



ADVOCATEN

Questa

Filip Van der Veken*

Youri Steverlyncx*

Lieven De Wolf

Advocaat - Vennoten

Advocaten

Nicholas Damman

Jessica van der Velden*

Robin Tavernier*

Nathan Dalmijn

Ali Mohibbi

Harun Incekara

Advocaat - Medewerkers

Antwerpen

Boris Vervinckt

Jurist

In samenwerking met

Snijders Advocaten

S' Hertogenbosch

Nederland

21 mei 2024

Project-m.e.r.-screening en bronbemaling: verhaal van het kalf, de put, en de rol van de ingenieur-deskundige/ingenieur-architect

I. Inleiding

1. Bij **arrest van 8 februari 2024**¹ vernietigde de Raad voor Vergunningsbetwistingen een omgevingsvergunning voor meergezinswoningen en ondergrondse garage. Meer zelfs, de Raad besloot zijn arrest in de plaats te stellen van de beslissing van de vergunningverlenende overheid.

Cruciaal in het geschil was de gebrekkige project-m.e.r.-screening.

Uit geotechnisch onderzoek kwam naar voor dat een tijdelijke bronbemaling noodzakelijk zal zijn om de kelder te kunnen uitdiepen. De bronbemaling maakte geen deel uit van de aanvraag. Volgens de bouwheer zou de werkelijke noodzaak van een bronbemaling moeten blijken uit actuele gegevens die pas bij de uitvoering van de werken beschikbaar zullen zijn. Grondslag werd gevonden in artikel 7, § 2, tweede lid van het **omgevingsvergunningsdecreet**² (hierna ook: "OVD"). Dat was wellicht de reden om ook *de milieueffecten* van nog aan te vragen bronbemaling niet te betrekken in het aanvraagdossier.

De Raad veegde deze redenering evenwel van tafel. Volgens de Raad diende rekening te worden gehouden met de gezamenlijke milieueffecten over de mogelijke verschillende fases heen. Artikel 7, § 2, tweede lid OVD bepaalt niet anders. Door de milieueffecten in de uitvoeringsfase af te splitsen van de aanvraag, was een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering³ ontstaan, die niet meer kon worden rechtgezet.

Het kalf was verdronken. De vergunning werd definitief geweigerd.

2. Voormelde arrest is illustratief voor de strijdige interpretaties van artikel 7, § 2, tweede lid OVD, alsook de nefaste gevolgen van een onvolledige project-m.e.r.-screening voor het vergunningendossier. Deze gevolgen kunnen niet meer worden geredieerd hangende een beroepsprocedure bij de deputatie⁴, en nog minder bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen die hier streng op toeziet.

¹ RvVb 8 februari 2024, nr. RvVb-A-2324-0436, *gemeente Vosselaar*. (RvVb is afkorting voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen)

² Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014. ("Decr.VI." is afkorting voor "Decreet Vlaams gewest; BS is afkorting voor Belgisch Staatsblad)

³ Dit is het geval wanneer het om een louter gebonden bevoegdheid gaat. Er is met andere woorden geen beleidsvrijheid. De vergunningverlenende overheid kan de vergunning dan enkel weigeren, zodat het overbodig is om de zaak terug te verwijzen naar dit bestuursorgaan. MvT bij voorstel van decreet houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de dienst van de Vlaamse bestuursrechtscollages betreft, *Parl.St. VI.Parl. 2015-2016*, nr. 777/1, II.

⁴ RvS 23 december 2021, nr. 252.538, *het Vlaamse Gewest*; RvS 20 januari 2022, nr. 252.709, *de Deputatie van de Provincie Antwerpen* en RvS 20 januari 2022, nr. 252.710, *De Deputatie van de Provincie West-Vlaanderen*. (RvS is afkorting voor de Raad van State)

De ingenieurs-deskundigen en/of ingenieurs-architecten, die een geotechnisch onderzoek uitvoeren respectievelijk een project-m.e.r.-screening opstellen, spelen een belangrijke rol bij de samenstelling van het aanvraagdossier.

3. In wat volgt wordt het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in een ruimere context geplaatst.

II. De ruimere context bij het arrest van 8 februari 2024

a. Samenhang tussen milieueffectrapportage (DABM⁵) en omgevingsvergunning (OVD)

4. Op grond van artikel 4.3.1, eerste lid DABM moeten voorgenomen projecten, in de gevallen bepaald in dat hoofdstuk, aan een milieueffectrapportage worden onderworpen alvorens een vergunning kan worden verleend voor de vergunningsplichtige activiteit die het voorwerp is van het project. Onder “milieueffectrapportage” wordt verstaan: “de procedure die al dan niet leidt tot het opstellen en goedkeuren van een milieueffectrapport over een voorgenomen actie en in voorkomend geval tot het gebruik ervan als hulpmiddel bij de besluitvorming van deze actie”.

De project-m.e.r.-screening is met andere woorden een eerste analyse van de milieueffecten van een bepaald project en dient als grondslag om te bepalen of er voor het project ook effectief een milieueffectrapport opgemaakt moet worden. De project-m.e.r.-screening werd in 2013 ingevoerd teneinde de Vlaamse regelgeving in overeenstemming te brengen met de Europese project-m.e.r.-richtlijn⁶.

