

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.217 van 25 november 2021
in de zaak A. 232.550/VII-40.984**

In zake : de GEWESTELIJK STEDENBOUWKUNDIG AMBTENAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Steven DE BACKER
2. de BVBA COGNISANT
3. Bruno REYNS
4. Luc Malfroidt
5. Geert Vandevelde
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Joëlle Gillemot en Reiner Tijs
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Stijfselrui 48, bus 101
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 23 december 2020, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-0261 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 12 november 2020 in de zaak 1920-RvVb-0049-SA.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 21 januari 2021.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft op 7 juli 2021 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 partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 oktober 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Joëlle Gillemot, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar (hierna: GSA) verleent op 23 juli 2019 aan het Agentschap Wegen en Verkeer (hierna: aanvrager) een stedenbouwkundige vergunning “voor het aanleggen van een rondweg (N42)” op percelen te Zottegem en Herzele.

4. Het bestreden arrest verwerpt de exceptie van onontvankelijkheid van het beroep van De Backer e.a., en verklaart het eerste onderdeel van het eerste middel van De Backer e.a. gegrond omdat de GSA niet kon concluderen “dat het bestreden project geen project betreft vermeld in bijlage II van het project-MER-besluit door het afzonderlijk te zien van de rest van de projecten om de N42 om te bouwen tot een primaire weg II” en “[d]e repliek van de [GSA] om dit te ontkrachten [...] niet [kan] overtuigen”. Het bestreden arrest vernietigt bijgevolg de bestreden vergunningsbeslissing.

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt van de GSA

5. De GSA voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 4.1.1, § 1, 5°, 4.3.2, § 1 en § 2bis, 4.3.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), bijlage III van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (hierna: project-MER-besluit).

In het eerste onderdeel voert de GSA aan dat de RvVb ten onrechte heeft geoordeeld dat er één ruimer project voorligt en de rondweg te Herzele dus niet afzonderlijk kon worden onderzocht in het licht van de MER-wetgeving.

De GSA bekritiseert de motieven van het bestreden arrest om te besluiten dat het vergunde project beschouwd moet worden als een onderdeel van een ruimer-geheel-project om de N42 om te bouwen, meer bepaald dat (1) “het bestreden project deel uitmaakt van de ‘intentie’ tot het ombouwen van het volledige traject van de N42 tot een primaire weg II”, (2) in “de project-m.e.r.-screeningsnota wordt verwezen naar het project dat betrekking heeft op een ander gedeelte van het traject van de N42”, en (3) de “N42 wordt

omgebouwd volgens ‘dezelfde principes’ die aan bod komen in de project-MER van 2006, de project-m.e.r.-screeningsnota, en in het plan-MER (dat betrekking heeft op het vermelde ander gedeelte van het traject van de N42)”.

De GSA betwist dat deze motieven volstaan om van één project te spreken. De RvVb onderzoekt niet of de projecten wegens hun geografische nabijheid, gelijkenissen, wisselwerkingen en dus functionele afhankelijkheid als een geheel kunnen worden aanzien. Hij gaat hierbij voorbij aan de MER-reglementering en de toepassing ervan in de rechtspraak.

In een tweede middelonderdeel voert de GSA aan dat de RvVb in strijd met de aangevoerde bepalingen aanneemt dat er sprake zou zijn van een project vermeld in bijlage II, 10, e), bij het project-MER-besluit. In de eerste plaats kan het deel te Wetteren-Oombergen op zich nog niet worden beschouwd als een ‘project’ in de zin van artikel 4.1.1, § 1, 5°, DABM en richtlijn 2011/92/EU, nu er bij gebreke aan een aanvraag vooralsnog geen sprake is van een ‘voorgenomen vergunningsplichtige activiteit’. Vervolgens betwist de GSA het besluit van de RvVb dat het deel Wetteren-Oombergen en het gedeelte van de rondweg samen beschouwd dienen te worden als één project. De GSA herneemt de onder het eerste middelonderdeel aangevoerde argumenten. Noch uit artikel 4.1.1, § 1, 5°, DABM, noch uit artikel 1 van richtlijn 2011/92/EU volgt dat een overkoepelende intentie of doelstelling volgens de principes van het RSV zou volstaan om van één project te spreken. Geografische nabijheid is daarentegen weldegelijk een relevant criterium om na te gaan of er sprake is van één project. De afstand van 4 km tussen beide projecten verhindert wel degelijk dat er sprake is van één project tot aanleg van wegen met 2 of meer rijstroken over een lengte van 10 km of meer. De RvVb miskent het essentiële criterium van geografische nabijheid. Bovendien neemt het bestreden arrest ten onrechte aan dat dat de wegen vermeld in bijlage II, 10, e), bij het project-MER-besluit geen aaneensluitend geheel moeten vormen. Het feit dat de wegdelen samen een lengte van 10 km of meer zouden hebben, ook al zijn ze niet verbonden, volstaat volgens het bestreden arrest om onder bijlage II te ressorteren. Deze opvatting vindt echter geen enkele steun in de bewoordingen van

deze bepaling. Gelet op de afstand van 4 km tussen beide wegdelen is er geen sprake van één project vermeld in bijlage II, 10, e). Het arrest schendt deze bepaling, samengelezen met artikel 4.1.1, § 1, 5°, DABM en richtlijn 2011/92/EU.

