

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.057 van 26 november 2020
in de zaak A. 228.785/VII-40.603**

In zake : de commanditaire vennootschap naar Duits recht LIDL
BELGIUM GmbH & CO. KG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dominique Devos, Filip De Preter
en Bert Van Herreweghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 7 augustus 2019, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1819-1138 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 25 juni 2019 in de zaak 1718-RvVb-0336-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 247.518 van 11 mei 2020 heropent de Raad van State het debat en gelast hij het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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 29 oktober 2020.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nicolas Goethals, die *loco* advocaten Dominique Devos, Filip De Preter en Bert Van Herreweghe verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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 26 oktober 2017 weigert de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning te verlenen “voor het oprichten van een handelsruimte met parking na het slopen van bestaande bebouwing”.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van de verzoekende partij tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet en artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Zij zet in een eerste middelonderdeel uiteen dat het bestreden arrest artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° VCRO schendt door te oordelen dat (1) het voor de bekendmaking van de door het vergunningverlenend bestuursorgaan aangewende beleidsmatig gewenste ontwikkeling voldoende is dat er sprake is van een goedkeuring door de gemeenteraad, een publicatie in de Gemeentekroniek (die ook online raadpleegbaar is) en krantenartikelen die de opmaak van dergelijke beleidsvisie bespreken, en (2) dat het voldoende is dat de artikelen in de gemeentelijke en regionale pers een aankondiging melden dat de gemeente werkt aan een visie voor de detailhandel en verwijzen naar een gemeenteraadsbeslissing die openbaar raadpleegbaar is. Zij stelt dat de RvVb “[m]instens [...] uit de stukken [...] niet naar recht [kan] afleiden dat een bekendmaking in de zin van artikel 4.3.1, § 2, [eerste lid,] 2° VCRO inzake beleidsmatig gewenste ontwikkelingen plaatsvond. [...] Minstens wordt artikel 149 van de Grondwet geschonden in de mate dat [de Raad van State] zijn wettigheidscontrole niet kan uitoefenen doordat het bestreden arrest niet de ter zake dienende feitelijke vaststellingen bevat”.

In een tweede middelonderdeel betoogt de verzoekende partij dat het bestreden arrest artikel 149 van de Grondwet schendt omdat het niet op haar verweer antwoordt dat :

- uit de publicatie in de Gemeentekroniek, editie 2016 geen beleidsvisie voor handelslint langs de Bouwelsesteenweg en haar terrein kan worden afgeleid;

- de krantenartikels waarnaar de RvVb verwijst, geen uitdrukking geven aan enige beleidsvisie die op die locatie bijkomende detailhandel zou uitsluiten;
- het verslag van de gemeenteraad van 8 november 2016 niet raadpleegbaar is via de gemeentelijke website van de gemeente Nijlen;
- het Strategisch Commercieel Plan niet aan het verslag van de gemeenteraad van 8 november 2016 is toegevoegd.

Beoordeling

5. Overeenkomstig de ingeroepen bepalingen van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, VCRO houdt “het vergunningverlenende bestuursorgaan [...] bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen”.

6. Het eerste middelonderdeel dat ervan uitgaat dat voormeld artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° VCRO de bekendmaking van “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” regelt, faalt naar recht.

Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

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, maken een schending uit van de aan de rechter opgelegde motiveringsverplichting.

8. Het tweede middelonderdeel gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het derde onderdeel van het tweede middel waarin de verzoekende partij heeft aangevoerd dat “de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen niet ter kennis werd gebracht aan het ruime publiek”.

Het bestreden arrest verwerpt dat middelonderdeel op grond van volgende redenen:

- bij de bespreking van het eerste, tweede en vierde onderdeel van het tweede middel wordt aangenomen dat de deputatie beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening kan brengen met betrekking tot de in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO opgenomen aandachtspunten en criteria “voor zover deze blijken uit voldoende bekend gemaakte beleidsdocumenten”;
- de deputatie baseert zich op een door de gemeenteraad van Nijlen op 8 november 2016 goedgekeurde “Toekomstvisie detailhandel Nijlen”;
- de deputatie stelt dat voldoende richtbaarheid is gegeven aan voormelde “Toekomstvisie” door de goedkeuring door de gemeenteraad, een publicatie in de Gemeentekroniek die tevens online raadpleegbaar is, en krantenartikelen die de opmaak van de “Toekomstvisie” bespreken;
- de RvVb “is van oordeel dat de Toekomstvisie op die wijze, alle elementen samengenomen voldoende richtbaarheid heeft gekregen”, het is “niet vereist dat de artikelen in de gemeentelijke en regionale pers de Toekomstvisie *in extenso* vermelden”.

Door te beslissen dat beleidsdocumenten voldoende bekend moeten worden gemaakt, dat het niet vereist is dat de persartikelen de “Toekomstvisie” *in extenso* vermelden en dat de door deputatie aangehaalde bekendmakingswijzen van dit beleidsdocument toelaat te oordelen dat het voldoende richtbaarheid heeft gekregen, zet de RvVb duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteen die hem ertoe gebracht heeft het derde middelonderdeel van de verzoekende partij te verwerpen.

9. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

10. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 3.1, 3.2 en 5.2 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: SEA-richtlijn), de artikelen 4.2.1, 4.2.3, §§ 1, 2, 1° en 3bis en 4.2.11, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007).

Zij zet in een eerste middelonderdeel uiteen dat het bestreden arrest “artikel 2, a) van de SEA-richtlijn en artikel 4.1.1 DABM [schendt] door bij de beoordeling inzake het toepassingsgebied van deze regelgeving te oordelen dat de in dit dossier aangewende beleidsmatig gewenste ontwikkeling niet door een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling is voorgeschreven”. Zij stelt dat het bestreden arrest vaststelt “dat de toekomstvisie detailhandel Nijlen een beleidsvisie met doelstellingen betreft die leiden tot beleidslijnen en ruimtelijke voorstellen voor de detailhandel in Nijlen die vervolgens moeten worden omgezet in acties waaronder ruimtelijke instrumenten” waardoor “[d]e beleidsvisie [...] wel door een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling voorgeschreven” is.

In een tweede middelonderdeel betoogt zij dat het bestreden arrest “artikel 3, lid 2, onder a) van de SEA-richtlijn en artikel 4.2.3, § 2 DABM [schendt] door bij de beoordeling over het toepassingsgebied van deze regelgeving te oordelen dat de in dit dossier aangewende beleidsmatig gewenste ontwikkeling niet kan worden beschouwd als een kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten. Minstens kan de [RvVb] uit de vastgestelde feiten en de stukken [...] niet naar recht afleiden dat de beleidsmatig

gewenste ontwikkeling niet kan worden beschouwd als een kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten. [...] De toepassing van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling vormt immers ongetwijfeld een kader voor de goedkeuring van projecten binnen het toepassingsgebied van deze beleidsvisie. Voor dergelijke projecten kan namelijk het vergunnen of niet-vergunning van het project staan of vallen met de toepassing van deze beleidsmatig gewenste ontwikkeling. De maatstaf voor de beoordeling wordt gevormd door de voor het betrokken gebied vastgelegde beleidsvisie. Het is daarbij niet relevant of dit kader bindende voorschriften bevat. Het is evenmin relevant of het instrument al dan niet verplicht moet worden opgesteld. Het is voldoende dat het instrument ter beschikking wordt gesteld. Het Hof [van Justitie] oordeelde immers uitdrukkelijk dat indien plannen en programma's waarvan de vaststelling niet verplicht is, worden uitgesloten van de werkingssfeer van de SEA-richtlijn, zou, gelet op het feit dat deze richtlijn ertoe strekt een hoog milieubeschermingsniveau te verzekeren, immers afbreuk worden gedaan aan de nuttige werking ervan. Bovendien moet nogmaals worden benadrukt dat beleidsmatig gewenste ontwikkelingen een uitzondering vormen op het principe dat enkel de onmiddellijke omgeving wordt betrokken bij de beoordeling van een aanvraag. De toepassing van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen brengt een wijziging van het juridisch referentiekader met zich mee waardoor zonder beperking de mogelijkheid wordt geboden om van de onmiddellijke omgeving af te wijken voor alle projecten die later in de betrokken geografische zone zullen worden gerealiseerd. [...] Dat betekent dat het gebruik van een beleidsvisie die wordt toegepast in het kader van artikel 4.3.1, § 2 VCRO moet worden beschouwd als een heel pakket - in kwalitatieve zin - van criteria en modaliteiten voor de goedkeuring en uitvoering van één of meerdere projecten. [...] Minstens wordt artikel 149 van de Grondwet geschonden doordat het bestreden arrest tegenstrijdige motieven bevat. Het bestreden arrest stelt enerzijds vast dat de beleidsmatig gewenste ontwikkeling werd gebruikt als kader bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag. Het arrest oordeelt anderzijds dat deze beleidsmatig gewenste ontwikkeling geen kader vormt bij de toekenning van een vergunning".

Beoordeling

11. Het middel dat de schending van artikel 5.2 SEA-richtlijn, artikel 4.2.11 DABM en artikel 9 van voormeld besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 aanvoert zonder nadere uiteenzetting, is niet ontvankelijk.

Tweede middelonderdeel

12. Artikel 3 van de SEA-richtlijn, met als opschrift “Werkingssfeer”, bepaalt:

“1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma’s die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.
2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma’s
a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG [van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 (PB 2012, L 26, blz. 1)] genoemde projecten, of
b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van richtlijn 92/43/EEG [van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7)].
[...]”.

13. De verplichting tot uitvoering van een milieubeoordeling krachtens artikel 3, lid 4, van de SEA-richtlijn hangt, net als de beoordelingsverplichting krachtens artikel 3, lid 2, onder a), van deze richtlijn, af van de vraag of het betrokken plan of programma het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten (HvJ 12 juni 2019, C-321/18, Terre Wallonne).

Het begrip “plannen en programma’s” heeft betrekking op iedere handeling die, door vaststelling van regels en procedures, een heel pakket van criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben (HvJ 12 juni 2019, C-321/18, Terre Wallonne).

Een handeling met puur indicatieve waarde vormt geen kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten (HvJ 12 juni 2019, C-321/18, Terre Wallonne, HvJ 25 juni 2020, C-24/19, A e.a.).

Een handeling moet een weliswaar niet uitputtend maar voldoende belangrijk kader vormen voor de bepaling van de voorwaarden waaronder toekomstige vergunningen voor projecten kan worden verleend (HvJ 25 juni 2020, C-24/19, A e.a.).

14. Het bestreden arrest kwalificeert de “Toekomstvisie detailhandel Nijlen” als “een beleidsvisie met doelstellingen die leiden tot beleidslijnen en ruimtelijke voorstellen voor de detailhandel in Nijlen die vervolgens dienen omgezet te worden in acties waaronder ruimtelijke instrumenten”.

Het bestreden arrest geeft aldus aan dat de “Toekomstvisie” geen voorwaarden bevat waaronder een vergunning kan worden verleend, waardoor het “belang” ervan voor de vergunningverlening relatief is.

15. Het bestreden arrest dat de “Toekomstvisie” niet als een voldoende belangrijk kader voor de bepaling van de voorwaarden van de vergunningverlening, kwalificeert, schendt niet de aangevoerde bepalingen.

16. Het bestreden arrest overweegt:

- ter verwerping van het eerste, tweede en vierde onderdeel van het tweede middel dat de “Toekomstvisie detailhandel Nijlen” niet in strijd is met het

RUP maar “binnen de grenzen van de bestemmingsvoorschriften van het RUP een niet-verplicht kader [schept] teneinde de functionele inpasbaarheid te toetsen” en dat de deputatie door “in het kader van de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening rekening te houden met de toekomstvisie detailhandel Nijlen” niet de aangevoerde bepalingen en beginselen schendt;

- ter verwerping van het vijfde middelonderdeel dat de beleidslijnen in voormelde “Toekomstvisie” geen “handelingen [geacht worden] te zijn ‘die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststellen voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben’”.

Het middelonderdeel dat aanvoert dat het bestreden arrest tegenstrijdig gemotiveerd wordt door enerzijds vast te stellen dat de beleidsmatig gewenste ontwikkeling als kader bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag werd gebruikt en tevens oordeelt dat deze beleidsmatig gewenste ontwikkeling geen kader vormt bij de toekenning van een vergunning, mist feitelijke grondslag.

17. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

Eerste middelonderdeel

18. Het middelonderdeel is niet gericht tegen de zelfstandige reden van het oordeel van de RvVb die het voorwerp is van het eerste middelonderdeel.

19. Het middelonderdeel dat louter gericht is tegen de andere voor dit oordeel van de RvVb niet noodzakelijke, dragende motieven, kan niet tot cassatie leiden.

20. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig november 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