In uitvoering van voormelde bepaling van het DABM werd bij besluit van de Vlaamse regering van 1 maart 2013⁷ een bijlage III ingevoerd. Deze bijlage III betreft projecten waarvoor de initiatiefnemer (lees: bouwheer) een project-m.e.r.-screeningsnota kan indienen bij de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag.

5. Artikel 20 OVD bepaalt dan weer dat als er met toepassing van DABM bij de vergunningsaanvraag een project-m.e.r.-screeningsnota is gevoegd, de bevoegde overheid deze screeningsnota dient te onderzoeken en te beslissen of er over het project een milieueffectrapportage moet worden opgesteld.

De bevoegde overheid (in dit geval: het college van burgemeester en schepenen) dient dit onderzoek te voeren overeenkomstig het DABM en zijn uitvoeringsbesluiten, niet het OVD. Dat laatste is een zeer belangrijk gegeven, en verschilt duidelijk van de insteek die de Vlaamse decreetgever aan artikel 7, § 2, tweede lid OVD heeft gegeven.

6. Uit artikel 7, § 2, tweede lid OVD blijkt dat wanneer het project zowel stedenbouwkundige handelingen (in dit geval: de oprichting van garage/kelder) als vergunningsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen (d.i. bronbemaling) omvat, en die aspecten *onlosmakelijk* met elkaar verbonden zijn, de vergunningsaanvraag moet worden ingediend zowel voor de stedenbouwkundige handelingen als voor de exploitatie van de ingedeelde inrichtingen of

⁵ Decr.VI. 5 april 1994 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 3 juni 1995.

⁶ Richtl. 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, Pb.L. 28 januari 2012, 26/1. (Richtl. is afkorting van richtlijn)

⁷ B.VI.Reg. 1 maart 2014 inzake de nadere regels van de project-m.e.r.-screening, BS 29 april 2013, gewijzigd bij B.VI.Reg. 19 juli 2013, BS 16 augustus 2013. (B.VI.Reg is afkorting voor besluit van de Vlaamse regering)

activiteiten.

De decreetgever heeft ook in een uitzondering voorzien. De “*verplichting tot gezamenlijke indiening geldt niet voor het aanvragen of melden van stedenbouwkundige handelingen of exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten die alleen nodig zijn tijdens de uitvoeringsfase van het project [...]*”.

Dit artikel kan uiteraard maar enkel betrekking hebben op de vergunningsaanvraag zelf, en dus niet voor wat betreft de milieueffecten van het project. De verplichtingen inzake de milieueffecten van de aanvraag vallen onder het DABM en zijn uitvoeringsbesluiten.

7. Alvorens de aandacht toe te spitsen op de rechtspraak omtrent artikel 4.3.1, eerste lid DABM en artikel 7, § 2, tweede lid OVD, lijkt het wenselijk een korte schets te geven van de doelstellingen die met deze bepalingen worden nagestreefd.

b. *Doelstellingen van de decreetgever*

8. Artikel 4.3.1 DABM vormt een omzetting naar het intern recht van de (aanvankelijke) project-m.e.r.-richtlijn⁸. Dit artikel biedt een algemene grondslag voor de m.e.r.-plicht voor voorgenomen vergunningsplichtige projecten.

Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet vindt de relatie met vergunningsplicht zijn oorsprong in artikel 2 van de project-m.e.r.-richtlijn dat stelt dat lidstaten de nodige maatregelen treffen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten op het milieu plaatsvindt vooraleer een vergunning wordt verleend⁹.

Dit wordt in de aanhef van de project-m.e.r.-richtlijn verantwoord vanuit de vaststelling dat het milieubeleid van de Europese Unie berust op het voorzorgsbeginsel en op het beginsel van preventief handelen, alsook op het beginsel *dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden*. De Europese richtlijngever had aldus een regeling voor ogen waarbij in “*een zo vroeg mogelijk stadium*” rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het milieu.

9. Zoals hoger aangehaald heeft artikel 7, § 2 OVD een andere insteek.

Uit artikel 7, § 2 OVD volgt dat alle elementen van eenzelfde project die onderworpen zijn aan meerdere vergunnings- of meldingsplichten en *onlosmakelijk* met elkaar zijn verbonden samen moeten worden aangevraagd. Het betreft een geïntegreerde vergunningsverlening.

⁸ Hiermee wordt gedoeld de initiële project-m.e.r.-richtlijn van 27 juni 1985, zoals herhaaldelijk en ingrijpend gewijzigd. De richtlijn werd dan omgezet bij Decr.VI. 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage, BS 13 februari 2002.

⁹ MvT bij ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-2002, 1312/1. (Parl.St. VI.Parl. is afkorting voor parlementaire stukken van Vlaams Parlement)

Determinerend is het begrip “onlosmakelijk verbonden”.

In de parlementaire voorbereiding wordt dat laatste toegelicht aan de hand van enkele voorbeelden¹⁰:

“Een aanvraag die louter betrekking heeft op de milieuaspecten, terwijl duidelijk is dat voor de exploitatie ook het oprichten van gebouwen vereist is, zal onontvankelijk zijn.

Een aanvraag voor het oprichten van een gebouw, terwijl uit het ontwerp of de functie van het gebouw duidelijk af te leiden valt dat het eveneens een ingedeelde inrichting klasse 1 of 2 betreft, is eveneens onontvankelijk.

[...]

Zo zijn bij de vergunningsaanvraag voor een zwembad de stedenbouwkundige handelingen voor het oprichten van het gebouw onlosmakelijk verbonden met de exploitatie van de inrichtingen en activiteiten. Ook bij een stal voor dieren zijn gebouw en exploitatie onlosmakelijk met elkaar verbonden.”

Voormelde verhindert volgens de decreetgever evenwel niet dat een vergunning voor een project met aspecten die niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, fasegewijs kan worden aangevraagd en vergund of dat nadien een vergund project kan worden verbouwd of veranderd.

Hiermee werd evenwel niet gezegd dat ook de milieueffecten van deze vergunningen kunnen worden losgekoppeld.

c. *Rechtspraak Raad voor Vergunningsbetwistingen en Raad van State*

10. In een eerder [arrest van 27 oktober 2022](#)¹¹ had de Raad voor Vergunningsbetwistingen reeds geoordeeld dat de verschillende tot een globaal project behorende activiteiten als één geheel moeten worden beoordeeld in functie van de (aanzienlijke) effecten die zij kunnen voortbrengen voor mens en milieu.

Belangrijker nog stelde de Raad (eigen benadrukking):

“Voor de MER-plicht is het project dat men wil realiseren beslissend. De milieueffectbeoordeling heeft tot doel de vergunningverlenende overheid toe te laten de weerslag van het gehele project op de mens en het leefmilieu na te gaan. Aan die doelstelling, die de eenheid van beoordeling beoogt, zou afbreuk worden gedaan indien voor een totaalproject de milieubeoordeling voor activiteiten in de uitvoeringsfase worden afgesplitst en later beoordeeld.

4.

Het gevolg van het voorgaande is dat de beoordeling van de mogelijke effecten van de bronbemaling, die zal worden toegepast in de uitvoeringsfase van het betrokken project, deel moet uitmaken van de MER-toets. Artikel 7, §2, tweede lid Omgevingsvergunningsdecreet, laat niet toe om anders te oordelen.”

¹⁰ MvT bij ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-2014, 2334/1.

¹¹ RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0160, *Van Paeschen-Blindeman e.a.*

In casu had de bouwheer een vergunningsaanvraag ingediend voor een meergezinswoning met acht appartementen met ondergrondse garage. De bronbemaling werd niet aangevraagd. Opnieuw werd niet ontkend dat bronbemaling deel zal uitmaken van de uitvoeringsfase van het project.

11. Ook de Raad van State als hoogste bestuursrechter heeft in zijn [arrest van 24 juni 2021](#)¹² uitspraak gedaan over de eigenheid van de voorafgaande m.e.r.-screening.

Volgens de Raad moet de bevoegde overheid dit onderzoek uitvoeren overeenkomstig het DABM en zijn uitvoeringsbesluiten. De Raad verwijst inzonderheid naar de project-m.e.r.-richtlijn, die een “*eigen beoordeling*” gebiedt. De screening moet bijgevolg worden uitgevoerd in het licht van de criteria opgenomen in de bijlagen bij het DABM. Het gaat meer bepaald om de kenmerken en de locatie van het project en de soort en de kenmerken van het potentiële effect. De toetsing aan vermelde criteria moet afdoende aantonen dat het voorgenomen project geen aanzienlijke milieueffecten zal teweegbrengen.

De Raad benadrukt dat rekening moet worden gehouden met cumulatieve effecten, “*wat niet noodzakelijk samenvalt met of beperkt is tot het voorwerp van de vergunningsaanvraag*”.

III. Conclusie

12. In de project-m.e.r.-screening moeten niet alleen de relevante milieueffecten van het eigenlijke project opgenomen en beoordeeld worden, maar ook de relevante milieueffecten die tijdens de uitvoeringsfase kunnen worden voorzien.

Het ijkpunt is aldus de voorzienbaarheid van de uitvoeringshandelingen op het ogenblik dat de omgevingsvergunningsaanvraag wordt ingediend.

Zo waren in de aangehaalde arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bronbemaling reeds duidelijk voorzienbaar. De Raad merkte in beide arresten op dat de vergunningsbeslissing bij de beoordeling van de watertoets over de bronbemaling al had vermeld dat de bronbemaling zou worden toegepast voor de ondergrondse parkeergarages. In de zaak die heeft geleid tot het arrest van 27 oktober 2022 was er zelfs een duidelijk zicht op hoe de bronbemaling precies zou worden uitgevoerd.

13. De ingenieurs-deskundigen en de ingenieurs-architecten vervullen hierin een primordiale rol. Aan hen komt immers toe om, als het ware, de gevaarlijke putten van het aanvraagdossier te dempen.

Filip Van der Veken
Ali Mohibbi

¹² RvS 24 juni 2021, nr. 251.054, *Renders e.a.*