

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.656 van 16 januari 2020
in de zaak A. 227.659/VII-40.512**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat John Toury
 kantoor houdend te 1800 Vilvoorde
 Jean Baptiste Nowélei 13
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE
AMBTENAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 19 maart 2019, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1819-0581 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 5 februari 2019 in de zaak 1617-RvVb-0758-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 24 april 2019 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele 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.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 december 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat John Toury, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Clive Rommelaere, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 9 mei 2017 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar (hierna: GSA) een stedenbouwkundige vergunning aan de Vlaamse Landmaatschappij “voor de inrichting zoekzones Klemskerke-Vlissegem (Z1), ‘t Pompje (Z4) en Uitkerkse Polder (Z10bis) van het project ‘Natuurcompensaties Achterhaven Zeebrugge’”.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van verzoekster tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de GSA.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoekster

4. Verzoekster voert de schending aan van de artikelen 4.7.16 “juncto” 4.3.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: decreet integraal waterbeleid) en artikel 149 van de Grondwet:

“[d]oordat de [RvVb] het verzoek tot nietigverklaring van verzoekster wegens schending van artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen heeft afgewezen.

Terwijl in de voor de [RvVb] aangevochten vergunning dd 9 mei 2017, wat de probleemaanpak van een mogelijke wateroverlast betreft c.q. waterhuishoudingsproblematiek, geen rekening wordt gehouden met het advies van het Departement Landbouw en Visserij wat de werken in zone 2 van het aangevraagde project betreft en de vergunning dd 9 mei 2017 geen afdoende motivering bevat waarom het advies voor zone 2 niet werd gevolgd.

En terwijl de [RvVb] stelt dat het door het departement Landbouw en Visserij uitgebrachte advies geen betrekking heeft op de watertoets doch slechts verstrekt wordt vanuit het landbouwkundig aspect van het aangevraagde en de [RvVb] voorts stelt dat het departement Landbouw en Visserij geen gespecialiseerd adviesorgaan is inzake de watertoets en het advies van het departement Landbouw en Visserij tot slot in vrijblijvende zin werd geformuleerd.

En terwijl de [RvVb] tot het besluit komt dat de vergunningverlenende overheid aangaande de uitgevoerde watertoets de haar toegekende bevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en op grond van de juiste feitelijke gegevens in redelijkheid tot haar beslissing is gekomen”.

Zij betoogt in de memorie van wederantwoord dat zij er heeft “op gewezen dat er tegenstrijdige adviezen zijn (L&V vraagt extra maatregelen in zone 2 en de Polder niet - beide adviezen hebben betrekking op de waterhuishouding). Tegenstrijdige adviezen verzwaren de motiveringsplicht. Zodoende kan men het ene advies (advies van L&V) niet weerleggen door het andere ervoor in de plaats te stellen (advies van de

Polder).” De GSA doet dit wel, stelt verzoekster, en de RvVb volgt de GSA “hierin onterecht in het bestreden arrest”. De RvVb gaat onterecht “voorbij aan de inhoud en draagwijdte van het advies van het Departement Landbouw en Visserij (hierna: L&V)” Het bestreden arrest wordt gestoeld op een verkeerde lezing van het advies. Anders dan het bestreden arrest stelt werd dit laatste advies “geenszins in ‘vrijblijvende zin’ [...] geformuleerd” aangezien erin wordt gesteld dat “[h]et trekken van nieuwe laantjes en grachten en het aanleggen van een dijk [...] een oplossing [moeten] bieden bij eventuele wateroverlast als gevolg van de ophogingen”.

Verder argumenteert zij dat de RvVb “ten onrechte stelt dat [zij] er niet in zou geslaagd zijn om aan te tonen dat de [GSA] op een kennelijk onzorgvuldige wijze zou gehandeld hebben bij de beoordeling van de waterhuishoudingsproblematiek” omdat zij genoegzaam heeft aangegeven dat “geenszins zonder meer aan het advies van L&V aangaande problematiek van de mogelijke wateroverlast, voorbij [kon] worden gegaan”. Zij stelt dat artikel 8 van het decreet integraal waterbeleid nergens bepaalt “dat het advies van Polder bij de beoordeling van de watertoets ‘voorrang’ dient te krijgen op het advies van L&V”, dat L&V “wél over voldoende deskundigheid [beschikt] om het geheel van de waterproblematiek, in het licht van het gebruik van de gronden voor landbouwdoeleinden, te beoordelen”. De RvVb kon dan ook niet “besluiten dat een vergunningsbeslissing waarbij bij de beoordeling van de watertoets geen rekening werd gehouden met een pertinent advies van L&V op het vlak van de waterproblematiek - en dit rekening houdende met de aanwendingswijze van de betrokken gronden - zorgvuldig en niet kennelijk onredelijk is”.

Zij werpt tot slot op dat de “watertoets zelf [...] onzorgvuldig/onvolledig uitgevoerd [is]. Het feit dat de Polder geen extra maatregelen vraagt voor zone 2, kan niet als enige motivatie dienen om de watertoets te staven. Het is dan nog bezwaarlijk een ‘watertoets’ te noemen, want het bestaat louter en alleen uit het overnemen van het advies van de Polder. De overige elementen uit de watertoets zijn ofwel niet relevant voor zone 2 [...] ofwel gebaseerd op een verkeerde interpretatie van de werken in zone 2 [...] en in dat opzicht vormen ze geen stavingsgrond. Het feit dat de watertoets louter en alleen op het advies van de Polder is gebaseerd en dit terwijl er een tegenstrijdig advies van L&V is, bewijst des te meer de onredelijkheid in beoordeling van de waterhuishoudingsproblematiek”.

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”.

In zoverre het middel de Raad van State noopt tot het in tweede instantie overdoen van de feitelijke beoordeling van de RvVb van de door verzoekster aangevoerde schending door de bestreden vergunningsbeslissing van artikel 2 van de motiveringswet, is het onontvankelijk.

Het middel wordt hierna onderzocht zonder in de beoordeling van de zaak zelf te treden.

6. Het middel dat de schending aanvoert van artikel 4.7.16 samengelezen met artikel 4.3.4 VCRO en artikel 8 van het decreet integraal waterbeleid zonder uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest deze bepalingen schendt, is niet ontvankelijk.

7. 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.

Het middel dat van een andere rechtsopvatting uitgaat, faalt naar recht.

8. Het bestreden arrest overweegt:

“In haar eerste middelonderdeel voert de verzoekende partij in essentie aan dat de verwerende partij niet afdoende motiveert waarom zij het advies van het Departement Landbouw en Visserij niet volgt.

Met betrekking tot de werken in zone 2 luidt het advies van het Departement Landbouw en Visserij als volgt:

[...]

De verzoekende partij betoogt dat de bestreden beslissing geen afdoende antwoord biedt waarom zij de voorwaarde ‘het trekken van nieuwe laantjes en grachten en het aanleggen van een dijk moeten een oplossing bieden bij eventuele wateroverlast als gevolg van de ophogingen’ niet opneemt voor zone 2.

Samen met de tussenkommende partij stelt de Raad vast dat dit advies in se geen betrekking heeft op de watertoets, maar slechts verstrekt wordt vanuit het landbouwkundig aspect van het aangevraagde. Wat betreft de watertoets is er het advies van de waterbeheerder Nieuwe Polder van Blankenberge die, na een eerder ongunstig advies, stelt dat mits voorwaarden worden nageleefd het project geen negatieve impact zal hebben op de waterhuishouding.

Verder stelt de Raad eveneens vast dat het advies van het departement Landbouw en Visserij in vrijblijvende zin is geformuleerd. In het advies wordt enkel gesteld dat ‘eventuele’ wateroverlast als gevolg van de ophogingen kan opgelost worden door het trekken van laantjes en grachten en het aanleggen van een dijk. Het advies kan niet in die zin gelezen worden dat er een effectieve nood is aan nieuwe laantjes en grachten en het aanleggen van een dijk als gevolg van voorziene wateroverlast.

Gelet op het feit dat het departement Landbouw en Visserij geen gespecialiseerd adviesorgaan is inzake de watertoets en het gegeven dat het advies van het departement zelf niet overtuigend is, kon de verwerende partij zich op afdoende wijze beroepen op het gunstig advies van het Polderbestuur zonder de vrijblijvende voorwaarde van het departement Landbouw en Visserij over te nemen.

[...]

De bestreden beslissing bevat de volgende watertoets:

[...]

Het advies van de Nieuwe Polder van Blankenberge, zoals geciteerd in de bestreden beslissing, stelt onder andere het volgende:

[...]

Naar aanleiding van dit deels ongunstig advies werd een overleg georganiseerd waar een consensus werd bereikt om de oorspronkelijke plannen aan te passen en aan de opmerkingen van de Polder tegemoet te komen. Het Polderbestuur heeft vervolgens haar advies als volgt herzien:

[...]

Dit voorwaardelijk gunstig advies wordt vervolgens opgenomen als na te leven voorwaarde in de bestreden beslissing. Met de verwerende en de tussenkomen de partij dient te worden opgemerkt dat de bestreden beslissing wel degelijk een waterparagraaf bevat waaruit blijkt dat de verwerende partij de aanvraag heeft onderworpen aan een afdoende watertoets.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij noch dit gunstig advies van de waterbeheerder, noch de opgelegde maatregelen concreet bespreekt en weerlegt in haar verzoekschrift. Om een schending van artikel 8 DIWB aannemelijk te maken, volstaat het niet voor de verzoekende partij om louter te stellen dat de impact van de werken op haar percelen niet geëvalueerd werd en er geen rekening werd gehouden met de specifieke situatie van de polders. Hoewel de motivatienota van de verzoekende partij op een uitgebreide wijze de waterhuishoudingsproblematiek uiteenzet, mist het concrete wetenschappelijke onderbouwing met bronvermelding om de kennelijke onredelijkheid van de beoordeling van het Polderbestuur en de verwerende partij aan te tonen. Deze motivatienota kan worden beschouwd als een betoog waar de verzoekende partij haar eigen mening en visie op de situatie weergeeft, doch niet als een draagkrachtig bewijs om het niet afdoende karakter van de watertoets aan te tonen.

Dit geldt des te meer aangezien het advies van het Polderbestuur dient beschouwd te worden als een advies van een deskundig orgaan, dat moet geacht worden afdoende deskundigheid te bezitten om te oordelen over het al dan niet strijdig zijn van een project met de doelstellingen en beginselen voorzien in het DIWB.

Dat de watertoets alleen beoordeeld werd op schaal van het totale project klopt niet, aangezien, zoals uit de adviezen en de bestreden beslissing blijkt, de watertoestand per zone werd bekeken. Naar aanleiding van het advies van de Nieuwe Polder worden in de onderscheiden zones ook verschillende voorwaarden opgelegd.

De verzoekende partij slaagt er niet in om aan te tonen dat het aangevraagde zal leiden tot schadelijke effecten op het watersysteem en dat de verwerende partij kennelijk onzorgvuldig gehandeld heeft.

[...]”.

9. Het arrest is naar eis van recht gemotiveerd.
10. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoekster

11. Verzoekster voert de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), artikel 9.2 samengelezen met artikel 2.5 van het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: Verdrag van Aarhus), meer bepaald het algemeen beginsel van het recht van verdediging, het recht op een eerlijke behandeling en het recht van toegang tot de rechter, de artikelen 4.1.1, 5°, 4.4.7, § 2, en 4.7.1, § 2, VCRO en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet:

“[d]oordat de [RvVb] stelt dat de werken die op basis van de vergunningsbeslissing worden vergund, gekwalificeerd worden als handelingen van algemeen belang waarvoor de bijzondere aanvraagprocedure diende te worden gevolgd en dit ook mede gelet op de hoedanigheid van publiekrechtelijke rechtspersoon van de aanvrager; [t]erwijl de bijzondere aanvraagprocedure in belangrijke mate minder garanties kan bieden op het vlak van de rechtsbescherming van de rechtsonderhorige doordat hij - nadat de vergunning in eerste aanleg werd verleend - niet over de mogelijkheid beschikt om een administratieve beroepsprocedure aanhangig te maken bij een vergunningverlenende beroepsoverheid die met volheid van bevoegdheid de aanvraag integraal - en dit rekening houdende met alle elementen van goede ruimtelijke ordening - ten gronde opnieuw kan beoordelen; [e]n terwijl de bijzondere aanvraagprocedure met zich meebrengt dat de betrokken rechtsonderhorigen - zoals verzoekster - geconfronteerd worden met een ‘één-aanleg’ procedure [...] terwijl dit voor de gewone aanvraagprocedure een ‘dubbele aanleg’ betreft [...]; [e]n terwijl de bijzondere aanlegprocedure de artikelen 10 en 11 GW schenden alsook artikel 6 EVRM doordat de betrokken rechtsonderhorigen - die op een gelijke wijze worden geconfronteerd met hinder en/of nadelen van een vergunningsaanvraag - op een verschillende wijze worden behandeld al naar gelang de aanvrager een publieke rechtspersoon is of niet en het voorwerp van de aanvraag handelingen van algemeen belang betreft of niet”.

Zij argumenteert dat zij niet beschikte “over de mogelijkheid om de zaak aan de deputatie voor te leggen aangezien in casu gebruik werd gemaakt

van de bijzondere procedure”. Dat de deputatie, evenals de RvVb tot de conclusie zou zijn gekomen dat zij hinder of nadelen kan ondervinden van de bestreden stedenbouwkundige vergunning en dat “de in eerste aanleg afgeleverde vergunning naar alle waarschijnlijkheid nietig verklaard [was] geweest” door de deputatie. Verder betoogt zij dat “bij de vergunningsaanvraag in casu oneigenlijk gebruik gemaakt is van de bijzondere procedure” omdat de “omstreden grondophoging op het perceel in zone 2 [...] niet binnen deze zoekzones” ligt die afgebakend zijn in de overeenkomst tussen “het Vlaamse Gewest, MBZ en de VLM” en “de grondophoging op zich [...] geen natuurinrichting [is] en [...] ook niet [kan] aanzien worden als noodzaak om de natuurinrichting te kunnen doorvoeren”. Er werd “dan ook [onterecht] gebruik gemaakt van de bijzondere procedure daar het geen werken van algemeen belang betreffen”. De stelling van de RvVb “dat het feit dat de VLM een publiekrechtelijk persoon is, voldoende is om de aanvraag via de bijzondere procedure te rechtvaardigen” kan “niet gevolgd worden daar om een vergunningsaanvraag via de bijzondere procedure te laten verlopen, het voorwerp van de aanvraag integraal van algemeen belang dient te zijn”. De kritiek die door de verzoekster “op dit punt werd geleverd, diende door de [RvVb] te worden weerhouden”.

De volgende prejudiciële vraag dient, “indien noodzakelijk geacht”, aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld:

“Schenden de artikelen 4.1.1 5°, 4.4.7 §2 en 4.7.1 §2 VCRO, de artikelen 10 en 11 GW alsook artikel 6 EVRM doordat de bijzondere vergunningsprocedure slechts in één aanleg voorziet voor een beoordeling ‘ten gronde’ van een vergunningsaanvraag en de gewone vergunningsprocedure in een dubbele aanleg, niettegenstaande de hinder afkomstig van de betrokken vergunning (zijnde zowel deze die afgeleverd worden in het raam van de bijzondere vergunningsprocedure als in het raam van de gewone vergunningsprocedure), volledig gelijklopend zijn en als dusdanig rechtsonderhorigen in een gelijke situatie – op het vlak van de rechtsbescherming - op een verschillende wijze worden behandeld”

Beoordeling

12. Het middel dat de schending aanvoert van artikel 6 EVRM, artikel 9.2 samengelezen met artikel 2.5 van het Verdrag van Aarhus, meer bepaald van het recht van verdediging, op een eerlijke behandeling en van toegang tot de rechter, en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, is nieuw.

