

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.134 van 6 december 2018
in de zaak A. 224.271/VII-40.175.**

In zake : de NV WILLEMEN REAL ESTATE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Thomas Ryckalts
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Wolvengracht 38, bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

Kris PEETERS

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 19 januari 2018, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/0299 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 5 december 2017 in de zaak 1516/RvVb/0427/A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 9 februari 2018 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 november 2018.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Ryckalts, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. Met een besluit van 17 december 2015 verleent de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) aan de NV Willemen Real Estate (hierna: NV WRE) een verkavelingsvergunning.

3.2. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van de heer Peeters deze vergunningsbeslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. De NV WRE voert de schending aan de artikelen 3.2 en 5.1 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: SEA-richtlijn), van artikel 4.2.3, § 3, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), *juncto* artikel 3.3 van de SEA-richtlijn, en van de jurisdictionele motiveringsplicht opgenomen in artikel 149 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

Zij licht toe dat de RvVb bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Spreeuwenhoek-Venne” (hierna: RUP) buiten toepassing heeft gelaten omdat het plan-MER-plichtig is terwijl “men voor dit plan louter de screeningsprocedure gevolgd heeft zoals voorgeschreven door art. 4.2.3, § 2, 1° DABM” en bijgevolg onwettig is en de bestreden verkavelingsvergunning “zonder juridische grondslag”. Het bestreden arrest steunt op een verkeerd uitgangspunt dat overeenkomstig de SEA-richtlijn altijd een “plan-MER” moet worden opgemaakt zoals bepaald in het DABM en in de overige Vlaamse regelgeving die - als foutieve omzetting van de SEA-richtlijn - gold ten tijde van de opmaak van het RUP “Spreeuwenhoek-Venne”. Op grond van de SEA-richtlijn, die op het ogenblik van de opmaak van het RUP rechtstreekse werking had, kon worden volstaan met een “milieubeoordeling” zoals begrepen in artikel 3.2 van de SEA-richtlijn. De vereiste milieubeoordeling moet volgens artikel 2, b), van de SEA-richtlijn een “milieurapport” bevatten, zoals gedefinieerd in artikel 2, c), dat op zijn beurt verwijst naar artikel 5 van de SEA-richtlijn en naar bijlage I bij die richtlijn. Met de uitgevoerde screening van het RUP “Spreeuwenhoek-Venne” is voldaan aan alle voorwaarden van de door de SEA-richtlijn opgelegde rapportageverplichting. In dat verband stelt de NV WRE vooreerst dat in de screeningsnota alle nuttige milieuaspecten (bodem, water, fauna

en flora, landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie, mens en mobiliteit) werden beoordeeld en vervolgens dat de screeningsnota ook aan verschillende adviesinstanties werd toegezonden en dat het publiek werd geraadpleegd. Bijgevolg is ook voldaan aan het aspect “raadpleging”, zoals voorzien in artikel 6.1 van de SEA-richtlijn. Zij betoogt dat de RvVb had moeten nagaan of alle elementen in de screeningsnota voorhanden waren om te kunnen spreken van een “milieुरapport” zoals bedoeld in de SEA-richtlijn en dat de RvVb dat niet heeft gedaan, maar genoeg heeft genomen met het vaststellen van de onwettigheid van het RUP enkel en alleen omdat de regels in het DABM een foutieve omzetting inhielden van de SEA-richtlijn. De RvVb heeft niet in concreto nagegaan of de SEA-richtlijn zelf niet een voldoende grondslag kon bieden voor het RUP terwijl de NV WRE nochtans had betoogd dat het RUP aan alle vereisten van de SEA-richtlijn voldeed, en zodoende niet buiten toepassing kon worden gelaten. De RvVb heeft de argumenten van de NV WRE “grotendeels naast zich neergelegd en louter vastgesteld dat er niet gemotiveerd werd [...] dat toepassing gemaakt kon worden van artikel 4.2.3, §3, DABM i.v.m. ‘kleine wijzigingen’ of dat het plan betrekking had op een ‘klein gebied van lokaal belang’”. Deze argumentatie is evenwel naast de kwestie omdat volgens de SEA-richtlijn het volstaat dat een “milieubeoordeling” met inbegrip van een “milieुरapport” voorhanden is die overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn alle bepalingen bevat van bijlage I. Bij gebrek aan een geldige Vlaamse regelgeving diende toentertijd rechtstreeks toepassing te worden gemaakt van de bepalingen van de SEA-richtlijn.

