

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 6 maart 2018 met nummer RvVb/A/1718/0613  
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0550/A

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het departement RUIMTELIJKE ORDENING, WOONBELEID en ONROEREND ERFGOED  vertegenwoordigd door advocaat Paul AERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Coupure 5
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>  vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 25 april 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 25 februari 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruibeke van 1 september 2015 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een kantine voor visclub "De schubkarper", het aanleggen van een parking en het overwelfen van een gracht op de percelen gelegen te 9150 Rupelmonde (Kruibeke), Kleine Gaanweg zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie A, nummers 0427, 0428A, 0429 en 0430.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 14 november 2017.

Advocaat Paul AERTS voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn

toegepast. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

### III. FEITEN

De aanvrager dient op 21 april 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruibeke een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het bouwen van een kantine voor visclub “De Schubkarper”, het aanleggen van een parking en het overwelden van een gracht (6m)” op de percelen gelegen te 9150 Rupelmonde, Kleine Gaanweg zn.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘St. Niklaas-Lokeren’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978 in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘Gecontroleerd Overstromingsgebied met Natuurverwevingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde’, goedgekeurd op 16 januari 2004.

De percelen liggen ook binnen het Habitatrichtlijngebied ‘Schelde en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent’ en in het vogelrichtlijngebied ‘Durme en middenloop van de Schelde’

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 26 mei 2015 tot en met 25 juni 2015, worden drie bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 30 juni 2015 ongunstig:

“...

#### **Bespreking passende beoordeling**

*Het project is gelegen in habitat- en vogelrichtlijngebied. Om de effecten te begroten op de instandhoudingsdoelstellingen van het habitatrichtlijngebied is omzendbrief LNE/2015/01 de leidraad. De omzendbrief werd opgemaakt naar aanleiding van de besluiten van de Vlaamse Regering van 23 april 2014 waarbij de instandhoudingsdoelstellingen werden vastgesteld voor de speciale beschermingszones. De vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen betekent dat ook de te realiseren oppervlakte-doelstellingen mee in overweging genomen moeten worden. Voor wat betreft de Europees te beschermen habitats gebeurt dat door middel van zoekzones. De zoekzone is de zone die per Europees te beschermen soort en per Europees te beschermen habitat de perimeter aangeeft die gevrijwaard wordt met het oog op het optimaal plaatsen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken speciale beschermingszone.*

*Het project is gesitueerd in de voorlopige zoekzone voor habitattypen 6430 (voedselrijke zoomvormende ruigten van het laagland, en van de montane en alpiene zones). Het terrein is momenteel een verruigd grasland dat geleidelijk overgaat naar een ruigte met riet langs de gracht en de natuurlijke poel. De vegetatie leunt aan bij het habitattypen 6430.*

*De zoekzones worden regelmatig aangepast naarmate doelen geplaatst en verankerd worden in de habitatrichtlijngebieden. De eerste aanpassingen worden verwacht in de loop van juli-september waarna de mogelijkheid bestaat dat de zone waar de vijver gepland wordt zich niet meer in zoekzone bevindt.*

*Deze aanvraag moet samen gezien worden met de aanvraag voor de aanleg van een visvijver, die momenteel geweigerd is door Ruimte Vlaanderen. De effecten moeten*

*volgens artikel 36ter §3 van het natuurdecreet cumulatief begroot worden. De aanvragen zijn gericht op wedstrijdvisserij in clubverband. De kantine heeft 60 zitplaatsen en een bar. Er worden 61 parkeerplaatsen voorzien. Op wedstrijddagen komen er gelijktijdig veel recreanten en naast de wedstrijden zijn nevenactiviteiten te verwachten.*

*In de aanvraag is naast het ontwerp en de beschrijvende nota te weinig informatie opgenomen. Er is geen motivatie opgenomen omtrent het aantal parkeerplaatsen of de grootte van de kantine. De initiatiefnemer heeft geen passende beoordeling opgemaakt. De dynamiek die de nieuwe kantine gaat genereren is niet ingeschat. Het is ook niet duidelijk of aan de exploitatie een huishoudelijk reglement is gekoppeld om bijvoorbeeld feesten (geluids- en lichteffecten) uit te sluiten. Zonder bijkomende toelichting onder de vorm van een passende beoordeling kan niet uitgesloten worden dat het voorliggende dossier een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone betekent.*

*De passende beoordeling moet alle nodige gegevens bevatten om de overheden die over de vergunningsplichtige activiteit, het plan of programma moeten adviseren en beslissen, toe te laten dit met volle kennis van zaken te doen.*

### **Bespreking stedenbouwkundige vergunning**

*Deze aanvraag moet samen gezien worden met de aanvraag voor een visvijver, die momenteel geweigerd is door Ruimte Vlaanderen. Het agentschap voor Natuur en Bos heeft tijdens de procedure voor de aanleg van de visvijver geen officieel advies kunnen geven.*

*Het Agentschap voor Natuur en Bos vindt het raadzaam pas een beslissing te nemen in dit dossier nadat Ruimte Vlaanderen heeft bepaald onder welke voorwaarden de aanvraag wel past binnen de voorschriften van het RUP.*

### **Conclusie**

*Het Agentschap voor Natuur en Bos beschikt op basis van voorliggend dossier over onvoldoende informatie zodat een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone niet met zekerheid kan uitgesloten worden. Gelet op het voorzorgsbeginsel en artikel 36ter, §4 van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21.10.1997 kan de vergunning niet verleend worden.*

*...*

De gemeentelijke milieudienst adviseert op 11 augustus 2015 ongunstig:

*“...*

*Gelet op de gewestelijke stedenbouwkundige verordening van 5 juli 2013 inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater;*

*Gelet op de aanstiplijst voor de controle op de gewestelijke stedenbouwkundige verordening water;*

*Gelet op de aanvraag voor het bouwen van een kantine voor visclub, aanleggen parking (61 plaatsen) en overwelden van gracht (6m);*

*Gelet op het dossier van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning waarin staat dat de verharde oppervlakte uitgevoerd worden met een infiltreerbare fundering en het hemelwater op eigen terrein op natuurlijke wijze kan infiltreren, waardoor voor wat betreft de verharde oppervlakten is voldaan aan de stedenbouwkundige verordening hemelwater;*

*Gelet op het dossier van de aanvraag waarin staat dat de dakoppervlakte van 170, 31 m<sup>2</sup> volledig bestaat uit een groendak dat aangesloten is op een infiltratiebekken van 2400 liter en een oppervlakte van 4,32 m<sup>2</sup>, met overloop naar natuurlijke vijver, waardoor hiermee ook voldaan is aan de stedenbouwkundige verordening hemelwater;*

*Gelet op de aanvraag voor de visvijver, die momenteel geweigerd is door Ruimte Vlaanderen;*

*Gelet op de aanvraag voor 60 zitplaatsen en een bar en 61 parkeerplaatsen, er is in de aanvraag niet gemotiveerd waarom dit aantal parkeerplaatsen en zitplaatsen nodig is; er is eveneens niet omschreven welke activiteiten zullen doorgaan in deze kantine (elektronisch versterkte muziek, tot welk geluidsniveau?);*

*Overwegende dat het daarom aangewezen is om pas een beslissing te nemen als deze bijkomende informatie is verstrekt en als er duidelijkheid is betreffende de voorwaarden waaronder de vijver kan vergund worden;*

*Advies: de milieudienst verleent ongunstig advies  
...*

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 28 augustus 2015 ongunstig:

*“...*

#### **openbaar onderzoek**

*De aanvraag werd openbaar gemaakt van 26/05/2015 tot en met 25/06/2015 volgens de regels vermeld in het uitvoeringsbesluit betreffende openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen. Er werden 3 bezwaarschriften ingediend. Deze bezwaarschriften handelen over:*

- Cafetaria en parking horen niet thuis in een agrarisch of natuurgebied;*
- Voorgenoemde percelen werden onteigend met als doel te fungeren als overstromingsgebied. Een cafetaria en parking stroken niet met het doel waarvoor deze percelen werden onteigend;*
- De percelen worden actueel gebruikt voor een beperkte landbouwexploitatie ingevolge de afgesloten beheersovereenkomst;*
- De aanvrager is geen eigenaar van de percelen.*

#### **beoordeling van het openbaar onderzoek**

*De gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar neemt omtrent de ingediende bezwaarschriften het volgende standpunt in:*

- De functie horeca — clubhuis zijn inderdaad niet verenigbaar met de geldende voorschriften van het Gewestelijk RUP "Gecontroleerd Overstromingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde".
  - *Dit bezwaar kan worden bijgetreden.**

- De functie horeca — clubhuis zijn inderdaad niet verenigbaar met de geldende voorschriften van het Gewestelijk RUP "Gecontroleerd Overstromingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde".
  - Dit bezwaar kan worden bijgetreden.
- Overeenkomstig art. 4.2.22, §1 VCRO hebben vergunningen een zakelijk karakter. Zij worden verleend onder voorbehoud van de op het onroerend goed betrokken burgerlijke rechten.
  - Dit bezwaar kan niet worden bijgetreden.
- Overeenkomstig art. 4.2.22, §1 VCRO hebben vergunningen een zakelijk karakter. Zij worden verleend onder voorbehoud van de op het onroerend goed betrokken burgerlijke rechten.
  - Dit bezwaar kan niet worden bijgetreden.

(...)

**toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, andere regelgeving en regels rond ontbossen**

De aanvraag is principieel in strijd met de geldende voorschriften, vermits een kantine visclub niet op de gelimiteerde lijst van functies voorkomt.

**toetsing aan de goede ruimtelijke ordening**

beschrijving van de bouwplaats de omgeving en de aanvraag (+ eventueel historiek)

De percelen zijn onbebouwde weilanden, gelegen in het Gecontroleerd Overstromingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde.

De huidige aanvraag betreft het bouwen van een kantine voor visclub "De Schubkarper", aanleggen van parking en overwelfen van gracht (6,00m).

verenigbaarheid met andere voorschriften (zoals monumenten en landschappen, wegen, natuurwetgeving, ...)

De percelen zijn gelegen in het Habitatrichtlijngebied 'Schelde en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent' en in het vogelrichtlijngebied 'Durme en middenloop van de Schelde'.

**beoordeling van de goede plaatselijke aanleg**

De huidige aanvraag betreft het bouwen van een kantine en bijhorende parkeer gelegenheid voor 61 wagens in het gecontroleerd overstromingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde.

Het oprichten van de kantine is strijdig met de bestemming "Gebied voor waterbeheersing" waardoor deze aanvraag niet in aanmerking komt voor een stedenbouwkundige vergunning.

Naast het juridisch aspect, dient elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning beoordeeld in functie van de goede ruimtelijke ordening.

Voor het betrokken terrein gelden geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften opgelegd door een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling zodat bij de beoordeling naar de inpasbaarheid en verenigbaarheid met het Gecontroleerd Overstromingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde geen concrete normen of verplichtingen kunnen worden gehanteerd. Bijgevolg zijn de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving van het betrokken terrein doorslaggevend.

De percelen liggen in een landelijke, groene omgeving. Bij de bouw van de kantine werd hiermee rekening gehouden. Het bouwvolume is beperkt in hoogte (min 3,10m — max 4,15m) en wordt bekleed met verticale houten bekleding. De natuurlijke materialen zorgen voor een mooie integratie binnen het overstromingsgebied. Voor de omgevingsaanleg is geopteerd voor bolle kasseien en grasdallen waardoor het hemelwater op eigen terrein kan infiltreren. Rondom de parkeergelegenheden wordt een groenzone aangelegd.

Echter kan deze viskantine niet losgekoppeld worden van de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de visvijver. De stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van deze visvijver werd geweigerd (ref 8.00/46013/181.19) waardoor ook de aanleg van deze visclub niet vergunbaar is.

**Advies en eventueel voorstel van voorwaarden**

**ONGUNSTIG**, de gevraagde stedenbouwkundige handelingen komen niet voor vergunning in aanmerking omdat ze niet in overeenstemming zijn met de geldende bestemmingsvoorschriften van het gewestelijk RUP.

...

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 1 september 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager. Het college beslist:

“...

**Advies gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar**

Het college van burgemeester en schepenen heeft kennis genomen van het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, uitgebracht op 28/08/2015. Het advies is ONGUNSTIG.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft volgende elementen aangewezen om te worden opgenomen in voorliggende beslissing:

(...)

**Openbaar onderzoek**

De aanvraag werd openbaar gemaakt van 27/05/2015 tot 26/06/2015 volgens de regels vermeld in het uitvoeringsbesluit betreffende openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen. Er werden 3 bezwaarschriften ingediend.

Het college van Burgemeester en Schepenen neemt omtrent deze bezwaarschriften het volgende standpunt in:

*Het College van burgemeester en schepenen kan zich niet vinden in de beoordeling van de stedenbouwkundige ambtenaar gelet op het volgende:*

*Overwegende dat het College van burgemeester en schepenen van oordeel is dat het bouwen van een viskantine past binnen de afspraken die destijds werden gemaakt om wat verdwijnt in de polder te compenseren in de zone errond;*

*Overwegende dat het College van burgemeester en schepenen van oordeel is dat deze viskantine past binnen de recreatiezone;*

*Overwegende dat het College van Burgemeester en schepenen van oordeel is dat sportvissen een laagdynamische functie is;*

*Overwegende dat het College van burgemeester en schepenen van oordeel is dat het bouwen van de kantine in functie van het afgraven van de dijk nu dient te gebeuren;*

***Het college van burgemeester en schepenen kan zich niet vinden in het advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar, gelet op volgende overwegingen:***

*Overwegende dat het College van burgemeester en schepenen van oordeel is dat het bouwen van een viskantine past binnen de afspraken die destijds werden gemaakt om wat verdwijnt in de polder te compenseren in de zone errond;*

*Overwegende dat het College van burgemeester en schepenen van oordeel is dat deze viskantine past binnen de recreatiezone;*

*Overwegende dat het College van Burgemeester en schepenen van oordeel is dat sportvissen een laagdynamische functie is;*

*Overwegende dat het College van burgemeester en schepenen van oordeel is dat het bouwen van de kantine in functie van het afgraven van de dijk nu dient te gebeuren;*

*Gelet op het voorgaande, meent het College van burgemeester en schepenen dat de aanvraag tot het bouwen van een viskantine wel degelijk in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, zodat kan worden vastgesteld dat de voorliggende aanvraag voor vergunning in aanmerking komt op voorwaarde dat*

- ***De stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de visvijver verleend wordt;***
- ***Een verduidelijking van de geplande activiteiten en bijhorende geluidsniveau's wordt doorgegeven.***

*...*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 26 oktober 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 13 januari 2016 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

*“ ...*

***Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project***

*Het goed situeert zich binnen de landelijke omgeving in de deelgemeente Rupelmonde. De bouwplaats is gelegen langsheen de Kleine Gaanweg, een voldoende uitgeruste gemeenteweg. De percelen zijn onbebouwde weilanden, gelegen in het Gecontroleerd*

*Overstromingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde. Het betreffende terrein heeft een totale oppervlakte van 15057m<sup>2</sup>.*

*Voorliggende aanvraag betreft het bouwen van een kantine voor de visclub “De Schubkarper”, het aanleggen van een parking en het overwelfen van een gracht (6m).*

*De kantine betreft een eenlaags gebouw, afgedekt met een lessenaarsdak (groendak) met een kroonlijsthoogte gaande van 4,15m naar 3,1m. Het gebouw heeft een breedte van 20,07m en een diepte van 8,48m (170m<sup>2</sup>). Rondom het gebouw is een verharding voorzien, en achteraan een terras met een oppervlakte van 70m<sup>2</sup>. In de kantine is een cafetaria met 60 zitplaatsen, een bar, een berging en sanitair ingericht.*

*Aan de straatzijde worden 61 parkeerplaatsen in grasdallen voorzien. De verharding tussen de parkeerplaatsen is voorzien in kasseien.*

*Op het plan staat ook een rechthoekige visvijver ingetekend die afzonderlijk aangevraagd werd op 10 maart 2015.*

#### Resultaten openbaar onderzoek

*Tijdens het openbaar onderzoek werden 3 bezwaarschriften ingediend.*

*(...)*

#### Argumentatie appellant

##### 1. De leidend ambtenaar ambtenaar

*De aanvraag tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de visvijver werd door de gewestelijke stedenbouwkundige vergunning op 15/06/2015 geweigerd om reden dat de rechthoekige vijver met plaats voor een 40-tal sportvissers niet als laagdynamische recreatie wordt beschouwd en er werd ook verwezen naar de aanvraag ingediend bij de gemeente voor de aanleg van de parking met 64 parkeerplaatsen en een kantine van 180m<sup>2</sup>.*

*Het agentschap voor Natuur en Bos bracht een ongunstig advies uit over de aanleg van de visvijver.*

*Een vergunning met de bijhorende voorwaarden afleveren voor het bouwen van een kantine met een parking bij een niet bestaande vergunde visvijver geeft geen zekerheid dat het effectief als kantine voor een visclub zal gebruikt worden; zonder een bestaande vergunde visvijver kan een autonome horecazaak met bijhorende parking ontstaan hetgeen totaal in strijd is met de geldende voorschriften van het gewestelijk rup. De aanvraag in kwestie werd ook niet gunstig beoordeeld door het agentschap voor Natuur en Bos. Het totale project kan, gelet op de oppervlakte van de kantine en de vijver, niet beschouwd worden als laagdynamische dagrecreatie.*

*Tevens is een deel van de parking gesitueerd in de zone waarvoor art 1 gecontroleerd overstromings- en natuurgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde niet te beschouwen als kleinschalige infrastructuur gericht op natuureducatie of recreatief medegebruik en aldus eveneens in strijd met de geldende stedenbouwkundige voorschriften.*

##### 2. De derde-beroepsinsteller



*De betreffende percelen worden momenteel door de derden gebruikt voor een beperkte landbouwexploitatie. De percelen liggen midden in het overstromingsgebied, zodat de aanvraag niet strookt met de bestemming van het gebied.*

*(...)*

#### *De natuurtoets*

*Artikel 16 van het Decreet natuurbehoud legt aan de overheid op er voor te zorgen dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door het verlenen van een vergunning.*

*De bouwplaats is op de biologische waarderingskaart aangeduid als Hr: verruigd grasland.*

