RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 243.830 van 28 februari 2019
in de zaak A. 225.096/VII-40.259.

In zake : de STAD GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Eyskens

tegen :

de BVBA DE NIEUWE VOORHAVEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Larmuseau en tevens door
advocaat Sofie Rodts
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 30 april 2018, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/0680 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 20 maart 2018 in de zaak 1213/0506/SA/5/0473.

‡CICTIFHCG-BDGGCAV‡

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 17 mei 2018 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 20 augustus 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Joke Goris 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 (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 januari 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Karlien Vernieuwe, die loco advocaten Sofie Rodts en Isabelle Larmuseau verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Klaas De Pauw, die loco advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris heeft 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.

‡CICTIFHCG-BDGGCAV‡

III. Feiten

3.1. Met een besluit van 1 februari 2013 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimtelijke Ordening, afdeling Oost-Vlaanderen (hierna: GSA) aan het autonoom gemeentebedrijf Stadsontwikkeling Gent (hierna: SOGent) een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning "voor het bouwen van een bouwblok opgedeeld in drie autonome delen met in het totaal 72 appartementen rond een gemeenschappelijke binnentuin, een deels semi-ondergrondse parking, een deels ondergrondse parking en een gemeenschappelijke dakkamer op één bouwblok".

3.2. Bij arrest A/2014/0596 van 26 augustus 2014 verklaart de RvVb het beroep van de BVBA De Nieuwe Voorhaven tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 1 februari 2013 onontvankelijk.

3.3. De Raad van State verklaart het cassatieberoep van de BVBA De Nieuwe Voorhaven bij arrest nr. 231.957 van 15 juli 2015 gegrond, vernietigt het arrest van de RvVb en verwijst de zaak naar een anders samengestelde RvVb.

3.4. Bij arrest A/1516/0686 van 23 februari 2016 verklaart de RvVb het beroep van de BVBA De Nieuwe Voorhaven ontvankelijk en gegrond en vernietigt de vergunningsbeslissing van 1 februari 2013.

3.5. De Raad van State verklaart het cassatieberoep van de stad Gent en SOGent bij arrest nr. 237.176 van 26 januari 2017 gegrond, vernietigt het arrest van de RvVb en verwijst de zaak naar een anders samengestelde RvVb.

3.6. Het thans bestreden arrest van 20 maart 2018 verklaart het beroep van de BVBA De Nieuwe Voorhaven ontvankelijk en gegrond en vernietigt de vergunningsbeslissing van 1 februari 2013.

‡CICTIFHCG-BDGGCAV‡

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De memorie van antwoord van de BVBA De Nieuwe Voorhaven is buiten de termijn toegekomen.

5. Overeenkomstig artikel 39 van het cassatieprocedurebesluit wordt dit processtuk ambtshalve uit het debat geweerd.

V. Onderzoek van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. De stad Gent voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, "het rechtsbeginsel dat de bewijs[las]t rust op de partij die een bepaalde stelling of standpunt opwerpt (art. 1315 BW en 870 Ger.W.)", de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel van behoorlijk bestuur:

> "Doordat, de [RvVb] overweegt dat in de bestreden beslissing niet overwogen wordt waarom de aanvraag niet als een 'stadsontwikkelingsproject' te beschouwen is, minstens op basis van welke informatie de [GSA] tot de vaststelling komt dat de aanvraag geen project omvat dat vermeld is op bijlage I of II van de Richtlijn, en dat [de GSA] hierover verder niets motiveert en niets over de kwalificatie als 'stadsontwikkelingsproject' onderzoekt, en dat 'in de gegeven omstandigheid' de vaststelling dat de aanvraag geen project omvat dat is opgenomen in de lijsten van bijlage I en II van de Europese richtlijn 85/337/EEG of van bijlage I, II van het MER-besluit van 10 december 2004, kennelijk niet te beschouwen als een afdoende motivering.
>
> Terwijl, de [RvVb] als administratief rechtscollege gehouden is om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, rekening houdende met de verweerargumenten die de [GSA, de stad Gent en SOGent] in het kader van de uitoefening van hun rechten van verdediging hebben voorgebracht en zeker wanneer dit verweer betrekking heeft op het centrale vraagstuk van het middel dat handelt omtrent de toepasselijkheid van de MER-plicht, en ook standpunt moet innemen over het kwalificatievraagstuk en de bewijslast die steunt op de aanvoerende partij".

