinswoningen kunnen gerealiseerd worden.

5.11. Het besluit is dat de dienst Mer niet op goede gronden tot een vrijstelling van de plan-MER-plicht heeft kunnen beslissen, dat niet is voldaan aan de vereiste dat de initiatiefnemer moet aantonen dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, dat de plannende overheid derhalve geen beroep vermocht te doen op de door artikel 4.2.3, § 3, DABM geboden afwijkingsmogelijkheid van de principiële plan-MER-plicht, en dat de Gecoro

verzoekers bezwaar met betrekking tot het gebrekkig onderzoek naar de milieueffecten van het gemeentelijk RUP niet afdoende heeft beantwoord.

5.12. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Bertem van 26 juni 2018 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Meergezinswoningen' en de beslissing van de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid van 21 maart 2017 dat de opmaak van een planmilieueffectrapport voor dit gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet nodig is.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

3. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig oktober 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**