Het kan niet voor het eerst worden aangevoerd voor de Raad van State als cassatierechter.

Het middel is in zoverre onontvankelijk.

13. De prejudiciële vraag dient bijgevolg naar luid van artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof niet te worden gesteld.

14. Het middel dat de schending aanvoert artikel 4.4.7, § 2, VCRO zonder uiteen te zetten op welke wijze deze bepaling wordt geschonden door het bestreden arrest, is niet ontvankelijk.

15. Luidens de historisch toepasselijke versie van artikel 4.7.1, § 1, 2°, VCRO moet de bijzondere procedure gevolgd worden voor handelingen van algemeen belang en voor aanvragen ingediend door publiekrechtelijke rechtspersonen.

16. De rechtsopvatting dat de bijzondere procedure moet worden gevolgd wanneer de vergunningsaanvraag van een publiekrechtelijk rechtspersoon integraal handelingen van algemeen belang betreffen, faalt naar recht.

17. Artikel 4.1.1, 5°, VCRO definieert handelingen van algemeen belang.

18. In zoverre het middel de Raad van State noopt tot het in tweede instantie overdoen van de feitelijke beoordeling van de RvVb van de stelling van verzoekster dat het voorwerp van de vergunningsaanvraag geen werken van algemeen belang zijn, is het onontvankelijk.

Het middel wordt hierna onderzocht zonder in de beoordeling van de zaak zelf te treden.

19. De RvVb:

- “stelt vast dat de aanvraag is ingediend door de [Vlaamse Landmaatschappij] als publiekrechtelijke rechtspersoon. De kritiek van de verzoekende partij [...] dat de ophoging van perceel 2A geen handeling van algemeen belang is, rust bijgevolg op een verkeerde feitelijke grondslag”;

- [merkt] [l]outer ondergeschikt [...] nog op dat de aangevraagde inrichtingswerken, in het kader waarvan betrokken perceel 2A wordt opgehoogd, door artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2 en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid VCRO worden gekwalificeerd als handelingen van algemeen belang”. “Het betoog van de verzoekende partij dat het gaat om privégrond in privégebruik, gelegen buiten natuurgebied en de afgegraven grond ook elders kan verwerkt worden, volstaat niet om aan te tonen dat de vergunde inrichtingswerken niet als werken van algemeen belang te kwalificeren zijn”.

20. Het middel is voor het overige niet gericht tegen de zelfstandige reden van verwerping door de RvVb van het eerste middel van verzoekster op grond van de vaststelling dat de vergunningsaanvraag werd ingediend door een publiekrechtelijke rechtspersoon.

21. Het middel dat de schending aanvoert van artikel 4.1.1, 5°, en 4.7.1, § 2, VCRO en louter gericht is tegen het voor de verwerping door de RvVb

van het eerste middel van verzoekster niet noodzakelijk, dragend motief kan niet tot cassatie leiden.

22. Het tweede middel wordt verworpen.

V. Verzoek tot anonimisering

23. Verzoekster vraagt de anonimisering van het arrest, bij de publicatie ervan.

24. Luidens artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State, kan een natuurlijke persoon die partij is bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig is, vragen dat zijn identiteit wordt weggelaten bij de publicatie van de beschikking van niet-toelaatbaarheid of van het arrest. Dergelijk verzoek kan in het verzoekschrift of in voorkomend geval tot aan de sluiting van de debatten, worden ingediend.

Te dezen verzet niets zich tegen het inwilligen van verzoeksters vraag.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoekster 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 partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien januari tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys