

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.860 van 25 oktober 2022
in de zaak A. 230.080/X-17.653**

In zake : de NV IKEA BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Yves Delacroix en Filip De Preter
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD GENT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Thomas Eyskens
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Bischoffsheimlaan 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 januari 2020, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de gemeenteraad van de stad Gent van 18 november 2019 ‘tot goedkeuring onder voorwaarden en lasten van de zaak van de wegen, zoals ontworpen op de vergunningsaanvraag 2014/70137, werken en voorbereidende werken binnen de tramlus en aansluitingen naar omliggende velden in het kader van het project ‘The Loop – fase 5’ gelegen te Henri Crombezlaan/Bovenhove/Derbystraat/Hélène Dutrieulaan, 9051 Gent – Sint-Denijs-Westrem met kadastrale omschrijving 25^{ste} afdeling, sectie A, nrs. 253/2, 239C3, 253F, 239Z2, 259D3, 259C3, 259E3, 239Y2, 239G2, 239A3, 239B3, 259K3, 259R, 210H’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. 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 een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 oktober 2022.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Cauter, die *loco* advocaten Yves Delacroix en Filip De Preter verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verwerende partij, 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

3.1. De verzoekende partij is eigenaar van een perceel, gelegen Maaltekouter 2, te 9051 Gent, en kadastraal bekend als sectie A, nr. 299/m, waarop zij een woonwarenhuis exploiteert. Dit perceel maakt deel uit van de ‘The Loop’-site. Meer bepaald gaat het om veld 15 van de site. Daarnaast beschikt de

van de wegen (hierna: de beslissing over de zaak van de wegen van 25 september 2014).

3.4. Op 20 oktober 2014 keurt de gemeenteraad van de stad Gent de zaak van de wegen goed met voorwaarden en lasten.

3.5. Op 20 november 2014 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

3.6. De Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) vernietigt de voormelde stedenbouwkundige vergunning met zijn arrest nr. RvVb/A/1718/1210 van 28 augustus 2018 op grond van een ontoereikende motivering met betrekking tot de project-milieueffectrapportscreening. De RvVb beveelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement RWO, afdeling Oost-Vlaanderen, om “binnen een vervalttermijn van 4 maanden vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest, een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomende partij”.

3.7. Naar aanleiding van deze vernietiging vult de GBTL haar vergunningsaanvraag aan met nieuwe plannen.

3.8. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 12 augustus 2019 tot en met 11 september 2019 over de aldus aangepaste vergunningsaanvraag wordt georganiseerd, worden vijf bezwaren ingediend, onder meer door de verzoekende partij.

3.9. De dienst Stedenbouw en Ruimtelijke planning van de stad Gent adviseert naar aanleiding van de aangepaste vergunningsaanvraag als volgt:

“Voorliggende aanvraag en tweede advies betreft een herneming van de aanvraag 2014/70137 waarvoor in de bijzondere procedure een stedenbouwkundige vergunning werd verleend door Ruimte Vlaanderen (heden Departement Omgeving) op 20/11/2014. Deze aanvraag werd voorwaardelijk gunstig geadviseerd door het toenmalige College van Burgemeester en Schepenen (CBS) op 25/09/2014. De gemeenteraad heeft

op 20/10/2014 de zaak van de wegen goedgekeurd mits voorwaarden en lasten (2014-GR-00849).

In juli 2015 werd gestart met de werken zoals voorzien in de oorspronkelijke aanvraag 2014/70137. De werken zijn ondertussen grotendeels uitgevoerd. De voorlopige oplevering vond plaats op 09/02/2018.

De verleende vergunning werd echter vernietigd door de Raad voor Vergunningsbetwisting[en] op 28/08/2018 wegens een onvoldoende gemotiveerde project-MER-screeningsnota.

De aanvrager heeft naar aanleiding van de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning de oorspronkelijke aanvraag aangevuld met gewijzigde en nieuwe stukken. Departement Omgeving heeft op 18/06/2019 een tweede adviesaanvraag gesteld aan het CBS. Er wordt gevraagd, in tegenstelling tot de oorspronkelijke aanvraag, om een openbaar onderzoek te organiseren en de gemeenteraad dient een nieuwe beslissing te nemen over de zaak van de wegen.

3. Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

3.1. Overzicht voorliggende aanvraag - gewijzigde en toegevoegde dossierstukken

De nieuwe en aangepaste stukken verschillen grondig van de oorspronkelijk[e] aanvraag van 2014. Het grootste deel werd reeds uitgevoerd waardoor het onderwerp van de aanvraag hierdoor feitelijk een regularisatie-aanvraag wordt. Het projectgebied werd ook uitgebreid.

[...]

Geplande toestand

[...]

Volgende niet-uitgevoerde handelingen zijn opgenomen in de nieuwe plannen en worden dus bijkomende aangevraagd :

- De bestaande wegenis naast de ringweg wordt uitgebroken. De volledige zone wordt vereffend en er wordt waterdoorlatende verharding voorzien met een afwatering naar de toegangspoort van het gronddepot Floraliën.
- Er wordt een volwaardige zuidoostelijke uitrit voorzien voor velden 9/10
- zone 8 (Flanders expo).

Wijzigingen in de motivatienota

De motivatienota en de project-MER-screeningsnota werd uitgebreid en geactualiseerd. Verder is er een verduidelijking van de mobiliteitsstromen naar de diverse aanpalende ontwikkelingsvelden toegevoegd. Deze wijzigingen zijn bedoeld om tegemoet te komen aan het vernietigingsarrest.

Beperking van de adviesverlening

De wijzigingen in de aanvraag zijn van die omvang en aard dat deze niet meer als beperkte planaanpassingen kunnen worden beschouwd:

[...]

Op basis van bovenstaande vaststellingen wordt geconcludeerd dat de gewijzigde plannen eigenlijk een wijziging van het voorwerp van de aanvraag impliceren en niet louter een aanvulling naar aanleiding van het vernietigingsarrest of kleine aanpassingen naar aanleiding van adviezen en dergelijke. Deze grondige planaanpassingen zijn niet te vatten onder de mogelijkheden die art. 4.3.1. VCRO – nog van toepassing op deze aanvraag

– voorziet om via bijzondere voorwaarden toch beperkte planaanpassingen toe te laten.

Gelet op de onduidelijkheden, zal dit advies zich bijgevolg dan ook beperken tot hetgeen oorspronkelijk werd aangevraagd in 2014, aangezien de beoordeling van de nieuwe en aangepaste stukken niet grondig kan gebeuren. De ondertussen vergunde onderdelen 2016/04232, 2016/04215 en OMV_2018067689 die de aanvraag (deels) overlappen worden ook niet meer beoordeeld. Dit is reeds gebeurd in de betreffende vergunningsprocedure. De uitgebreide motiveringsnota 2019 dient enkel ter kennisname.[...].”

In antwoord op het bezwaar van de verzoekende partij, waarin aangevoerd wordt dat de wijziging van de aangevraagde stukken niet mogelijk is tijdens de procedure, overweegt de dienst Stedenbouw en Ruimtelijke planning in haar advies:

“Het bezwaar wordt gevolgd. De wijzigingen in de aanvraag zijn van zo’n omvang en aard dat deze niet meer als een beperkte planaanpassing kunnen worden beschouwd. De nieuwe plannen bevatten bovendien onduidelijkheden en zijn moeilijk te beoordelen. Bijgevolg beperkt het collegeadvies zich tot de beoordeling van hetgeen oorspronkelijk werd aangevraagd in 2014, aangezien de beoordeling van de nieuwe en aangepast[e] stukken niet grondig kan gebeuren. De ondertussen vergunde onderdelen 2016/04232, 2016/04215 en OMV_2018067689 die de aanvraag (deels) overlappen worden ook niet meer beoordeeld. Dit is reeds gebeurd in de betreffende vergunningsprocedures. De uitgebreide motivatienota 2019 dient enkel ter kennisname.

[...]