De NV WRE argumenteert ook dat het bestreden arrest berust op tegenstrijdige motieven. Enerzijds stelt de RvVb vast dat artikel 3.2 van de SEA-richtlijn rechtstreekse werking heeft. Anderzijds weigert de RvVb dit artikel in concreto toe te passen. De RvVb gaat wel na of het RUP betrekking heeft op een project dat onderworpen is aan een milieueffectenrapport (hierna: MER), maar gaat niet na of een MER voorhanden was zoals bedoeld in artikel 3.2 van de SEA-richtlijn.

Zij betoogt nog dat het bestreden arrest een verkeerde toepassing maakt van artikel 4.2.3, § 3, van het DABM. De verzoekende partij duidt dat die bepaling beschrijft hoe geval per geval moet worden afgetoetst of het plan ter zake een “klein gebied op lokaal niveau” betreft, of een “kleine wijziging” inhoudt. Er diende volgens de verzoekende partij in het geheel niet gemotiveerd te worden waarom toepassing gemaakt werd van die bepaling, en waarom enkel een screening werd uitgevoerd en geen plan-MER werd opgemaakt. Het is immers niet aan de lokale overheid om daarover te oordelen. Het is aan de Vlaamse regelgever om te omschrijven welke gevallen onder de in artikel 3.3 van de SEA-richtlijn bedoelde uitzonderingen op de plan-MER-verplichting vallen.

Beoordeling

5. De NV WRE voert in het randnummer 34 van de toelichtende memorie voor het eerst aan dat het RUP “zonder enige twijfel formeel een klein gebied beslaat op lokaal niveau en dat het daarenboven materieel grotendeels beperkt is tot het vaststellen van nadere stedenbouwkundige voorschriften voor een gebied dat al een door het gewestplan grotendeels de bestemming woonuitbreidingsgebied toegekend i.e. dus al een rechtstreeks uitvoerbare bestemming genoot”.

Deze argumentatie werd niet in het verzoekschrift aangevoerd en is derhalve nieuw.

Deze uitbreiding van het middel is niet ontvankelijk.

6. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring van het eerste onderdeel van het enige middel van de heer Peeters.

Het bestreden arrest overweegt:

“[...]”

Voor het RUP 'Spreeuwenhoek-Venne' werd een nota 'Screening plan-Mer-plicht' (hierna: screeningsnota) en geen plan-MER opgesteld. De screeningsnota werd op 26 oktober 2010 ingediend bij de dienst Mer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie met het verzoek een beslissing te nemen over de plicht tot opmaak van een plan-MER.

[...]

De dienst Mer oordeelt in de beslissing van 29 november 2010 dat, zoals in de screeningsnota is aangegeven, het voorliggend RUP niet van rechtswege plan-MER-plichtig is en dus in aanmerking komt voor een onderzoek tot milieueffectrapportage. Verder wordt gesteld dat twee adviesinstanties expliciet bezwaar hebben geuit tegen een ontheffing van de plan-MER-plicht. De dienst Mer concludeert dat het plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat derhalve de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

Het besluit dat het RUP 'Spreeuwenhoek-Venne' niet van rechtswege plan-MER-plichtig is en dat een screening dient te worden doorlopen, steunt aldus op de vaststelling dat het RUP niet behoort tot categorie 10b van bijlage II bij het project-MER-besluit omdat het aantal woningen ver onder de grens van 1000 eenheden blijft, de vervoersgeneratie beneden de opgegeven grenswaarden is gesitueerd en er geen handelsruimte wordt voorzien. Daarmee wordt aangegeven dat het RUP niet onder de toepassing valt van artikel 4.2.3, §2, 1° DABM, met name plannen die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening en het kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I en II van het project-MER-besluit.

4.

De [heer Peeters] voert aan dat ten onrechte drempelwaarden werden toegepast om de plan-MER-plicht te beoordelen.

[...]

Met een arrest van 24 maart 2011 met nummer C-435/09 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat voor zover de regelgeving van het Vlaamse Gewest drempelwaarden en selectiecriteria vaststelt die enkel met de omvang van het betrokken project rekening houden, dit niet aan de eisen van artikel 4, leden 2 en 3 van die richtlijn, gelezen in samenhang met de bijlagen II en III, voldoet. Het Hof van Justitie oordeelde vervolgens dat de regelgeving van het Vlaamse Gewest de verplichtingen niet is nagekomen die volgen uit de project-MER-richtlijn doordat niet de nodige maatregelen zijn genomen om artikel 4, leden 2 en 3, van deze richtlijn, gelezen in samenhang met de bijlagen II en III, correct of volledig uit te voeren.

Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 7 januari 2004 met nummer C-201/02 overwogen dat artikel 2, eerste lid van de project-MER-richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 1, tweede lid en artikel 4, tweede lid ervan, rechtstreekse werking heeft.

Het voorgaande heeft, zoals ook de [heer Peeters] stelt, tot gevolg dat het project-MER-besluit buiten toepassing dient te worden gelaten, en dat de vraag, ten tijde van de vaststelling van het RUP 'Spreeuwenhoek-Venne', of het RUP MER-plichtige projecten mogelijk maakt, dient te worden beoordeeld op grond van artikel 2, eerste lid en artikel 4, tweede lid van de project-MER-richtlijn, in samenhang met bijlage II van deze richtlijn.

[...]

De verzoekende partij stelt niet ten onrechte dat het RUP ‘Spreeuwenhoek-Venne’ de realisatie van projecten mogelijk maakt zoals vermeld in bijlage II bij de project-MER-richtlijn, met name ‘stadsontwikkelingsprojecten’ (punt 10, b). De Raad stelt vast dat de wegen in het RUP deel uitmaken van de ontwikkeling van het gebied in functie van de ‘stadsontwikkelingsprojecten’ en niet als afzonderlijke categorie in de zin van punt 10, e) van bijlage II bij de project-MER-richtlijn zijn opgevat.

De conclusie van het voorgaande is dat, met toepassing van artikel 4.2.3, §2, 1° DABM en het project-MER-besluit en, overeenkomstig de richtlijnbepalingen met rechtstreekse werking, het RUP Spreeuwenhoek-Venne van rechtswege plan-MER-plichtig is en er geen toepassing gemaakt kon worden van de screeningsprocedure.

[...]”.

7. Het middel dat geen “plan-MER” moet worden opgemaakt in de zin van het DABM als op grond van de SEA-richtlijn kon worden volstaan met een “milieubeoordeling” (zoals begrepen in artikel 3.2 van de SEA-richtlijn) die een “milieurapport” bevat (zoals gedefinieerd in artikel 2c), dat op zijn beurt verwijst naar artikel 5 van de SEA-richtlijn en naar bijlage I bij die richtlijn) en dat te dezen de uitgevoerde screening voldoet aan alle voorwaarden van de door de SEA-richtlijn opgelegde rapportageverplichting, wordt, blijkens de gegevens van het dossier waarop de Raad van State acht kan slaan, voor het eerst door de NV WRE voor de Raad van State als cassatierechter aangevoerd.

Het middel is aldus nieuw en derhalve onontvankelijk.