*Artikel 36ter, §4 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, bepaalt dat de vergunning slechts mag worden toegestaan indien de uitvoering van de te vergunnen activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken en dat de bevoegde overheid er steeds zorg dient voor te dragen dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan. Indien een betekenisvolle aantasting mogelijk is, dient de vergunningsaanvraag luidens artikel 36ter, §3 onderworpen te worden aan een passende beoordeling. De vergunningsaanvrager is hiervoor verantwoordelijk.*

*Aangezien de te vergunnen activiteit niet onderworpen moet worden aan een milieueffectrapportage, moet - overeenkomstig artikel 36ter, §3 van voormeld decreet - het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud gevraagd worden.*

*Het Agentschap Natuur en Bos verstrekte op 30 juni 2015 een ongunstig advies wegens onvoldoende informatie zodat een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone niet met zekerheid kan uitgesloten worden.*

*Uit dit advies blijkt dat er een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het habitat- en vogelrichtlijngebied kan veroorzaakt worden. Een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de zone, is dus verplicht.*

*Er is geen passende beoordeling opgemaakt. De dynamiek die de nieuwe kantine gaat genereren is niet ingeschat. Er is geen motivatie opgenomen omtrent het aantal parkeerplaatsen of de grootte van de kantine. Het is ook niet duidelijk of aan de exploitatie een huishoudelijk reglement is gekoppeld om bijvoorbeeld feesten (geluids- en lichteffecten) uit te sluiten. Zonder bijkomende toelichting onder de vorm van een passende beoordeling kan niet uitgesloten worden dat het voorliggende dossier een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone betekent.*

#### *De juridische aspecten*

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestelijk RUP als meest recente en gedetailleerde plan.*

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestelijk RUP, zoals hoger omschreven, vermits een project van dergelijke omvang, gelet op de*

*oppervlakte van de kantine en de parking (en de apart aangevraagde vijver voor sportvissers), niet kan beschouwd worden als laagdynamische dagrecreatie. Het betreft hier een*

*Er is geen zekerheid dat de kantine effectief voor een visclub zal gebruikt worden. Zonder een bestaande vergunde visvijver kan een autonome horecazaak met bijhorende parking ontstaan, hetgeen totaal in strijd is met de geldende voorschriften van het gewestelijk RUP.*

*Daarenboven is een deel van de parking gesitueerd in de zone waarvoor art 1 “gecontroleerd overstromings- en natuurgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde” van toepassing is. Deze ruime parking, bestaande uit een rijweg in kasseien en parkeerplaatsen in grasdallen, is niet te beschouwen als kleinschalige infrastructuur gericht op recreatief medegebruik noch op natuureducatie en is dus eveneens in strijd met voormelde stedenbouwkundige voorschriften.*

*Het gevraagde valt niet binnen het toepassingsgebied van enige in de VCRO voorziene afwijkingsbepaling.*

#### *De goede ruimtelijke ordening*

*Gelet op bovenstaande onoverkomelijke legaliteitsbelemmeringen, waaruit ook blijkt dat de goede ruimtelijke ordening wordt geschaad, zijn verdere opportuniteitsafwegingen overbodig.*

#### *Conclusie*

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat de beroep voor inwilliging vatbaar zijn.*

*Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.*

*...*

Na de hoorzitting van 26 januari 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 25 februari 2016 ongegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden. De verwerende partij beslist:

*“ ...*

*Gelet op het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 13 januari 2016;*

*(...)*

### ***2. Motivering***

*(...)*

#### ***1.4 De natuurtoets***

*Artikel 16 van het Decreet natuurbehoud legt aan de overheid op er voor te zorgen dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door het verlenen van een vergunning.*

*De bouwplaats is op de biologische waarderingskaart aangeduid als Hr: verruigd grasland.*

*Artikel 36ter, §4 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, bepaalt dat de vergunning slechts mag worden toegestaan indien de uitvoering van de te vergunnen activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken en dat de*

*bevoegde overheid er steeds zorg dient voor te dragen dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan. Indien een betekenisvolle aantasting mogelijk is, dient de vergunningsaanvraag luidens artikel 36ter, §3 onderworpen te worden aan een passende beoordeling. De vergunningsaanvrager is hiervoor verantwoordelijk.*

*Aangezien de te vergunnen activiteit niet onderworpen moet worden aan een milieueffectrapportage, moet - overeenkomstig artikel 36ter, §3 van voormeld decreet - het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud gevraagd worden.*

*Het Agentschap Natuur en Bos verstrekke op 30 juni 2015 een ongunstig advies wegens onvoldoende informatie zodat een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone niet met zekerheid kan uitgesloten worden.*

*Uit dit advies blijkt dat er een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het habitat- en vogelrichtlijngebied kan veroorzaakt worden. Een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de zone, is dus verplicht.*

*Er is geen passende beoordeling opgemaakt. De dynamiek die de nieuwe kantine gaat genereren is niet ingeschat. Er is geen motivatie opgenomen omtrent het aantal parkeerplaatsen of de grootte van de kantine. Het is ook niet duidelijk of aan de exploitatie een huishoudelijk reglement is gekoppeld om bijvoorbeeld feesten (geluids- en lichteffecten) uit te sluiten. Zonder bijkomende toelichting onder de vorm van een passende beoordeling kan niet uitgesloten worden dat het voorliggende dossier een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone betekent.*

#### 1.5 De juridische aspecten

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestelijk RUP als meest recente en gedetailleerde plan.*

*De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestelijk RUP, zoals hoger omschreven. Voorliggend project, de realisatie van een kantine en parking (en de apart aangevraagde vijver voor sportvissers), kan beschouwd worden als laagdynamische dagrecreatie.*

*Er dient een koppeling voorzien te worden tussen hetgeen hier gevraagd wordt en het bekomen van een vergunning voor de vijver zelf.*

*Een deel van de parking is gesitueerd in de zone waarvoor art 1 “gecontroleerd overstromings- en natuurgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde” van toepassing is. Deze ruime parking, bestaande uit een rijweg in kasseien en parkeerplaatsen in grasdallen, is te beschouwen als kleinschalige infrastructuur gericht op recreatief medegebruik en is in overeenstemming met voormelde stedenbouwkundige voorschriften.*

#### 1.6 De goede ruimtelijke ordening

*Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden dat het bouwen van een viskantine past binnen de afspraken die destijds werden gemaakt om wat verdwijnt in de polder te compenseren in de zone errond, dat deze viskantine past binnen*

*de recreatiezone, dat sportvissen een laagdynamische functie is, dat het bouwen van de kantine in functie van het afgraven van de dijk nu dient te gebeuren, en dat de aanvraag tot het bouwen van een viskantine wel degelijk in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.*

*Het gevraagde zal resulteren in een verzorgd geheel van accommodatie en parkings in functie van deze laagdynamische activiteit.*

*Het gevraagde kadert binnen de randvoorwaarden die met alle betrokken instanties werden afgesproken om tot de realisatie van de potpolder in functie van het sigmaplan te komen.*

*Onder andere in samenspraak en met akkoord van W&Z werd de verplaatsing van deze visclub naar deze locatie bedongen.*

*Hierop nu alsnog terugkomen tast de rechtzekerheid van de gemaakte afspraken aan en zou dan ook niet getuigen van een behoorlijk bestuur.*

### Conclusie

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat de beroepen niet voor inwilliging vatbaar zijn.*

*Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarden zoals opgenomen in het bestreden besluit en mits naleving van het advies van de provinciale dienst Integraal Waterbeleid.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

De heer Ronny HEIRBAUT en mevrouw Brigitte HEYRMAN vorderen met een aangetekende brief van 18 april 2016 eveneens de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer 1516/RvVb/0530/A.

## **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

## **V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

### **A. Eerste middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 16 en van artikel 36ter, §3 en §4 van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk Milieu (hierna Decreet Natuurbehoud), van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna Motiveringswet), en van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij overweegt:

“ ...

*Artikel 16 van het decreet Natuurbehoud legt aan de overheid op ervoor te zorgen dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door het verlenen van een vergunning.*

*Artikel 36ter §4 van het Decreet Natuurbehoud bepaalt dat de vergunning slechts mag worden toegestaan indien de uitvoering van de te vergunnen activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Speciale Beschermingszone kan veroorzaken en dat de bevoegde overheid er steeds voor zorg dient te dragen dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Speciale Beschermingszone kan ontstaan. Indien een betekenisvolle aantasting mogelijk is, dient de vergunningsaanvraag luidens art. 36ter §3 onderworpen te worden aan een Passende Beoordeling.*

*Het terrein, waarop de bestreden vergunning betrekking heeft, is volgens bij het besluit van de Vlaamse Regering van 16 januari 2004 vastgestelde Gewestelijk RUP “Gecontroleerd Overstromingsgebied met Natuurverwevingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde” gelegen in een gebied voor waterbeheersing en de percelen sectie A nrs. 429-430 in een Gecontroleerd Overstromings- en Natuurgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde.*

*Het terrein ligt in het Habitatrichtlijngebied “Schelde en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent” en in het Vogelrichtlijngebied “Durme en Middenloop van de Schelde”.*

*Het Agentschap Natuur en Bos verstrekke op 30 juni 2015 een ongunstig advies wegens onvoldoende informatie zodat een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstelling van de Speciale Beschermingszone niet met zekerheid kan worden uitgesloten. Het ongunstige advies van het Agentschap Natuur en Bos wordt in het bestreden besluit geciteerd (p.4-5).*