11. Conclusie

De aanvraag om stedenbouwkundige vergunning wordt beslist door de Vlaamse Regering of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar (art. 4.7.26 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). Mits naleving van onderstaande bijzondere voorwaarde(n), wordt de aanvraag gunstig geadviseerd.

Dit advies heeft wel betrekking op de plannen horende bij de oorspronkelijke vergunningsaanvraag en neemt abstractie van de gewijzigde plannen die na het vernietigingsarrest aan het dossier werden toegevoegd.[...].”

3.10. De gemeenteraad keurt met het bestreden besluit van 18 november 2019 de zaak van de wegen goed “zoals ontworpen op de vergunningsaanvraag 2014/70137”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij steunt zich in haar verzoekschrift, wat haar belang betreft, op haar hoedanigheid van eigenaar van een perceel in de onmiddellijke nabijheid van de geviseerde wegenis. Bovendien beperkt en bemoeilijkt de wegenis de bestaande toegangsmogelijkheden tot de IKEA-site, zodat de bestreden beslissing voor haar rechtstreeks nadelig is.

4.2. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord verzoeksters belang. Wordt niet betwist dat de loutere hoedanigheid van eigenaar van een terrein dat voor zijn ontsluiting is aangewezen op de wegenis die het voorwerp uitmaakt van de bestreden akte op zich volstaat als belang om tegen die akte op te komen, de elementen die de verzoekende partij aanvoert ter ondersteuning van haar belang kunnen niet in aanmerking genomen worden.

4.3. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat de verwerende partij zelf aangeeft dat haar hoedanigheid van eigenaar van een perceel in de onmiddellijke nabijheid van de nieuwe wegenis volstaat om haar belang te aanvaarden en dat alle overige elementen dan ook niet ter zake doen.

4.4. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie verzoekers belang bijkomend in vraag op grond van het gegeven dat de vernietiging van de bestreden akte “[i]n werkelijkheid leidt [...] tot het herleven van de initiële goedkeuringsbeslissing dd. 20 oktober 2014”.

4.5. De verzoekende partij doet in haar laatste memorie gelden dat deze laatste ontvankelijkheidsexceptie laattijdig is. Zij wijst er verder op dat de bestreden beslissing geen louter bevestigende beslissing uitmaakt ten aanzien van de beslissing van 25 september 2014, zodat “de bestreden beslissing wel degelijk aanvechtbaar [is]”.

Beoordeling

5.1. Niet betwist wordt dat de verzoekende partij eigenaar en exploitant is van een IKEA-woonwarenhuis in de onmiddellijke omgeving van de wegenis waarop het bestreden besluit betrekking heeft. Verder blijkt deze wegenis invloed te hebben op de toegankelijkheid tot verzoekers eigendom. Zij doet derhalve blijken van het rechtens vereiste belang bij de vernietiging van het bestreden besluit.

5.2. Het bestreden besluit, reglementair van aard zijnde, behelst een nieuwe wilsuiking. Zijn vernietiging opent voor de verzoekende partij de kans op het verkrijgen van een voor haar gunstigere beslissing.

5.3. De excepties zijn ongegrond.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van “artikel 4.2.25 en 4.7.26 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening [hierna: VCRO], artikel 3 en 10 van het Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging [hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000] en het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij bekritiseert dat de gemeenteraad enkel heeft beoordeeld hetgeen oorspronkelijk in 2014 werd aangevraagd. Dit terwijl voorafgaand aan de gemeenteraadsbeslissing omtrent de zaak der wegen een openbaar onderzoek op basis van het aangepaste aanvraagdossier werd georganiseerd. De gemeenteraad diende een beoordeling van de zaak der wegen te maken op basis van het aanvraagdossier dat aan het openbaar onderzoek is onderworpen. Door dit niet te

doen werd het openbaar onderzoek miskend. De gemeenteraad die overeenkomstig artikel 4.2.25 VCRO een beslissing neemt over de zaak van de wegen is enkel gevat “door een dossier zoals dat door de aanvrager is ingediend, en [kan] niet tegen de wens van de aanvrager [...] terugkeren naar een aanvraag die niet langer door de aanvrager is gesteund”.

