

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.414 van 26 mei 2025
in de zaak A. 241.381/VII-42.424**

In zake : de NV AJINOMOTO OMNICHEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Colin De Beir
kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
Pastorijstraat 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anne-Sophie Claus
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de NV VLAAMSE WATERWEG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sven Vernailen en Maarten Van Den Nieuwenhuijzen
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 1 maart 2024, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0405 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 25 januari 2024 in de zaak 2122-RvVb-0896-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 4 juni 2024.

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

De nv Vlaamse Waterweg heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 juni 2024. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft op 19 september 2024 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’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 mei 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip Stouthuysen, die *loco* advocaat Colin De Beir verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Anne-Sophie Claus, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Maarten Van Den Nieuwenhuijzen, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Met een besluit van 20 mei 2022 verleent de verwerende partij aan de tussenkomenende partij een omgevingsvergunning voor de realisatie van het “overstromingsgebied GGG Ham” gelegen langs de Schelde op het grondgebied van de gemeente Wetteren.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt het beroep dat de verzoekende partij heeft ingesteld tot vernietiging van het vergunningsbesluit van 20 mei 2022.

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.4.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de artikelen 1 en 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 ‘tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2 en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000), artikel 2.1, 36°, van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’ (hierna : onroerenderfgoeddecreet),

artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC) en artikel 149 van de Grondwet.

5. In het eerste onderdeel van het middel komt de verzoekende partij op tegen de beoordeling van het bestreden arrest dat -voor wat betreft de delen van het aangevraagde project die zich buiten het GRUP situeren- in de vergunningsbeslissing van 20 mei 2022 terecht wordt besloten dat de geplande reliëfwijzigingen en verhardingen in het valleigebied als “een aanhorigheid bij de dijk als lijninfrastructuur” conform artikel 3, § 1, 4° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 kunnen worden vergund. Zij viseert daarbij volgende motieven van het bestreden arrest:

“De verzoekende partij overtuigt de [RvVb] er niet van dat haar betoog in haar bezwaarschrift dermate relevant was dat de motivering in de bestreden beslissing niet kon volstaan. Dat betoog komt in essentie neer op hetzelfde betoog als ze voor de [RvVb] bracht: de vergunde reliëfwijzigingen zijn geen aanhorigheid bij de waterloop, maar een wezenlijk onderdeel van het overstromingsgebied waardoor artikel 3, § 1, 4° [van het besluit van 5 mei 2000] niet kan worden toegepast, en anderzijds dat artikel 3, § 2, 4° [van het besluit van 5 mei 2000] als enige van toepassing is.

Er blijkt uit de bestreden beslissing afdoende waarom de verwerende partij de verzoekende partij niet bijtreedt: de reliëfwijzigingen horen bij de dijk als lijninfrastructuur en niet bij de waterloop Boven-Zeeschelde waardoor artikel 3, § 1, 4° van toepassing is.”

De verzoekende partij voert aan dat daar tegenover staat dat:

“- artikel 2.1, 36° van het Onroerenderfgoeddecreet [...] nochtans het begrip “lijninfrastructuur en aanhorigheden” definieert als:

“het geheel van infrastructuur en haar omgeving bedoeld voor verkeer en vervoer van mensen, zaken en goederen en berichten. De lijninfrastructuur omvat autowegen, waterwegen en waterlopen, spoorwegen, luchthavens, havens, pijpleidingen, elektriciteitsleidingen, infrastructuur ten behoeve van telecommunicatie, leidingen voor het vervoer en de verdeling van aardgas, drinkwater en brandstoffen en leidingen voor het verzamelen en vervoeren van afval- en hemelwater. Onder aanhorigheden worden

- alle uitrusting, voorzieningen en infrastructuur verstaan die nodig of nuttig zijn voor het beheer en de exploitatie van de lijninfrastructuur”;
- derhalve dijken, in tegenstelling tot wat wordt geoordeeld in de bestreden uitspraak, niet als een ‘lijninfrastructuur’ kunnen worden beschouwd, en evenmin overstromingsgebieden^[...],
 - dit gegeven (dat de geplande dijk als een ‘lijninfrastructuur’ kan worden beschouwd) louter als ‘voor waar’ wordt aangenomen in de bestreden uitspraak om daaruit dan onmiddellijk te besluiten dat de vergunningverlener terecht toepassing heeft gemaakt van artikel 3, § 1, 4° [van het besluit van 5 mei 2000],
 - zowel de aanvrager van de omgevingsvergunning als de vergunningverlener door verwijzing naar artikel 2, 3° van het [besluit van 5 mei 2000] de werken zelf hebben bestempeld als werken van algemeen belang in het kader van de aanleg van een ‘overstromingsgebied’ en (dus) niet als werken die kaderen in functie van de aanleg van een lijninfrastructuurproject, en hiermee aldus zélf erkennen dat géén toepassing kan worden gemaakt van artikel 3, § 1, 4°, [van het besluit van 5 mei 2000],
 - de aanvrager van de omgevingsvergunning ook in diens verantwoordingsnota letterlijk en terecht heeft aangegeven dat de dijken als een ‘aanhorigheid’ bij de lijninfrastructuur (met name de waterloop Boven-Zeeschelde) dienen te worden beschouwd [...] en hiermee dus opnieuw zelf erkent dat een dijk op zich géén lijninfrastructuur is én dus géén toepassing kan worden gemaakt van artikel 3, § 1, 4° [van het besluit van 5 mei 2000].”