*Op basis van dit ongunstig advies vervolgt verwerende partij in de bestreden beslissing: (...)*

*Niettegenstaande het ontbreken van een Passende Beoordeling wordt toch een stedenbouwkundige vergunning verleend. Nochtans wordt benadrukt dat een Passende Beoordeling noodzakelijk is.*

*Het is duidelijk dat de in het middel ingeroepen bepalingen door de bestreden beslissing worden miskend en geschonden. Minstens is de motivering tegenstrijdig te noemen en derhalve gebrekkig.*

*Ter naleving van de stedenbouwwetgeving mag men er op vertrouwen dat een zorgvuldige overheid alle feitelijke elementen van het dossier op correcte wijze toetst aan de bestaande regelgeving en deze regelgeving vervolgens op correcte wijze toepast.*

*Zonder enige bijkomende motivering wordt toch een stedenbouwkundige vergunning verleend, niettegenstaande in de bestreden beslissing zelf wordt benadrukt en erkend dat geen Passende Beoordeling werd opgemaakt en dat zonder bijkomende toelichting “onder de vorm van een passende beoordeling” niet kan uitgesloten worden dat het voorliggend dossier een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de Speciale Beschermingszone betekent.*

*Dit toont aan dat de bestreden beslissing op onzorgvuldige wijze werd genomen.*  
...”

2.

De verwerende partij repliceert:

“ ...

*De deputatie is van mening dat haar beslissing helaas is aangetast door een jammerlijke materiële vergissing. De deputatie meent immers dat zij de voorliggende aanvraag kon vergunnen zonder dat eerst een passende beoordeling diende te worden gemaakt. De motivering die de PSA in zijn verslag heeft gehanteerd, is helaas in de bestreden beslissing geslopen, terwijl de deputatie van dit standpunt wenste af te wijken.*

*Een dergelijke materiële vergissing mag in alle redelijkheid niet leiden tot de nietigheid van de administratieve beslissing. Deze sanctie zou al te zwaar zijn. Ook kan een dergelijke materiële vergissing niet als een tegenstrijdige motivering worden aanzien. De volledige inhoud van de beslissing dient namelijk te worden in acht genomen bij lezing en interpretatie van de beslissing, en hieruit blijkt dat de aanvraag niet van die aard is dat zij tot een passende beoordeling noopt. Uit de volledige tekst van de bestreden beslissing blijkt dat de deputatie terecht kon beslissen tot het verlenen van een vergunning, ondanks de afwezigheid van een passende beoordeling.*

*Er wordt in de bestreden beslissing namelijk (onder meer) gemotiveerd dat de aanleg van de kantine en de parking kan worden beschouwd als een laagdynamische vorm van recreatie zodat dus geen nadelige effecten op de omgeving moeten worden verwacht. De infrastructuur die ter plaatse wordt aangelegd is eerder kleinschalig. Bovendien past de aanleg van de viskantine binnen het recreatiegebied.*

*Bovendien mag ook niet worden vergeten dat het gevraagde kadert binnen de randvoorwaarden die met alle betrokken instanties werden afgesproken om tot de realisatie van de Potpolder in functie van het Sigmaplan te komen. Onder andere in samenspraak en met akkoord van W&Z werd de verplaatsing van deze visclub naar deze specifieke locatie bedongen. Ook hieruit kan worden afgeleid dat de aanvraag geen betekenisvolle aantasting aan de natuurlijke kenmerken van de beschermingszones met zich zal meebrengen, aangezien deze specifieke locatie in dat geval niet zou zijn aangeduid als alternatieve locatie door de hogervermelde instanties.*

*Overigens stelt het Agentschap Natuur en Bos in haar advies niet dat er zich met zekerheid een betekenisvolle aantasting van de natuurwaarden zal voordoen.*

*Het voorwerp van de aanvraag brengt dan ook geen betekenisvolle aantasting aan de natuurlijke kenmerken van de beschermingszones met zich mee, zodat geen passende beoordeling diende te worden gemaakt. Het feit dat een welbepaalde paragraaf in de bestreden beslissing stelt dat deze passende beoordeling wel moest gebeuren, betreft slechts een materiële vergissing die niet het standpunt van de deputatie vertegenwoordigt, doch deze vergissing weegt niet op tegen de algemene boodschap van de beslissing, die stelt dat de laagdynamische activiteit en constructies vergunbaar zijn.*

...”

3.

De verzoekende partij herneemt haar betoog in haar wederantwoordnota en stelt bijkomend:

“ ...

*Uit de in het verzoekschrift tot nietigverklaring geciteerde overweging van de bestreden beslissing (p. 26 van het verzoekschrift) blijkt duidelijk dat verwerende partij heeft onderschreven dat zonder bijkomende toelichting onder de vorm van een passende beoordeling niet kan worden uitgesloten dat het voorliggende dossier een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van het SBZ betekent.*

*Het is duidelijk dat deze vaststelling geenszins geen loutere materiële vergissing kan betreffen. Minstens toont het aan dat de verwerende partij het aanvraagdossier erg onzorgvuldig heeft beoordeeld en alleszins een vergunning heeft verleend zonder de zekerheid te hebben dat de aanvraag geen betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ zou betekenen.*

*Het komt niet aan Uw Raad toe om in het kader van onderhavige procedure zich in de plaats van de vergunningverlende overheid te stellen en te beoordelen of het voorwerp van de aanvraag al dan niet een betekenisvolle aantasting aan de natuurlijke kenmerken van de SBZ met zich zou kunnen meebrengen.*

*Het ontbreken van een dergelijke zekerheid noodzaakt zonder meer de opmaak van een passende beoordeling.*

...”

#### *Beoordeling door de Raad*

##### 1.

In het eerste middel stelt de verzoekende partij in essentie dat de bestreden beslissing behept is met een motiveringsgebrek, minstens dient de beslissing als tegenstrijdig te worden beschouwd aangezien de betrokken percelen gelegen zijn in habitatrichtlijngebied en vogelrichtlijngebied en de verwerende partij, ondanks het ontbreken van een passende beoordeling, die door het agentschap Natuur en Bos in het ongunstig advies als noodzakelijk wordt aangemerkt, een stedenbouwkundige vergunning voor het aangevraagde project heeft verleend.

Hoewel de verwerende partij in de bestreden beslissing erkent dat er geen passende beoordeling werd opgemaakt en zij in de bestreden beslissing ook aangeeft dat niet uitgesloten kan worden dat het aangevraagde project aanleiding kan geven tot een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone, lijkt zulks voor de verwerende partij geen bezwaar te vormen om een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

##### 2.

Uit het aanvraagdossier blijkt dat het aangevraagde het bouwen van een kantine voor visclub “De schubkarper” met zitplaatsen voor 60 personen, een bar met bijhorende berging en een sanitaire ruimte, het aanleggen van een parking voor minstens 60 wagens en het overwelfen van een gracht, omvat. Het project hangt samen met een rechthoekige visvijver die op het plan staat ingetekend en waarvoor op 10 maart 2015 een afzonderlijke stedenbouwkundige vergunning werd gevraagd. Deze vergunning werd bij besluit van 15 juni 2015 door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar geweigerd.

De percelen waarop het aangevraagde project wordt voorzien zijn gelegen binnen de contouren van het op 16 januari 2004 goedgekeurde Gewestelijk RUP “Gecontroleerd Overstromingsgebied met Natuurverwevingsgebied Kruibeke – Bazél – Rupelmonde” gelegen in een gebied voor waterbeheersing, de percelen met nummer 429 en 430 zijn gelegen in het gecontroleerd overstromings- en natuurgebied Kruibeke – Bazél – Rupelmonde. De percelen zijn bovendien

gelegen in habitatrichtlijngebied “Schelde en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent” en in het vogelrichtlijngebied “Durme en Middenloop van de Schelde”.

### 3.1

Artikel 16, §1 Decreet Natuurbehoud luidt als volgt:

“ ...

*§1. In het geval van een vergunningsplichtige activiteit, draagt de bevoegde overheid er zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen.*

...”

De zorgplicht, die voortvloeit uit dit artikel, rust op de verwerende partij wanneer zij een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning beoordeelt. Artikel 16 Natuurdecreet vormt een algemeen toetsingskader voor de bescherming van natuurwaarden. Als de verwerende partij gevat wordt door een vergunningsaanvraag, dient zij er zorg voor te dragen, door het opleggen van voorwaarden of het weigeren van de vergunning, dat er geen vermijdbare schade aan de natuur ontstaat. Of het vergunningverlenend bestuursorgaan de middels artikel 16, §1 Natuurdecreet opgelegde zorgplicht is nagekomen, moet blijken uit de bestreden beslissing zelf, minstens uit de stukken van het dossier.

Artikel 36ter Decreet Natuurbehoud bepaalt onder andere het volgende:

“ ...

*§3 Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.*

*De verplichting tot het uitvoeren van een passende beoordeling geldt ook indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van de vergunningsplichtige activiteit een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling.*

*Voor een plan of programma zoals gedefinieerd in artikel 4.1.1, g 1, 4°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, alsook de wijziging ervan, waarvoor, gelet op het betekenisvolle effect op een speciale beschermingszone, een passende beoordeling is vereist, is hoofdstuk II van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van toepassing.*

*Indien een vergunningsplichtige activiteit overeenkomstig artikel 4.3.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid onderworpen is aan de verplichting tot opmaak van een project-MER wordt overeenkomstig hoofdstuk III van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid een project-MER opgemaakt.*

*Bij de opmaak van het plan MER of het project-MER zal de passende beoordeling worden geïntegreerd in respectievelijk het plan MER of het project-MER, dat respectievelijk wordt opgesteld overeenkomstig hoofdstuk II of hoofdstuk III van titel IV van het decreet van 5*



*april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid De Vlaamse Regering kan nadere regels van integratie en herkenbaarheid van de passende beoordeling in het milieueffectrapport bepalen. Indien een vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma niet onderworpen is aan de verplichting tot milieu-effectrapportage overeenkomstig de wetgeving in uitvoering van de project-MERrichtlijn of de plan-MERrichtlijn, vraagt de administratieve overheid steeds het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud.*

*De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de inhoud en de vorm van de passende beoordeling.*

*§4. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.*

*...*

Uit deze bepalingen volgt dat door de aanvrager een passende beoordeling moet worden opgesteld voor elke vergunningsplichtige handeling die een betekenisvolle invloed kan hebben op de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone.

Bovendien volgt uit het zorgvuldigheidsbeginsel dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar verplichtingen voortspruitende uit de haar opgelegde natuurplichten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en dus dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Uit de beoordeling en de stukken van het dossier moet blijken dat er rekening is gehouden met de effecten van de aanvraag op de natuurwaarden.

Hoewel de Raad in het kader van het hem opgedragen legaliteitstoezicht slechts beschikt over een marginale toetsingsbevoegdheid, dient hij na te gaan of de bestreden beslissing steunt op een correcte feitenvinding, of zij genomen is na een zorgvuldig onderzoek van alle aspecten van de aanvraag, en niet kennelijk onredelijk is rekening houdend met alle voorliggende gegevens en adviezen. De bestreden beslissing moet derhalve verantwoord kunnen worden door in rechte en in feite aanvaardbare motieven die moeten blijken uit de beslissing zelf.

### 3.2

Het wordt door de partijen niet betwist dat de percelen gelegen zijn in het habitatrictlijngebied “Schelde en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent” en in het vogelrichtlijngebied “Durme en Middenloop van de Schelde”. In zijn ongunstig advies van 30 juni 2015 voorafgaand aan de bestreden beslissing stelt het Agentschap van Natuur en Bos het volgende:

*“ ...*

#### ***Bespreking passende beoordeling***

*Het project is gelegen in habitat- en vogelrichtlijngebied.*

*(...)*

*Het project is gesitueerd in de voorlopige zoekzone voor habitattypen 630 (voedselrijke zoomvormende ruigten van het laagland, en van de montane en alpiene zones). Het terrein is momenteel een verruigd grasland dat geleidelijk overgaat naar een ruigte met riet langs de gracht en de natuurlijke poel. De vegetatie leunt aan bij het habitattypen 6430.*

*De zoekzones worden regelmatig aangepast naarmate doelen geplaatst en verankerd worden in de habitatrichtlijngebieden. De eerste aanpassingen worden verwacht in de loop van juli-september waarna de mogelijkheid bestaat dat de zone waar de vijver gepland wordt zich niet meer in zoekzone bevindt.*

*Deze aanvraag moet samen gezien worden met de aanvraag voor de aanleg van een visvijver, die momenteel geweigerd is door Ruimte Vlaanderen. De effecten moeten volgens artikel 36ter §3 van het natuurdecreet cumulatief begroot worden. De aanvragen zijn gericht op wedstrijdvisserij in clubverband. De kantine heeft 60 zitplaatsen en een bar. Er worden 61 parkeerplaatsen voorzien. Op wedstrijddagen komen er gelijktijdig veel recreanten en naast de wedstrijden zijn nevenactiviteiten te verwachten.*

*In de aanvraag is naast het ontwerp en de beschrijvende nota te weinig informatie opgenomen. Er is geen motivatie opgenomen omtrent het aantal parkeerplaatsen of de grootte van de kantine. De initiatiefnemer heeft geen passende beoordeling opgemaakt. De dynamiek die de nieuwe kantine gaat genereren is niet ingeschat. Het is ook niet duidelijk of aan de exploitatie een huishoudelijk reglement is gekoppeld om bijvoorbeeld feesten (geluids- en lichteffecten) uit te sluiten. Zonder bijkomende toelichting onder de vorm van een passende beoordeling kan niet uitgesloten worden dat het voorliggende dossier een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone betekent.*

*De passende beoordeling moet alle nodige gegevens bevatten om de overheden die over de vergunningsplichtige activiteit, het plan of programma moeten adviseren en beslissen, toe te laten dit met volle kennis van zaken te doen.*

*...*

In navolging van het ongunstig advies van het agentschap Natuur en Bos stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn negatief verslag van 13 januari 2016:

*“ ...*

*De natuurtoets*

*Artikel 16 van het Decreet Natuurbehoud legt aan de overheid op er voor te zorgen dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door het verlenen van een vergunning.*

*De bouwplaats is op de biologische waarderingskaart aangeduid als Hr: verruigd grasland.*

*Artikel 36ter, §4 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk, bepaalt dat de vergunning slechts mag worden toegestaan indien de uitvoering van de te vergunnen activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken en dat de bevoegde overheid er steeds zorg dient te dragen dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan. Indien een betekenisvolle aantasting mogelijk is, dient de vergunningsaanvraag luidens artikel 36ter, §3 onderworpen te worden aan een passende beoordeling. De vergunningsaanvrager is hiervoor verantwoordelijk.*

*Aangezien de te vergunnen activiteit niet onderworpen moet worden aan een milieueffectenrapportage, moet – overeenkomstig artikel 36ter, §3 van voormeld decreet – het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud gevraagd worden.*

*Het Agentschap Natuur en Bos verstrekke op 30 juni 2015 een ongunstig advies wegens onvoldoende informatie zodat een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones niet met zekerheid kan uitgesloten worden.*

*Uit dit advies blijkt dat er een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het habitat- en vogelrichtlijngebied kan veroorzaakt worden. Een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de zone, is dus verplicht.*

*Er is geen passende beoordeling opgemaakt. De dynamiek die de nieuwe kantine gaat genereren is niet ingeschat. Er is geen motivatie opgenomen omtrent het aantal parkeerplaatsen of de grootte van de kantine. Het is ook niet duidelijk of aan de exploitatie een huishoudelijk reglement is gekoppeld om bijvoorbeeld feesten (geluids- en lichteffecten) uit te sluiten. Zonder bijkomende toelichting onder de vorm van een passende beoordeling kan niet uitgesloten worden dat het voorliggende dossier een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone betekent.*

*...*

Zowel uit het ongunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos van 30 juni 2015 als uit het negatief verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 13 januari 2016 blijkt dat het aangevraagde project mogelijks een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het habitatrichtlijn- en vogelrichtlijngebied, en bijgevolg een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone in zich kan dragen.

Bovendien wordt vastgesteld dat onder meer uit de aanvraag van het project en uit de beschrijvende nota bij de aanvraag, te weinig informatie kan worden gepuurd wat betreft het aantal aanwezige parkeerplaatsen of de grootte van de kantine, dat de dynamiek eigen aan de aanleg van het aangevraagde project niet is ingeschat en dat het niet duidelijk is of er een huishoudelijk reglement voor handen is of zal worden opgemaakt om bijvoorbeeld geluids- en lichthinder gekoppeld aan het mogelijks organiseren van feesten in de kantine uit te sluiten.

In beide adviezen wordt vastgesteld dat er, conform artikel 36ter, §3 Decreet Natuurbehoud een passende beoordeling voor het aangevraagde project moet worden opgemaakt, maar dat deze in het dossier ontbreekt, waardoor niet kan worden ingeschat of het aangevraagde project een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone zal betekenen en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning bijgevolg dient te worden geweigerd.

### 3.3

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing het volgende:

*“...*

#### *De natuurtoets*

*Artikel 16 van het Decreet Natuurbehoud legt aan de overheid op er voor te zorgen dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door het verlenen van een vergunning.*

*De bouwplaats is op de biologische waarderingskaart aangeduid als Hr: verruigd grasland.*

*Artikel 36ter, §4 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk, bepaalt dat de vergunning slechts mag worden toegestaan indien de uitvoering*

*van de te vergunnen activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken en dat de bevoegde overheid er steeds zorg dient te dragen dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan. Indien een betekenisvolle aantasting mogelijk is, dient de vergunningsaanvraag luidens artikel 36ter, §3 onderworpen te worden aan een passende beoordeling. De vergunningsaanvrager is hiervoor verantwoordelijk.*

*Aangezien de te vergunnen activiteit niet onderworpen moet worden aan een milieueffectenrapportage, moet – overeenkomstig artikel 36ter, §3 van voormeld decreet – het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud gevraagd worden.*

*Het Agentschap Natuur en Bos verstreekt op 30 juni 2015 een ongunstig advies wegens onvoldoende informatie zodat een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones niet met zekerheid kan uitgesloten worden.*

*Uit dit advies blijkt dat er een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het habitat- en vogelrichtlijngebied kan veroorzaakt worden. Een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de zone, is dus verplicht.*

*Er is geen passende beoordeling opgemaakt. De dynamiek die de nieuwe kantine gaat genereren is niet ingeschat. Er is geen motivatie opgenomen omtrent het aantal parkeerplaatsen of de grootte van de kantine. Het is ook niet duidelijk of aan de exploitatie een huishoudelijk reglement is gekoppeld om bijvoorbeeld feesten (geluids- en lichteffecten) uit te sluiten. Zonder bijkomende toelichting onder de vorm van een passende beoordeling kan niet uitgesloten worden dat het voorliggende dossier een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone betekent.*

#### *De goede ruimtelijke ordening*

*Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden dat het bouwen van een viskantine past binnen de afspraken die destijds werden gemaakt om wat verdwijnt in de polder te compenseren in de zone errond, dat deze viskantine past binnen de recreatiezone, dat sprotvissen een laagdynamische functie is, dat het bouwen van de kantine in functie van het afgraven van de dijk nu dient te gebeuren, en dat de aanvraag tot het bouwen van een viskantine wel degelijk in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.*

*Het gevraagde zal resulteren in een verzorgd geheel van accommodatie en parkings in functie van deze laagdynamische activiteit.*

*Het gevraagde kadert binnen de randvoorwaarden die met alle betrokken instanties werden afgesproken om tot de realisatie van de potpolder in functie van het sigmaplan te komen.*

*Onder andere in samenspraak en met akkoord van W&Z werd de verplaatsing van deze visclub naar deze locatie bedongen.*

*Hierop nu alsnog terugkomen tast de rechtzekerheid van de gemaakte afspraken aan en zou dan ook niet getuigen van een behoorlijk bestuur.*

*...*

### 3.4

De Raad stelt vast dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing beperkt tot de letterlijke overname van de passage uit het negatief verslag van de provinciale stedenbouwkundige

ambtenaar wat betreft het noodzakelijk karakter van en het ontbreken van een passende beoordeling voor het aangevraagde project, waarna de gevraagde stedenbouwkundige vergunning voor het aangevraagde project alsnog wordt verleend.

De Raad oordeelt dat dergelijke beoordeling, in het licht van de vereisten van de algemene natuurtoets van artikel 16, §1 Decreet Natuurbehoud en de habitattoets in de zin van artikel 36ter §3 Decreet Natuurbehoud, niet als een afdoende en zorgvuldige beoordeling van de impact van de viskantine en de bijhorende parking op de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone kan worden beschouwd

Gelet op het ongunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos van 30 juni 2015 en het negatieve verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 13 januari 2016 komt het de verwerende partij juist toe des te concreter en zorgvuldiger te motiveren waarom zij het ontbreken van een passende beoordeling, op grond waarvan kan worden beoordeeld of het aangevraagde project al dan niet een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone in zich draagt, en/of er al dan niet vermijdbare schade aan de natuur kan worden verwacht, aanvaardt.

Op grond van artikel 36ter, §3 Decreet Natuurbehoud dient een passende beoordeling te worden gemaakt van de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone(s) die door het aangevraagde project kunnen veroorzaakt worden. Het komt de verwerende partij toe het aangevraagde project, conform artikel 36ter, §4 Decreet Natuurbehoud slechts te vergunnen indien zij de zekerheid heeft dat het uitvoeren van het aangevraagde project geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone(s) kan veroorzaken.

De verwerende partij kan in deze niet voorbij gaan aan zowel het ongunstig advies van het agentschap Natuur en Bos van 30 juni 2015 en aan het negatieve verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 13 januari 2016, waarin duidelijk wordt gesteld dat een passende beoordeling in deze ontbreekt, doch onontbeerlijk is om de mogelijke vermijdbare schade veroorzaakt door het aangevraagde project in te schatten en te beoordelen.

Louter ten overvloede wijst de Raad op de tekst van zowel artikel 1, 1.3 als van artikel 2, 2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Gecontroleerd Overstromingsgebied met Natuurverweingsgebied Kruike – Bazel – Rupelmonde” van toepassing op het aangevraagde project, en waarin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven dat *“de in deze artikels genoemde werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en wijzigingen slechts toegelaten zijn voor zover de uitvoering ervan geen betekenisvolle aantasting kan veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van het gebied of van de als speciale beschermingszone te beschouwen gebieden zoals bedoeld in het decreet Natuurbehoud”*.

De verwerende partij beperkt zich in de bestreden beslissing tot het letterlijk overnemen van de paragraaf uit het negatieve verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar om vervolgens te besluiten dat de gevraagde stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

De uiteenzetting van de verwerende partij in haar antwoordnota waarbij zij stelt dat het in deze een loutere materiële vergissing betreft, en de motivering in de bestreden beslissing niet als tegenstrijdige motivering kan worden beschouwd, nu de volledige inhoud van de bestreden beslissing in acht genomen moet worden en dat daaruit blijkt dat het gevraagde project geen aanleiding geeft tot een passende beoordeling, kan niet overtuigen.

Om te voldoen aan de in deze bestaande verstrengde formele motiveringsplicht dient de verwerende partij duidelijk, concreet en afdoende de redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. Er kan slechts rekening gehouden worden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven.

De verwerende partij maakt in haar betoog abstractie van het ongunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos en van het negatieve verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De verwerende partij kan niet ernstig beweren dat voor het aangevraagde project geen passende beoordeling diende te worden gemaakt zoals bedoeld in artikel 36ter §3 Decreet Natuurbehoud, nu niet wordt betwist dat de percelen waarop het aangevraagde project wordt voorzien gelegen zijn in habitat- en vogelrichtlijngebied en het agentschap voor Natuur en Bos evenals de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in hun respectievelijk advies/verslag hebben aangegeven dat uit het voorliggend administratief dossier te weinig informatie over het aangevraagde project, wat betreft de parking, de grootte van de kantine, en de eventuele aanwezigheid van een huishoudelijk reglement kan worden gepuurd, om de dynamiek die het aangevraagde project zal genereren in te schatten en te beoordelen.

De motivering in de bestreden beslissing kan dan ook niet aanzien worden als een afdoende en zorgvuldige weerlegging van het andersluidende verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het negatieve advies van het agentschap Natuur en Bos.

Nu minstens uit het advies van het agentschap Natuur en Bos blijkt dat het, op het ogenblik van het verlenen van de vergunning, niet uitgesloten is dat het aangevraagde project een betekenisvolle aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone kan inhouden en het dus mogelijk vermijdbare schade kan genereren, kon de verwerende partij de gevraagde vergunning niet verlenen, gelet op artikel 16 en 36ter, §4 Decreet Natuurbehoud.

Het middel is gegrond.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van het met een besluit van de Vlaamse Regering van 1 januari 2004 vastgestelde Gewestelijk RUP “Gecontroleerd Overstromingsgebied met Natuurverwevingsgebied Kruibeke – Bazel – Rupelmonde”, van artikel 2 en 3 Motiveringswet en van het zorgvuldigheids-, het vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij overweegt:

“ ...

*De eigendom, waarop de bestreden vergunning betrekking heeft, is volgens de planologische bepalingen van het bij Besluit van de Vlaamse Regering van 16 januari 2004 vastgestelde Gewestelijk RUP “Gecontroleerd Overstromingsgebied met natuurverwevingsgebied Kruibeke – Bazel – Rupelmonde)” gelegen in een gebied voor waterbeheersing en de percelen sectie A nrs. 429 – 230 in een Gecontroleerd Overstromings- en Natuurgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde.*

*In art. 1 en 2 van de stedenbouwkundige voorschriften van dit GRUP bepalen wat volgt:  
(...)*

*Bij besluit van 15 juni 2015 van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Ambtenaar wordt de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de visvijver geweigerd om reden dat de rechthoekige vijver met plaats voor een 40-tal sportvissers niet als een laagdynamische recreatie wordt beschouwd.*

*Het gaat immers over een vijver voor een 40-tal sportvissers gericht op wedstrijdvisserij in clubverband en de daarbijhorende nevenactiviteiten. Dergelijke activiteit dient als een hoog dynamische activiteit beschouwd te worden.*

*In de bestreden beslissing wordt zonder enige bijkomende motivering of verantwoording gesteld dat de realisatie van een kantine en parking en de apart aangevraagde vijver voor sportvissers “kan beschouwd worden als laagdynamische dagrecreatie”.*

*In de bestreden beslissing wordt de stedenbouwkundige vergunning verleend volgens ingediend plan onder de voorwaarde dat de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de visvijver verleend wordt.*

*Het afleveren van een vergunning voor het bouwen van een kantine met parking bij een niet bestaande vergunde visvijver geeft geen zekerheid dat het effectief als kantine voor een visclub zal gebruikt worden. Zonder een bestaande vergunde visvijver kan een autonome horecazaak met bijhorende parking ontstaan, hetgeen totaal in strijd is met de geldende voorschriften van het Gewestelijk RUP.*

*Niettegenstaande dit argument uitdrukkelijk werd vermeld in het beroep van verzoekende partij, wordt dit in de bestreden beslissing op geen enkele wijze ontmoet, laat staan weerlegd.*

*Tevens is een deel van de parking gesitueerd in de zone waarvoor art. 1 Gecontroleerd Overstromings- en Natuurgebied Kruibeke – Bazel – Rupelmonde van toepassing is. Deze ruime parking bestaande uit een rijweg in kasseien en parkeerplaatsen in grasdalen, is geenszins te beschouwen als een kleinschalige infrastructuur gericht op natuureducatie of recreatief medegebruik en is bijgevolg in strijd met de geldende stedenbouwkundige voorschriften van het van toepassing zijnde GRUP.*

*Zonder enige verdere verantwoording wordt in het bestreden besluit juist het omgekeerde gesteld en wordt beweerd dat de ruime parking te beschouwen is als kleinschalige infrastructuur.*

*Ter naleving van de stedenbouwwetgeving mag men er op vertrouwen dat een zorgvuldige overheid alle feitelijke elementen van het dossier op correcte wijze toetst aan de bestaande regelgeving en deze regelgeving vervolgens op correcte wijze toepast.*

*In de bestreden beslissing wordt niet inhoudelijk gemotiveerd waarom wel zou zijn voldaan aan de stedenbouwkundige voorschriften van het geldende GRUP. Er wordt enkel louter met een stijf formule het omgekeerde beweerd dan hetgeen door verzoekende partij in het beroepschrift tegen de vergunningsbeslissing van 1 september 2015 van het College van Burgemeester en Schepenen van de Gemeente Kruibeke en in het verslag van 13 januari 2016 van de Provinciaal Stedenbouwkundige Ambtenaar wordt neergeschreven.*

*...*

2.

De verwerende partij repliceert:

“... ”

*De deputatie is van mening dat de aanvraag wel degelijk in overeenstemming is met de toepasselijke planologische bestemming.*

*De aanleg van een kantine en parking is immers een vorm van laagdynamische recreatie, zodat dit niet in strijd is met de bepalingen van het Gewestelijk RUP ‘gecontroleerd overstromingsgebied met natuurverwevingsgebied Kruibeke – Bazel – Rupelmonde’. Immers, recreatief medegebruik is in deze bestemming toegestaan, zolang het niet hoogdynamisch of luidruchtig is. De vissport is geen van beide: de vissers blijven ter plaatse en het vissen zelf gebeurt bij uitstek in stilte. Overigen bevat de aanvraag voor de bouw van de kantine en parking geen enkele verwijzing naar enige wedstrijden, zodat dit element niet kan meespelen.*

*Ook de parking is te beschouwen als een kleinschalige infrastructuur die gericht is op recreatief medegebruik en deze is dus conform artikel 1, 5° van het Gewestelijk RUP ‘gecontroleerd overstromingsgebied met natuurverwevingsgebied Kruibeke – Bazel – Rupelmonde’*

*Daarenboven gaat de verzoeker voorbij aan het gegeven dat de vergunning is verleend onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat er een stedenbouwkundige vergunning voor de visvijver wordt verleend. Het is dus niet waarschijnlijk dat zich ter plaatse een horecagelegenheid met parking zal manifesteren, zonder vijver. Minstens moet de vergunningsverlenende overheid bij het verlenen van een vergunning uitgaan van een correcte, wettige uitvoering van de vergunning en kan zij niet vooraf uitgaan van een onwettige uitvoering waarbij de parking en kantine zullen worden gerealiseerd zonder aanwezigheid van een visvijver.*

“... ”

3.

De verzoekende partij voegt niets wezenlijks toe in haar wederantwoordnota.

*Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij stelt in het tweede middel in essentie dat de verwerende partij enkel door toepassing van een stijlclausule een standpunt tegenovergesteld aan dat van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn andersluidend verslag inneemt, en bijgevolg niet afdoende motiveert waarom het aangevraagde project voldoet aan de stedenbouwkundige voorschriften van het geldende GRUP.

2.1

Uit de stukken van het dossier blijkt dat de percelen waarop het aangevraagde project wordt voorzien gelegen zijn binnen de contouren van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Gecontroleerd Overstromingsgebied met Natuurverwevingsgebied Kruibeke – Bazel – Rupelmonde”.

Voor de percelen 427 en 428A is artikel 1 “Gecontroleerd Overstromings- en Natuurgebied “Kruibeke – Bazel – Rupelmonde” van de bij het ruimtelijk uitvoeringsplan horende



stedenbouwkundige voorschriften van toepassing, de percelen 429 en 430 vallen onder het toepassingsgebied van het artikel 2 “Gebied voor waterbeheersing”.

De kantine is voorzien op het perceel 428A, de parking strekt zich uit over zowel perceel 428A als perceel 429.

## 2.2

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn negatief verslag van 13 januari 2016 het volgende:

“ ...

### De juridische aspecten

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestelijk RUP als meest recente en gedetailleerde plan.*

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestelijk RUP, zoals hoger omschreven, vermits een project van dergelijke omvang, gelet op de oppervlakte van de kantine en de parking (en de apart aangevraagde vijver voor sportvissers) , niet kan beschouwd worden als laagdynamische dagrecreatie.*

....

*Er is geen zekerheid dat de kantine effectief voor een visclub zal gebruikt worden. Zonder een bestaande vergunde visvijver kan een autonome horecazaak met bijhorende parking ontstaan, hetgeen totaal in strijd is met de geldende voorschriften van het gewestelijk RUP.*

*Daarenboven is een deel van de parking gesitueerd in de zone waarvoor art 1 “gecontroleerd overstromings- en natuurgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde” van toepassing is. Deze ruime parking, bestaande uit een rijweg in kasseien en parkeerplaatsen in grasdallen, is niet te beschouwen als kleinschalige infrastructuur gericht op recreatief medegebruik noch op natuureducatie en is dus eveneens in strijd met voormelde stedenbouwkundige voorschriften.*

*Het gevraagde valt niet binnen het toepassingsgebied van enige in de VCRO voorziene afwijkingsbepaling.*

...”

## 2.3

De verwerende partij motiveert de bestreden beslissing als volgt:

“ ...

### De juridische aspecten

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestelijk RUP als meest recente en gedetailleerde plan.*

*De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestelijk RUP, zoals hoger omschreven. Voorliggend project, de realisatie van een kantine en parking (en*

*de apart aangevraagde vijver voor sportvissers), kan beschouwd worden als laagdynamische dagrecreatie.*

*Er dient een koppeling voorzien te worden tussen hetgeen hier gevraagd wordt en het bekomen van een vergunning voor de vijver zelf.*

*Een deel van de parking is gesitueerd inde zone waarvoor art 1 “gecontroleerd overstromings- en natuurgebied Kruikeke-Bazel-Rupelmonde” van toepassing is. Deze ruime parking, bestaande uit een rijweg in kasseien en parkeerplaatsen in grasdallen, is te beschouwen is als kleinschalige infrastructuur gericht op recreatief medegebruik en is in overeenstemming met voormelde stedenbouwkundige voorschriften.*

*...*

## 2.4

De Raad stelt vast dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing wederom beperkt tot het letterlijk overnemen van de passus uit het negatief verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 13 januari 2016 onder de hoofding “2.5 Juridische aspecten” en daarbij enkel de woorden en zinsdelen, die door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar worden gebruikt om aan te geven dat hij het aangevraagde project niet in overeenstemming acht met de stedenbouwkundige verordeningen van het gewestelijk RUP, weglaat.

Dergelijke motivering kan niet als een afdoende en zorgvuldige motivering worden beschouwd. Het komt de verwerende partij immers toe uitdrukkelijk te motiveren waarom zij in deze afwijkt van het negatief verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en zij het aangevraagde project wel in overeenstemming acht met de bepalingen opgenomen in artikel 1 en 2 van de stedenbouwkundige verordeningen van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

Bovendien vereist de verstrengde motiveringsplicht die, ingevolge de in de loop van de administratieve procedure uitgebrachte bezwaren en het negatieve verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, op de verwerende partij rust, dat de verwerende partij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert. Dit impliceert niet dat de verwerende partij de andersluidende motieven uit het verslag en de bezwaren geuit in de loop van de procedure punt per punt dient te citeren en te weerleggen, echter dient uit de bestreden beslissing duidelijk te blijken waarom de verwerende partij er een andere zienswijze op na houdt.

De verwerende partij beperkt zich in de bestreden beslissing tot de stelling dat er in deze sprake is van laagdynamische dagrecreatie en dat de aangevraagde parking kan worden gezien als kleinschalige infrastructuur. De verwerende partij geeft in de bestreden beslissing aan dat er een koppeling moet worden gemaakt met het bekomen van de stedenbouwkundige vergunning voor de vijver zelf, maar maakt daarbij abstractie van het gegeven dat deze vergunning reeds werd geweigerd omdat deze niet als laagdynamische dagrecreatie kan worden beschouwd. De verwerende partij kan niet volstaan met het louter innemen van een visie tegenovergesteld aan die van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn negatief verslag.

Los van de vraag of het aangevraagde project als laagdynamische dagrecreatie en/of als kleinschalige infrastructuur kan worden beschouwd maakt de verwerende partij in haar beoordeling bovendien abstractie van, minstens betreft zij deze niet in haar beoordeling, (1) de bepalingen in artikel 1 van de stedenbouwkundige verordeningen bij het ruimtelijk uitvoeringsplan die stellen dat recreatief medegebruik een ondergeschikte functie betreft en dat deze enkel kan worden gerealiseerd in zoverre de nevenschikte hoofdfuncties natuur en beveiliging van het Schelde-estuarium tegen ongewenste overstromingen niet in het gedrang worden gebracht en (2) de bepalingen in artikel 2, die aangeven dat de stedenbouwkundige handelingen in het gebied slechts toegelaten zijn zover ze overeenstemmen met de nevenschikte functies (beveiliging tegen

ongewenste overstrooming in de dorpskernen en op cultuurgronden, de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden en landbouw) en zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

De beoordeling en de motivering van de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de stedenbouwkundige voorschriften horend bij het geldende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kunnen niet volstaan en kunnen niet als afdoende, voldoende concreet en zorgvuldig worden beschouwd.

Het middel is gegrond.

### **C. Derde middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In het derde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.2.19, §1 VCRO, van artikel 2 en 3 Motiveringswet en van het rechtszekerheids-, het zorgvuldigheids-, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij betoogt:

*“..."*

*De bestreden beslissing verleent de stedenbouwkundige vergunning volgens ingediend plan onder de voorwaarde dat de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de visvijver verleend wordt.*

*Met deze voorwaarde zou nadrukkelijk moeten bedoeld worden dat de realisatie van een visvijver noodzakelijk is. Niet de realisatie, maar enkel het afleveren van een vergunning wordt voorzien.*

*Bij besluit van 15 juni 2015 van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Ambtenaar wordt de aanleg van een rechthoekige visvijver evenwel geweigerd.*

*Het enkel afleveren van een vergunning voor het bouwen van een kantine met een parking bij een niet-bestaande vergunde visvijver geeft geen zekerheid dat het effectief als kantine voor een visclub zal gebruikt worden.*

*Een dergelijke voorwaarde, zal zoals opgenomen in de bestreden beslissing, vormt dan ook een schending van het rechtzekerheidsbeginsel.*

*Overeenkomstig art. 4.2.19 §1 VCRO moet een voorwaarde ook voldoende precies zijn en redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen. Het eventueel verlenen van een stedenbouwkundige vergunning vormt geen zekerheid van het effectief realiseren van een visvijver.*

*De voorwaarde is dan ook geenszins duidelijk en precies genoeg.*

*Ter naleving van de stedenbouwwetgeving mag men er op vertrouwen dat een zorgvuldige overheid alle feitelijke elementen van het dossier op correcte wijze toetst aan de bestaande regelgeving en deze regelgeving op correcte wijze toepast.*

*Bovendien dient deze concrete beoordeling voldoende duidelijk te blijken uit de overwegingen van de bestreden beslissing, hetgeen in casu geenszins het geval is.  
...*

2.

De verwerende partij repliceert:

*“ ...*

*De bestreden beslissing stipuleert dat “de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan onder de voorwaarde dat de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de visvijver verleend wordt”.*

*De deputatie ziet niet in wat er niet duidelijk of precies is aan deze voorwaarde. Uiteraard wordt hiermee enkel bedoeld dat de huidige vergunning voor de kantine en parking een onlosmakelijke band heeft met de toekomstige realisatie van een visvijver op dezelfde site.*

*Zoals hierboven reeds uiteengezet is er geen enkele logische reden waarom zou moeten worden uitgegaan van een oneigenlijk gebruik van de kantine (bvb. als horecagelegenheid, zonder dat de vijver wordt gerealiseerd). Waarom zou een visclub immers enkel een vergunning aanvragen voor visvijver om deze vervolgens niet te realiseren?*

*De opgelegde voorwaarde is voldoende duidelijk en precies en beantwoordt aan de vereisten van artikel 4.2.19 VCRO.*

*...”*

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota bijkomend:

*“ ...*

*Verwerende partij gaat er evenwel aan voorbij dat art. 4.2.19. §1 VCRO voorziet dat de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk kan gemaakt worden van een bijkomende beoordeling door de overheid.*

*Het verlenen van een vergunning afhankelijk stellen van een door een andere overheid nog te verlenen vergunning kan dan ook niet als een voorwaarde in de zin van art. 4.2.19 §1 VCRO gelden.*

*...”*

*Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij stelt in het derde middel in essentie dat de voorwaarde in deze gekoppeld aan de bestreden beslissing een schending inhoudt van het rechtzekerheidsbeginsel nu het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een kantine met parking bij een niet-bestaande niet vergunde visvijver geen zekerheid geeft dat het aangevraagde project wel degelijk als kantine voor een visclub zal worden gebruikt.

Bovendien voldoet de opgelegde voorwaarde niet aan het voorschrift van een duidelijke en precieze voorwaarde zoals bepaald in artikel 4.2.19, §1 VCRO, nu het eventueel verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor de visvijver geen zekerheid biedt wat betreft het effectief realiseren van een visvijver.

## 2.1

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij:

“ ...

*Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan onder de voorwaarde dat de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de visvijver verleend wordt.*

*Er dient een verduidelijking van de geplande activiteiten en bijhorende geluidsniveaus te worden doorgegeven.*

*Het advies van de provinciale dienst Integraal Waterbeleid is na te leven.*

...”

## 2.2

Artikel 4.2.19, §1 VCRO luidt als volgt:

“ ...

*Onverminderd de voorwaarde van rechtswege in de zin van artikel 90bis van het Bosdecreet van 13 juni 1990, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan aan een vergunning voorwaarden verbinden.*

*Voorwaarden zijn voldoende precies. Zij zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen. Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager.*

*Zij kunnen de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid.*

...”

Artikel 4.3.1, §1 VCRO bepaalt:

“ ...

*§1. Een vergunning wordt geweigerd:*

*1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:*

*a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,*

*b) een goede ruimtelijke ordening;*

*2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelingselementen, vermeld in afdeling 2;*

*3° indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;*

*4° in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 8, §1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid geen vergunning kan worden afgeleverd.*

*In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. De voorwaarde dat de ter beoordeling voorgelegde plannen beperkt worden aangepast, kan enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken.*

...”

Uit deze bepalingen volgt dat een vergunningverlenend bestuursorgaan bij het verlenen van een vergunning voorwaarden kan opleggen “wanneer (...) de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening” er door gewaarborgd kan worden en voor zover ze voldoende precies zijn, ze redelijk zijn in verhouding tot de vergunde handelingen, ze kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager en ze de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid. Voor zover de voorwaarden een aanpassing van de plannen impliceren, kunnen ze slechts betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken.

### 3.1

Het wordt door de partijen niet betwist dat het voorliggende aangevraagde project samenhangt met de aanvraag door de NV Waterwegen en Zeekanaal, afdeling Zeeschelde voor een stedenbouwkundige vergunning voor een rechthoekige vijver, die ook staat ingetekend op het in het voorliggend dossier aanwezige bouwplan. De stedenbouwkundige vergunning voor de visvijver werd afzonderlijk aangevraagd op 10 maart 2015, en werd bij besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op 10 juni 2015 geweigerd.

### 3.2

De Raad stelt noodzakelijk vast dat de voorwaarde in de bestreden beslissing die stelt dat “*de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan onder de voorwaarde dat de stedenbouwkundige vergunning voor de aanleg van de visvijver verleend wordt*” niet beoogt het aangevraagde project in overeenstemming te brengen “met het recht en de goede ruimtelijke ordening”. Uit de bestreden beslissing immers blijkt dat de verwerende partij het aangevraagde project in overeenstemming acht met de goede ruimtelijke ordening en met de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “*Gecontroleerd Overstromingsgebied met Natuurverwevingsgebied Kruikeke-Bazel-Rupelmonde*”.

Dergelijke voorwaarde voldoet niet aan het begrip “voorwaarde” zoals bepaalt in artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO. De bestreden beslissing getuigt van een onzorgvuldige beoordeling en van kennelijk onredelijkheid wanneer zij het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor het aangevraagde project koppelt aan het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor de visvijver, weliswaar op het zelfde terrein gelegen, maar die het voorwerp vormt van een afzonderlijke vergunningsaanvraag en die ten tijde van de bestreden beslissing door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar werd geweigerd gezien “*de aanvraag principieel in strijd [is] met de geldende voorschriften, vermits een “intensieve visvijver” bezwaarlijk als laagdynamische recreatie kan beschouwd worden*” en omdat “[er] bovendien een complementaire aanvraag werd ingediend bij de gemeente, waarbij een kantine van 180 m<sup>2</sup> en 64 parkeerplaatsen voorzien worden, aansluitend bij de vijver. Dit overschrijdt de ruimtelijke draagkracht van het gebied.”, en die niet bedoeld is om de oprichting van de kantine voor visclub “De Schubkarper”, de aanleg van de bijhorende parking en de overwelving van de gracht in overeenstemming te brengen met het recht en de goede ruimtelijke ordening.

Het middel is gegrond.

## BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 25 februari 2016, waarbij aan Visclub De Schubkarper (Leon Pardaen) de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een kantine voor visclub “De Schubkarper”, het aanleggen van een parking en het overwelfen van een gracht op de percelen gelegen te 9150 Rupelmonde (Kruibeke), Kleine Gaanweg zn en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie A, nummers 0427, 0428A, 0429 en 0430.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van 4 maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 6 maart 2018 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Yannick DEGREEF

Filip VAN ACKER