

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.018 van 9 maart 2021
in de zaak A. 224.857/X-17.199**

In zake : 1. Marcel OOSTERLINCK
 2. Robert VAN NIMMEN
 3. Robin RADEMAKER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Griet Cnudde
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Brabantdam 56
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE KRUIBEKE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim De Cuyper
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Isabelle Verhelle
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 maart 2018, strekt tot de
nietigverklaring van :

- a.* het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke van
27 november 2017 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan (hierna: gemeentelijk RUP) ‘Herziening Bazel-centrum’ en
- b.* het besluit van de dienst Milieueffectrapportage van het departement Omgeving
van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) van 4 mei 2017 dat het
voorgenomen gemeentelijk RUP ‘Herziening Bazel-centrum’ geen aanleiding

geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport niet nodig is.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Katrien Didden heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen en verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 november 2020.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Paul Aerts, die *loco* advocaat Griet Cnudde verschijnt voor verzoekers, advocaat Evelien Alenus, die *loco* advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Isabelle Verhelle, die verschijnt voor de tweede verwerende partij zijn gehoord.

Auditeur Katrien Didden 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. Verzoekers wonen in de Lamperstraat te Bazel, in de woningen met huisnummers 36, 32 en 24. Krachtens het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren (hierna: het gewestplan) zijn verzoekers' woonpercelen gelegen in woongebied. Ten oosten van deze woonpercelen toont hetzelfde gewestplan achtereenvolgens een lichtgroen ingekleurd parkgebied en een donkergroen ingekleurd natuurgebied. Dit laatste gebied is nagenoeg volledig opgenomen in het habitatrictlijngebied 'Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent' (hierna: het habitatrictlijngebied).

Ter verduidelijking is hierna een uittreksel uit het gewestplan opgenomen, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



☆ = woning van verzoeker

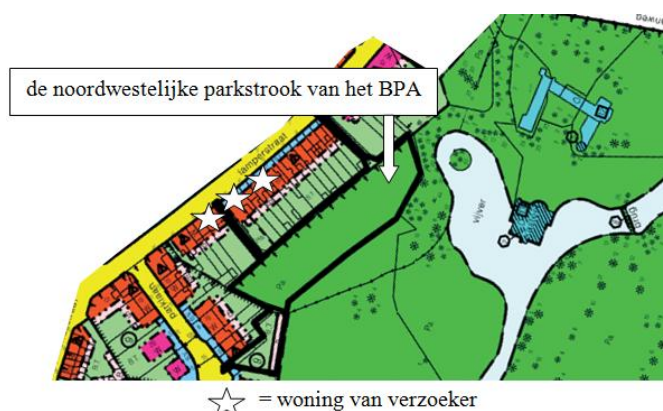
4. Binnen de voornoemde zones van het gewestplan gelden de voorschriften van het bij ministerieel besluit van 18 december 2001 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg 'nr. 1a en 2b centrum Bazel. Gedeeltelijke herziening 2de wijziging' (hierna: het BPA).

Op het bij het BPA horende grafische plan is ten oosten van verzoekers' woonpercelen een parkzone ingetekend. In het noordwesten van de laatstgenoemde zone ligt een ongeveer 4.900 m² groot perceel dat oorspronkelijk de moestuin bij het kasteel van Wissekerke was (hierna: de noordwestelijke parkstrook van het BPA).

De noordwestelijke parkstrook van het BPA behoort tot het dorpsgezicht van de dorpskom van Bazel dat beschermd is bij koninklijk besluit van 3 juli 1981.

Op de biologische waarderingskaart is de noordwestelijke parkstrook van het BPA aangeduid als complex van biologisch minder waardevolle en waardevolle elementen, op grond van de aanwezigheid van soortenarm permanent cultuurgrasland, bomenrij met dominantie van tamme kastanje en bomenrij met dominantie van linde. De noordoostelijke rand van de laatstgenoemde strook paalt aan de als biologisch waardevol aangeduide zone kasteelpark.

Ter verduidelijking is hierna een uittreksel uit het laatstgenoemde grafische plan opgenomen, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



5. In mei 2014 beslist de gemeente Kruibeke tot de opmaak van een gemeentelijk RUP “Herziening Bazel Centrum”.

De gemeente wil onder meer de noordwestelijke parkstrook van het BPA omzetten in een parkeerzone voor personenauto's, teneinde het openbaar parkeren binnen het centrum van Bazel te bundelen. Het betrokken gebied (hierna: de deelzone met de gebundelde parking) is gelegen ten oosten van de Lamperstraat en de Parklaan, tussen het perceel Lamperstraat, 2B, kadastraal gekend afdeling 2, sectie B, nr. 991/m en het perceel Parklaan, 111, kadastraal gekend afdeling 2,

sectie B, nr. 984/h.

6.1. Begin 2017 wordt het onderzoek naar het milieueffect van het voorgenomen plan (hierna: MER-screening) gestart.

6.2. Met betrekking tot de MER-screening brengt het departement Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaamse Gewest (hierna: het departement Mobiliteit) op 6 maart 2017 een advies uit waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“[Het] besluit dat het RUP geen betekenisvolle negatieve effecten op de mobiliteit zal veroorzaken, vnl. ten gevolge van het verwaarloosbare aantal extra verkeersbewegingen gegenereerd door de nieuwe ontwikkelingen [...], kan worden bijgetreden.

Op het ontwerp inrichtingsplan en stedenbouwkundige voorschriften zijn volgende opmerkingen te maken:

[De noordwestelijke parkstrook van het BPA] wordt in het ontwerp RUP voorbestemd als ‘parkeer- en parkzone’ (art. 1). Zijn dit wel verzoenbare bestemmingen? [...]

Als planalternatief wordt expliciet gesteld dat mobiliteitsvraag en -effecten van deze parking duidelijk zullen worden gemaakt in het mobiliteitsplan in opmaak [...]. In de laatst gekende versie van het mobiliteitsplan [...] is inderdaad sprake van deze parking [...], maar een duidelijke motivering of raming voor de bijkomende capaciteit, noch bespreking van de effecten ervan komen hierin (vooralsnog) aan bod”.

6.3. In de bij de dienst Mer ingediende MER-screeningsnota wordt over de deelzone met de gebundelde parking het volgende gesteld:

“Om het parkeren binnen het centrum te bundelen en de toeristische dorpse sfeer te ondersteunen wenst het gemeentebestuur een parking op deze locatie te voorzien. Op deze manier blijft de bereikbaarheid en parkeermogelijkheid binnen Bazel gewaarborgd terwijl andere zones rond de kerk opgewaardeerd worden. Ook wordt er een parkeervraag vanuit de naburige school en het kasteelpark opgevangen.

De zone wordt maximaal groen gehouden, met respect voor zijn historische achtergrond. Dit gebeur[t] door het gebruik van waterdoorlaatbare verhardingsmaterialen en door gebruik van lage beplanting binnen de zone. De nog bestaande tuinmuur blijft behouden. Tegenover de naastgelegen woningen moet een groenbuffer mogelijk zijn.

Het exacte aantal parkeerplaatsen die nodig zijn zal worden afgestemd met het mobiliteitsplan in opmaak.

Volgens een inrichtingsstudie wordt dit geraamd op maximaal 200 plaatsen die mogelijk zijn binnen de zone. Ook de toe- en uitritten zullen

worden bepaald door het toekomstige mobiliteitsplan. Er moeten twee verbindingen mogelijk gemaakt worden binnen het RUP; één langs de Lamperstraat en één langs de Parklaan. Bovenop is nog een tweede verbinding mogelijk naar de Lamperstraat die door zijn beperkte breedte uitsluitend voor fietsers en voetgangers gebruikt kan worden. Ook het kasteelpark is bereikbaar voor zwakke weggebruikers via een oude poort in de te behouden tuinmuur.

[...]

Door de realisatie van de kasteelparking wordt de omgeving in en rond het kerkplein verbeterd. Er zal echter een plaatselijke verslechtering van de luchtkwaliteit zijn ter hoogte van de kasteelparking tegenover de huidige situatie. Als milderende maatregelen tegenover de omliggende woningen zijn groene hoogopgaande perceelsafsluitingen mogelijk en dient de parking een groene inrichting te krijgen.

[...]

Door de aanleg van de kasteelparking zal op deze locatie meer geluidshinder ontstaan door personenwagens ten voordele van het kerkplein en zijn onmiddellijke omgeving, waar minder personenverkeer zal plaatsvinden. Om de geluidshinder van de parking naar de naburige woningen te beperken is het binnen de voorschriften toegelaten om groene omgaande perceelsafscheiding te voorzien ter hoogte van de woningen.

[...]

De realisatie van de voorschriften uit het RUP zal effect hebben op de zone met een complex van biologisch minder waardevolle en waardevolle elementen aangeduid op de biologische waarderingskaart. In de voorschriften zijn er echter maatregelen opgenomen die het groene karakter van de betreffende zones dient te behouden en waarbij (gesloten)verharding tot een minimum beperkt worden. Hierdoor worden de effecten op fauna en flora enigszins beperkt.

[...]

Door de aanleg van de parking nabij het kasteel zal een gedeelte van de ankerplaats worden aangetast. Om de effecten te beperken is in de voorschriften opgenomen dat de parking een zo groen mogelijke inrichting dient te hebben waarbij de oude tuilmuren behouden blijven. Ook het typische kernmerk van lage beplanting in de oude moestuin van het kasteel is bestendigd in de voorschriften. Op deze manier blijven een aantal typische eigenschappen van de oude moestuin van het kasteel bewaard in de kasteelparking. Bovendien zal door het toevoegen van een parkeerzone in functie van de kern het kerkplein en zijn onmiddellijke omgeving opwaarderen. Het RUP bevat namelijk een bestendiging en bescherming van de bestaande historisch waardevolle elementen en een mogelijkheid tot verbetering van de beeldkwaliteit van het geheel van de kern op zich, meer bepaald het kerkplein. De architecturale waarde van het kerkplein wordt verbeterd en de landschappelijke kwaliteit wordt in stand gehouden.”

Verder is in de MER-screeningsnota de hierna volgende afbeelding van de mogelijke inrichting van de deelzone met de gebundelde parking opgenomen:



Figuur . Mogelijk inrichting parkeerzone

7. Op 9 maart 2017 wordt een plenaire vergadering gehouden over het voorontwerp van gemeentelijk RUP.

8. Bij besluit van 4 mei 2017 concludeert de dienst Mer op basis van de ingediende MER-screeningsnota dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport niet nodig is. Dit is het tweede bestreden besluit.

9. Op 29 mei 2017 stelt de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke het ontwerp van gemeentelijk RUP voorlopig vast.

10.1. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 22 juni tot 22 augustus 2017, dienen onder meer verzoekers een bezwaarschrift in.

10.2. Op 10 augustus 2017 brengt de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie) een advies uit over het

ontwerp van gemeentelijk RUP waarin onder meer gesteld wordt dat:

“het omzetten van een parkzone van 0,5 ha naar een parkeerzone is onvoldoende onderbouwd.”

11. Op 19 september 2017 geeft de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Kruibeke (hierna: de Gecoro) advies.

12.1. Bij besluit van 27 november 2017 stelt de gemeenteraad van Kruibeke het gemeentelijk RUP “Herziening Bazel Centrum” definitief vast.

12.2. Zoals blijkt uit het bij het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP horende grafisch plan, wordt de noordwestelijke parkstrook van het BPA herbestemd tot “parkeer- en parkzone kasteel”. Binnen de laatstgenoemde zone is palend aan de woonpercelen een twee meter brede en 160 meter lange groenbuffer voorzien.

Artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften luidt:

“PARKEER- EN PARKZONE KASTEEL

1.1 CATEGORIE VAN DE GEBIEDSAANDUIDING

Deze bestemming valt onder de categorie van de gebiedsaanduiding lijninfrastructuur, overeenkomstig art. 2.2.3. § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

1.2 BESTEMMING

1.2.1. Algemeen

De parkeer- en parkzone kasteel is bestemd voor collectief parkeren, afgestemd op de functies in de omgeving. Omwille van de ligging in een waardevol landschap wordt de landschappelijke integratie van de parking benadrukt.

1.2.2. Overdrukken

Op het grafisch plan is in deze zone een overdruk ‘groenbuffer’ (art. 1.4) en een overdruk integraal te behouden erfgoedtuinmuur (art. 1.5) aangeduid. Ook zijn in deze zone twee lijnvormige overdrukken aanwezig, met name een indicatief tracé voor zachte weggebruikers (art. 1.6) en een ontsluiting voor motorisch verkeer (art. 1.7).

1.3 INRICHTING EN BEHEER

1.3.1. Algemeen

- Het behoud van het groene karakter van deze zone geldt als grens voor het maximaal aantal parkeerplaatsen.
- De parking wordt uitgevoerd met een zone met permanent ingerichte plaatsen en een overloopparking. De permanent ingerichte parking bevat

maximum 2/3 van de totale parkeercapaciteit, het overige deel wordt ingericht als overloopparking.

- Min. 2% van het aantal parkeerplaatsen wordt ingericht in functie van andersvaliden. Er worden eveneens een aantal fietsenstalplaatsen voorzien, namelijk min. 10% van het aantal parkeerplaatsen.

1.3.2. Aanleg

- De inrichting van deze parkeerzone dient te kaderen binnen een inrichtingsplan met als uitgangspunt een groene parking te creëren, gebaseerd op de historische structuur van de moestuin.
- Verharding is enkel toegestaan in functie van parkeerplaatsen en in functie van de ontsluiting van het gebied en beperkt zich tot een minimale oppervlakte. Voor de parkeerstroken die onderdeel vormen van de permanente parking wordt een verharding van kwaliteitsvolle waterdoorlatende materialen voorop gesteld. Het gebruik van waterdoorlatende materialen is verplicht, tenzij dit vanuit milieuhygiënisch of bouwtechnisch standpunt niet verantwoord is. Voor de overloopparking wordt gebruik gemaakt van halfverharding (grind, rolgrind, split, ...) of gewapend gazon teneinde maximale infiltratie van hemelwater na te streven.
- De niet-bebouwde of verharde delen van het gebied worden aangelegd als groene ruimte. De inrichting moet gebeuren met hoofdzakelijk streekeigen en inheems groen met een maximale hoogte van 70 cm (lage beplanting). Het minimaal groenpercentage buiten de verplichte buffers bedraagt 10%.
- Binnen de parkeer- en parkzone kasteel kan een retentiezone voor tijdelijke opvang en buffering van overtollig hemelwater worden aangelegd. Slechts een beperkte hoeveelheid mag worden afgevoerd.
- Perceelsafscheidings zijn enkel toegestaan aan de zijden waar de overdruk integraal te behouden erfgoed-tuinmuur (art. 1.5) niet van toepassing is. Deze dienen uitgevoerd te worden als streekeigen en inheems opgaand groen (zowel hagen als leibomen zijn toegelaten) of als draadafsluiting.
- In het gebied is tevens kleinschalige infrastructuur voor het onderhoud en de recreatieve functie van het park toegelaten.
- Opslag van materialen in open lucht is niet toegestaan.
- Gesloten constructies en overbouwingen zijn verboden.
- Volgende constructies of kleinschalige infrastructuur zijn toegelaten, mits de parkeer- en parkfunctie van deze zone niet negatief wordt beïnvloed:
 - o het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op het al dan niet toegankelijk maken van de parkeer- en parkzone voor het publiek (paden, toegangsconstructies, wegwijzers, wegafsluitingen, brugjes, verlichting,...);
 - o het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op natuureducatie (informatieborden, vogelkijkhutten, ...);
 - o het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op zacht recreatief medegebruik (fitometer, picknickplaatsen, speeltuigen, zitbanken, vuilnisbakken, reliëfwijzigingen, ...).
- Eventuele in- en uitritslagbomen worden op minstens 5 m achter de rooilijn geplaatst.
- Bij het plaatsen van verlichting worden volgende maatregelen toegepast:
 - o verlichting tot een minimum beperken;
 - o enkel het doelgebied aanstralen en zo overbodige verlichting vermijden;
 - o de tijdstippen van de verlichting beperken;
 - o opwaarts licht vermijden;

- o de hoeveelheid weerkaatst licht tot een minimum beperken;
- o rekening houden met de best beschikbare technieken inzake verlichting.

1.4 OVERDRUK GROENBUFFER

1.4.1. Bestemming

De groenbuffer is integraal als groene ruimte te behouden of in te richten. De groenbuffer zorgt, op een wijze die zich in het landschap inpast, voor een degelijke visuele buffering van de naastgelegen gebouwen en constructies en de aanpalende woonpercelen.

1.4.2. Inrichting en beheer

De breedte van de groenbuffer bedraagt 2 m.

Het is toegestaan om ter hoogte van de ontsluiting voor motorisch verkeer en voor zachte weggebruikers (zie aanduidingen grafisch plan) de groenbuffer te doorbreken.

De groenbuffer wordt aangelegd met streekeigen en inheems opgaand groen (zowel hagen als leibomen zijn toegelaten).

1.4.2. Inrichting en beheer

De breedte van de groenbuffer bedraagt 2 m.

Het is toegestaan om ter hoogte van de ontsluiting voor motorisch verkeer en voor zachte weggebruikers (zie aanduidingen grafisch plan) de groenbuffer te doorbreken.

De groenbuffer wordt aangelegd met streekeigen en inheems opgaand groen (zowel hagen als leibomen zijn toegelaten).

1.5 OVERDRUK: INTEGRAAL TE BEHOUDEN ERFGOED - TUINMUUR

1.5.1. Bestemming

De met overdruk aangeduide tuinmuur moet worden gerestaureerd en gevaloriseerd met respect voor de bestaande erfgoedwaarde.

1.6 OVERDRUK: INDICATIEF TRACÉ VOOR ZACHTE WEGGEBRUIKERS

1.6.1. Bestemming

Om een functionele relatie te leggen tussen de parkeer- en parkzone kasteel en het kasteelpark wordt een verbinding gerealiseerd voor de zachte weggebruiker. Het betreft een voormalige toegangspoort die in stand gehouden dient te worden.

1.6.2. Inrichting en beheer

De aanleg van een ontsluiting moet qua profiel en materialen in overleg gebeuren met de gemeentelijke diensten mobiliteit en brandweer. De vormgeving, materialen en kleurgebruik is esthetisch verantwoord en in harmonie met elkaar rekening houdend met de eigenheid en de identiteit van de onmiddellijke omgeving. Tenzij dit vanuit milieuhygiënisch of bouwtechnisch standpunt niet verantwoord is, worden waterdoorlatende bestratingsmaterialen gebruikt.

1.7 OVERDRUK: ONTSLUITING VOOR MOTORISCH VERKEER

1.7.1. Bestemming

Deze indicatieve overdruk is voorzien voor de ontsluiting van de parkeer- en parkzone kasteel met de zone voor openbare ontsluiting en de zone voor collectief parkeren voor zowel het niet-gemotoriseerd als het gemotoriseerd verkeer, in het bijzonder voor het langzaam en plaatselijk verkeer (voetgangers en fietsers) en voor het gemotoriseerd verkeer van aangelanden (omwonenden en gebruikers parking). Ook een achtertoegang voor de

aanpalende woonpercelen wordt hierdoor mogelijk. Ook voor het onderhoud van het domein en eventueel prioritaire voertuigen en brandweer is deze ontsluiting toegankelijk.

1.7.2. Inrichting en beheer

De aanleg van een ontsluiting moet qua profiel en materialen in overleg gebeuren met de gemeentelijke diensten mobiliteit en brandweer. Deze past bovendien binnen het ontwerp van het inrichtingsplan. Tenzij dit vanuit milieuhygiënisch of bouwtechnisch standpunt niet verantwoord is, worden waterdoorlatende bestratingsmaterialen gebruikt.”

12.3. Op het grafisch plan zijn er doorheen het bouwblok waarin zich verzoekers’ woonpercelen bevinden twee lijnvormige zones “voor openbare ontsluiting” ingetekend die de “parkeer- en parkzone kasteel” verbinden met de Lamperstraat. Voor deze zones “voor openbare ontsluiting” geldt volgend bestemmingsvoorschrift:

“Art. 16.2. [...]

Deze zone heeft als doel de lokale weg te verbinden met de parkeer- en parkzone voor zowel het niet-gemotoriseerd als het gemotoriseerd verkeer, in het bijzonder langzaam en plaatselijk verkeer (voetgangers en fietsers) en voor het gemotoriseerd verkeer van aangelanden (omwonenden en gebruikers parking). [...]

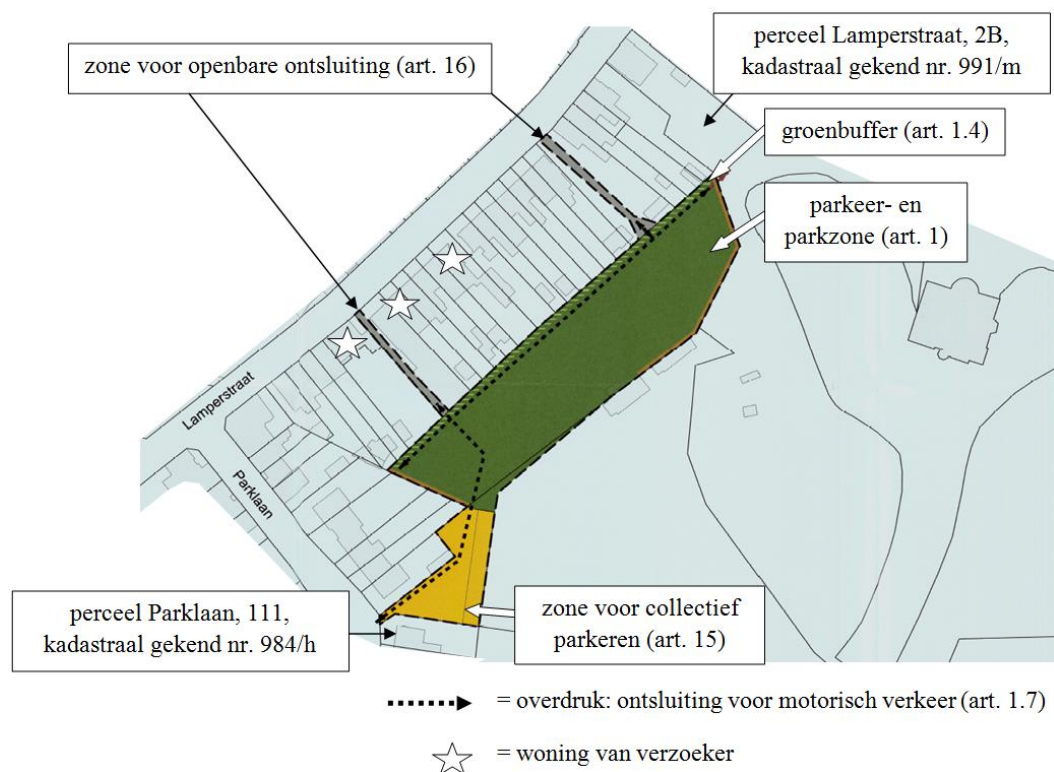
Er is maximaal één ontsluiting in functie van het gemotoriseerd verkeer toegestaan. Het betreft een ontsluiting in één richting.”

Ten zuiden van de “parkeer- en parkzone kasteel” bevindt zich een “zone voor collectief parkeren” met volgend bestemmingsvoorschrift

“Art. 15.2.1 – Algemeen

De zone is bestemd voor collectief parkeren, afgestemd op en voorbehouden voor de woningen in de buurt.”

Ter verduidelijking is hierna de deelzone met de gebundelde parking van het meergenoemde grafisch plan opgenomen, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



IV. Ontvankelijkheid

De aangevoerde exceptie

13. De tweede verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord het belang van verzoekers. Ze werpt vooreerst op dat verzoekers nalaten te bewijzen dat ze bewoner zijn van de woningen gelegen in de Lamperstraat, nrs. 24, 32 en 36. Verder blijken verzoekers, volgens de tweede verwerende partij, op te treden als de behoeders van het parkgebied, zodat hun beroep neerkomt op een onontvankelijke *actio popularis*.

Beoordeling

14. Zoals bevestigd wordt door de bij hun memorie van wederantwoord gevoegde stukken wonen verzoekers wel degelijk op de opgegeven adressen.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de door het bestreden gemeentelijk RUP tot “parkeer- en parkzone kasteel” herbestemde noordwestelijke

parkstrook van het BPA paalt aan de woonpercelen van verzoekers. Hetzelfde gemeentelijk RUP voorziet in de onmiddellijke omgeving van deze woonpercelen twee zones “voor openbare ontsluiting”. Gezien de potentiële impact van deze herbestemmingen op hun woon- en leefsituatie, kunnen verzoekers een voldoende persoonlijk belang bij hun beroep doen gelden.

15. De exceptie van de tweede verwerende partij wordt verworpen.

V. Het eerste middel

Standpunt van de partijen

16.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van de artikelen 4.2.3 en 4.2.6, §§ 1 en 2, evenals bijlage I van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en van de materiële motiveringsplicht.

16.2. Verzoekers betogen in een *eerste middelonderdeel* dat het onderzoek naar de mobiliteitseffecten onzorgvuldig is gevoerd. Voor de effecten van de herbestemming van de noordwestelijke parkstrook van het BPA tot parking is verwezen naar het mobiliteitsplan. In haar advies heeft het departement Mobiliteit gesteld dat in dit mobiliteitsplan noch een duidelijke motivering of raming voor de bijkomende capaciteit, noch een bespreking van de effecten aan bod komt. In de MER-screeningsnota wordt letterlijk gesteld dat men de beoordeling van de mobiliteitseffecten wenst af te stemmen op een nog op te stellen mobiliteitsplan “waarbij de mobiliteitsvraag- en effecten duidelijk zullen worden”. Hierdoor wordt de studie van de mobiliteitseffecten vooruit geschoven, om ze pas voor het eerst te bestuderen in functie van de opmaak van het gemeentelijke mobiliteitsplan. In zoverre derhalve voorgehouden wordt dat er geen aanzienlijke effecten te verwachten zijn op het vlak van mobiliteit, loopt men vooruit op de conclusies van een nog te maken studie. Ten dele wordt de beoordeling van de effecten en kwantitatieve onderbouwing ook doorgeschoven naar de omgevingsvergunning. Er is ook geen studie gedaan van mogelijke

alternatieven. Ten onrechte is de dienst Mer tot de conclusie gekomen dat het screeningsdossier voldoende informatie bevat om een correcte inschatting met betrekking tot de milieueffecten te kunnen maken inzake mobiliteit. Meer bepaald is geen duidelijke motivering of raming voor de bijkomende “capaciteit” gegeven in de MER-screeningsnota. In de MER-screening wordt enkel rekening gehouden met de “positieve effecten” die de parking heeft op het Kerkplein en zijn onmiddellijke omgeving “waar het autoverkeer geweerd zal worden”, doch mogelijke negatieve effecten die zich plaatselijk kunnen voordoen worden niet in overweging genomen. De parking zal nochtans een verhoging van het verkeer in de Parklaan en/of de Lamperstraat teweeg brengen.

16.3. In een *tweede middelonderdeel* stellen verzoekers dat er wat betreft de bestemmingswijziging van parkgebied naar parking geen volwaardige MER-screening is uitgevoerd. Er is immers geenszins rekening gehouden met effecten op de volgende vlakken: het biologisch waardevol karakter van de site die als scharnierpunt fungeert tussen de kern en de polders/Scheldevallei, de landschappelijke waarde van het kasteeldomein en het feit dat dit een cultuurhistorische site is. Voor geen van deze aspecten wordt de vergelijking gemaakt tussen de bestaande voorschriften en de nieuwe voorschriften. In het verzoekschrift wordt er op gewezen dat het BPA aan de noordwestelijke parkstrook volgend voorschrift oplegt:

“De parkzones hebben een uitsluitend sociaal-culturele, ecologische en recreatieve functie. Met recreatieve functie wordt bedoeld passieve recreatie. Slechts die werken en handelingen zijn toegelaten die noodzakelijk zijn voor de openstelling, het behoud, de verfraaiing en/ of aanleg van de parkzone. Bestaande fauna-elementen dienen max. behouden en geïntegreerd bij de eventuele aanleg van de parkzones Accommodaties, met uitzondering van verblijfsaccommodaties, zijn toegelaten in zoverre ze noodzakelijk zijn voor de realisatie van hogervermelde functies.”

Volgens verzoekers kan de door het bestreden gemeentelijk RUP doorgevoerde wijziging van parkgebied naar parking alleszins niet beschouwd worden als een behoud van de bestaande bestemming, nu een parking niet verenigbaar is met de bestemming parkgebied. Daar de effecten op al de genoemde vlakken niet zijn bestudeerd, kon niet op goede gronden worden aangenomen dat ze niet aanzienlijk zouden zijn. Ook voor deze aspecten is de beslissing van de

dienst Mer onzorgvuldig tot stand gekomen.

17.1. De eerste verwerende partij voert in haar memorie van antwoord aan dat de Raad van State inzake het onderzoek naar de milieueffecten van een RUP slechts een beperkte toetsingsbevoegdheid heeft. De Raad van State is enkel bevoegd om na te gaan of de dienst Mer op grond van juiste feitelijke gegevens in redelijkheid tot haar conclusie is kunnen komen.

17.2. Wat het *eerste middelonderdeel* betreft, stelt de eerste verwerende partij dat de door verzoekers aangehaalde passage uit het advies van het departement Mobiliteit geen betrekking heeft op de MER-screening, maar wel op het ontwerp van RUP. Deze opmerkingen dienden dan ook niet beantwoord te worden in het screeningsdossier. Het departement Mobiliteit heeft in het advies bevestigd dat er geen betekenisvolle negatieve effecten op het vlak van mobiliteit zullen ontstaan. De verwijzingen in de screeningsnota naar het toekomstige mobiliteitsplan maken duidelijk dat de concrete inrichting van de parking (bijvoorbeeld de gedeeltelijke inrichting van een overloopparking voor piekmomenten) en de concrete ontsluitingsopties (bijvoorbeeld de keuze voor inrit en uitrit) pas later beslist zullen worden op basis van het nog op te maken mobiliteitsplan. Dit is een logische en correcte werkwijze. Dit zijn immers beslissingen die niet op planniveau dienen genomen te worden. Op planniveau dienen enkel de noodzakelijke bestemmingswijzigingen doorgevoerd te worden. Dat de concrete inrichting niet gekend is bij de opmaak van het plan, doet geen afbreuk aan de correctheid van de MER-screening. In de MER-screeningsnota wordt de bestaande toestand op voldoende wijze beschreven.

Volgens de eerste verwerende partij is het ten onrechte dat verzoekers voorhouden dat er in de MER-screeningsnota enkel rekening zou zijn gehouden met de positieve effecten van de parking ter hoogte van het kerkplein. Het blijkt immers dat er rekening is gehouden met de negatieve effecten van het bijkomend verkeer ter hoogte van de Lamperstraat, nu er in de MER-screeningsnota “een plaatselijke verslechtering van de luchtkwaliteit” evenals het feit dat “op deze locatie meer geluidshinder [zal] ontstaan door personenwagens” worden vermeld. Het feit dat er meer hinder ontstaat ten opzichte

van de bestaande situatie, betekent niet dat deze hinder een aanzienlijk negatief effect vormt. Bovendien kan deze hinder afgewogen worden ten opzichte van de verbeterde situatie elders. Stellen dat een groene perceelsafscheiding per definitie niet geluidswerend zou zijn, is evenmin terecht. Een perceelsafscheiding kan bijvoorbeeld uitgevoerd worden door een geluidswerende wand op te richten en te bekleden met klimop, zodat er sprake is van een groene perceelsafscheiding met geluidswerende functie.

17.3. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stelt de eerste verwerende partij dat verzoekers niet aantonen welke milieu-implicaties gevisieerd zouden worden. Een onderzoek naar de effecten van een plan op de ruimtelijke ordening valt volgens de eerste verwerende partij duidelijk buiten de decretaal vereiste milieueffectrapportage. De gevolgen inzake erfgoed en inzake fauna en flora werden wel degelijk onderzocht in de MER-screeningsnota.

18.1. De tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat verzoekers lijken te vergeten dat een RUP een flexibel instrument is waarbij diverse belangen worden afgewogen en dat de beleidskeuze ter zake aan de overheid toekomt. Het feit dat de verzoekende partijen een andere visie hebben dan de gemeente, toont de onwettigheid van het gemeentelijk RUP en de beslissing van de dienst Mer niet aan, maar is te beschouwen als loutere opportunistiekritiek waarvan de Raad van State geen kennis kan nemen.

18.2. Wat betreft het *eerste middelonderdeel*, is het volgens de tweede verwerende partij ten onrechte dat verzoekers beweren dat de onderbouwing zou zijn doorgeschoven naar het mobiliteitsplan of de omgevingsvergunning, nu in de MER-screening wel degelijk verkeerstellingen zijn gebeurd. Dat er geen afweging zou zijn gemaakt tussen de huidige en de toekomstige situatie en er geen alternatieven werden afgewogen, is manifest onjuist. De bestaande toestand en de behoeften worden in de nota toegelicht. Dat enkel de positieve effecten van de parking opgenomen werden, betreft volgens de tweede verwerende partij loutere opportunistiekritiek. De belangenafweging behoort toe aan de overheid. De alternatieven zijn wel degelijk in de MER-screening opgenomen. Ook betreffende de discipline geluid leveren de verzoekende partijen volgens de tweede

verwerende partij loutere opportunitetskritiek wanneer zij stellen dat de geluidsdemping door een groenbuffer niet afdoende zou zijn. In ieder geval kon de tweede verwerende partij in alle redelijkheid aannemen dat er geen aanzienlijke milieueffecten op vlak van geluid voorkomen, gelet op de maatregel van de groenbuffer.

18.3. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stelt de tweede verwerende partij dat verzoekers zich tot loutere beweringen beperken wanneer zij voorhouden dat met diverse aspecten geen rekening zou zijn gehouden bij de toetsing van de milieugevolgen. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat alle elementen, zoals landschap en biologische waarde, bij de MER-screening betrokken zijn. De biologische waarderingskaart heeft overigens geen verordenende kracht. De dienst Mer heeft in alle redelijkheid beslist dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

Tot slot merkt de tweede verwerende partij op dat zij in de tweede bestreden beslissing uitdrukkelijk heeft aangegeven dat bepaalde opmerkingen in de naar aanleiding van de MER-screening uitgebrachte adviezen meegenomen moesten worden op planniveau, daar ze geen impact hadden op de aanzienlijkheid van de milieueffecten van het plan.

19. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat mobiliteit op zich geen milieueffect is. Een onderzoek inzake mobiliteit kan hooguit een basis vormen voor de beoordeling van de aspecten lucht en geluid in relatie tot het verkeer, voor zover relevant. Verkeersdoorstroming is een aspect dat niets met het milieu te maken heeft.

Verder is er volgens de eerste verwerende partij in het verzoekschrift met geen woord gerept over de fauna en flora.

20. De tweede verwerende partij voegt in haar laatste memorie toe dat zij in het tweede bestreden besluit – dat dateert van 4 mei 2017 – onmogelijk rekening kon houden met het advies dat de deputatie pas op 10 augustus 2017 heeft

gegeven.

Beoordeling

21.1. 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, aan de hand van de in bijlage I van het DABM opgesomde criteria. Indien er voor een of meer van deze criteria aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn, geldt in beginsel de plan-MER-plicht.

21.2. 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 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.

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

22.1. Wat betreft het *eerste middelonderdeel*, blijkt uit de gegevens van de zaak dat de kwestieuze parking bedoeld is om de parkeergelegenheid in Bazel te bundelen, zodat elders – met name in het centrum – bestaande openbare parkeerplaatsen kunnen worden geschrapt. Het spreekt voor zich dat deze bundeling een wijziging van verkeersstromen op gang zal brengen. Personenauto's die gebruik maakten van de geschrapte parkeerplaatsen zullen voortaan van en naar de nieuwe parking dienen te rijden via de Lamperstraat en/of de Parklaan evenals via de zone “voor openbare ontsluiting” (hierna: de in het bestreden gemeentelijk RUP geselecteerde ontsluitingswegen).

De mogelijke effecten op de situatie van mens en leefmilieu van de verkeersstromen langs de in het bestreden gemeentelijk RUP geselecteerde ontsluitingswegen dienden, anders dan de eerste verwerende partij in haar laatste memorie laat uitschijnen, wel degelijk onderzocht te worden in de MER-screening.

Met verzoekers moet worden vastgesteld dat de uitgevoerde MER-screening het stilzwijgen bewaart over de huidige mobiliteitssituatie in de Lamperstraat en de Parklaan. De enige verkeerstellingen die in de MER-screening worden vermeld, betreffen de op ongeveer drie kilometer van het plangebied gelegen gewestweg N419. De verwijzingen in de uitgevoerde MER-screening naar de groenbuffer (artikel 1.4) zijn vreemd aan de mogelijke effecten van de verkeersstromen op de in het bestreden gemeentelijk RUP geselecteerde ontsluitingswegen, daar deze groenbuffer niet ingeplant wordt langs deze wegen maar enkel tussen het parkeerterrein en de aanpalende woonpercelen. Zoals verzoekers terecht opmerken schuift de uitgevoerde MER-screening het onderzoek naar de laatstgenoemde effecten door naar een nog op te maken mobiliteitsplan.

Evenmin is er in de uitgevoerde MER-screening enig onderzoek gedaan naar een mogelijke alternatieve inplantingsplaats voor de kwestieuze parking.

22.2. Aan de in het vorige randnummer gedane vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat het departement Mobiliteit in zijn advies bevestigd heeft dat er geen betekenisvolle negatieve effecten op dat vlak van mobiliteit zijn. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat de tweede verwerende partij in het tweede bestreden besluit geen rekening heeft kunnen houden met het advies van de deputatie van 10 augustus 2017.

23.1. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, moet worden vastgesteld dat bijlage 1 bij het DABM volgend bij het uitvoeren van een milieueffectonderzoek toe te passen criterium vermeldt:

“2. Kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed, in het bijzonder gelet op:

[...]

f. de waarde en kwetsbaarheid van het gebied dat kan worden beïnvloed gelet op:

- bijzondere natuurlijke kenmerken of cultureel erfgoed;”

De verwerende partijen overtuigen er niet van dat in de uitgevoerde MER-screening terdege rekening zou zijn gehouden met het hiervoor aangehaalde criterium. Met name wat betreft de bijzondere natuurlijke kenmerken valt de screening op door haar zeer summier karakter. Nergens wordt concreet aangeduid waar er zich op de noordwestelijke parkstrook van het BPA natuurelementen zoals bomenrijen bevinden. Of het verdwijnen van deze elementen ten voordele van een parking een effect kan hebben op de aangrenzende zones, meer bepaald het kasteelpark en het habitatrichtlijngebied, wordt niet nagegaan. De beoordeling in de uitgevoerde MER-screening is wezenlijk beperkt gebleven tot het poneren van de stelling dat in de voorschriften van het gemeentelijk RUP maatregelen zijn opgenomen waardoor het groene karakter van de noordwestelijke parkstrook van het BPA behouden zal blijven. Aldus zouden – met de woorden van de uitgevoerde MER-screening – de effecten voor de bijzondere natuurlijke kenmerken “enigszins beperkt” worden.

Ter zake bevat het bestreden gemeentelijk RUP – naast de twee meter brede groenbuffer palend aan de woonpercelen – volgende voorschriften:

“• Het behoud van het groene karakter van deze zone geldt als grens voor het maximaal aantal parkeerplaatsen.

[...]

De inrichting van deze parkeerzone dient te kaderen binnen een inrichtingsplan met als uitgangspunt een groene parking te creëren, gebaseerd op de historische structuur van de moestuin.

- Verharding is enkel toegestaan in functie van parkeerplaatsen en in functie van de ontsluiting van het gebied en beperkt zich tot een minimale oppervlakte. [...]

- De niet-bebouwde of verharde delen van het gebied worden aangelegd als groene ruimte. [...] Het minimaal groenpercentage buiten de verplichte buffers bedraagt 10%”.

Behoudens de laatst geciteerde grens van 10%, zijn de hiervoor geciteerde voorschriften weinig dwingend geformuleerd. Er moet worden vastgesteld dat de voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP toelaten om meer dan 4.000 m² van de noordwestelijke parkstrook van het BPA te verharden in functie van de aanleg van 200 parkeerplaatsen en de bijhorende wegen, wat van aard is ernstige twijfels te doen rijzen over de stelling dat het groene karakter behouden zou blijven. Bovendien is het niet – zoals blijktbaar in de uitgevoerde MER-screening is aangenomen – omdat een effect “enigszins beperkt” wordt, dat het per definitie niet aanzienlijk is.

23.2. Aan de in het vorig randnummer gedane vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de biologische waarderingskaart geen verordenende kracht heeft. Hetzelfde geldt voor het gegeven dat in het verzoekschrift niet de uitdrukking “fauna en flora” is gebruikt.

24. Het blijkt niet dat het effectenonderzoek voor de deelzone met de gebundelde parking 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, in zoverre het betrekking heeft op de deelzone met de gebundelde parking.

25. Het besproken middel is gegrond.

VI. Omvang van de vernietiging

Standpunt van de partijen

26. De eerste verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat verzoekers enkel gegriefd worden door de – van de rest van het bestreden gemeentelijk RUP afsplitsbare – deelzone met de gebundelde parking, zodat een eventuele nietigverklaring van het eerste bestreden besluit hoe dan ook tot deze deelzone beperkt moet worden.

De tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat wat betreft de tweede bestreden beslissing hoe dan ook “hoogstens [de deelzone met de gebundelde parking kan] vernietigd worden”.

27. In hun verzoekschrift en hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers uitdrukkelijk dat de nietigverklaring beperkt kan worden tot de deelzone met de gebundelde parking.

Beoordeling

28. De Raad van State ziet het niet anders dan de partijen. De uit te spreken nietigverklaring van het eerste bestreden besluit dient zich enkel uit te strekken tot de deelzone met de gebundelde parking en het tweede bestreden besluit dient, voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer, te worden vernietigd in zoverre het tot grondslag dient van deze deelzone.

VII. Kosten

29. 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 gemeente Kruibeke van 27 november 2017 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Herziening Bazel-centrum’, in zoverre het betrekking heeft op het gebied ten oosten van de Lamperstraat en de Parklaan, tussen het perceel Lamperstraat, 2B, kadastraal gekend afdeling 2, sectie B, nr. 991/m en het perceel Parklaan, 111, kadastraal gekend afdeling 2, sectie B, nr. 984/h.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de dienst Milieueffectrapportage van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest van 4 mei 2017 dat het voorgenomen gemeentelijk RUP ‘Herziening Bazel-centrum’ geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport niet nodig is, in zoverre het tot grondslag dient van het hiervoor vernietigde gedeelte van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke van 27 november 2017 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Herziening Bazel-centrum’

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde eerste bestreden besluit.

4. 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 door de verzoekende partijen onterecht betaalde bijdragen van 40 euro worden aan hen terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen 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