In een derde middelonderdeel voert de GSA de schending aan van artikel 149 van de Grondwet. De GSA stelt dat zijn verweer, meer bepaald dat voor de beoordeling of meerdere projecten in werkelijkheid één project uitmaken in het licht van de voorafgaande milieubeoordelingen, een concreet onderzoek aan de hand van de criteria nodig is, waarbij dit onderzoek *in casu* wordt beïnvloed door de inhoud van het RSV, in het bestreden arrest niet wordt ontmoet. Het is dan ook niet duidelijk waarom de RvVb zich baseert op de algemene principes uit het RSV, voor de ombouw van de N42 tot primaire weg II en niet de (on)afhankelijkheid of al dan niet samenhang van de aangevoerde zones onderzoekt, die wordt beïnvloed door het ruimtelijke type waartoe de primaire weg II en de functies daaraan gekoppeld conform het RSV behoort. Het bestreden arrest is dus niet, ook niet impliciet, met voldoende redenen omkleed opdat zou blijken waarom het standpunt van de verzoekende partij in cassatie niet is gevolgd. Daarenboven is het bestreden arrest tegenstrijdig gemotiveerd door enerzijds te stellen dat er niet kon worden besloten “dat er geen project vermeld in bijlage II van het project-MER-besluit voorlag en een project-mer-screening dus niet kon volstaan en anderzijds uit het project-MER wel te citeren en ernaar te verwijzen”.

Beoordeling

6. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het eerste onderdeel van het eerste middel van De Backer e.a..

7. Artikel 4.1.1, § 1, 5°, DABM verstaat onder project:

“a) een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit die moet worden hervergund bij het verstrijken van de geldigheidsduur van de lopende vergunning en die bestaat uit:

- de uitvoering van bouwwerken, de totstandbrenging en in voorkomend geval de exploitatie van andere installaties, werkzaamheden of andere ingrepen in het milieu, inclusief de grondwaterwinningen en de ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of
 - de exploitatie van een inrichting; dit is het hele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten; of
- b) een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die wordt meegefinancierd door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking”.

Artikel 4.3.2 DABM onderscheidt

- de categorieën van projecten waarvoor een project-MER moet worden opgesteld (§ 1),
- de categorieën van projecten waarvoor een project-MER of een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting moet worden opgesteld (§ 2),
- de categorieën van projecten waarvoor een project-MER of een project-m.e.r.-screeningsnota moet worden opgesteld (§ 2bis).

Artikel 4.3.3, § 2, DABM luidt:

“In de gevallen, vermeld in artikel 4.3.2, § 2bis en § 3bis, waarvoor een project-m.e.r.-screeningsnota werd opgesteld, neemt de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag, een beslissing of er een project-MER moet worden opgesteld. [...]

Er moet geen milieueffectrapport over het project worden opgesteld als de overheid, vermeld in het eerste lid, oordeelt dat:

[...]

2° vroeger al een plan-MER werd goedgekeurd betreffende een plan of programma waarin een project met vergelijkbare effecten beoordeeld werd of een project-MER werd goedgekeurd betreffende een project waarvan het voorgenomen initiatief een herhaling, voortzetting of alternatief is, en een nieuw project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten”.

Bijlage II bij het project-MER-besluit bepaalt de categorieën van projecten waarvoor overeenkomstig artikel 4.3.2, § 2, DABM een project-MER of een gemotiveerd verzoek tot ontheffing moet worden opgesteld. Dat zijn luidens punt 10 e) onder meer volgende infrastructuurprojecten:

“- Aanleg van wegen met 4 of meer rijstroken over een lengte van 1 km tot 10 km.

- Aanleg van wegen met 2 of meer rijstroken over een lengte van 10 km of meer.

- Aanleg van verharde wegen die over een ononderbroken lengte van 1 km of meer in een bijzonder beschermd gebied zijn gelegen”.

Bijlage III bij het project-MER-besluit bepaalt de categorieën van projecten waarvoor overeenkomstig artikel 4.3.2, § 2bis, DABM een project-MER of een project-m.e.r.-screeningsnota moet worden opgesteld. Dat zijn luidens punt 10 e) onder meer volgende infrastructuurprojecten:

“aanleg van wegen (projecten die niet onder bijlage I of II vallen)”.

8. 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”.

Het middel van de GSA noopt de Raad van State niet tot het in tweede instantie overdoen van de feitelijke beoordeling van de RvVb van het door De Backer e.a. aangevoerde eerste onderdeel van het eerste middel, maar tot een toetsing van de wettigheid van het bestreden arrest.

De exceptie van De Backer e.a. dat de Raad van State verzocht wordt de feitelijke beoordeling van de RvVb over te doen, mist feitelijke grondslag.

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

9. Het is aan de RvVb om na te gaan of de GSA terecht, bij het beoordelen van de MER-plicht, het bestreden project op zichzelf heeft beschouwd, dan wel of het bestreden project beschouwd moet worden als een fase van een uit verschillende fasen bestaande vergunningsprocedure.

Het bestreden arrest stelt vast dat:

- de GSA volgens de overwegingen in de bestreden vergunningsbeslissing, van oordeel is dat een project-m.e.r.-screening volstaat aangezien het project reeds werd beoordeeld in een goedgekeurd project-MER “N42-N42b: Vak Zottegem-Geraardsbergen (februari 2006)” en een voortzetting is waarbij een nieuw project-MER redelijkerwijs geen nieuwe gegevens over aanzienlijke milieueffecten zal bevatten;
- uit voormeld project-MER van februari 2006, de bij de vergunningsaanvraag gevoegde project-m.e.r.-screening en het plan-MER “Ombouw N42 tot primaire weg Wegvak Wetteren-Oombergen” van november 2015, blijkt dat aan de plannen om het gehele traject van de N42 om te bouwen tot een primaire weg II een lange historiek voorafgaat waarbij steeds dezelfde principes vooropgesteld worden, dat verschillende delen van het traject van de N42 reeds het voorwerp hebben uitgemaakt van verschillende onderzoeksopdrachten en studies, en dat het bestreden project betrekking heeft op een gedeelte van het traject van de N42 waarbij gekozen wordt voor de aanleg van een rondweg ter hoogte van de gemeente Herzele die één van de alternatieven is die werden onderzocht in het project-MER van februari 2006.

Uit deze vaststellingen leidt het bestreden arrest af dat:

- het bestreden project deel uitmaakt van de intentie tot het ombouwen van het volledige traject van de N42 tot een primaire weg II en derhalve moet beschouwd worden als een onderdeel van een ruimer project om de N42 om te bouwen volgens dezelfde principes die zowel aan bod komen in het project-MER van februari 2006 waarop de project-m.e.r.-screeningsnota steunt als in de project-m.e.r.-screeningsnota en in het plan-MER dat betrekking heeft op een

ander gedeelte van het traject van de N42 zodat er sprake is van een project vermeld in bijlage II van het project-MER-besluit,

- de GSA in elk geval niet rechtsgeldig kon concluderen dat het bestreden project geen project is vermeld in bijlage II van het project-MER-besluit door het afzonderlijk te zien van de rest van de projecten om de N42 om te bouwen tot een primaire weg II.

Het bestreden arrest verwerpt vervolgens het verweer van de GSA met volgende redenen:

- de argumentatie dat een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) niet kan beschouwd worden als een project belet niet dat het gedeelte van de omvorming van de N42 dat het voorwerp uitmaakt van dit RUP als een onderdeel moet beschouwd worden van een project tot omvorming van deze wegenis,
- de stelling dat er geen weg van 10 km zal kunnen ontstaan door de samenvoeging van de beide projecten omdat er een afstand van ongeveer 4 km is tussen beide, kan geen afbreuk doen aan de conclusie van de RvVb,
- de verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2008 (C-142/07) is niet relevant aangezien de voorliggende vraag is of de (deel)projecten om de N42 om te vormen van rechtswege MER-plichtig zijn en dit ongeacht de concrete milieueffecten,
- de stelling van de GSA dat er geen beletsel bestaat om een project op te splitsen in deelprojecten en er aandacht werd besteed aan cumulatieve effecten, is niet van aard om tot de conclusie te komen dat het geheel van het project niet van rechtswege MER-plichtig is.

10. 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 RvVb duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet -al ware die redengeving verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengt de beslissing te nemen.

De rechterlijke motiveringsverplichting houdt in dat de RvVb moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd en dat een afzonderlijk middel of afzonderlijke weerlegging vormt.

11. Uit de stukken van het dossier waarop de Raad van State acht mag slaan, blijkt dat de GSA ook heeft aangevoerd “dat er slechts één geheel kan voorliggen indien er sprake is van een geografische nabijheid en functionele onderlinge afhankelijkheid, waarbij wordt verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2008, in de zaak C-142/07 en naar rechtspraak van de Raad van State waarin aan die criteria worden getoetst. Ze houdt voor dat er geen sprake is van geografische nabijheid en evenmin van een functionele onderlinge afhankelijkheid voor de twee projecten waarnaar [De Backer e.a.] verwijzen”.

12. Met de aangehaalde redenen voor het verwerpen van het verweer van de GSA, laat het bestreden arrest het op de rechtspraak van de Raad van State gesteunde verweer van de GSA met betrekking tot de toetsing aan de criteria van de geografische nabijheid en functionele onderlinge afhankelijkheid, onbesproken.

Het middel dat de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. RvVb-A-2021-0261 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 12 november 2020 in de zaak 1920-RvVb-0049-SA.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde Raad en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partijen worden 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 verzoekende partij.

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

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeyts