

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 7 maart 2017 met nummer RvVb/A/1617/0619
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0533/A/0512

Verzoekende partij	de nv MEGANCK-COLLEWAERT vertegenwoordigd door advocaat Alexander VAN EYCK met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Desguinlei 6
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 7 mei 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 19 maart 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Deinze van 18 november 2014 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden strekkende tot een zandontginning en de heropvulling van de ontstane waterplas op de percelen gelegen te 9800 Petegem-aan-de-Leie (Deinze), Oudenaardsesteenweg, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie B, nummers 0577A, 0578, 0598, 0600A, 0601A, 0609B, 0612B en 0652A.

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 31 januari 2017.

Advocaat Alexander VAN EYCK voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Leen LIPPEVELDE 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.

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 18 juli 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Deinze een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “zandontginning en heropvulling van de ontstane waterplas” op de percelen gelegen te 9800 Deinze, Oudenaardsesteenweg.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Oudenaarde’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 februari 1977 in ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied met aansluitend agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 29 juli 2014 tot en met 27 augustus 2014, worden twee bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap Onroerend Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen adviseert op 8 september 2014 voorwaardelijk gunstig.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 15 september 2014 voorwaardelijk gunstig.

Provincie Oost-Vlaanderen, dienst Integraal Waterbeleid adviseert op 23 september 2014 gunstig.

Het Departement LNE, Land en Bodembescherming Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen adviseert op 9 oktober 2014 gunstig voor de ontginning en opvulling van het noordelijk deel, gunstig voor de ontginning en ongunstig voor de opvulling van het zuidelijk deel.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 18 november 2014 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Huidige aanvraag slaat op een zandontginning en het heropvullen van de ontstane waterplas.

Het gebied van de zandontginning is gelegen in het zuidwestelijk open ruimtegebied, tussen de

Oudenaardsesteenweg, de Bredestraat en de Stokstormestraat.

De gronden zijn op heden in gebruik als landbouwgrond, met akkers en weiland.

De zandontginning zal gefaseerd plaatsvinden, waarbij de gronden verdeeld zijn in 7 delen die dan in fases ontgonnen zullen worden.

De ontginning zelf is voorzien op een diepte van +/- 11 m onder het bestaande maaiveld.

De langskanten hebben een talud van maximaal 1.8 graden.

Na de ontginning zullen de ontstane zandwinningsput spontaan vollopen met grondwater.

Deze ontstane waterplassen zullen opgevuld worden met aangevoerde niet verontreinigde uitgegraven grond.

Ten behoeve van de werking wordt een bureelcontainer voorzien op het terrein ter hoogte van de toegangsweg. Deze container heeft een lengte van +/- 6m op een breedte van +/- 3m en een hoogte van +/- 2m60 en is afgewerkt met een plat dak.

Hiernaast wordt een materiaalcontainer voorzien op het terrein om materiaal tijdelijk droog op te bergen. Deze container heeft een lengte van +/- 6m op een breedte van +/- 2m40 en een hoogte van +/- 2m60 en is afgewerkt met een plat dak.

De aanvraag heeft tevens betrekking op het rooien van de bestaande vegetatie, zijnde enkele smalle houtkanten met volgende soorten: zwarte els, hazelaar, es en enkele knotwilgen.

Er wordt eveneens een waterloop verlegd in de noordwestelijke lob van het gebied. De te verleggen waterloop komt op de grens te liggen.

Gelet op de beslissing van het college betreffende de bezwaren dd. 18 november 2014.

De aard en omvang van de voorziene werken zijn stedenbouwkundig aanvaardbaar en zijn tevens in overeenstemming met de omgeving.

Huidige aanvraag, gelegen binnen een ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied met aansluitend agrarisch gebied, brengt de ruimtelijke draagkracht in de omgeving niet in het gedrang.

Algemene conclusie

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

Uit stedenbouwkundig oogpunt zijn er bijgevolg geen bezwaren tegen de inwilliging van de aanvraag mits voldaan wordt aan volgende voorwaarden

- Er dient een nieuwe groenbuffer voorzien te worden ter hoogte van de noordelijke en westelijke grens met een breedte van 5 m een aangeplant met inheemse struiken en bomen met aanpalende trage weg (aan de buitenkant van de gronden die betrekking hebben op de aanvraag) met een breedte van 2m.*
- De toegangsweg van de Oudenaardsesteenweg tot aan de zone van zandontginning dient verhard te worden met KWS-verharding op een voldoende draagkrachtige fundering met een minimale breedte van 6 m en indien nodig aanpassingen aan de bestaande overwelving van de Kattebeek.*
- het zuidelijk deel van het ontginningsgebied mag niet opgevuld worden.*
- ...*
- Er dient een waarborg gesteld te worden ten overstaan van de Stad Deinze ten bedrage van de kostprijs van de uit te voeren werken met betrekking tot de groenbuffer, de aanleg van de trage weg en de aanpassing van de toegangsweg zoals hierboven vermeld.*
- ...*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 30 december 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 18 februari 2015 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning voorwaardelijk te verlenen.

Na de hoorzitting van 3 maart 2015 verklaart de verwerende partij het beroep op 19 maart 2015 gegrond en verleent een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

1.4 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

Het goed situeert zich binnen het zuidelijke deel van het grondgebied van de stad Deinze, deelgemeente Petegem-aan-de-Leie, in het zuidwestelijk open ruimtegebied tussen de Oudenaardsesteenweg, de Bredestraat en de Stokstormestraat. Het eigendom is gelegen

op ongeveer 500m van een woongebied met landelijk karakter en van een parkgebied. De dichtst bijzijnde woningen bevinden zich op ongeveer 20 tot 50m ten noorden van de grens van de percelen van voorliggende aanvraag voor ontginning en opvulling.

Het perceel van de aanvraag is gelegen langs de Oudenaardsesteenweg, een voldoende uitgeruste gemeenteweg, tegenover het bedrijventerrein 'Deinze 1' en de 'E3laan'. De omgeving wordt gekenmerkt door een open agrarisch landschap met akkers en weiden en enkele schaarse bebouwingen en daarnaast een recreatieve vijver waar aan windsurfen wordt gedaan.

Voorliggende aanvraag beoogt een zandontginning en het heropvullen van de ontstane waterplas. De te ontginnen gronden zijn op heden in gebruik als landbouwgrond met akkers en weiland.

De zandwinning zal gefaseerd plaatsvinden, waarbij de gronden verdeeld zijn in 7 delen die dan in fases ontgonnen zullen worden.

De ontginning zelf is voorzien op een diepte van ongeveer 11m onder het bestaande maaiveld. De langskanten hebben een talud van maximaal 18 graden.

Na de ontginning zullen de ontstane zandwinningputten spontaan vollopen met grondwater. Deze ontstane waterplassen zullen opgevuld worden met aangevoerde niet verontreinigde uitgegraven grond.

Ten behoeve van de werking wordt een bureelcontainer, met toilet, keuken en eetruimte, voorzien op het terrein ter hoogte van de toegangsweg en ingang van de werf. Deze container heeft een grootte van 6m bij 3m en een hoogte van 2.60m, afgewerkt met een plat dak.

Hiernaast wordt een materiaalcontainer voorzien om materiaal tijdelijk droog op te bergen. Deze container, met een lengte van 6m bij breedte van 2.40m en een hoogte van 2.60m, is eveneens afgewerkt met een plat dak.

De aanvraag heeft tevens betrekking op het rooien van de bestaande vegetatie, zijnde enkele smalle houtkanten met volgende soorten aan groen: zwarte els, hazelaar, es en enkele knotwilgen.

Er wordt eveneens een waterloop verlegd in de noordwestelijke lob van het gebied. De te verleggen waterloop komt op de grens te liggen.

...

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Voorliggende aanvraag beoogt een zandontginning en het heropvullen van de ontstane waterplas. De te ontginnen gronden zijn op heden in gebruik als landbouwgrond, met akkers en weiland.

De ontginning zelf is voorzien op een diepte van ongeveer 11m onder het bestaande maaiveld. De langskanten hebben een talud van maximaal 18 graden. Na de ontginning zullen de ontstane zandwinningput spontaan vollopen met grondwater. Deze ontstane waterplassen zullen opgevuld worden met aangevoerde niet verontreinigde uitgegraven grond.

Er dient vastgesteld dat met voorliggende aanvraag alle kleinschalige landschapselementen verdwijnen. Het huidige landschap met grachten, poelen,

bomenrijen en haagkanten wordt volledig vernield en na opvulling van de zandwinningsputten is geen herstel van het landschap voorzien in huidige aanvraag. Er werd geen compensatie in natura voorzien bij de aanvraag voor het kappen van de houtkanten.

