RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 250.687 van 27 mei 2021
in de zaak A. 230.979/VII-40.845

In zake : het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN VAN DE GEMEENTE HERENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Julie Lauwers
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolvengracht 38, bus 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR, AFDELING VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende 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. de NV TELENET GROUP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thibault Claeys en Günther L'heureux
kantoor houdend te 1200 Brussel
Gulledelle 96, bus 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 3 juni 2020, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1920-0759 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 21 april 2020 in de zaak 1819-RvVb-0507-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 3 september 2020.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

De nv van publiek recht Infrabel en de nv Telenet Group hebben verzoekschriften tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 22 oktober 2020. 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 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 20 mei 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Julie Lauwers, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Fitzgerald Temmerman, die *loco* advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost verschijnt voor de eerste tussenkomende partij en advocaat Thibault Claeys, die 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 gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar (hierna: GSA) verleent op 19 december 2018 een stedenbouwkundige vergunning "voor het oprichten van een 35 m hoge lichtpaal met twee antennes van Infrabel en twee antennes en twee schotelantennes van Base".

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

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt van de verzoekende partij

4.1. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 12.I en 12.III van het op 22 november 2012 goedgekeurde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) "Open Ruimte" "*juncto*" de artikelen 2.2.2, § 1, 2°, 4.1.1, 1° en 4.3.1, 1°, a), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), "de miskenning van de bewijskracht van het RUP

Open Ruimte en de jurisdictionele motiveringsplicht opgenomen in" artikel 149 van de Grondwet, en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

In een eerste middelonderdeel voert zij "overtreding van de wet *juncto* de bewijskracht van het RUP Open Ruimte" aan. Zij betoogt dat voormeld artikel 12.III "een bepaling met betrekking tot de handhaving van de bestemming" is en dus niet "een bestemmingsvoorschrift *an sich*. Het gaat om een beheersvoorschrift". Het bestreden arrest dat "stelt dat het artikel 12.III van het RUP Open Ruimte samen gelezen moet worden met de andere bepalingen van artikel 12 en derhalve een bestemmingsvoorschrift betreft, en met name een nadere invulling van de algemene bestemming als gebied voor het beheer en onderhoud van het spoorwegennet" geeft "een uitleg aan artikel 12.III van het RUP Open Ruimte dewelke met de bewoordingen ervan onverenigbaar is. De bewijskracht van het RUP Open Ruimte wordt manifest miskend". De RvVb miskent "hiermee het verschil dat in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gemaakt wordt tussen bestemmingsvoorschriften, inrichtingsvoorschriften en beheersvoorschriften". Indien de RvVb "wél een juiste uitlegging had gegeven aan de voorschriften uit het RUP Open Ruimte had zij de schending van artikel 4.3.1 VCRO vastgesteld door de vergunningsbeslissing dd. 19 december 2018". Zij besluit dat "ondanks de uitdrukkelijke bewoordingen van het RUP Open Ruimte en hetgeen door [haar] werd uiteengezet", de RvVb toch besluit "dat artikel 12.III een bestemmingsvoorschrift zou uitmaken" en "hiermee […] los van de discussie omtrent de feitelijke of juridische kwalificatie van het artikel 12.III RUP Open Ruimte, een uitlegging aan de bepalingen uit het RUP Open Ruimte [geeft] dewelke met de bewoordingen ervan onverenigbaar is" en derhalve de ingeroepen bepalingen van de VCRO *"juncto"* artikel 149 van de Grondwet en artikel 6 EVRM schendt en de bewijskracht van het RUP Open Ruimte miskent.

Zij voert in een tweede middelonderdeel "intern tegenstrijdige motivering" aan en stelt dat "er zowel een flagrante tegenstrijdigheid in de

motieven […] als een gemis aan motivering" voorligt. Het bestreden arrest is tegenstrijdig door enerzijds de bepalingen van het RUP Open Ruimte integraal te citeren en anderzijds te concluderen dat artikel 12.III moet worden uitgelegd als bestemmingsvoorschrift. Er is ook een gemis aan motivering omdat het bestreden arrest "geen antwoord [heeft] geformuleerd op verschillende pertinente vernietigingsmotieven". Het bestreden arrest kon niet volstaan met "louter de motieven uit haar eerdere arrest van 24 oktober 2017 te hernemen. […] In het bestreden arrest valt nergens een antwoord te lezen op de pertinente opmerkingen van [de verzoekende partij] m.b.t. de gevolgen dewelke de foutieve kwalificatie van het artikel 12.III van het RUP Open Ruimte als vermeend bestemmingsvoorschrift, met zich meebrengt. De aangeleverde argumentaties m.b.t. de zinvolle interpretatie van stedenbouwkundige voorschriften worden geheel onbeantwoord terzijde geschoven. Nergens valt een antwoord te lezen op het in de rechtspraak aanvaarde gegeven dat het beheren van een terrein in de zin van art. 38 Decreet Ruimtelijke Ordening geen synoniem is van het ontwikkelen van dat terrein".

Beoordeling

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

Artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2°, VCRO bepaalt in de in het geding toepasselijke versie dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting of het beheer bevat.

Artikel 4.1.1, 1°, d), VCRO bepaalt in de in het geding toepasselijke versie dat een bestemmingsvoorschrift een stedenbouwkundige voorschrift is dat is neergelegd in een ruimtelijk uitvoeringsplan in welk geval het

betrekking heeft op de omschrijving van de bestemming van een gebied overeenkomstig artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2°, VCRO.

Artikel 4.3.1, eerste lid, 1°, a), VCRO bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

4.3. Artikel 12.III van het RUP Open Ruimte is een reglementaire bepaling. De uitlegging ervan door de RvVb kan geen aanleiding geven tot miskenning van de bewijskracht.

Het middel dat de miskenning van de bewijskracht van het RUP Open Ruimte aanvoert, kan niet tot cassatie leiden.

4.4. Het eerste middelonderdeel, in zoverre het andere schendingen aanvoert, gaat terug op het oordeel van de RvVb in het tweede middel van de verzoekende partij dat haar betoog "dat artikel 12.III een louter handhavingsvoorschrift betreft en als zodanig te onderscheiden zou zijn van de bestemmingsvoorschriften van artikel 12.I en 12.II en geen grondslag kan vormen voor de beoordeling van de bestemmingsconformiteit" niet kan overtuigen.

4.5. Artikel 1 van de "algemene voorschriften" van het RUP Open Ruimte bevat een lijst van in de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP Open Ruimte "gehanteerde begrippen".

Het begrip "bestemming" wordt in deze bepaling omschreven als "een hoofdfunctie die door het plan juridisch en geografisch wordt vastgelegd".

Artikel 12 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP Open Ruimte luidt:

“ARTIKEL 12: VERKEERS OF VER[V]OERSINFRASTRUCTUUR - SPOOR
I. Bestemming
Categorie van gebiedsaanduiding: 8° lijninfrastructuur
Dit gebied is bestemd voor het beheer en onderhoud van het spoorwegennet.
[…]
II. Bepalingen met betrekking tot aanleg, inrichting en het gebruik
Volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen zijn toegestaan mits vergunningplichtig en een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning:
● Alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die ten dienste staan van de aanleg, het beheer en de inrichting van de betreffende spoorweg.
● Alle werkzaamheden voor de ruimtelijke inpassing van buffers, ecologische verbindingen, kruisende infrastructuur en/of leidingen, recreatiewegen en waterwegen.
● Voor gedeelten van de zone die niet voor verkeersdoeleinden worden benut kunnen de voorschriften van de naastliggende bestemming worden toegepast.
III. Bepalingen met betrekking tot de handhaving van de bestemming
Volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen zijn niet toegestaan:
● Alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die het functioneren van de betreffende weg of spoorweg als regionale of bovenregionale verbinding kunnen belemmeren”.

Artikel 12.III is een bepaling “met betrekking tot de handhaving van de bestemming” en derhalve de handhaving van de “hoofdfunctie die door het plan juridisch en geografisch wordt vastgelegd” voor dit gebied. Luidens artikel 12.I is de bestemming of de hoofdfunctie van het gebied “het beheer en onderhoud van het spoorwegennet”.

Artikel 12.III dat bepaalde “werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen” die de bestemming of de hoofdfunctie van het gebied “kunnen belemmeren” niet toestaat, is derhalve een bestemmingsvoorschrift.

4.6. Het middel dat uitgaat van de rechtsopvatting dat artikel 12.III van het RUP Open Ruimte een “louter handhavingsvoorschrift” of een “beheersvoorschrift” is, faalt naar recht.

4.7. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

4.8. Gelet op de verwerping van het eerste middelonderdeel kan het tweede middelonderdeel dat tegenstrijdige motivering aanvoert, niet tot cassatie leiden.

Hetzelfde geldt voor het tweede middelonderdeel dat gemis aan motivering aanvoert omdat in het bestreden arrest “enkel met de mogelijkheid bestemmingsvoorschrift rekening gehouden” wordt.

4.9. Het tweede middelonderdeel dat “gemis aan motivering” aanvoert omdat het bestreden arrest geen antwoord geeft op een aantal “overwegingen, dewelke zijn geuit n.a.v. het eerste arrest van 24 oktober 2017”, “op de pertinente opmerkingen […] m.b.t de gevolgen dewelke de foutieve kwalificatie van het artikel 12.III van het RUP Open Ruimte als vermeend bestemmingsvoorschrift, met zich meebrengt”, en “op het in de rechtspraak aanvaarde gegeven dat het beheren van een terrein in de zin van art. 38 Decreet Ruimtelijke Ordening geen synoniem is van het ontwikkelen van dat terrein”, mist feitelijke grondslag.

Het bestreden arrest overweegt immers “dat er geen redenen zijn om thans anders te oordelen dan in het […] aangehaald arrest” dat “een gelijkluidend middel van de verzoekende partij over de planologische onverenigbaarheid [heeft] verworpen, op grond van de [in het bestreden arrest geciteerde] overwegingen”.

Het bestreden arrest is aldus met redenen omkleed.

4.10. Het tweede 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 rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.
De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig mei tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Eric Brewaeys**