

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.611 van 13 januari 2022
in de zaak A. 233.122/VII-41.043**

In zake : de NV REDIMA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Wim De Cuyper en Koenraad Van De Sijpe
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 4 maart 2021, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-0553 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 21 januari 2021 in de zaak
1819-RvVb-0896-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
22 april 2021.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft op
13 augustus 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 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 23 december 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jorn Houvenaeghel, die *loco* advocaten Wim De Cuyper en Koenraad Van De Sijpe verschijnt voor de verzoekende partij, is 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. Met een besluit van 23 mei 2019 weigert de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) aan de nv Redima (hierna: Redima) een omgevingsvergunning te verlenen “voor het regulariseren van de oprichting van een meergezinswoning met vijf woongelegenheden, een tuinberging en garage voor vier wagens en twee niet-overdekte parkeerplaatsen en aanpassingswerken aan een penant”.

4. Het bestreden arrest verwerpt haar middel waarin zij in essentie heeft gesteld dat de deputatie in de bestreden beslissing ten onrechte toepassing maakt van de door de deputatie op 17 juli 2014 goedgekeurde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake meergezinswoningen van de stad Aalst (hierna: GSVM) omdat de GSVM onwettig is en overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

Het bestreden arrest oordeelt dat Redima niet afdoende aantoont dat:

- de GSVM onwettig is en door de RvVb buiten toepassing zou moeten worden gelaten wegens het ontbreken van een voorafgaande plan-MER, in strijd met 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) die in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) werd omgezet,
- de deputatie zich hierop in de bestreden vergunningsbeslissing niet rechtmatig kon beroepen om haar vergunningsaanvraag te weigeren.

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt Redima

5. Redima voert de schending aan van artikel 159 van de Grondwet, artikel 2.3.2, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 4.2.1 en 4.2.3 DABM, de artikelen 3, tweede lid, 4, 5, 6, 8 en 9 van de SEA-richtlijn, het zorgvuldigheids-, motiveringsbeginsel:

“DOORDAT de bodemrechter de stedelijke verordening weliswaar als een plan of programma beschouwt maar niet aangetoond acht dat deze verordening aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken en bijgevolg de stedelijke verordening niet onwettig acht,
TERWIJL de stedelijke verordening ressorteert onder het begrip ‘plannen en programma’s’ in de zin van artikel 3, lid 1 en 2, van de [SEA]-richtlijn, met

name als stadsontwikkelingsproject, zoals bedoeld in artikel 4.2.3, § 2, 1°, DABM, betrekking heeft op, en het kader vormt voor, de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd onder punt 10, b, van bijlage III bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’, meer bepaald ‘stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen’, die aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, hetgeen niet gebeurde tijdens de voorbereiding, opmaak en vaststelling van de stedelijke verordening, hetgeen de GSVM onwettig maakt, ZODAT de bodemrechter de aangegeven bepalingen schendt en de stedelijke verordening buiten toepassing had dienen te laten in toepassing van art. 159 Grondwet, zodat de GSVM geen weigeringsmotief kon vormen in de administratieve beroepsfase”.

Zij licht toe dat de GSVM een plan of programma met betrekking tot ruimtelijke ordening en grondgebruik is en dat de RvVb, die oordeelt dat Redima nalaat mogelijke aanzienlijke effecten uitgaande van de GSVM afdoende concreet aan te tonen, van de verkeerde premisse uitgaat dat zij dit zou dienen aan te tonen. Zodra immers blijkt dat een plan (*in casu* de GSVM) betrekking heeft op de ruimtelijke ordening - wat geen twijfel lijdt en door de RvVb “in wezen” werd aanvaard - dient een plan-MER opgemaakt bij het totstandkomingsproces van de stedelijke verordening, ongeacht of het plan of programma een aanzienlijk milieueffect kan hebben. De geviseerde GSVM heeft onmiskenbaar betrekking op “ruimtelijke ordening of grondgebruik” zoals bedoeld in artikel 4.2.3, § 2, 1°, DABM en vormt het kader voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd onder punt 10, b, van bijlage III bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, meer bepaald “stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen”. Met verwijzing naar de handleiding SO20180627 van het departement Omgeving GOP, Dienst MER inzake stadsontwikkelingsprojecten aangaande woongelegenheden, besluit Redima dat vermits “het voorwerp van de [GSVM] hoe dan ook ruimer reikt dan meergezinswoningen beperkt tot 1000 m³ was de [GSVM] onderhevig aan de MER-plicht. Minstens diende te worden uitgesloten dat zij MER-plichtig was

middels een voorafgaande MER-screeningsnota. Ook dit is niet gebeurd. In wezen doet de [RvVb] in zijn overwegingen in de thans bestreden beslissing zelf aan een milieu-effectenbeoordeling van de verordening. Dit is precies wat [Redima] aankaart. Deze beoordeling had moeten gebeuren naar aanleiding van de opmaak van de [GSVM]. Het behoort niet aan de [RvVb] om dit *post factum* te doen”.

Indien geoordeeld wordt dat de GSVM geen betrekking heeft op ruimtelijke ordening en grondgebruik en dus moet aangetoond worden dat de GSVM aanzienlijke milieueffecten kan hebben, licht Redima toe dat de GSVM wel degelijk aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Zij betwist de motieven in het bestreden arrest waaruit besloten wordt dat zij niet op afdoende en overtuigende wijze aantoont dat de GSVM het karakter heeft om mogelijks aanzienlijke milieueffecten te veroorzaken in die zin dat uit de aard van het geheel aan voorschriften voortvloeit dat er ook sprake is van een voldoende kaderstellend ‘plan of programma’. Zij betwist het motief dat de GSVM op vlak van woonkwaliteit de vooraf bestaande toets aan de goede ruimtelijke ordening verankert en deze niet voorzien in een “trendbreuk” of “transformatie” of “herontwikkeling”. Vervolgens betwist zij het motief dat de GSVM geen bestemmingen wijzigt en geen afbreuk doet aan RUP’s, BPA’s of verkavelingen die daarop voorrang hebben omdat dit “eigen [is] aan het instrument van een stedenbouwkundige verordening”. Redima besluit dat het duidelijk is dat de GSVM “een plan of programma is dat minstens een aanzienlijk milieueffect kan hebben. Uit het regulerend proces bij de totstandkoming van de stedelijke verordening blijkt niet dat ter zake een milieubeoordeling is gebeurd onder de vorm van een plan-MER [...], zodat deze verordening strijdig is met de directe werkende SMB-richtlijn én minstens art. 4.2.3 DABM. Bijgevolg dient zij op grond van art. 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten”.

Beoordeling

6. Het middel dat de schending aanvoert van artikel 2.3.2, § 2, eerste lid, VCRO, de artikelen 4, 5, 6, 8 en 9 van de SEA-richtlijn, artikel 4.2.1

DABM en het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel, is bij gebrek aan uiteenzetting over de wijze waarop het bestreden arrest deze bepalingen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur schendt, niet ontvankelijk.

7. Artikel 159 van de Grondwet bepaalt dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.

Luidens artikel 3, tweede lid, van de SEA-richtlijn wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's "die voorbereid worden met betrekking tot [...] ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [...] genoemde projecten".

Artikel 4.2.3 DABM luidt:

"§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer:

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

[...]”.

8. Het middel, voor zover ontvankelijk, gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het middel waarin Redima heeft aangevoerd dat de provincie “ten onrechte toepassing maakt van de GSVM” omdat deze “strijdig is met de direct werkende SEA-richtlijn en minstens met artikel 4.2.3 DABM, omdat niet blijkt dat er in het kader van de totstandkoming hiervan een milieubeoordeling is gebeurd en met name een plan-MER is opgesteld” terwijl “de GSVM nochtans ressorteert onder het begrip ‘plannen en programma’s’ en aanzienlijke milieueffecten kan hebben in de zin van de artikelen 2 en 3 van de SEA-richtlijn, zodat ze in beginsel aan een milieubeoordeling moest worden onderworpen”.

9. Het middelonderdeel dat voor het eerst in cassatieberoep aanvoert dat de GSVM “betrekking heeft op ruimtelijke ordening” zodat bij de totstandkoming ervan een plan-MER diende opgemaakt te worden “ongeacht of het [...] een aanzienlijke milieueffect kan hebben”, is niet ontvankelijk.

10. Het “ondergeschikt” aangevoerde middelonderdeel gaat terug op volgende overwegingen in het bestreden arrest:

“[Redima] toont niet op afdoende en overtuigende wijze aan dat de GSVM het karakter heeft om mogelijks aanzienlijke milieueffecten te veroorzaken, in die zin dat uit de aard van het geheel aan voorschriften voortvloeit dat er ook sprake is van een voldoende kaderstellend ‘plan of programma’. Ze maakt niet aannemelijk dat er werkelijk sprake is van een heel pakket dan wel een significant geheel aan criteria en modaliteiten, die het kader vormen voor de goedkeuring van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, in het bijzonder stadsontwikkelingsprojecten. Hoewel ze stelt dat de GSVM diverse voorschriften bevat voor meergezinswoningen, geeft ze nergens concreet aan op welke wijze de daarbij gemaakte keuzes als geheel zouden kunnen leiden tot aanzienlijke milieueffecten.

[...]

[Redima] houdt in het middel geen rekening met de reikwijdte van de stedenbouwkundige voorschriften van de GSVM en hun karakter als minimumvereisten inzake woonkwaliteit, en laat na om te duiden in welke zin de keuze voor het geheel van voorschriften waaraan aanvragen voor welbepaalde meergezinswoningen minstens moeten voldoen een keuze

inhoudt met mogelijke aanzienlijke milieueffecten. [...] Op basis van de argumentatie in het middel kan vanuit een kwalitatieve benadering niet worden vastgesteld dat de GSVM een milieubeoordelingsplichtig ‘plan of programma’ is, in de zin van een heel pakket of significant geheel aan criteria en modaliteiten die het kader vormen voor de vergunningverlening van stadsontwikkelingsprojecten. [...] De verordening [...] doet overeenkomstig artikel 2.3 geen afbreuk aan de voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen, bijzondere plannen van aanleg en bestaande niet-vervallen verkavelingen, die daarop voorrang hebben”.

11. 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 gecoördineerde wetten op de Raad van State, treedt de Raad van State immers “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

12. Het middelonderdeel dat stelt dat de GSVM “wel degelijk een trendbreuk of een transformatie” betekent omdat de “stad Aalst [...] duidelijk af [wou] van storende meergezinswoningen rekening houdend met het stijgend aantal inwoners”, dwingt de Raad van State tot het in tweede instantie overdoen van de feitelijke beoordeling van de RvVb en is bijgevolg niet ontvankelijk.

13. Het middelonderdeel dat de overweging in het bestreden arrest bekritiseert dat de verordening geen afbreuk doet aan de voorschriften van RUP’s, BPA’s en bestaande niet-vervallen verkavelingen, schendt niet artikel 3, tweede lid, van de SEA-richtlijn noch artikel 4.2.3 DABM.

14. Het middel 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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien januari tweeduizend tweeëntwintig, 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