De verzoekende partij besluit dat de RvVb uitgaat van een verkeerde lezing van artikel 3, § 1, 4° [van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000], en dan ook dat artikel schendt.

6. In het tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij aan dat de RvVb zichzelf tegenspreekt in het bestreden arrest, door enerzijds eerst te stellen dat de geplande werken (reliëfwijzigingen en verhardingen in valleigebied volgens het gewestplan) een aanhorigheid uitmaken bij de aanleg van een dijk als lijninfrastructuur waardoor toepassing kan gemaakt worden van artikel 3, § 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000, en anderzijds verder in het arrest te stellen dat “een klein deel van de werken noodzakelijk om het overstromingsgebied aan te leggen, buiten het werkingsgebied van het GRUP valt”. Met die laatste vaststelling erkent de RvVb volgens de verzoekende partij dat

de geplande werken, gelegen buiten het toepassingsgebied van het GRUP (zijnde de reliëfwijzigingen en verhardingen in valleigebied volgens het gewestplan), als een aanhorigheid bij de aanleg van een overstromingsgebied (en niet bij de aanleg van een dijk als lijninfrastructuur) dienen te worden beschouwd, zodat *a fortiori* géén toepassing kan worden gemaakt van artikel 3, § 1, 4° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000. De verzoekende partij besluit dat het arrest tegenstrijdig is gemotiveerd, zodat het artikel 32 DBRC en artikel 149 van de Grondwet schendt.

Beoordeling

7. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

De verzoekende partij zet niet uiteen hoe het bestreden arrest artikel 4.4.7 VCRO en artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 schendt, zodat het middel niet ontvankelijk is in zoverre het de schending van die bepalingen aanvoert.

8. De in het eerste onderdeel van het middel gevoerde kritiek dat een dijk geen “lijninfrastructuur” is in de zin van artikel 2.1, 36°, van het onroerenderfgoeddecreet, zodat de aangevraagde reliëfwijzigingen en verhardingen die zich in valleigebied situeren niet kunnen beschouwd worden als aanhorigheden bij een lijninfrastructuur in de zin van artikel 3, § 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000, werd niet aan de RvVb

voorgelegd, zodat deze kritiek niet voor het eerst in graad van cassatie kan worden aangevoerd.

Het eerste onderdeel van het middel is niet ontvankelijk.

9. De in artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

Met de vaststelling dat “een klein deel van de werken noodzakelijk om het overstromingsgebied aan te leggen, buiten het werkingsgebied van het GRUP valt” oordeelt de RvVb niet dat de geplande werken die buiten het toepassingsgebied van het GRUP vallen, niet beschouwd kunnen worden als een aanhorigheid bij de aanleg van een dijk als lijninfrastructuur. Het bestreden arrest verduidelijkt in dit verband immers : “Het gaat niet op om voor het beoordelen van de beperkte ruimtelijke impact van de werken in de zin van artikel 4.4.7, §2 VCRO te kijken naar de ruimtelijke impact van het hele overstromingsgebied: enkel een stukje van de werken ligt buiten het GRUP en enkel voor dat deeltje van de werken moet de ruimtelijk beperkte impact nagegaan worden op de bestemmingen die buiten het GRUP liggen”.

De aangevoerde tegenstrijdigheid in de motieven mist aldus feitelijke grondslag, zodat het tweede onderdeel van het middel ongegrond is.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 74, gelezen in samenhang met artikel 71, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningsdecreet).

11. In het eerste onderdeel van het middel komt de verzoekende partij op tegen de beoordeling van de RvVb dat de voorwaarde die wordt opgelegd door artikel 4, § 1, 2°, van de omgevingsvergunning van 20 mei 2022 niet behoort tot de in artikel 74 van het omgevingsvergunningsdecreet opgesomde vereisten, maar deel uitmaakt van de beoordeling over de goede ruimtelijke ordening, waarvan het criterium ‘hinder’ deel uitmaakt.

De verzoekende partij brengt hiertegen in dat de voorwaarde die wordt opgelegd onder artikel 4, § 1, 2°, van de omgevingsvergunning, wel degelijk “gevat” wordt door artikel 74, gelezen in samenhang met artikel 71, van het omgevingsvergunningsdecreet. De bedoelde voorwaarde luidt:

“De omgevingsvergunning wordt verleend onder de volgende voorwaarden en/of lasten die moeten nageleefd worden:

§1. Met betrekking tot de stedenbouwkundige handelingen:

(...)

2. Er wordt in het gebied een monitoring opgezet om de aanwezigheid van knijtenpopulaties op te volgen, volgens de best beschikbare technieken. Indien er een knijtenproblematiek ontstaat, wordt een hoger waterpeil ingesteld.”

De verzoekende partij merkt daarbij op dat de termen ‘voorwaarden’ en ‘lasten’ die in dit artikel 4 worden gebruikt, ook de termen zijn die letterlijk worden gebruikt in de artikelen 71 en volgende van het omgevingsvergunningsdecreet, en dat het bestreden arrest ook zelf artikel 4, § 1, 2°, van de omgevingsvergunning letterlijk benoemt als ‘vergunningsvoorwaarde’.

12. Het tweede onderdeel van het middel komt op tegen de beoordeling van de RvVb dat de voorwaarde die wordt opgelegd onder artikel 4, § 1, 2°, van de omgevingsvergunning van 20 mei 2022, voldoende precies is geformuleerd (zoals vereist door artikel 74 van het omgevingsvergunningsdecreet), en dan meer specifiek wat het aspect ‘monitoring volgens de best beschikbare technieken’ betreft.

De verzoekende partij brengt hiertegen in dat het haar volstrekt onduidelijk is, en dat het bestreden arrest niet verduidelijkt, wat precies onder ‘best beschikbare technieken’ moet worden verstaan, zodat de voorwaarde van ‘monitoring volgens best beschikbare technieken’ onvoldoende precies is.

Beoordeling

13. Artikel 71 van het omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat de vergunningverlenende overheid voorwaarden kan verbinden aan de uitvoering van stedenbouwkundige handelingen.

Artikel 74 van het omgevingsvergunningsdecreet luidt:

“Alle voorwaarden zijn voldoende precies en redelijk in verhouding tot het vergunde project.
Ze kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager, bouwheer, gebruiker of exploitant.”

14. Met de in het eerste onderdeel van het middel ontwikkelde kritiek viseert de verzoekende partij volgende overwegingen van het bestreden arrest :

“Waar de verzoekende partij de effectiviteit van de voorwaarde [van artikel 4, § 1, 2°, van de omgevingsvergunning van 20 mei 2022] betwist, waarbij ze betwijfelt of daarmee de knijtenplaag vermeden kan worden of onder controle kan worden gehouden, valt niet in te zien hoe dit betoog kadert in de schending van artikel 74 Omgevingsvergunningsdecreet, wat in essentie de plicht voor de verwerende partij inhoudt om onder meer *precieze* vergunningsvoorwaarden op te leggen die geen verdere beoordeling veronderstellen noch een beoordelingsruimte mogen laten aan de vergunninghouder.

De effectiviteit van de voorwaarde, en dus de vraag of de verwerende partij kon oordelen dat de knijtenhinder met deze voorwaarden, al dan niet in combinatie met andere voorwaarden, tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt, behoort niet tot de in artikel 74 Omgevingsvergunningsdecreet opgesomde vereisten, maar maakt deel uit van de beoordeling over de goede ruimtelijke ordening, waarvan het criterium ‘hinder’ deel uitmaakt.”

Met deze beoordeling beslist de RvVb niet dat de in artikel 4, § 1, 2°, van de omgevingsvergunning van 20 mei 2022 opgenomen voorwaarde, geen voorwaarde is in de zin van de artikelen 71 en 74 van het omgevingsvergunningsdecreet. Het bestreden arrest oordeelt enkel dat de kritiek van de verzoekende partij over de effectiviteit van deze vergunningsvoorwaarde niet kan leiden tot een schending van artikel 74 van het omgevingsvergunningsdecreet.

Het eerste onderdeel van het middel berust aldus op een verkeerde lezing van het bestreden arrest, en is bijgevolg ongegrond.

15. De RvVb overweegt:

“De bestreden beslissing verwijst uitdrukkelijk naar een monitoring “volgens de best beschikbare technieken”, zodat de aanvrager geenszins over een verregaande vrijheid beschikt. Zoals de verwerende partij terecht

antwoordt, zou het strikt en exact vastleggen van het ‘waar’, ‘wanneer’ en ‘hoe’, te ver leiden. De wetenschappelijke en technische vereisten worden bepaald door de [best beschikbare technieken], wat kan volstaan. De verzoekende partij betwist op zich ook niet dat er dienaangaande [best beschikbare technieken] bestaan. Uit het dossier blijkt dat de tussenkomende partij ruime ervaring heeft met het beheersen van knijtenplagen in andere gebieden onder haar beheer. Als ze de [best beschikbare technieken] ter zake al niet zelf ontwikkeld heeft, is ze er in elk geval wel van op de hoogte. Bovendien zou het exact vastleggen van de aanpak verdere evoluties in de kennis en techniek voor een goede aanpak belemmeren. Het overstromingsgebied zal immers decennialang in gebruik zijn.”

Met deze beoordeling verantwoordt de RvVb naar recht zijn beslissing dat de in de vergunningsvoorwaarde gestelde eis van de “monitoring volgens de best beschikbare technieken” voldoende precies is geformuleerd zoals wordt vereist door artikel 74 van het omgevingsvergunningsdecreet.

Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

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, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig mei tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Peter Sourbron