8. Het bestreden arrest antwoordt op de argumentatie van de NV WRE dat een uitvoerige beoordeling is gemaakt van de milieueffecten in de screeningsnota ondanks het gegeven dat de drempelwaarden niet werden overschreden en dat de plan-MER-plicht samenhangt met de grootteorde van het plan en de milieueffecten die dat plan zal meebrengen:

“De [NV WRE] voert aan dat er niet altijd een plan-MER opgesteld moet worden indien het plan buiten de toepassing van bijlagen I en II valt en het in dat geval volstaat om een screeningsnota op te stellen. Zij wijst op het arrest van de Raad van State van 4 november 2011 (nr. 211.806) waaruit zij afleidt dat de Raad van State oordeelt dat zowel het deelgebied nr. 12 ‘Stedelijk woongebied Bethaniënpolder’ van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening

regionaalstedelijk gebied Mechelen' als het GRUP niet onwettig zijn wegens miskenning van de plan-MER-plicht, aangezien dit deelplan zelf op zich niet plan-MER-plichtig is. De [NV WRE] meent dat uit voormeld arrest volgt dat de plan-MER-plicht samenhangt met de grootteorde van het plan en de impact die dit plan ten aanzien van de milieueffecten zal meebrengen.

De Raad dient evenwel samen met de [heer Peeters] vast te stellen dat de [NV WRE] een foutieve draagwijdte geeft aan vermeld arrest van de Raad van State. Vooreerst dient opgemerkt te worden dat het voorwerp van het beroep beperkt is tot het deelgebied nr. 12 'Stedelijk woongebied Bethaniënpolder'. De Raad van State spreekt zich in dit arrest dan ook enkel uit over de wettigheid van dit deelgebied, waarbij de plan-MER-plicht werd onderzocht. Er wordt geen uitspraak gedaan over de wettigheid van het GRUP zelf. De Raad van State stelt ten gronde vast dat de verzoekende partij niet aantoont dat er binnen het betrokken deelplan projecten vergunbaar zijn die onderworpen zijn aan een milieueffectenrapport en komt vervolgens tot het besluit dat de verzoekende partij de onwettigheid van het deelplan niet aantoont.

De verzoekende partij [lees: de NV WRE] houdt dan ook ten onrechte voor dat uit dit arrest volgt dat de plan-MER-plicht zou samenhangen met de grootteorde van het plan en toont niet aan dat er geen plan-MER-plicht geldt voor het RUP 'Spreeuwenhoek-Venne'".

9. Het bestreden arrest beantwoordt aldus het middel van de NV WRE naar eis van recht.

10. Met betrekking tot het middel van de heer Peeters dat niet wordt aangetoond dat het RUP betrekking zou hebben op een "kleine wijziging" of een "klein gebied op lokaal niveau", overweegt het bestreden arrest:

"Of er sprake is van een plan dat betrekking heeft op een 'klein gebied op lokaal niveau' of een 'kleine wijziging' in de zin van artikel 4.2.3, §3 DABM moet steeds geval per geval worden getoetst, aangezien in de regelgeving geen concrete definitie van deze begrippen wordt geven. Het komt toe aan de bevoegde plannende overheid om aan te tonen dat het plan betrekking zou hebben op een klein gebied op lokaal niveau of op een kleine wijziging.

Noch in de screeningsnota, noch in de beslissing van de dienst Mer zijn concrete aanduidingen te vinden dat het plan betrekking zou hebben op een klein gebied op lokaal niveau of op een kleine wijziging, zoals bepaald in artikel 4.2.3, §3 DABM, zodat voorbijgegaan zou kunnen worden aan de plan-MER-plicht. Het komt de Raad ook niet toe dit uit de gegevens van het dossier af te leiden".

11. Het middel van de NV WRE dat niet diende te worden gemotiveerd waarom toepassing werd gemaakt van artikel 4.2.3, § 3, van het DABM, en dat het niet aan de lokale (plannende) overheid toekomt om te oordelen over de vraag of er sprake is van “een klein gebied op lokaal niveau” of “een kleine wijziging”, is blijkens de gegevens waarop de Raad van State acht kan slaan, nieuw en bijgevolg onontvankelijk.

Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes december tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys