

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.603 van 15 oktober 2020
in de zaak A. 229.281/VII-40.655**

In zake : de NV GHELAMCO INVEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Geens
kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jens Mosselmans en Stef Feyen
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpesteenweg 120

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jürgen Vanpraet en Ruben Veranneman
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de GEMEENTE WEMMEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Ghysels en Yves Sacreas
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpesteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de GEMEENTE GRIMBERGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Cies Gysen en Jonas De Wit
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 4 oktober 2019, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1819-1371 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna RvVb) van 27 augustus 2019 in de zaak 1718-RvVb-0520-A..

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 24 oktober 2019.

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

De Gemeente Wemmel heeft op 10 december 2019 een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De Gemeente Grimbergen heeft op 13 december 2019 een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 6 januari 2020. De tussenkomende partijen hebben 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 verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 oktober 2020.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Joris Geens en Jens Mosselmans, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Yves Sacreas, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Lieven Henckens, die *loco* advocaten Cies Gysen en Jonas De Wit 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. De Vlaamse regering weigert bij beslissing van 30 januari 2018 aan de verzoekende partij de omgevingsvergunning te verlenen voor “enerzijds de stedenbouwkundige handelingen voor de bouw van een multifunctioneel complex, een campusgebouw, een paviljoen, een ondergrondse parkeergarage, het vellen van hoogstammige bomen die geen deel uitmaken van een bos, het slopen of verwijderen van verhardingen, het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf, het aanleggen van verhardingen, het plaatsen van zonnepanelen en het slopen van publiciteitsinrichtingen en anderzijds de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten in de werffase en in de exploitatiefase”.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoekende partij tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de Vlaamse regering.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 32, tweede lid en 35, tweede lid van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC-decreet), artikel 1.1.2, 13°, artikel 2.2.5 en artikel 4.3.1, § 1, 1° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) in samenhang gelezen met de artikelen C1.1.1 en C1.1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bij besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2011 definitief vastgestelde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening VSGB en aansluitende openruimtegebieden” (hierna: gewestelijk RUP).

In een eerste onderdeel betoogt de verzoekende partij dat het bestreden arrest onterecht stelt dat er geen beoordeling van het zorgvuldig ruimtegebruik is gebeurd in de beslissing van de minister omdat de dwingende vloeroppervlaktebeperkingen zoals bepaald in artikel C1.1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP geschonden zouden zijn, hoewel de beslissing van de minister uitdrukkelijk stelt dat geen beoordeling kon gebeuren van het zorgvuldig ruimtegebruik omwille van het ontbreken van een vloer-terreinindex (hierna: V/T-index) van het project.

Zij licht toe dat dit “een tegenstrijdige motivering in het arrest [betreft] die noopt tot het vaststellen van de onwettigheid”. Het bestreden arrest treedt enerzijds de motivering van de minister bij en houdt anderzijds voor dat er geen uitspraak is gedaan over het zorgvuldig ruimtegebruik.

Het bestreden arrest stelt daarenboven onterecht dat een V/T-index een nuttig instrument kan zijn voor de beoordeling van het zorgvuldig ruimtegebruik hoewel de toepassing noch invulling van een V/T-index bepaald is

in het gewestelijk RUP zodat onwettige en bijkomende voorwaarden worden toegevoegd aan de verordende voorschriften en hiermee voorbij wordt gegaan aan het aanvraagdossier en meer bepaald de beschrijvende nota die specifieke argumentatie bevat omtrent dit zorgvuldig ruimtegebruik.

Het bestreden arrest dat stelt dat er wel degelijk een V/T-index kan worden gevraagd in functie van de beoordeling van het zorgvuldig ruimtegebruik, vertrekt van de foutieve premisse dat geen beoordeling van het zorgvuldig ruimtegebruik gebeurd is wegens het niet voldaan zijn aan de vloeroppervlaktevereisten, en laat daarenboven de beoordeling van het zorgvuldig ruimtegebruik enkel en alleen afhangen van een V/T-index zoals verwoord in de beslissing van de minister.

Zij licht verder toe dat de V/T-index moet opgenomen en gedefinieerd zijn in een verordenend document zoals bijvoorbeeld een RUP, hetgeen blijkt uit artikel 4.4.1, § 1 VCRO, en omdat er geen eenduidige gangbare V/T-index is.

Zij stelt dat men er voor gekozen heeft om in het gewestelijk RUP een specifieke vloeroppervlaktebeperking op te nemen, gekoppeld aan de plaats waar de recreatieactiviteiten plaatsvinden, hetgeen verschillend is van de voorzieningen die in functie staan van de recreatieactiviteiten. Men vindt echter nergens een grondslag om de V/T-index te betrekken in de beoordeling.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat het bestreden arrest de verordenende kracht van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP miskent doordat erkend wordt dat de vloeroppervlaktebeperking met betrekking tot de recreatieactiviteit specifiek voorzien werd om de mobiliteitsimpact van mogelijke ontwikkelingen op de site te beperken en de RvVb onterecht stelt dat er meerdere interpretaties mogelijk zijn van de stedenbouwkundige voorschriften en zijn toetsingsbevoegdheid slechts marginaal is waarbij het niet kennelijk onredelijk is dat er geen

onderscheid kan worden gemaakt tussen voorzieningen en activiteiten omdat recreatie als één geheel zou moeten worden beschouwd hoewel dit onderscheid net is ingegeven vanuit de mobiliteitsimpact en letterlijk vermeld staat in de stedenbouwkundige voorschriften.

Zij licht toe dat de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP duidelijk zijn en geen interpretatie behoeven en dat het bestreden arrest het doel en de duidelijke en rechtszekere tekst van de voorschriften van het gewestelijk RUP miskent. In de tekst van de voorschriften wordt een onderscheid gemaakt tussen recreatieve voorzieningen en de effectieve plaats waar de recreatieve activiteiten plaatsvinden en het bestreden arrest “gaat hieraan voorbij”.

Indien het voorschrift interpretatie behoeft, betekent dit niet dat er een discretionaire bevoegdheid bestaat in hoofde van het bestuursorgaan “zodat de premisse van de beoordeling van het bestreden arrest foutief is”. Indien een bestuur een interpretatie moet geven aan een wettelijke vereiste, is het niet de taak van de (bestuurs)rechter om na te gaan of een wettelijke bepaling al dan niet kennelijk onredelijk werd ingevuld, maar daarentegen wel om invulling en interpretatie te geven aan de wettelijke vereisten.

Indien “er alsnog vrij zou mogen worden geïnterpreteerd [...] dan wordt in het bestreden arrest een interpretatie van de stedenbouwkundige voorschriften onderschreven wordt die manifest ingaat tegen de thans vereiste teleologische invulling en duidelijke bewoording van de voorschriften”. Zij stelt dat er voor wat betreft de recreatieactiviteiten een oppervlaktebeperking ingeschreven werd omwille van de mobiliteitsimpact waarmee dergelijke activiteiten gebruikelijk gepaard gaan en hetgeen erkend wordt in het bestreden arrest. Het gewestelijk RUP voorziet dan ook in lijn met deze doelstelling en op basis van het onderliggende plan-MER in een onderscheid tussen “voorzieningen” (artikel C1.1.1), “handelingen ter realisatie van de bestemming” (artikel C1.1.2) en “activiteiten” (art. C1.1.2), waarbij het de oppervlaktebeperking expliciet aan

VII-40.655-6/13

activiteiten koppelt. Voor wat betreft artikel C1.1.2 moet dan ook verwezen worden naar de “footprint” van de recreatie- en de kantooractiviteiten en moeten de voorzieningen niet meegeteld worden gelet op het duidelijk onderscheid in de tekst van de voorschriften en gezien de voorzieningen ook niet een specifieke bijkomende mobiliteit genereren gezien deze wordt bepaald door de personen die deelnemen aan de recreatieactiviteiten. Hieruit volgt dat de vloeroppervlaktebeperking van het gewestelijk RUP niet moet worden berekend op basis van totale vloeroppervlakte van de bestemmingscategorie “recreatieve voorzieningen” of “kantoren”, maar enkel op het deel van de relevante bestemmingscategorie waarop de relevante recreatieactiviteiten, respectievelijk kantooractiviteiten plaatsvinden. In het bestreden arrest wordt het onderscheid tussen activiteiten en voorzieningen, wat zijn basis vindt in het doel en de duidelijke tekst van de voorschriften van het gewestelijk RUP, op onwettige wijze niet weerhouden gezien verschillende voorzieningen ook worden meegeteld bij de vloeroppervlaktebeperking gekoppeld aan de activiteiten.

De verzoekende partij besluit dat de visie in het bestreden arrest er op neer komt dat er geen recreatieve functie in het stadion kan voorzien worden op parking C omdat in zulk geval altijd de oppervlaktes van alle voorzieningen (ook parkings, ...) en activiteiten moeten opgeteld worden waardoor er zeer snel een overschrijding is van de oppervlakterempel met als gevolg dat een stadion van zelfs een beperkte omvang niet mogelijk is, hetgeen manifest in strijd is met de doelstelling van de ruimtelijke ontwikkeling zoals voorzien met het gewestelijk RUP.

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.

Het middel dat de strijdigheid van het bestreden arrest met artikel 35, tweede lid DBRC-decreet aanvoert zonder uiteen te zetten op welke wijze deze bepaling door het bestreden arrest wordt geschonden, is niet ontvankelijk.

6. 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 RvS-wet, treedt de Raad van State immers “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

Het middel dat de Raad van State noopt tot het overdoen van de feitelijke beoordeling door de RvVb is niet ontvankelijk.

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

7. Artikel 1.1.2, 13° VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundig voorschrift een reglementaire bepaling is die in een ruimtelijk uitvoeringsplan is opgenomen.

Artikel 2.2.5, § 1, 3° VCRO bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting of het beheer bevat.

Artikel 4.3.1, § 1, 1° VCRO bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan een beschrijving en verantwoording van de doelstellingen van het plan bevat.

De verzoekende partij beperkt de schending van de in het vorig randnummer aangehaalde decretale bepalingen tot de enkele overweging in het bestreden arrest dat een V/T-index “een nuttig instrument [kan] vormen om de aanvraag te beoordelen wat betreft het criterium van een zorgvuldig ruimtegebruik zoals voorzien in artikel C1.1.2, tweede lid GRUP VSGB”.

Door aldus te overwegen schendt het bestreden arrest deze decretale bepalingen niet.

8. De stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP voorzien in artikel C1.1 een “gebied voor gemengde activiteiten” dat “behoort tot de bestemmingscategorie bedrijvigheid”.

Artikel C1.1.1 voor dat “gebied voor gemengde activiteiten” bepaalt:

“Het gebied is bestemd voor de verweving van wonen, handel, horeca en toeristische logies, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene en verharde ruimten, socio-culturele inrichtingen en recreatieve voorzieningen.

De volgende hoofdactiviteiten zijn niet toegelaten:

- grootschalige kleinhandel
- afvalverwerkingsbedrijven
- bedrijven die omwille van de schaal en het ruimtelijk impact niet verenigbaar zijn met de omgeving.

De bestaande parkeercapaciteit in dit gebied voor de bestaande activiteiten op de Heizel blijft behouden”.

Artikel C1.1.2 voor datzelfde “gebied voor gemengde activiteiten” bepaalt:

“Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming zijn toegelaten voor zover ze wat schaal en ruimtelijke impact betreft verenigbaar zijn met de omgeving. Daarbij wordt ten minste aandacht besteed aan:

- de relatie met de in de omgeving aanwezige functies;
- de invloed op de omgeving wat betreft het aantal te verwachten gebruikers, bewoners of bezoekers;
- de invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid;
- de relatie met de in de omgeving vastgelegde bestemmingen;
- de bestaande of gewenste dichtheid;
- de inpassing in de omgeving.

Elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning zal worden beoordeeld aan de hand van volgende criteria:

- zorgvuldig ruimtegebruik;
- een kwaliteitsvolle aanleg van het plangebied;
- de (functionele) relaties met de ruimtelijke context
- de afwerking van de gebouwen;
- het groeperen en organiseren van parkeermogelijkheden

De activiteiten zijn toegelaten onder de volgende voorwaarden:

De totale vloeroppervlakte van de verschillende kantooractiviteiten samen is beperkt tot 20.000m² en de totale vloeroppervlakte van de verschillende recreatieactiviteiten samen is beperkt tot 50.000 m²”.

Deze stedenbouwkundige voorschriften hebben luidens artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, VCRO verordenende kracht en zijn dus wetten als bedoeld in artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

9. 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.

Er bestaat tegenstrijdigheid in de motivering wanneer er een tegenstrijdigheid bestaat tussen de redenen van de beslissing onderling of tussen de redenen en het dictum.

Het middel dat een tegenstrijdigheid aanvoert tussen de redenen van het bestreden arrest en de motieven van de voor de RvVb bestreden vergunningsbeslissing, faalt naar recht.

10. Het eerste middelonderdeel gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het eerste onderdeel van het tweede middel. De verzoekende partij heeft in dat middelonderdeel het oordeel van de deputatie “dat er een V/T-index (vloerterreinindex) van het project moet bepaald worden met het oog op de beoordeling van het criterium van het zorgvuldig ruimtegebruik overeenkomstig artikel C1.1.2 van het GRUP VSGB” bekritiseerd. Zij heeft daarin betoogd dat de deputatie “daardoor ten onrechte een bijkomende en onwettige voorwaarde aan de stedenbouwkundige voorschriften heeft toegevoegd” aangezien “de stedenbouwkundige voorschriften enkel een specifieke vloeroppervlaktebeperking bevatten voor de plaats waar de recreatieactiviteiten plaatsvinden”, dat er “geen grondslag of definiëring van een V/T-index [is] terug te vinden in het GRUP VSGB”, dat “een vloerterreinindex [...] dient opgenomen te worden in een verordenend document zoals een RUP” en dat de beschrijvende nota in het aanvraagdossier “voldoende specifieke argumentatie [bevat] omtrent het zorgvuldig ruimtegebruik zodat een afdoende beoordeling mogelijk was in het kader van de vergunningsaanvraag”.

Het bestreden arrest besluit dat het middelonderdeel “feitelijke en juridische grondslag” mist op grond van volgende overwegingen:

-de verzoekende partij “vormt [...] een verkeerde interpretatie” van de aangehaalde overweging in de bestreden vergunningsbeslissing door daaruit af te leiden dat de deputatie “de beoordeling van het zorgvuldig ruimtegebruik enkel en alleen laat afhangen van een V/T-index”,

- de omgevingsvergunningscommissie kan de aanvrager verzoeken om bijkomende gegevens over de V/T-index te verstrekken, ook al bevat het gewestelijk RUP geen V/T-index,
- een V/T-index kan een nuttig instrument vormen om de aanvraag te beoordelen wat betreft het criterium van een zorgvuldig ruimtegebruik in artikel C1.1.2, tweede lid van het gewestelijk RUP,
- de verzoekende partij heeft naar aanleiding van de vraag over de vloerterreinindex een nota overgemaakt en de deputatie heeft geoordeeld “dat deze nota het niet mogelijk maakt om een beoordeling te maken van het zorgvuldig ruimtegebruik en de bestaande of gewenste dichtheid”,
- de vaststelling dat in de bestreden vergunningsbeslissing “geen beoordeling van het zorgvuldig ruimtegebruik werd uitgevoerd” aangezien de deputatie “van mening [was] dat de dwingende vloeroppervlaktebeperkingen [...] in artikel C1.1.2, in fine GRUP VSGB geschonden zijn, waardoor een beoordeling van het zorgvuldig ruimtegebruik niet meer aan de orde was”,
- de verzoekende partij stelt ten onrechte “dat er een onwettige en bijkomende voorwaarde aan de stedenbouwkundige voorschriften wordt toegevoegd”.

Het bestreden arrest is naar eis van recht gemotiveerd.

11. Artikel C1.1.1 en C1.1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP handelen over de toegelaten bedrijvigheid en de inrichting ervan in het desbetreffende “gebied voor gemengde activiteiten”.

Het tweede middelonderdeel dat van de rechtsopvatting uitgaat dat “voorzieningen” in het eerste lid van voormeld artikel C1.1.1 onderscheiden moeten worden van “activiteiten” in het laatste lid van voormeld artikel C1.1.2, gaat eraan voorbij dat deze stedenbouwkundige voorschriften de toegelaten activiteiten in, en derhalve de bestemming van het desbetreffende “gebied voor gemengde activiteiten” alsook de inrichting ervan, regelen.

Het middelonderdeel faalt bijgevolg naar recht.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien oktober 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