6.2. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord verzoeksters belang bij het middel, nu zij verzoeksters bezwaar is bijgefallen. Geen van de argumenten die de verzoekende partij opwerpt, raakt de draagwijdte van de beslissing of de bevoegdheid van de gemeenteraad. Evenmin werd de verzoekende partij een waarborg ontnomen. Daarnaast stelt de verwerende partij dat het vereiste van een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen enkel van belang kan zijn om de wettigheid van de stedenbouwkundige vergunning te beoordelen.

Verder stelt zij dat de overgangsbepaling van artikel 393, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: het omgevingsvergunningsdecreet), als dusdanig niet van toepassing is op een beslissing over de zaak der wegen. Het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 is opgeheven. Een middel dat steunt op de schending van opgeheven bepalingen is onontvankelijk.

De verwerende partij betoogt dat het voorwerp van een vergunningsaanvraag mogelijk bepaald wordt door de aanvrager, maar dit niet zover gaat dat de gemeenteraad enkel en alleen dit voorwerp in zijn besluitvorming zou mogen betrekken. Het is de gemeenteraad wel degelijk mogelijk om het voorwerp van de zaak der wegen om redenen van algemeen belang te “moduleren”, zelfs indien hij hiervoor “niet gevat” zou zijn.

Bovendien is het voorwerp van de beslissing van de gemeenteraad, dat een autonoom besluit is, niet onlosmakelijk verbonden met dit van de beoogde vergunning. De gemeenteraad heeft zich niet uit te spreken over de vraag of de aangevraagde vergunning, al dan niet met schrapping van de wijzigende onderdelen of onder voorwaarden, kan worden goedgekeurd of

geweigerd. De kwestie of de gemeenteraad een beslissing heeft genomen over een achterhaalde aanvraag, is in eerste instantie een zaak waarover de vergunningsaanvrager standpunt dient in te nemen.

De verwerende partij stelt dat een bestuur na een vernietigingsarrest in de regel de procedure zal hernemen, ervan uitgaande dat de aanvrager alsnog een beslissing wenst over de initieel ingediende aanvraag. De aanvrager heeft te dezen weliswaar bijkomende stukken ingediend, doch zonder te verduidelijken dat enkel een beslissing over de gewijzigde aanvraag zou mogen genomen worden. Het is dus allerm minst voor de hand liggend dat het initieel aanvraagdossier achterhaald zou zijn. De gemeenteraad heeft over het bedoelde punt een gemotiveerd standpunt ingenomen dat door de verzoekende partij niet wordt betwist.

6.3. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat hetgeen de gemeenteraad heeft beslist niet aan een openbaar onderzoek werd onderworpen. Zij heeft tijdens het openbaar onderzoek over de gewijzigde plannen nochtans aangebracht dat voor die plannen een nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag was vereist. Aan dit bezwaar wordt niet tegemoetgekomen door de bestreden beslissing op de oorspronkelijke plannen te steunen.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij meent, moet overeenkomstig artikel 393 van het omgevingsvergunningsdecreet een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning die is ingediend voor de datum van inwerkingtreding van dat decreet, behandeld worden volgens de regels die geldig waren op het tijdstip waarop de aanvraag is ingediend, waardoor het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 zonder meer van toepassing is en een openbaar onderzoek op grond van de artikelen 3 en 10 van dat besluit vereist was.

Wat de gegrondheid betreft, merkt de verzoekende partij op dat een gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen door een openbaar onderzoek diende te worden voorafgegaan. Het goedkeuren van een wegendossier dat op essentiële punten verschilt van het wegendossier dat aan het openbaar onderzoek is onderworpen, miskent de substantiële pleegvorm van het openbaar

onderzoek. Dat de verwerende partij zich niet in te laten heeft met de ruimtelijke ordening, zoals de verwerende partij poneert, doet niet ter zake. De opmerkingen van de verzoekende partij betreffen bij uitstek de zaak der wegen.

Beoordeling

7.1. Overeenkomstig artikel 393, eerste lid, van het omgevingsvergunningsdecreet wordt een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning die is ingediend vóór de datum van de inwerkingtreding van dit decreet op 23 februari 2017, behandeld op grond van de bepalingen die geldig waren op het tijdstip waarop de aanvraag is ingediend. Tot deze bepalingen behoren ook de regels met betrekking tot de chronologie en de procedure voor het nemen van een gemeenteraadsbesluit over de zaak der wegen. Dat een dergelijk besluit een autonome bevoegdheid van de gemeenteraad betreft, doet niet anders besluiten. De verwerende partij heeft zich beperkt tot een onderzoek van de zaak der wegen, zoals voorgesteld in de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning van 18 juni 2014, ten tijde waarvan onder meer het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 toepassing vond.

7.2. Het toepasselijke artikel 4.2.25 VCRO bepaalt:

“Als de vergunningsaanvraag wegeniswerken omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de vergunning kan worden verleend, neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag.”

Het toepasselijke artikel 4.7.26, § 4, 1°, VCRO luidt:

“in de door de Vlaamse Regering bepaalde gevallen [...] wordt de vergunningsaanvraag onderworpen aan een openbaar onderzoek, met inachtneming van de volgende regelingen: a) het openbaar onderzoek duurt dertig dagen [...], b) iedereen kan gedurende deze termijn schriftelijke of digitale opmerkingen en bezwaren indienen [...].”

Het toepasselijke artikel 3, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 bepaalt:

“De volgende aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning worden onderworpen aan een openbaar onderzoek:
[...] 2° het oprichten en wijzigen van infrastructuurwerken met een lengte van meer dan 200 meter [...].”

Artikel 10 van datzelfde besluit luidt:

“Als het een vergunningsaanvraag betreft die wegeniswerken omvat als vermeld in artikel 4.2.25 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, neemt de gemeenteraad een gemotiveerd besluit over de zaak van de wegen. De gemeenteraad neemt daarbij kennis van de ingediende bezwaren en opmerkingen.”

7.3. Daargelaten de vraag of de verwerende partij haar goedkeuring vermocht te verlenen aan de wegenis die in de oorspronkelijke vergunningsaanvraag werd voorgesteld, ofschoon inmiddels “een volledig geactualiseerde versie van de oorspronkelijke aanvraag 2014” met wijziging van de wegenis, werd ingediend, moet alleszins worden vastgesteld dat de wegenis zoals voorgesteld in de in 2014 ingediende vergunningsaanvraag – zonder rekening te houden met de aanpassingen van 2019 – niet aan een openbaar onderzoek werd onderworpen, zodat de substantiële pleegvorm van het openbaar onderzoek, zoals verwoord in artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000, dat voorschrijft dat de gemeenteraad [...] kennis [neemt] van de ingediende bezwaren en opmerkingen”, werd miskend. De verzoekende partij heeft haar gebeurlijke bezwaren met betrekking tot deze in het bestreden besluit goedgekeurde wegenis niet kenbaar kunnen maken. Zij heeft een evident belang bij het aanvoeren van deze wettigheidskritiek.

7.4. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Gent van 18 november 2019 tot goedkeuring onder voorwaarden en lasten van de zaak van de wegen, zoals ontworpen op de vergunningsaanvraag 2014/70137, werken en voorbereidende werken binnen

de tramlus en aansluitingen naar omliggende velden in het kader van het project ‘The Loop – fase 5’, gelegen te Henri Crombezlaan/Bovenhove/Derbystraat/Hélène Dutrieulaan, te 9051 Gent – Sint-Denijs-Westrem, met kadastrale omschrijving 25^{ste} afdeling, sectie A, nrs. 253/2, 239/c3, 253/f, 239/z2, 259/d3, 259/c3, 259/e3, 239/y2, 239/g2, 239/a3, 239/b3, 259/k3, 259/r en 210/h.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientwintig oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust