

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.868 van 20 juni 2019
in de zaak A. 225.707/VII-40.336.**

In zake : 1. Michel CLAEYSSSENS
 2. Dirk DE BAETS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter-Jan Defoort en tevens door
 advocaat Karolien Beké
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE
AMBTENAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de NV van publiek recht INFRABEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost
kantoor houdend te 8400 Oostende
E. Beernaertstraat 80
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE GEMEENTE NEVELE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Vernaillen
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 17 juli 2018, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/0991 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 12 juni 2018 in de zaak 1617/RvVb/0380/A.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partijen hebben elk een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 15 oktober 2018. De tussenkomende partijen hebben elk een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck 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 verzoekers hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 juni 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karolien Beké, die verschijnt voor de verzoekers, advocaat Anne-Sophie Claus, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Fitzgerald Temmerman, die loco advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Annelies Geerts, die loco advocaat Sven Vernaillen verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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. Op vordering van onder meer de verzoekers vernietigt de RvVb op 12 juli 2016 het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement RWO afdeling Oost-Vlaanderen (hierna: GSA) van 21 december 2012 waarbij aan de NV van publiek recht Infrabel (hierna: Infrabel) een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de afschaffing van overweg 23 door de aanleg van een rondweg rond Hansbeke en een ruime onderdoorgang ter plaatse van overweg 23 en de aanleg van een derde en vierde spoor doortocht Hansbeke.

3.2. Met een besluit van 18 november 2016 verleent de GSA andermaal aan Infrabel een stedenbouwkundige vergunning met het voormelde voorwerp.

3.3. Het bestreden arrest van 12 juni 2018 verwerpt de vordering van onder meer de verzoekers tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de GSA.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekers voeren de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, het bij koninklijk besluit van 1 oktober 1981 beschermd dorpsgezicht “dorpskom Hansbeke”, de artikelen 6.4.1, 6.4.3, 6.4.4, § 2, 6.4.7 en 8.1.1 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (hierna: OED), de artikelen 6.2.3 en 8.1.8 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en artikel 4.3.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO):

“doordat de [RvVb] oordeelt dat het voorwaardelijk gunstig advies van het AOE, gesteund op een beheersplan in opmaak, volstaat om de aanvraag verenigbaar te achten met de direct werkende normen van het beschermingsbesluit van 1 oktober 1981 en niet tot een schending van artikel 6.4.4, §2 Onroerend Erfgoeddecreet juncto artikel 4.3.3 VCRO te besluiten;

terwijl een vergunningsverlenende overheid haar beslissing enkel kan motiveren door het verwijzen naar een advies op voorwaarde dat: - de inhoud van het advies kenbaar is voor de bestuurde; - het advies zelf afdoende gemotiveerd is; - de inhoud van het advies wordt bijgetreden in de uiteindelijke beslissing; - er geen tegenstrijdige adviezen zijn; - het advies waarnaar verwezen wordt, voldoet aan de formele en materiële zorgvuldigheidsplicht, namelijk dat het inhoudelijk en naar wijze van totstandkoming zorgvuldig is (zie o.a. RvVb 15 maart 2016, nr. A/1516/0813);

en terwijl op 2 oktober 2012 het AOE een (bindend) ongunstig advies had uitgebracht voor het uitvoeren van de volledige rondweg te Hansbeke;

en terwijl, vreemd genoeg, op 20 december 2012 het eerder ongunstig advies van het AOE plots werd omgevormd naar een gunstig advies onder voorwaarden, waarbij o.a. de opmaak van een herwaarderingsplan (beheersplan) voor het volledige dorpsgezicht als voorwaarde werd verplichtend gesteld; de naleving van de voorwaarden, waarvan sprake in het advies van het agentschap onroerend erfgoed van 20 december 2012, werd door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar als voorwaarde aan de stedenbouwkundige vergunning van 8 november 2016 gekoppeld; door de RvVb werd in haar arrest nr. RvVb/A/1516/1344 van 12 juli 2016 overwogen dat de verplichte opmaak van een herwaarderingsplan (beheersplan) niet als wettige voorwaarde aan de vergunning kon worden gekoppeld, nu de

nv INFRABEL niet zelf voor de opmaak van het herwaarderingsplan (beheerplan) kon instaan;

en terwijl, nog vreemder, het AOE in haar advies van 24 oktober 2016, nog een stap verder gaat en een herwaarderingsplan (beheersplan) in opmaak, opeens als voldoende beschouwt, zonder enige voorwaarde aan haar gunstig advies te verbinden, zonder enige waarborg dat het herwaarderingsplan (beheersplan) wordt voltooid, zonder te weten welke milderende maatregelen in het plan zullen staan, laat staan garanties te hebben omtrent de uitvoering van de alsnog onbekende maatregelen; het AOE stelt zich dus tevreden met de productie van een louter papieren plan, zonder zelfs al de inhoud van het plan te kennen;

en terwijl, artikel 4.3.3 VCRO enkel toelaat dat een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend in strijd met de direct werkende normen uit het beleidsveld Onroerend Erfgoed, indien aan de vergunning voorwaarden worden verbonden die de naleving van de direct werkende normen waarborgen;

en terwijl, deze vaststelling des te meer geldt nu een herwaarderingsplan (beheersplan), in toepassing van artikel 8.1.1 Onroerend Erfgoeddecreet enkel kan worden opgemaakt door de zakelijkrechthouder of de gebruiker; dat de gemeente Nevele noch als zakelijkrechthouder noch als gebruiker kan worden beschouwd”.

Zij lichten toe dat:

- het bestreden arrest ten onrechte het tweede middel van de verzoekers verwerpt “waarin zij uiteenzetten dat het aangevraagde niet wettig kon worden vergund nu een vergunningverlenende overheid haar beslissing maar op een advies mag baseren in de mate dat het inhoudelijk en naar wijze van totstandkoming zorgvuldig is”;
- de RvVb in zijn arrest van 12 juli 2016 het tweede middel van de verzoekers gegrond heeft verklaard omdat de bestreden vergunningsbeslissing van de GSA de stedenbouwkundige vergunning verleent mits de voorwaarde van de opmaak van een herwaarderingsplan zoals gesteld in het advies van 20 december 2012 van Onroerend Erfgoed terwijl dit herwaarderingsplan niet kan worden opgemaakt door Infrabel maar enkel door de gemeente Nevele en de intentieverklaring van de gemeente niet belet dat de opgelegde voorwaarde in strijd is met artikel 4.2.19, § 1, derde lid, VCRO “in de mate dat een voorwaarde wordt toegevoegd die niet kan worden gerealiseerd door” Infrabel;
- het Agentschap Onroerend Erfgoed (hierna: AOE) in het advies van 24 oktober 2016 “nog een stap verder gaat en de vaststelling dat een herwaarderingsplan (beheersplan) in opmaak is, voldoende acht [...] om niet langer tot een schending

van de direct werkende normen uit het beleidsveld Onroerend [Erfgoed] te besluiten”;

- een beheersplan dat in opmaak is, niet rechtvaardigt dat de waarborgen vervat in de VCRO en de direct werkende normen van het beleidsveld Onroerend Erfgoed buiten werking worden gesteld;
- de gemeente Nevele noch een zakelijkrechthouder, noch een gebruiker is van het overgrote deel van de gronden en gebouwen die gelegen zijn binnen het beschermde dorpsgezicht;
- het voormelde advies van 24 oktober 2016 “regelrecht in[druist] tegen de eerder, naar aanleiding van dezelfde aanvraag, door het AOE verleende adviezen, [...] inhoudelijk niet onderbouwd [is], laat staan op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen”;
- een beheersplan geen verordenende kracht heeft, maar een louter faciliterend instrument is voor de eigenaar/gebruiker.

De verzoekers besluiten hieruit dat het bestreden arrest “waarin wordt overwogen dat het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed niet kennelijk onredelijk is en voldoende draagkrachtig is om niet langer tot een strijdigheid met de direct werkende normen uit het beleidsveld Onroerend Erfgoed te besluiten [...] onjuist [is] en niet gesteund op in rechte en in feite aanvaardbare motieven”.

Zij voegen toe dat het bestreden arrest “ten onrechte en zonder pertinente motivering het tweede middel van de verzoekende partijen [verwerpt] waarin zij uiteenzetten dat het aangevraagde niet wettig kon worden vergund nu een vergunningverlenende overheid haar beslissing maar op een advies mag baseren in de mate dat het inhoudelijk en naar wijze van totstandkoming zorgvuldig is”.

Beoordeling

5. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het bestreden arrest overeenkomstig de wet is genomen.

Luidens artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, treedt de Raad van State immers “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

6. Het middel dat de Raad van State noopt om in de beoordeling van de zaak zelf te treden, is onontvankelijk.

7. De aan de RvVb grondwettelijk 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 dat aanvoert dat de aangehaalde overweging van het bestreden arrest “onjuist [is] en niet gesteund op in rechte en in feite aanvaardbare motieven” en “ten onrechte en zonder pertinente motivering het tweede middel” verwerpt, gaat uit van een andere rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

9. Het middel gaat terug op de verwerping van het tweede middel van de verzoekers op grond van volgende overwegingen:

“1.

Overeenkomstig artikel 15 Procedurebesluit moet het verzoekschrift een uiteenzetting van de feiten en de ingeroepen middelen bevatten. Het behoort tot

de stelplicht van de verzoekende partij om niet alleen de geschonden regelgeving aan te duiden, ook moet zij aan de hand van een beredeneerde uitleg aanduiden hoe en waarom de bestreden beslissing deze regelgeving schendt. De Raad stelt vast dat de verzoekende partijen de ingeroepen schending van de artikelen 6.4.1, 6.4.3, 6.4.4, §2 en 6.4.7 van het Onroerenderfgoeddecreet en de artikelen 6.23 en 6.25 Onroerenderfgoedbesluit niet concreet maken en deze evenmin aftoetsen aan de bestreden beslissing.

Uit het verzoekschrift blijkt evenwel afdoende dat de verzoekende partijen van mening zijn dat de bestreden beslissing behept is met een motiveringsgebrek, aangezien het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed volgens hen niet kan dienen als basis om de vergunningsbeslissing te motiveren. Uit haar replieken blijkt bovendien dat de tweede tussenkomende partij de ingeroepen schending van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet als zodanig begrepen heeft.

De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

2.

Het wordt niet betwist dat een deel van de aanvraag het dorpsgezicht ‘dorpskom Hansbeke’, beschermd bij koninklijk besluit van 1 oktober 1981, doorkruist.

Het wordt evenmin betwist dat voor de betrokken aanvraag het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed verplicht in te winnen was, zowel op grond van artikel 6.4.4, §2 decreet Onroerend Erfgoed, als op grond van artikel 4.7.16, §1 VCRO *jo.* artikel 1, 1°, b) van het besluit Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

3.

Het agentschap Onroerend Erfgoed verleent aanvankelijk op 2 oktober 2012 een ongunstig advies. Het agentschap stelt hierin dat de aanvraag enerzijds leidt tot het verdwijnen van een deel van het lokaal bouwkundig erfgoed, en anderzijds een kwalitatief openruimtegebied dat deel uitmaakt van de bescherming als dorpsgezicht doorsnijdt. Bij de beoordeling van de impact van de aanleg van de rondweg werden er volgens het agentschap allerlei zaken aangehaald en meegenomen in de afweging en beoordeling die zeker nog niet concreet zijn, zoals de herwaardering van de dorpskern. Het uitvoeren van de volledige rondweg werd dan ook ongunstig geadviseerd.

Op 20 december 2012 verleent het agentschap Onroerend Erfgoed een voorwaardelijk gunstig advies, overwegende dat de gemeente Nevele beslist heeft om een herwaarderingsplan op te maken, dat, op vraag van het agentschap, het volledige dorpsgezicht behelst zodat de ringweg zo goed mogelijk in de ruime omgeving geïntegreerd wordt. Het advies vermeldt dat deze vraag van het agentschap op 17 december 2012 werd goedgekeurd door de tweede tussenkomende partij en dat het engagement werd bevestigd in een e-mail van de burgemeester van 19 december 2012. De opmaak van een herwaarderingsplan wordt als voorwaarde aan het advies verbonden.

Na de vernietiging van de vergunningsbeslissing van 21 december 2012 bij arrest van de Raad van 12 juli 2016 wint de verwerende partij nieuwe adviezen in.

Het agentschap Onroerend Erfgoed verleent opnieuw een voorwaardelijk gunstig advies op 24 oktober 2016. Volgens dit advies is de aanvraag verenigbaar met de direct werkende normen van de bescherming als dorpsgezicht aangezien de gemeente Nevele op dat moment bezig is met de opmaak van een beheersplan voor de totaliteit van het dorpsgezicht waarin maatregelen worden uitgewerkt die het dorpsgezicht zullen kunnen vrijwaren.

De verzoekende partijen argumenteren dat dit laatste advies indruist tegen de eerder door het agentschap Onroerend Erfgoed verleende adviezen en dat er geen enkele afdoende waarborg voorligt dat het beschermde dorpsgezicht gevrijwaard wordt, aangezien de voltooiing en de inhoud van het beheersplan onzekere gegevens zijn.

4.

De Raad kan zich in het kader van de hem opgedragen legaliteitstoets niet in de plaats stellen van het agentschap Onroerend Erfgoed. Hij is enkel bevoegd om na te gaan of het agentschap in het kader van de adviesverplichting de toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het deze correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot het verleende advies is kunnen komen.

Aangezien het agentschap de aanvraag gunstig adviseerde en aldus niet van mening was dat de aanvraag strijdig is met direct werkende normen, dienden er geen voorwaarden aan de vergunning verbonden te worden om, gelet op artikel 4.3.3 VCRO, alsnog een vergunning te verlenen in afwijking van een ongunstig advies. Hoewel het agentschap aanvankelijk eenmaal een ongunstig advies uitbracht, heeft het dit nadien vervangen door een gunstig advies gelet op de ontwikkeling van een herwaarderingsplan. Het is aldus niet zo dat het advies van het agentschap te beschouwen valt als een plotse en onbegrijpelijke verandering van standpunt. Het agentschap geeft zelf in de latere adviezen aan waarom zij inmiddels een andere mening is toegedaan.

Het is verder niet kennelijk onredelijk dat het agentschap Onroerend Erfgoed de initiatieven van de gemeente Nevele (eerst het goedkeuren van de beslissing om een herwaarderingsplan op te maken en een bevestiging hiervan door de burgemeester en ten tijde van het laatste advies, het voortschrijden van de procedure tot opmaak van het herwaarderingsplan) als voldoende beschouwt om van oordeel te zijn dat het dorpsgezicht gevrijwaard wordt, mede gelet op de actieve betrokkenheid van het agentschap bij de opmaak van een herwaarderingsplan. Het agentschap dat vooreerst de ernst en de realiteit van de opmaak van het herwaarderingsplan opvolgt en beoordeelt, en daarna tot de vaststelling komt dat de stand van zaken van dit plan haar thans toelaat om een gunstig advies uit te brengen, oordeelt niet kennelijk onjuist of onredelijk, minstens tonen de verzoekende partijen zulks niet aan.

Het middel wordt verworpen”.

10. Het bestreden arrest is naar eis van recht gemotiveerd.

11. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. De verzoekers voeren de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 4.3.1, 4.3.2 en bijlage II van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid “in samenhang gelezen met artikel 2 en rubriek 10, c) van bijlage II en rubriek 10, e) van bijlage III bij het besluit van 10 december 2004 van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage”:

“doordat de RvVb heeft geoordeeld dat de bestreden herstelbeslissing een uitvoerig gemotiveerde milieueffectenbeoordeling bevat;

en terwijl voorliggende aanvraag tot de aanleg van de rondweg (en onderdoorgang) op kunstmatige wijze werd afgesplitst van de rest van het project (d.i. de aanleg van het derde en vierde spoor);

en terwijl de Raad in haar arrest met nr. RvVb/A/1516/1344 van 12 juli 2016 reeds had overwogen dat een vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van elke afzonderlijke aanvraag dient rekening te houden met de mogelijke cumulatieve (milieu)effecten van het connexe aanvraagproject, en zij dient na te gaan of ter zake een screening volstaat, dan wel op basis van de cumulatieve effecten zich een MER, minstens een ontheffingsaanvraag opdringt;

en terwijl, het bestaan van mogelijke milieu-effecten verbonden aan de uitvoering van het (totaal)project niet kunnen worden gebaseerd op enerzijds de ontheffingsbeslissingen die in het verleden zijn verleend voor de aanleg van de derde en vierde spoor en anderzijds ‘de milieu-effectenbeoordeling’ die bij onderhavige aanvraag is gevoegd, zonder ook de gecumuleerde effecten van het totaalproject in beeld te brengen;

en terwijl het arrest overweegt dat de bestreden beslissing zowel de effecten van het spoor betreft als de effecten van de rondweg;

en terwijl het arrest dus enkel bevestigt dat de onderscheiden effecten beide (apart) werden bekeken, maar dat nergens uit het arrest blijkt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft onderzocht of de bestreden beslissing de cumulatieve effecten van beide effecten samen in beeld heeft gebracht; dat maakt een fundamenteel verschil: 1 + 1 kan meer zijn dan 2;

en terwijl integendeel uit het arrest blijkt dat wordt gesteld dat de verwerende partij ‘zowel de effecten van de spoorweg betreft als de effecten van de rondweg’, waarbij vervolgens wordt verwezen naar een overweging die verwijst naar twee afzonderlijke documenten, met de melding dat beide documenten ‘samen moeten worden gelezen’;

en terwijl het ‘samen lezen van documenten’ niet volstaat om de cumulatieve effecten te onderzoeken en in beeld te brengen; het onderzoek naar cumulatieve effecten vereist een aparte oefening die nooit is gebeurd”.

Zij lichten toe dat:

- “de RvVb ten onrechte het tweede middel van de verzoekende partijen [verwerpt] waarin zij uiteenzetten dat het aangevraagde niet wettig kon worden vergund nu de gecumuleerde milieueffecten van het totaalproject niet afdoende werden onderzocht”;
- door “de kunstmatige opsplitsing van het project” tussen enerzijds de aanleg van de rondweg en anderzijds de rest van het project, “is een afdoende beoordeling van de impact van het geheel op de onmiddellijke omgeving onmogelijk, niet in het minst wat de milieueffecten betreft”;
- de RvVb in zijn arrest van 12 juli 2016 “reeds [heeft] geoordeeld dat de aanleg van de rondweg op kunstmatige wijze werd afgesplitst van de rest van het project en de verschillende activiteiten behorend tot eenzelfde project samen dienen te worden beoordeeld”;
- het bestreden arrest overweegt dat “de herstelbeslissing een uitvoerig gemotiveerde milieueffectenbeoordeling bevat, waarbij de [GSA] bij [zijn] beoordeling zowel de effecten van de spoorweg betreft, als de effecten van de rondweg” terwijl bij het aanvraagdossier “enerzijds een (niet door dienst MER goedgekeurd) ‘deel 6: milieueffectenbeoordeling - toetsing inpassing nieuwe infrastructuur in bestaande omgeving’ [werd] gevoegd en anderzijds het ontheffingsdossier en de daaropvolgende ontheffingsbeslissing die enkel betrekking [kan] hebben op de aanleg van het derde en vierde spoor en niet op de aanleg van de rondweg door Hansbeke”, er “nergens [...] één document [bestaat] dat onderzoekt of beide effecten samen al of niet grotere effecten genereren dan de afzonderlijke effecten” en de ontoereikendheid van de milieueffectenbeoordeling door de GSA in de door de RvVb vernietigde vergunningsbeslissing en door het eerste advies van het AOE van 23 oktober 2012 werd erkend;
- de RvVb “ten onrechte voorbij[gaat] aan het feit dat de milieueffecten van het totaalproject dienen te worden onderscheiden van een ‘samen lezen’ en

‘beoordelen’ van de cumulatieve resultaten van twee afzonderlijke beoordelingen”;

- de RvVb “deze eerdere adviezen/overwegingen niet zomaar naast zich neer [kan] leggen verwijzend naar het ‘erga omnes’ en *ex tunc* karakter van een vernietigingsarrest”;

- het bestreden arrest is “op gemotiveerde wijze tegenstrijdig met het arrest [...] van 12 juli 2016, waarin de RvVb overwoog dat er geen duidelijke redenen waren waarom het project werd opgesplitst, waaruit blijkt dat de RvVb van oordeel was dat de opsplitsing kunstmatig was”;

- het bestreden arrest is “intern tegenstrijdig door enerzijds te stellen dat bij een niet-kunstmatige splitsing toch de cumulatieve effecten moeten worden beoordeeld, maar anderzijds te oordelen dat het volstaat om de effecten van het spoor en de effecten van de rondweg afzonderlijk in beeld te brengen, zonder onderzoek naar de cumulatieve effecten van beide”.

Zij voegen toe dat het bestreden arrest “waarin wordt overwogen dat de bestreden herstelbeslissing een uitvoerig gemotiveerde milieueffecten-beoordeling bevat [...] duidelijk onjuist [is] en niet gesteund op in rechte en in feite aanvaardbare motieven”.

Beoordeling

13. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het bestreden arrest overeenkomstig de wet is genomen.

Luidens artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, treedt de Raad van State immers “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

14. Het middel dat de Raad van State noopt om in de beoordeling van de zaak zelf te treden, is onontvankelijk.

15. De aan de RvVb grondwettelijk 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.

Er bestaat een tegenstrijdigheid in de motivering als bedoeld in artikel 149 van de Grondwet wanneer er een tegenstrijdigheid bestaat tussen de redenen van de beslissing onderling of tussen de redenen en het dictum.

16. Het middel dat aanvoert dat het bestreden arrest “onjuist [is] en niet gesteund op in rechte en in feite aanvaardbare motieven”, “ten onrechte voorbij[gaat] aan [...] de milieueffecten”, niet zomaar kan voorbijgaan aan eerdere adviezen en overwegingen, en tegenstrijdig is met een eerder verleend arrest, gaat uit van een andere rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

17. Het middel gaat terug op de verwerping van het derde middel van de verzoekers op grond van volgende overwegingen:

“3.1

Het wordt niet betwist dat het project, dat de aanvraag omvat voor de aanleg van het 3^e en 4^e spoor voor wat betreft de doortocht in Hansbeke, verband houdt met de aanvraag voor het 3^e en 4^e spoor tussen Landegem en Aalter aangezien zij blijkens het dossier samen deel uitmaken van de gefaseerde uitbouw van de spoorinfrastructuur op het traject Gent-Sint-Pieters en Brugge waarbij de bestaande spoorlijn wordt ontdebeld door de aanleg van een 3^e en 4^e spoor om de doorstroming van goederen- en personenverkeer te optimaliseren.

De verzoekende partijen stellen vooreerst dat het thans aangevraagde project ten onrechte werd afgesplitst van de aanvraag voor het aanleggen van een 3^e en 4^e spoor tussen Landegem en Aalter, waarvoor er eveneens op 5 september 2012 een aparte stedenbouwkundige vergunning werd aangevraagd. De verzoekende partijen zijn dan ook van mening dat de twee aanvragen samen beschouwd moeten worden als een bijlage II-project,

waarvoor er een gezamenlijke project-MER had moeten worden opgemaakt, of minstens een gezamenlijk verzoek tot ontheffing had moeten worden ingediend.

3.2

Deze stellingname wordt door de Raad niet, althans niet als uitgangspunt, bijgetreden. De Raad heeft in zijn eerder vernietigingsarrest vastgesteld dat gezien de aanleg van de rondweg als één van de alternatieven werd behandeld in het reeds bestaande MER, het voorliggend project in ieder geval Mer- of screeningsplichtig was. De Raad concludeerde als volgt:

‘In de mate dat het aangevraagde project kan worden gekwalificeerd als een project behorend tot bijlage II van de Richtlijn 2011/92/EU van de omzendbrief LNE 2011/1 had de vergunningverlenende overheid in de bestreden beslissing blijk moeten geven van een afdoende eigen beoordeling en motivering waarom het aangevraagde project na screening niet MER-plichtig is, minstens had in de andere hypothese ontheffing moeten worden aangevraagd.’

De Raad heeft in zijn eerder arrest reeds gesteld heeft dat de verschillende activiteiten behorend tot eenzelfde groot project samen moeten kunnen beoordeeld worden. Zulks impliceert dat de vergunningverlenende overheid een opgesplitste aanvraag moet beoordelen mede in het licht van mogelijke cumulatieve milieueffecten veroorzaakt door een connexe vergunningsaanvraag, die hoewel afzonderlijk ingediend, deel uitmaakt van een meeromvattend project. Anders dan de verzoekende partijen menen, houdt zulks in dit geval niet in dat de apart ingediende vergunningsaanvragen noodzakelijk gezamenlijk moeten beoordeeld worden als een bijlage II-project, waarvoor een globale MER had moeten opgemaakt worden of waarvoor een ontheffing voor het geheel had moeten aangevraagd worden. Zulks is enkel het geval indien wordt aangetoond dat beide afzonderlijk ingediende aanvragen kunstmatig werden opgesplitst om de verplichtingen inzake milieueffectbeoordeling te omzeilen. Wel zal de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van elke afzonderlijke aanvraag moeten rekening houden met de mogelijke cumulatieve (milieu)effecten van het connexe aanvraagproject, en zal zij dienen na te gaan of terzake een screening volstaat, dan wel of op basis van de cumulatieve effecten zich een MER, minstens een ontheffingsaanvraag opdringt.

Het staat een aanvrager vrij een bepaald project op te splitsen in meerdere deelprojecten en voor elk van deze deelprojecten afzonderlijk een vergunningsaanvraag in te dienen op voorwaarde evenwel dat, indien de aanvraag dient te worden onderworpen aan een openbaar onderzoek, de bevoegde overheid de ingediende bezwaren dient te onderzoeken en te beoordelen, niet alleen ten aanzien van het voorwerp van de aanvraag voor één van de deelprojecten als zodanig, maar tevens, wanneer het bezwaren betreft die betrekking hebben op de gevolgen van het totale project waarvan de aanvraag een onderdeel uitmaakt, ten aanzien van het totale project en zijn gevolgen. Een derde belanghebbende dient immers, nuttig bezwaren te kunnen aanvoeren die, hoewel zij niet rechtstreeks voortvloeien uit elk van de deelprojecten afzonderlijk, toch het gevolg kunnen zijn van het realiseren van alle deelprojecten samen genomen.

Uit het aanvraagdossier en met name de beschrijvende nota bij de aanvraag blijkt duidelijk dat de aanvraag deel uitmaakt van een groter geheel, met name de uitbouw van de spoorinfrastructuur tussen Gent en Brugge. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de fasering van de uitbouw van de spoorinfrastructuur, waarvan de bestreden beslissing een deelproject van uitmaakt, bewust of ‘met voorbedachten rade’ is ingegeven, ten einde de rechten te beknotten van belanghebbenden om op nuttige wijze hun bezwaren te uiten, en tonen evenmin aan dat de verzoekende partijen hun rechten effectief beknotten hebben gezien.

4.

Anders dan in de vorige (vernietigde) beslissing, bevat de thans bestreden herstelbeslissing een uitvoerig gemotiveerde milieueffectbeoordeling, waarbij de verwerende partij bij haar beoordeling zowel de effecten van de spoorweg betreft, als de effecten van de rondweg.

De verwerende partij stelt in dat verband:

‘Om de milieueffecten van de totaliteit van deze aanvraag (aanleg rondweg, afschaffen overweg en aanleg sporen) na te gaan, moeten de voorhanden zijnde documenten, zijnde de ontheffingsdossiers voor de aanleg van het 3^e en 4^e spoor tussen Gent en Brugge, module 1 (algemeen) en 2A (baanvak Landegem-Aalter) en de milieueffectbeoordeling (toetsing inpassing nieuwe infrastructuur in bestaande omgeving) samen gelezen en beoordeeld worden.’

De verwerende partij vervolgt met een overeenkomstige toetsing naar de diverse disciplines toe, om als volgt te besluiten:

‘Uit de voorgaande bespreking blijkt dat de milieugevolgen van de aanvraag voldoende kunnen worden ingeschat; er kan besloten worden dat het voorgelegde project geen significante milieueffecten met zich meebrengt.

Er kan in alle redelijkheid gesteld worden dat de opmaak van een project-MER niet zal leiden tot bijkomende informatie m.b.t. de milieueffecten van het voorgelegde project. De opmaak van een project-MER is derhalve niet noodzakelijk.’

De verzoekende partijen voeren nog aan dat zelfs wanneer de milieueffecten voor de rondweg afzonderlijk door de verwerende partij gescreend zouden kunnen worden, deze beoordeling in de bestreden beslissing ontoereikend is.

De Raad treedt deze visie niet bij.

In tegenstelling tot de oorspronkelijke vergunningsbeslissing van 21 december 2012 bevat de thans bestreden beslissing onder de titel ‘Milieueffectenbeoordeling’ een omstandige motivering waarbij achtereenvolgens de aspecten ‘geluid’, ‘bodem en grondwater’, ‘oppervlaktewater’, ‘fauna en flora’ ‘bouwkundig erfgoed en archeologie’ en ‘mens en mobiliteit’ worden besproken en waarbij telkens per onderdeel een afzonderlijke beoordeling wordt gemaakt van de milieueffecten van het voorliggende project, waarbij zowel de effecten van de aanleg van de sporen als van de rondweg worden besproken.

Waar de verzoekende partij verwijst naar de beslissing van 21 december 2012, waaruit zou moeten blijken dat de verwerende partij van oordeel was dat

het alternatievenonderzoek ontoereikend zou zijn, dient erop gewezen te worden dat deze beslissing na vernietiging door de Raad uit het rechtsverkeer verdwenen is en dat de keuze voor de omleidingsweg in de milieueffectenbeoordeling, zoals trouwens ook al vastgesteld in het vernietigingsarrest met nummer RvVb/A/1516/1344, afdoende en zorgvuldig gemotiveerd is.

Ook de verwijzing naar het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed van 2 oktober 2012, dat inmiddels werd vervangen door een advies van 20 december 2012 en daarna opnieuw door een advies van 24 oktober 2016, dat beschouwd dient te worden als het enige relevante advies in dit dossier, toont niet aan dat de verwerende partij niet tot de bevinding kon komen dat het project geen aanzienlijke milieueffecten kan genereren.

Ook het feit dat het rondpunt verhoogd zal worden uitgevoerd, terwijl de aanvrager stelt dat ‘de rondweg ook rekening (houdt) met het beschermd karakter van de dorpskern, o.a. door het aanleggen van de weg op maaiveldniveau’ is niet voldoende om aannemelijk te maken dat de milieueffectenbeoordeling van verkeerde uitgangspunten zou vertrekken en dat de vergunningverlenende overheid op basis hiervan geen correcte inschatting kon maken van de potentiële milieueffecten.

De verzoekende partij tonen niet aan dat de beslissing op dat punt foutief of kennelijk onredelijk is en brengen zelf geen concrete elementen aan die aannemelijk dat er cumulatieve effecten zouden kunnen optreden.

Het middel wordt verworpen”.

18. Het bestreden arrest neemt aldus aan dat in de bestreden vergunningsbeslissing “per onderdeel een afzonderlijke beoordeling wordt gemaakt van de milieueffecten van het voorliggende project, waarbij zowel de effecten van de aanleg van de sporen als van de rondweg worden besproken” en dat de verzoekers “niet aan[tonen] dat de [vergunnings]beslissing op dat punt foutief of kennelijk onredelijk is en [...] zelf geen concrete elementen aan[brengen] die aannemelijk [maken] dat er cumulatieve effecten zouden kunnen optreden”.

19. Het middel dat aanvoert dat het bestreden arrest overweegt “dat het volstaat om de effecten van het spoor en de effecten van de rondweg afzonderlijk in beeld te brengen, zonder onderzoek naar de cumulatieve effecten van beide” mist feitelijke grondslag.

20. Het bestreden arrest is naar eis van recht gemotiveerd.

21. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro, elk voor de helft, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkommsten, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig juni 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