Aan de vergunning werden door het college van burgemeester en schepenen volgende lasten verbonden:

- Er dient een nieuwe groenbuffer voorzien te worden ter hoogte van de noordelijke en westelijke grens met een breedte van 5 m: een aangeplant met inheemse struiken en bomen met aanpalende trage weg (aan de buitenkant van de gronden die betrekking hebben op de aanvraag) met een breedte van 2m.*
- De toegangsweg van de Oudenaardsesteenweg tot aan de zone van zandontginning dient verhard te worden met KWS-verharding op een voldoende draagkrachtige fundering met een minimale breedte van 6 m en indien nodig aanpassingen aan de bestaande overwelving van de Kattebeek.*
- Er dient een waarborg gesteld te worden ten overstaan van de stad Deinze ten bedrage van de kostprijs van de uit te voeren werken met betrekking tot de groenbuffer, de aanleg van de trage weg en de aanpassing van de toegangsweg zoals hierboven vermeld.*

In samenwerking met de VLM werd een planproces doorlopen, genaamd “Ruimtelijke ontwikkelingsvisie – ontginningsgebied de Soeverein”, om een visie te bekomen over dit open ruimtegebied, waarbij landbouw, recreatie en recreatief medegebruik van de ruimte door een betere doorwaadbaarheid van het gebied en landschapsherstel voorzien werden. Een bijkomende pijler met betrekking tot de realisatie betrof de verbindingen met de trage wegen.

Volgens het kader van deze ruimtelijke ontwikkelingsvisie dienen voorwaarden opgelegd te worden tot het aanleggen van een houtkant, met een breedte van 5m en met een aanpalende trage weg met een breedte van 2m, aangelegd in een verharding van porfiersteenslag ter hoogte van de noordelijke grens en de westelijke grens. De aanplant van de houtkant dient te gebeuren met dezelfde plantensoorten als de plantensoorten die verdwijnen, en dit met autochtoon plantmateriaal.

De aanplanting dient best bij de start van de ontginning gerealiseerd te worden omdat deze ontginning over een lange periode zal lopen en de termijn niet duidelijk is opgenomen in de aanvraag, zodat de nieuw aan te leggen houtkant reeds tijdens de werken dienst kan doen als groenbuffer om de zandwinning aan het zicht te onttrekken en de omliggende woningen en percelen te behouden tegen fijn stof en rondvliegend zand.

De groenbuffer dient over het volgende tracé aangelegd te worden: ze moet starten vanaf de toegangsweg, over de volledige noordelijke perceelsgrens tot aan de westelijke knik en vanaf daar dient de groenbuffer evenwijdig te liggen met de waterleiding van TMVW, over de volledige westelijke perceelsgrens tot aan de Stokstormebeek. Het opleggen van deze last kan vanuit een realisatie van een goede plaatselijke aanleg bijgetreden worden.

Met betrekking tot de aanleg van de trage weg aan de buitenkant van de gronden die betrekking hebben op de aanvraag, over een breedte van 2m, kan gesteld worden dat een dergelijke last naar de vorm niet rechtsgeldig kan worden opgelegd.

Het wandelpad komt niet voor op de ingediende plannen die door het besluit zijn goedgekeurd zodat het wandelpad als last enkel tekstueel verbonden is met het besluit,

maar inhoudelijk en formeel niet als een onderdeel bij de aanvraag behoort, m.a.w. er dus geen deel van uitmaakte en er dus niet samen mee kan worden goedgekeurd.

Voor de aanleg van het wandelpad is op zichzelf nog een aparte stedenbouwkundige vergunning vereist.

Dit houdt in dat deze last in tegenstrijd is met artikel 4.2.20 §2 VCRO, omdat deze last niet kan worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager.

De term “enig toedoen” dient hierbij te worden begrepen in de zin dat uitsluitend beroepster zelf, zonder enige bijkomende tussenkomst van een derde, de last kan uitvoeren. Dit betekent dat appellant wel verplicht wordt maar er niet rechtsgeldig toe kan worden gedwongen alsnog een bijkomende afzonderlijke stedenbouwkundige aanvraag te doen voor het bekomen van een vergunning voor de aanleg van het opgelegde wandelpad, alvorens haar ontginnings- en opvullingsvergunning aan te vatten.

Zowel de impliciete gegevens van de last als de consequenties voortspruitend uit de last tonen aan dat deze last niet redelijk is in verhouding met de vergunning. De last met betrekking tot de aanleg van een trage weg dient te worden geschrapt bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning.

Bij de uitvoering van de werken zal er tevens sprake zijn van hinder die veroorzaakt zal worden door het zwaar transport over de steenslagverharding naar de Oudenaardsesteenweg.

De bestaande verbinding fungeert onder andere als toegang naar de surfput maar tevens als fiets- en wandelverbinding in functie van het recreatief medegebruik van het landelijk gebied.

Een gedeelte van de voorziene ontsluitingsweg, vanaf de Oudenaardsesteenweg tot aan de Kattebeek, heeft een openbaar karakter.

