

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.591 van 23 mei 2019
in de zaak A. 225.699/VII-40.333.**

In zake : de NV REDIMA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wim De Cuyper en Koenraad Van De Sijpe
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD AALST
2. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE STAD AALST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 9 juli 2018, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/0996 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 12 juni 2018 in de zaak 1516/RvVb/0647/A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 16 augustus 2018 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord 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 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 9 mei 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jorn Houvenaeghel, die loco advocaat Koenraad Van De Sijpe verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris 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 7 april 2016 verleent de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) aan de NV Redima een

stedenbouwkundige vergunning “voor het oprichten van een meergezinswoning met 5 woongelegenheden, tuinberging, carport (4 plaatsen) en 2 parkeerplaatsen”.

3.2. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van de stad Aalst en haar college van burgemeester en schepenen de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De NV Redima voert aan:

“Genomen, met toepassing van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet, uit het gebrek aan de rechtens vereiste deugdige grondslag wegens de onwettigheid van de gemeentelijk stedenbouwkundige verordening inzake meergezinswoningen vastgesteld door de gemeenteraad goedgekeurd op 29.04.14 en van kracht met ingang van 1.11.14 (hierna ook ‘de stedelijke verordening’), welke artikel 2.3.2 §2 lid 1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), alsmede artikel 4.2.1 en 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna DABM), van artikelen 3, lid 2, 4, 5, 6, 8 en 9 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 SMB-richtlijn), de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel heeft miskend, alsook uit de schending van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur en uit machtsoverschrijding heeft miskend.

DOORDAT de bodemrechter bij zijn beoordeling van het beroep tot nietigverklaring toepassing heeft gemaakt van de stedelijke verordening voornoemd,

TERWIJL de stedelijke verordening ressorteert onder het begrip ‘plannen en programma’s’ in de zin van artikel 3, lid 1 en 2, van de SMB-richtlijn, die aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, hetgeen niet gebeurde tijdens de voorbereiding, opmaak en vaststelling van de stedelijke verordening, hetgeen de verordening onwettig maakt,

ZODAT de bodemrechter de stedelijke verordening buiten toepassing had dienen te laten en de aangegeven bepalingen schendt”.

Zij licht toe dat:

- de stedelijke verordening een plan of programma is dat minstens een aanzienlijk milieueffect kan hebben;
- uit het regulerend proces bij de totstandkoming van de stedelijke verordening niet blijkt dat een milieubeoordeling is gebeurd onder de vorm van een plan-MER zodat deze verordening strijdig is met de direct werkende SMB-richtlijn en minstens artikel 4.2.3 DABM en bijgevolg op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing dient te worden gelaten;
- de RvVb door toepassing te maken van een onwettige verordening “waarop [de NV Redima] precies een afwijking vroeg en verkreeg in toepassing van art. 4.4.1 [...] de aangegeven bepalingen [heeft] geschonden”.

Zij voegt toe dat de “strijdigheid met de [SMB]-richtlijn [...] voor het eerst [wordt] opgeworpen in cassatie” en dat dit “mogelijk [is] indien het middel de openbare orde raakt mits de feitelijke elementen nodig voor de beoordeling van het middel blijken uit de bestreden beslissing”. Zij stelt dat het “duidelijk [is] dat de bescherming van het leefmilieu en de project-MER-verplichting de openbare orde raken” en dat dit “ook [geldt] voor de regelgeving inzake de ruimtelijke ordening”, en dat de “feitelijke elementen nodig voor de beoordeling van het middel [...] wel degelijk [blijken] uit de bestreden beslissing”.

Beoordeling

5. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen” bevatten.

Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen.

Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

6. Het middel dat er zich toe beperkt te stellen dat het bestreden arrest “de aangegeven bepalingen” schendt door “toepassing te maken van een onwettige stedelijke verordening”, dat het duidelijk is dat de bescherming van het leefmilieu, de project-MER-verplichting en de regelgeving inzake ruimtelijke ordening van openbare orde zijn en dat de “feitelijke elementen nodig voor de beoordeling van het middel” blijken uit het bestreden arrest, ontbeert de rechtens vereiste uiteenzetting op welke wijze elk van de aangevoerde bepalingen door het bestreden arrest wordt miskend.

7. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. De NV Redima voert aan:

“Ondergeschikt, voor zover de verordening de wettigheidstoets van art. 159 Grondwet (ontwikkeld in het eerste middel) zou doorstaan, quod non:

Genomen uit de schending van art. 4.4.1 §1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (verder VCRO) en het grondwettelijk rechterlijk motiveringsbeginsel zoals vervat in 149 Grondwet.

DOORDAT de bodemrechter poneert dat ‘het voorzien van zowel de zit- en eetruimte als de keuken en de berging in de bovenste dakverdieping redelijkerwijze niet kan worden beschouwd als een beperkte afwijking’ op een voorschrift uit de stedelijke verordening dat bepaalt dat minimaal de zit- en eetruimte, de keuken en de berging in de onderste dakverdieping dienen ingericht ingeval van meerdere bouwlagen onder hellend dak.

EN DOORDAT de bodemrechter de ‘specifieke opsomming en situering’ in de stedelijke verordening op dat punt beschouwt ‘als een essentieel gegeven’ in de verordening ‘gelet op het opzet om de woonkwaliteit van woongelegenheden in het dakvolume van meergezinswoningen te garanderen’.

TERWIJL de bodemrechter niet aangeeft op grond van welke concrete motieven hij tot dit oordeel komt

EN TERWIJL de indeling en kamerverdeling van een appartement met meerdere verdiepingen onder hellend dak zoals in casu geen uitstaans heeft met de ratio legis ('het opzet') van de stedelijke verordening zoals uitgedrukt in de stedelijke verordening.

ZODAT de bodemrechter de aangegeven wetsbepalingen schendt”.

Beoordeling

9. Het bestreden arrest verklaart het tweede middel van de stad Aalst en haar college van burgemeester en schepenen gegrond met volgende overwegingen:

“Verzoekende partijen stellen in essentie dat de aanvraag strijdig is met artikel 4.5 GSVM, en overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO diende te worden geweigerd, gezien artikel 4.4.1, §1 VCRO in casu geen rechtsgrond biedt om een afwijking toe te staan op artikel 4.5 GSVM. Zij menen dat de in de bestreden beslissing toegestane afwijking op voormeld stedenbouwkundig voorschrift niet kan worden beschouwd als een beperkte afwijking in de zin van artikel 4.4.1, §1 VCRO, terwijl de bestreden beslissing, mede gelet op het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, evenmin een afdoende motivering bevat omtrent het beperkt karakter van de betreffende afwijking.

[...]

Zoals blijkt uit het administratief dossier, inzonderheid de goedgekeurde bouwplannen, voorziet de aanvraag een zit- en eetruimte, keuken en berging in de bovenste dakverdieping van het duplexappartement onder het hellend dak van de meergezinswoning. Het wordt door partijen niet betwist dat de aanvraag hiermee afwijkt van artikel 4.5 GSVM, dat bepaalt dat (minstens) de betreffende ruimtes in de onderste dakverdieping moeten worden ingericht. Evenmin wordt betwist dat deze afwijking blijktens de motieven van de bestreden beslissing werd toegekend op basis van artikel 4.4.1, §1 VCRO. De discussie tussen partijen betreft de vraag in hoeverre voormeld artikel een rechtsgrond biedt om de betwiste afwijking op artikel 4.5 GSVM toe te staan, en in hoeverre dit blijkt uit de motieven van de bestreden beslissing.

[...]

Tussenkomen de partij stelt dat artikel 4.5 GSVM ‘voor zoveel als nodig’, ‘waar het gaat over de bepaling van de locatie van leefvertrekken en keuken/berging’, ‘buiten toepassing dient te worden gelaten op grond van artikel 159 Grondwet’, gezien ‘het stipuleren waar de leefvertrekken en de keuken/berging moeten ondergebracht worden verder gaat dan het regelen van het ‘wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw’ overeenkomstig artikel 2.3.1 VCRO, zodat ‘de verordening duidelijk blijkt geeft van overdreven bemoeizucht en regelneverij’.

Overeenkomstig artikel 2.3.2, §2, lid 1 VCRO, kan de gemeenteraad stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor de materie omschreven in artikel 2.3.1 VCRO. Op basis van voormeld artikel bevatten die verordeningen de nodige stedenbouwkundige voorschriften om te zorgen voor (onder meer) ‘1° de gezondheid, de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken’ evenals ‘5° de bewoonbaarheid van de woningen’. Zoals blijkt uit de GSVM heeft deze verordening onder meer tot doel om ‘een minimum aan woonkwaliteit te garanderen bij de creatie van meergezinswoningen’, ‘door een aantal criteria te voorzien waaraan meergezinswoningen minimaal moeten voldoen’. Artikel 2 inzake het ‘toepassingsgebied’ van de verordening stelt in dit kader dat ‘het een verordening betreft inzake minimale woonkwaliteit’, die bij de toelichting kwaliteitsvolle projecten beoogt zonder hinder voor de omgeving.

Tussenkommende partij toont niet aan dat de GSVM een doelstelling nastreeft die niet kan worden ingepast in hoger geciteerd artikel 2.3.1, lid 1, 1° en 5° VCRO, noch dat (het voorschrift van stedenbouwkundige aard inzake) het regelen van de inrichting van dakverdiepingen van meergezinswoningen vreemd is aan de woonkwaliteit en de bewoonbaarheid van meergezinswoningen. Zij maakt evenmin aannemelijk dat het betwiste voorschrift niet adequaat is om de beoogde doelstelling inzake een minimale woonkwaliteit van meergezinswoningen te bereiken. De argumentatie van tussenkommende partij dat ‘verzoekende partijen niet aantonen dat de aanvraag strijdig zou zijn met deze drievoudige doelstelling’ van de GSVM, en dat ‘zij evenmin aantonen dat de woonkwaliteit achteruit zou gaan door de leefvertrekken boven het slaapvertrek te voorzien’, zodat ‘de verordening duidelijk blijk geeft van overdreven bemoeizucht en regelnevel’, betreft in se opportuiniteitskritiek op de visie van de gemeenteraad inzake de wijze waarop de doelstelling om bij (appartementen in hellende daken van) meergezinswoningen een minimale woonkwaliteit te garanderen (mede) kan worden bereikt.

Gelet op voormelde overwegingen wordt de vraag van tussenkommende partij om artikel 4.5 GSVM overeenkomstig artikel 159 Grondwet buiten toepassing te laten, in zoverre daarin de locatie wordt geregeld van de zit- en eetruimte, de keuken en de berging van een woongelegenheden in de dakverdieping van een meergezinswoning, verworpen. De aanvraag werd dan ook terecht getoetst op haar verenigbaarheid met artikel 4.5 GSVM.

[...]

De bestreden beslissing wijst op de afwijkingsmogelijkheid overeenkomstig artikel 4.4.1, §1 VCRO, en oordeelt dat de daarop gesteunde (door verzoekende partijen betwiste) afwijking op artikel 4.5 GSVM kan worden verleend, op basis van volgende motieven:

‘De gevraagde afwijking staat niet vermeld bij de aspecten waarvoor geen afwijking toegestaan wordt.

Het feit dat geen van de bezwaarindieners een opmerking maakt op dit punt geeft genoegzaam aan dat het een beperkte afwijking betreft. De afwijking kan worden toegestaan’.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wees in zijn advies eveneens op de afwijkingsmogelijkheid overeenkomstig artikel 4.4.1, §1

VCRO, maar oordeelde dat de (door verzoekende partijen betwiste) afwijking op artikel 4.5 GSVM daarop niet kon worden gesteund, op basis van volgende motieven:

‘De gevraagde afwijking heeft betrekking op de aard van de inrichting van de onderscheiden bouwlagen onder dak, welke volgens art. 4.4.1. §1 van de VCRO niet valt onder de mogelijkheden tot een beperkte afwijking.

Anderzijds dient evenwel vermeld te worden dat de gevraagde afwijking ook niet vermeld staat bij de aspecten waarvoor geen afwijking toegestaan wordt.

Evenwel is de inrichting van het dakvolume een belangrijk gegeven die mee de intentie van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening bepaalt.

Het project strookt aldus niet met de bepalingen.’

De overweging in de bestreden beslissing dat ‘het feit dat geen van de bezwaarindieners een opmerking maakt op dit punt genoegzaam aangeeft dat het een beperkte afwijking betreft’, vormt geen pertinent motief om de betreffende afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften op basis van artikel 4.4.1, §1 VCRO te verantwoorden. De ontstentenis van opmerkingen op de afwijking in het kader van het openbaar onderzoek heeft geen uitstaans met (het onderzoek naar) het al dan niet beperkt karakter van de afwijking. Dit geldt des te meer in het licht van de pertinente opmerking van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat ‘de inrichting van het dakvolume een belangrijk gegeven is die mee de intentie van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening bepaalt’, waarvan ten onrechte abstractie wordt gemaakt in de bestreden beslissing. Verwerende partij diende voormeld determinerend weigeringsmotief in het andersluidend advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar nochtans concreet en afdoende bij haar beoordeling van de draagwijdte van de afwijking te betrekken, en haar beslissing op dit punt (in het licht van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel) des te concreter en zorgvuldiger motiveren.

[...]

Artikel 4.5 GSVM, waarop in de GSVM zelf geen uitzonderingen worden voorzien, heeft betrekking op de inrichting van het dakvolume van nieuwe meergezinswoningen. Het betreffende stedenbouwkundig voorschrift heeft geen betrekking op ‘perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen’, zodat hierop (in het licht van de voorbereidende werken bij deze bepaling) in beginsel geen beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan overeenkomstig artikel 4.4.1, §1, lid 1 VCRO. Ongeacht de discussie in hoeverre artikel 4.5 GSVM al dan niet betrekking heeft op ‘de bestemming’, waarop overeenkomstig artikel 4.4.1, §1, lid 2 VCRO alleszins geen afwijkingen kunnen worden toegestaan, dient te worden vastgesteld dat het voorzien van zowel de zit- en eetruimte als de keuken en de berging in de bovenste dakverdieping redelijkerwijze niet kan worden beschouwd als een beperkte afwijking op dit voorschrift. Voormeld oordeel geldt des te meer in het licht van de vaststelling dat de specifieke opsomming en situering van de betreffende ruimtes van een woongelegenheden in het dakvolume bij hellende daken (en de toelichtende schets daaromtrent) een essentieel gegeven betreft van de GSVM, gelet op het opzet om de

woonkwaliteit van woongelegenheden in het dakvolume van meergezinswoningen te garanderen, waarop de GSVM expliciet geen uitzonderingen voorziet. Dit standpunt wordt overigens gedeeld door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, terwijl dit in de bestreden beslissing als zodanig niet wordt tegengesproken”.

10. Het tweede middel heeft betrekking op een bijkomende reden op grond waarvan de RvVb het tweede middel van de stad Aalst en haar college van burgemeester en schepenen gegrond heeft bevonden.

11. Het middel dat, al was het gegrond, niet tot cassatie kan leiden, heeft geen belang en is derhalve niet ontvankelijk.

12. Het tweede 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 een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig mei 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