‡CICTIFHCG-BDGGCAV‡

Zij licht toe dat:

- de GSA in de processtukken voor de RvVb heeft aangevoerd dat de BVBA De Nieuwe Voorhaven "vertrekt van het beginsel dat de aanvraag een stadsontwikkelingsproject omvat" maar niet verduidelijkt "waarom zij deze mening is toegedaan";
- zij in haar processtukken voor de RvVb verwijst "naar het verweer ten gronde van de GSA" en dus dit verweer bijvalt, het zich eigen maakt en om de toepassing van de bestuurlijke lus heeft gevraagd indien de RvVb "zou oordelen dat het hier om een stadsontwikkelingsproject zou gaan";
- SOGent in de verweernota subsidiair heeft opgemerkt dat de BVBA De Nieuwe Voorhaven "vertrekt van het beginsel dat de aanvraag een stadsontwikkelingsproject is, doch (na)laat precies te verduidelijken waarop zij zich baseert" en de toepassing van de bestuurlijke lus heeft gevorderd indien de RvVb "van oordeel zou zijn dat het hier om een stadsontwikkelingsproject zou gaan dat screeningsplichtig zou zijn".

Zij stelt dat de RvVb "voorbij[gaat] aan dit verweer". In de eerste plaats wordt geen antwoord gegeven op het verweer dat de BVBA De Nieuwe Voorhaven "vertrekt van het beginsel dat de aanvraag een stadsontwikkelingsproject omvat, maar niet verduidelijkt waarom zij deze mening is toegedaan". In de tweede plaats steunt het standpunt van de BVBA De Nieuwe Voorhaven op niets en geeft de RvVb "geen enkele verantwoording waarom hierover anders kan worden geoordeeld". "De [RvVb] heeft beslist in strijd met de bewijslast, die in eerste instantie rust op de [BVBA De Nieuwe Voorhaven], en is bovendien zonder enige verantwoording voorbijgegaan aan het verweer dat in deze zin is geformuleerd. Met de overweging dat in de bestreden [vergunnings]beslissing niet wordt overwogen waarom het geen stadsontwikkelingsproject betreft […] noch op basis van welke informatie dit zou zijn onderzocht […], vereist de [RvVb] ten onrechte een negatieve motivering". In de derde plaats bewaart de RvVb elk stilzwijgen omtrent de kwalificatie van het voorwerp van de aanvraag als een stadsontwikkelingsproject en is "hij tevens van oordeel dat 'het middel over de MER-plicht' handelt". In de vierde plaats heeft "de

vergunningverlenende overheid een duidelijk antwoord […] gegeven, gezien de bedoelde overweging uit de vergunningsbeslissing, nl. dat het voorwerp van de aanvraag geen project is dat als een MER- of screeningsplichtig project kan worden gekwalificeerd".

Beoordeling

7. Het arrest van de RvVb moet overeenkomstig artikel 149 van de Grondwet met redenen worden omkleed.

De aan de RvVb opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet - al ware die redengeving verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Alleen een gemis aan motivering - of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven - maakt een schending uit van de aan de rechter opgelegde motiveringsverplichting.

8. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het door de BVBA De Nieuwe Voorhaven aangevoerde tweede middel. Laatstgenoemde stelt daarin op basis van het arrest nr. C-435/09 van 24 maart 2011 van het Hof van Justitie dat "de vergunningverlenende overheden steeds abstractie dienen te maken van de drempels en de algemene criteria die worden vermeld in bijlage II bij het Besluit van 10 december 2004 bij de vergunningverlening voor bijlage II-projecten" en er dan ook "duidelijk sprake [is] van een vergunningsprocedure die betrekking heeft op een project uit bijlage II bij Richtlijn 2011/92/EU" aangezien de vergunningsaanvraag "betrekking [heeft] op de realisatie van een stadsontwikkelingsproject […] gelegen in een beschermd gebied". Zij stelt verder "dat de aanvraag geen screeningsnota bevatte […] en dat de vergunningverlenende overheid op geen enkele wijze een MER-screening heeft uitgevoerd" en "[n]ergens in de bestreden [vergunnings]beslissing […] enige

overweging [is] te vinden die er op wijst dat is nagegaan of een project-MER al dan niet vereist was en waarom niet" terwijl "niet [kan] worden ontkend dat het vergunde project van AGSOB een stadsontwikkelingsproject is dat onder rubriek 10b van bijlage II van de richtlijn valt".

9. Na precisering van de in het tweede middel van de BVBA De Nieuwe Voorhaven aangevoerde toepasselijke regels, overweegt de RvVb ter beantwoording van het middel van de BVBA De Nieuwe Voorhaven:

> "[…]
> Het project voorziet in de bouw van drie appartementsblokken met in totaal 72 woonentiteiten.
> De bestreden beslissing stelt over MER enkel het volgende:
>
> > '[…]
> > Het ontwerp komt niet voor op de lijst gevoegd als bijlage I en II van de Europese richtlijn 85/337/EEG, noch op de lijst gevoegd als bijlage I en II van het Project-m.e.r.-besluit. Bijgevolg dient geen milieueffectenrapport te worden opgesteld.
> > […]'.
>
> Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat in de bestreden beslissing niet overwogen wordt waarom de aanvraag niet als een 'stadsontwikkelingsproject' te beschouwen is, minstens op basis van welke informatie de verwerende partij tot de vaststelling komt dat de aanvraag geen project omvat dat vermeld is op bijlage I of II van de Richtlijn. De verwerende partij motiveert hierover verder niets. De verwerende partij onderzoekt niets over de kwalificatie als 'stadsontwikkelingsproject'.
> In de gegeven omstandigheid is de vaststelling dat de aanvraag geen project omvat dat is opgenomen in de lijsten van bijlage I en II van de Europese richtlijn 85/337/EEG of van bijlage I, II van het MER-besluit van 10 december 2004, kennelijk niet te beschouwen als een afdoende motivering.
> De beoordeling in de bestreden beslissing omtrent de inpasbaarheid, mobiliteit/parkeren, schaal, bouwdichtheid, cultuurhistorische aspecten, gezondheid, erfgoed, enz. waarnaar de verwerende en tussenkomende partijen verwijzen, slaan op aspecten van goede ruimtelijke ordening en kunnen niet dienen als afdoende beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten. De verzoekende partij dient ook niet aan te tonen dat de vergunde werken per definitie aanzienlijke milieueffecten voor mens en milieu zouden kunnen meebrengen, om de gegrondheid van het middel aan te tonen, in tegenstelling tot wat de verwerende partij en de tussenkomende partijen beweren.
> Uit al het voorgaande volgt dat de bestreden beslissing geen afdoende motieven bevat waaruit blijkt dat het aangevraagde geen aanzienlijke milieueffecten tot gevolg heeft.
> Het gegeven dat de bestreden beslissing een loutere tenuitvoerlegging inhoudt van de verleende verkavelingsvergunning, zoals de verwerende partij en de

‡CICTIFHCG-BDGGCAV‡

tussenkomende partijen stellen, belet niet dat de verzoekende partij het niet voldoen aan de MER-reglementering rechtsgeldig kan aanvoeren in het kader van de procedure ingesteld tegen de stedenbouwkundige vergunning. Ook kan een mogelijke afweging in de verkavelingsvergunning over woondichtheid, mobiliteit en watertoets niet leiden tot een afdoende onderzoek van de verenigbaarheid van de aanvraag met de MER-reglementering in de stedenbouwkundige vergunning.

[…]

Er kan evenmin ingegaan worden op het in ondergeschikte orde geformuleerd verzoek van de verwerende en tussenkomende partijen om de onregelmatigheid in de bestreden beslissing te herstellen door toepassing te maken van de bestuurlijke lus zoals voorzien in artikel 4.8.4 VCRO.

Met een arrest van 8 mei 2014 (nr. 74/2014) van het Grondwettelijk Hof werd artikel 4.8.4 VCRO, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de VCRO, vernietigd. Op het verzoek om toepassing te maken van de bestuurlijke lus kan dan ook niet worden ingegaan.

Het middel is gegrond".

10. Met het besluit dat de stelling in de bestreden vergunningsbeslissing dat het ontwerp geen stadsontwikkelingsproject is, niet afdoende is gemotiveerd, beantwoordt het bestreden arrest het onderdeel van het tweede middel van de BVBA De Nieuwe Voorhaven dat de schending aanvoert van de motiveringsverplichting van de GSA.

11. Het verweer van de GSA tegen het tweede middel van de BVBA De Nieuwe Voorhaven en dat beperkt is tot de overname van de voormelde stelling in de bestreden vergunningsbeslissing, wordt hiermee door het bestreden arrest gemotiveerd afgewezen.

Het bestreden arrest beantwoordt hierdoor eveneens het verweer van de stad Gent waarbij wordt aangesloten op het verweer van de GSA.

12. Door de gegrondverklaring van het tweede middel van de BVBA De Nieuwe Voorhaven te beperken tot de aangevoerde miskenning van de motiveringsverplichting van de GSA, kan het middel dat de miskenning aanvoert van het bijkomende verweer van SOGent dat de BVBA De Nieuwe Voorhaven uitgaat van "het beginsel dat de aanvraag een stadsontwikkelingsproject is" maar nalaat "precies te verduidelijken waarop zij zich baseert", niet tot cassatie leiden.

‡CICTIFHCG-BDGGCAV‡

13. Het middel dat het bestreden arrest voorbijgaat aan het verweer dat erin bestaat de toepassing van de bestuurlijke lus te vragen, mist feitelijke grondslag.

14. In zoverre de stad Gent aanvoert dat de bestreden vergunningsbeslissing van de GSA "een duidelijk antwoord […] gegeven" heeft, is het middel niet gericht tegen het bestreden arrest. Het dwingt bovendien de Raad van State tot een beoordeling van de zaak zelf waarvoor hij overeenkomstig artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet bevoegd is. Het middel is dan ook onontvankelijk.

15. Het eerste middel wordt verworpen.

VI. Heropening van het debat

16. Het auditoraatsverslag is beperkt tot het onderzoek van het eerste middel. Er is bijgevolg grond om een aanvullend onderzoek te bevelen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek van de zaak.

‡CICTIFHCG-BDGGCAV‡

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig februari tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Eric Brewaeys**

‡CICTIFHCG-BDGGCAV‡