De bestaande toegangsweg is uitgerust met een steenslagverharding en is eigendom van één van de bezwaarindieners. Huidige weg is bijgevolg niet voorzien is om het zwaar verkeer van de ontginning aan te kunnen.

De belasting van de huidige weg met zwaar transport zal als gevolg hebben dat deze weg slecht komt te liggen, met putten en naar gelang het jaargetijde modder of stof. De bestaande verbinding voor recreanten en de gebruikers van de surfput zou door het intensieve gebruik van de vrachtwagens bij de ontginning, degraderen tot een te vermijden baantje.

Om deze te voorziene hinder het hoofd te bieden, dient aan appellant opgelegd te worden de ontsluitingsweg aan te passen voor het transport in functie van de ontginning, zijnde een uitvoering in KWS-verharding op een voldoende draagkrachtige fundering met een minimale breedte van 6m en indien nodig aanpassingen aan de bestaande overwelling van de Kattebeek.

Er dient volgens het college tevens een waarborg gesteld te worden ten overstaan van de stad Deinze ten bedrage van de kostprijs van de uit te voeren werken met betrekking tot de groenbuffer, de aanleg van de trage weg en de aanpassing van de toegangsweg zoals hierboven vermeld.

Ook deze financiële last, met al de onderdelen ervan, staat conform artikel 4.2.20 §1 en §2 VCRO niet redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen en kan niet weerhouden worden.

Uit wat voorafgaat kan geconcludeerd worden dat er geen ruimtelijk bezwaar bestaat over het uitvoeren van de zandwinning op zich. De werken kunnen uitgevoerd worden overeenkomstig het ingediende plan.

De voorwaarden als gesteld in de verschillende ingewonnen adviezen dienen evenwel strikt gevolgd te worden.

2.5 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend volgens het ingediende plan en onder de volgende voorwaarden en lasten:

- Het zuidelijk deel van het ontginningsgebied mag niet opgevuld worden.*
- (...)*
- Er dient een nieuwe groenbuffer voorafgaandelijk aan de uitvoering van de zandwinning aangeplant te worden, ter hoogte van de noordelijke en westelijke grens, met een breedte van 5m en aangeplant met inheemse struiken en bomen.*

De vergunning kan worden verleend onder de volgende bijkomende last:

De toegangsweg van de Oudenaardsesteenweg tot aan de zone van de zandontginning dient verhard te worden met een KWS-verharding op een voldoende draagkrachtige fundering met een minimale breedte van 6 m en indien nodig met aanpassingen aan de bestaande overwelling van de Kattebeek.

3. Besluit:

Artikel 1: *Het beroep ingesteld tegen de beslissing van de beslissing van 18 november 2014 van het college van burgemeester en schepenen van Deinze houdende verlenen van een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning wordt ingewilligd.*

Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan onder volgende voorwaarden :

- Het zuidelijk deel van het ontginningsgebied mag niet opgevuld worden.*
- [...]*
- Er dient een nieuwe groenbuffer voorafgaandelijk aan de uitvoering van de zandwinning aangeplant te worden, ter hoogte van de noordelijke en westelijke grens, met een breedte van 5m en aangeplant met inheemse struiken en bomen.*

De vergunning kan worden verleend onder de volgende bijkomende last:
De toegangsweg van de Oudenaardsesteenweg tot aan de zone van de zandontginning dient verhard te worden met een KWS-verharding op een voldoende draagkrachtige fundering met een minimale breedte van 6 m en indien nodig met aanpassingen aan de bestaande overwelling van de Kattebeek.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

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.

De verzoekende partij roept in haar eerste middel de schending in van artikel 4.2.20, §2 VCRO.

Zij stelt dat de bestreden beslissing aan de verzoekende partij twee lasten op legt, met name (1) de verharding van de toegangsweg tot aan de zone van ontginning te verharden en te voorzien van een voldoende draagkrachtige fundering over een breedte van 6 m en lengte van 150 m en (2) het voorzien van een nieuwe groenbuffer. De verzoekende partij voert aan dat artikel 4.2.20, §2 VCRO twee voorwaarden bepaalt bij het opleggen van lasten bij een stedenbouwkundige vergunning, waaraan ter zake niet is voldaan.

De verzoekende partij is vooreerst van oordeel dat de opgelegde lasten niet evenredig zijn aan de voordelen zij door de stedenbouwkundige vergunning verkrijgt. De kostprijs om de KWS-verharding uit te voeren is onevenredig met de normale kosten van bedrijfsvoering en hypothekeert de normale handelsexploitatie van de zandontginning gelet op de te verwachten ontginningscapaciteiten van de site. Zij voert aan dat de bijkomende financiële last de normale concurrentie vervalst, aangezien haar concurrenten deze bijkomende kost niet moeten betalen. Verder stelt zij dat het gebruik van deze deels publieke en private buurtweg niet of nauwelijks gehinderd zal worden door het tiental vrachtwagens per dag dat er zand zal afhalen. Dergelijk verkeer vereist volgens de verzoekende partij geen bijzondere infrastructuur bestaande uit een weg van 6 m breed met KWS-verharding. De verzoekende partij herneemt ook haar argumentatie uit haar replieknota naar aanleiding van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar waarin ze stelde dat de ontsluiting een aspect is dat in de milieuvergunning dient te worden behandeld, dat de stad Deinze financieel betrokken moet zijn bij deze last voor wat betreft het eerste deel van de ontsluitingsweg, dat de last niet valt onder “de verwezenlijking van wegen”. Ook blijkt nergens uit dat de stad Deinze voldoet aan de wettelijk voorziene en vereiste oorsprong om de last van de KWS-verharding te verantwoorden, met name een voordeel dat de verzoekende partij hieruit moet verkrijgen. Nergens wordt ook beschreven welke bijkomende taken de stad Deinze op zich neemt ingevolge de ontginningsvergunning. De verzoekende partij meent ook dat voor de aanleg van de ontsluitingsweg een bijkomende stedenbouwkundige vergunning nodig is, zodat zij deze last niet zomaar door haar kan worden uitgevoerd.

Inzake het voorzien van een nieuwe groenbuffer is volgens de verzoekende partij de opgelegde last/voorwaarde onevenredig. Deze voorwaarde houdt in dat over een lengte van 877,50 m een nieuwe groene buffer moet worden voorzien, wat een heraanplanting is van het driedubbele aantal bomen. De verzoekende partij stelt dat er enkel langs de volledige lengte van de nieuwe gracht een nieuwe houtkant moet voorzien worden van 290 m lang en merkt op dat een andere oplossing niet aangewezen is om allerlei redenen. Zij verwijst hiervoor naar haar replieknota, ingediend tijdens de administratieve procedure.

De tweede voorwaarde van artikel 4.2.20, §2 VCRO waaraan volgens de verzoekende partij niet voldaan is, is de verwezenlijking door eigen toedoen. De verzoekende partij voert aan dat voor de aanleg van de ontsluitingsweg een bijkomende stedenbouwkundige vergunning nodig is want deze komt niet voor op de ingediende plannen die door de bestreden beslissing zijn goedgekeurd.

2.

De verwerende partij antwoordt dat zij terecht heeft vastgesteld dat de huidige wegenis technisch niet volstaat om het zwaar verkeer van de verzoekende partij te ondergaan. Aangezien het de verzoekende partij is die de wegenis zal 'kapot maken' omwille van haar economisch gewin is het dan ook maar redelijk dat zij, en niet de overheid, dit dient te voorkomen door de wegenis voldoende draagkrachtig aan te leggen. Bovendien brengt de verzoekende partij geen enkel begin van bewijs aan dat de kost om de KWS-verharding uit te voeren een aanzienlijk deel van haar omzet of winst uitmaakt. De eigenlijke kost van het aanleggen van de wegenis lijkt volgens de verwerende partij beperkt in vergelijking met de grootte van het voordeel dat de verzoekende partij uit het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning ontvangt. Verder stelt de verwerende partij nog dat artikel 4.2.20, §1, tweede lid VCRO geen limitatieve opsomming betreft inzake "de verwezenlijking van wegen", dat de kritiek op de stad Deinze geen uitstaan heeft met de bestreden beslissing en dus onontvankelijk is. De verwerende partij acht het logisch dat de vernietiging van een bestaande houtkant die zijn waarde haalt uit zijn leeftijd een grotere oppervlakte van nieuwe aanplanting vereist, gezien de nieuwe aanplanting geenszins de natuurlijke en landschappelijke waarde van een bestaande oudere houtkant heeft.

Tot slot is ook geen bijkomende stedenbouwkundige vergunning nodig want de toegangsweg bestaat vandaag al. De ligging, maatvoering, technische uitvoering en het materiaalgebruik liggen vast en het opleggen van de last houdt de toelating in voor de verzoekende partij om deze werken uit te voeren.

3.

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota nog toe dat de last van ongeveer 54.000 euro geraamde kosten haar potentiële winstmarge in het gedrang brengt en dat deze raming als correct dient te worden beschouwd. De verwerende partij eist dat de nieuwe houtkant vooraf wordt aangelegd. De verzoekende partij benadrukt dat dit onredelijk en niet efficiënt is nu er bij een voorafgaande aanplanting een reëel risico bestaat dat de ontginningsactiviteiten in het gedrang komen.

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag beoogt een zandontginning en het heropvullen van de daardoor ontstane waterplas op meerdere percelen in een ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied en aansluitend bij agrarisch gebied. De verzoekende partij vraagt de vernietiging van de bestreden beslissing die haar de stedenbouwkundige vergunning verleend onder twee voorwaarden/lasten.

De eerste aan de verleende vergunning verbonden voorwaarde/last is het aanplanten van een nieuwe groenbuffer voorafgaand aan de uitvoering van de zandwinning, ter hoogte van de noordelijke en westelijke grens van het terrein, met een breedte van 5 m aan te planten met inheemse struiken en bomen.

De tweede voorwaarde/last die de bestreden beslissing oplegt aan de verzoekende partij is het verharderen van de toegangsweg van de Oudenaardsesteenweg tot aan de zone van de zandontginning met een KWS-verharding op een voldoende draagkrachtige fundering met een minimale breedte van 6 m en indien nodig met aanpassingen aan de bestaande overwelling van de Kattebeek.

2.

Bij nazicht van de bestreden beslissing stelt de Raad vast dat de verwerende partij de termen 'voorwaarden' en 'lasten' door elkaar gebruikt. Zo staat bijvoorbeeld in de 'conclusie' van de bestreden beslissing dat de *"stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend volgens het ingediende plan en onder de volgende voorwaarden en lasten"* en iets verder nog eens dat *"de vergunning kan worden verleend onder de volgende bijkomende last"*. Nochtans zijn voorwaarden en lasten niet hetzelfde en zijn ze niet onderling inwisselbaar, gezien zij elk een onderscheiden doelstelling hebben inzake de opgelegde verplichting.

2.1

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 ...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.

..."

Uit deze bepaling volgt dat een aanvraag die door het vergunningverlenend bestuursorgaan onverenigbaar wordt geacht met het recht of met de goede ruimtelijke ordening, toch kan worden verleend wanneer de overeenstemming met het recht of met de goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorliggende plannen. Hiertoe is wel vereist, overeenkomstig artikel 4.2.19 VCRO dat die voorwaarden voldoende precies zijn bepaald, redelijk zijn in verhouding tot de vergunde handelingen; ze kunnen verwezenlijkt worden door enig toedoen van de aanvrager en ze de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid. In de mate dat de voorwaarden een aanpassing van de ter beoordeling voorliggende plannen inhouden, kunnen ze enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken tenzij de wijzigingen tegemoetkomen aan adviezen of bezwaren.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan kan dus een voorwaarde opleggen indien zij van mening is dat een aanvraag, die op zich niet voor vergunning in aanmerking komt, dit wel doet indien bepaalde voorwaarden worden nageleefd.

2.2

Inzake lasten bepaalt artikel 4.2.20 VCRO:

“§ 1. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan aan een vergunning lasten verbinden. Deze lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de vergunning uit die vergunning haalt, en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich dient te nemen.

(...)

§ 2. Lasten zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen.

Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager.

...”

Een last is een verplichting die wordt opgelegd, bijkomend op de verplichting om de vergunning en haar eventuele voorwaarden na te leven.

Het opleggen van een last vindt haar oorsprong, in tegenstelling tot een voorwaarde, niet in de bekommernis van een vergunningverlenend bestuursorgaan om de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening of met het recht te waarborgen, maar louter in het voordeel dat de begunstigde uit de vergunning haalt, en in de bijkomende beleidstaken die de vergunningverlenende overheid door de uitvoering van de vergunning op zich dient te nemen. Zo wordt de op zich aanvaardbare aanvraag alsnog aan verplichtingen onderworpen om het voordeel dat de aanvrager uit uitvoering van de hem toegekende vergunning haalt, gedeeltelijk ten goede te laten komen van de vergunningverlenende overheid.

3.

De verplichting om een nieuwe groenbuffer te voorzien wordt als volgt in de bestreden beslissing verantwoord:

“Volgens het kader van deze ruimtelijke ontwikkelingsvisie dienen voorwaarden opgelegd te worden tot het aanleggen van een houtkant, met een breedte van 5m en met een aanpalende trage weg met een breedte van 2m, aangelegd in een verharding van porfiersteenslag ter hoogte van de noordelijke grens en de westelijke grens. De aanplant van de houtkant dient te gebeuren met dezelfde plantensoorten als de plantensoorten die verdwijnen, en dit met autochtoon plantmateriaal.

De aanplanting dient best bij de start van de ontginning gerealiseerd te worden omdat deze ontginning over een lange periode zal lopen en de termijn niet duidelijk is opgenomen in de aanvraag, zodat de nieuw aan te leggen houtkant reeds tijdens de werken dienst kan doen als groenbuffer om de zandwinning aan het zicht te onttrekken en de omliggende woningen en percelen te behouden tegen fijn stof en rondvliegend zand.

De groenbuffer dient over het volgende tracé aangelegd te worden: ze moet starten vanaf de toegangsweg, over de volledige noordelijke perceelsgrens tot aan de westelijke knik en vanaf daar dient de groenbuffer evenwijdig te liggen met de waterleiding van TMVW, over de volledige westelijke perceelsgrens tot aan de Stokstormebeek.

Het opleggen van deze last kan vanuit een realisatie van een goede plaatselijke aanleg bijgetreden worden.”

Uit deze overwegingen blijkt dat dat het – aan de start der werken - voorzien van een nieuwe groenbuffer tijdens de werken dienst kan doen als groenbuffer om de zandwinning aan het zicht te onttrekken en de omliggende percelen te behoeden van fijn stof en rondvliegend zand, inderdaad

wordt opgelegd “*vanuit een realisatie van een goede plaatselijke aanleg*”. Deze verplichting kan dan ook, in tegenstelling tot de terminologie die de verwerende partij in deze overwegingen gebruikt, niet aanzien worden als een last, maar als een voorwaarde overeenkomstig artikel 4.3.1, §1 VCRO. Dit blijkt bovendien uit randnummer 3 van de bestreden beslissing waar de aanleg van de groenbuffer vermeld wordt onder de opgenomen voorwaarden.

4.

Inzake de verplichting om een KWS-verharding van 6 m breed te voorzien stelt de bestreden beslissing:

“Bij de uitvoering van de werken zal er tevens sprake zijn van hinder die veroorzaakt zal worden door het zwaar transport over de steenslagverharding naar de Oudenaardsesteenweg.

De bestaande verbinding fungeert onder andere als toegang naar de surfput maar tevens als fiets- en wandelverbinding in functie van het recreatief medegebruik van het landelijk gebied.

Een gedeelte van de voorziene ontsluitingsweg, vanaf de Oudenaardsesteenweg tot aan de Kattebeek, heeft een openbaar karakter.

De bestaande toegangsweg is uitgerust met een steenslagverharding en is eigendom van één van de bezwaarindieners. Huidige weg is bijgevolg niet voorzien is om het zwaar verkeer van de ontginning aan te kunnen.

De belasting van de huidige weg met zwaar transport zal als gevolg hebben dat deze weg slecht komt te liggen, met putten en naar gelang het jaargetijde modder of stof. De bestaande verbinding voor recreanten en de gebruikers van de surfput zou door het intensieve gebruik van de vrachtwagens bij de ontginning, degraderen tot een te vermijden baantje.

Om deze te voorziene hinder het hoofd te bieden, dient aan appellant opgelegd te worden de ontsluitingsweg aan te passen voor het transport in functie van de ontginning, zijnde een uitvoering in KWS-verharding op een voldoende draagkrachtige fundering met een minimale breedte van 6m en indien nodig aanpassingen aan de bestaande overwelling van de Kattebeek.”

De verwerende partij heeft in de ‘conclusie’ van haar bestreden beslissing uitdrukkelijk onder de “volgende voorwaarden en lasten” gesteld dat deze verplichting een ‘bijkomende last’ is en valt dus onder de toepassing van artikel 4.2.20 VCRO. Ook in randnummer 3 van de bestreden beslissing wordt deze verplichting als last omschreven.

4.

Het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen beperkte zich uitdrukkelijk tot ‘*de lasten die aan de stedenbouwkundige vergunning*’ zijn verbonden. De verwerende partij heeft, gelet op het devolutief karakter van het beroep, de aanvraag in volledigheid beoordeeld.

Uit het verzoekschrift van de verzoekende partij blijkt nu dat zij haar grieven inhoudelijk enkel richt tot het betwisten van de verplichtingen opgenomen in de bestreden beslissing om een KWS-verharding en nieuwe groenbuffer te voorzien.

De Raad stelt dan ook vast dat de verzoekende partij enkel de vernietiging beoogt van enerzijds de voorwaarde om een groenbuffer te voorzien en anderzijds de last om een KWS-verharding te voorzien en zo om een gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing vraagt.

Een stedenbouwkundige vergunning is in beginsel echter één en ondeelbaar, waardoor een vergunningsbeslissing in principe niet gedeeltelijk kan worden vernietigd. Dit principe geldt des te

meer voor voorwaarden die zijn opgenomen in een stedenbouwkundige vergunningen. Voorwaarden maken in beginsel een onlosmakelijk deel uit van de verleende, voorwaardelijke, stedenbouwkundige vergunning, en kunnen dus in principe niet afzonderlijk worden bestreden.

Van dit principe kan slechts afgeweken worden in het uitzonderlijke geval dat vast zou komen te staan dat de opgelegde voorwaarden afgesplitst kunnen worden van de rest van de vergunning, en dat de vergunningverlenende overheid dezelfde beslissing zou hebben genomen ook zonder de opgelegde beperkende voorwaarden. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad zich in de plaats zou stellen van de vergunningverlenende overheid en zich niet zou beperken tot zijn vernietigingsbevoegdheid, nu het niet-vernietigde gedeelte hoe dan ook zou blijven bestaan.

Zoals reeds boven vermeld werd de verplichting om een nieuwe groenbuffer te voorzien opgelegd met de motivering om de goede plaatselijke aanleg bij te treden, en is zo dus te kwalificeren als een voorwaarde. Uit deze motivering blijkt niet dat de verwerende partij de vergunning voor zandontginning ook zou verleend hebben zonder deze voorwaarde. De bestreden voorwaarde kan dan ook niet van de andere bepalingen van de bestreden beslissing worden gescheiden.

De vordering van de verzoekende partij tot gedeeltelijke vernietiging, met name beperkt tot de voorwaarde van de vergunning met betrekking tot de groenbuffer ter hoogte van de noordelijke en westelijke grens van het terrein, met een breedte van 5m, aangeplant met inheemse struiken en bomen, is dan ook onontvankelijk.

5.

De verplichting in de bestreden beslissing om een KWS-verharding met een minimale breedte van 6 m te voorzien wordt gekwalificeerd als een last. Een last maakt volgens de memorie van toelichting bij het aanpassingsdecreet Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 geen deel uit van de vergunning (Morie van Toelichting, *Parl. St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, p. 119, nr. 383 en p. 118, nr. 379). Een last wordt opgelegd bijkomend aan de vergunning en kan bijgevolg juridisch afgesplitst worden van de vergunning zonder aan de vergunning zelf te raken. Aangezien een last een van de vergunning afsplitsbare beslissing is, kan de Raad overgaan tot een gedeeltelijke vernietiging die beperkt is tot de last die verbonden is aan de bestreden beslissing.

6.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de KWS-verharding dient om de hinder, door de belasting van de weg met zwaar transport ingevolge de zandontginning, het hoofd te bieden. De verwerende partij vreest dat de weg, met een deels privaat en publiek karakter, slecht zal komen te liggen met putten, modder en stof en zo zal degraderen tot een te vermijden baantje voor de gebruikers van de fiets- en wandelverbinding van het landelijk gebied en de surfput.

Overeenkomstig artikel 4.2.20 VCRO vinden lasten hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de vergunning uit die vergunning haalt en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich dient te nemen. Het is duidelijk dat de verzoekende partij een economisch voordeel haalt uit de zandontginning, maar de bestreden beslissing bepaalt niet wat de mogelijke bijkomende taken zijn die 'de overheid' door de uitvoering van de vergunning op zich dient te nemen. De verzoekende partij wees reeds in haar beroepschrift en vervolgens in haar replieknota op de onredelijkheid van de opgelegde last en de afwezigheid van enige bijkomende taken voor de stad Deinze door de uitvoering van de vergunning.

De Raad stelt dan ook vast dat de bestreden beslissing de toepassing van de last aan artikel 4.2.20 VCRO niet afdoende gemotiveerd heeft door enkel een beschrijving te geven van de te verwachte hinder in hoofde van de gebruikers van de ontsluitingsweg. Het blijkt niet in welke mate de uitvoering van de vergunning bijkomende taken zou opleggen aan 'de overheid'. De verwerende

partij biedt ook geen afdoend antwoord op de ingeroepen onredelijkheid, terwijl artikel 4.2.20 §1 VCRO de redelijkheid van de last uitdrukkelijk vooropstelt.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen, waarin gesteld wordt dat de formele motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel werden geschonden, worden niet onderzocht omdat deze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

VI. KOSTEN

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 19 maart 2015, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend strekkende tot een zandontginning en de heropvulling van de ontstane waterplas op de percelen gelegen te 9800 Petegem-aan-de-Leie (Deinze), Oudenaardsesteenweg en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie B, nummers 0577A, 0578, 0598, 0600A, 0601A, 0609B, 0612B en 0652A.
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. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 7 maart 2017 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Bart VOETS

Hilde LIEVENS