

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 26 februari 2019 met nummer RvVb-A-1819-0667
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0089-A

Verzoekende partij	mevrouw Marleen DE RYCK vertegenwoordigd door advocaten Frank JUDO en Filip DE PRETER met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Keizerslaan 3
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door advocaten Steve RONSE en Deborah SMETS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B
Tussenkomenende partij	de bvba ROCES vertegenwoordigd door advocaten Laurent PROOT en Robin VERBEKE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 3 oktober 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 10 augustus 2017 alsmede van het advies van het agentschap voor Natuur en Bos van 4 oktober 2011.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koksijde van 21 november 2011 ontvankelijk maar ongegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een meergezinswoning op de percelen gelegen te 8670 Oostduinkerke (Koksijde), G. Scottlaan, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie F, nummers 1035 en 1036.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 27 november 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 8 mei 2018 toe in de debatten.

De Raad verwerpt met een arrest van 7 november 2018 met nummer RvVb-UDN-1819-0280 de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

De verzoekende partij dient een verzoek tot voortzetting in.

De Raad verwerpt met een arrest van 13 november 2018 met nummer RvVb-UDN-1819-0296 de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

De verzoekende partij dient een verzoek tot voortzetting in.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 18 december 2018.

Advocaat Filip DE PRETER voert het woord voor de verzoekende partij.

Advocaat Deborah SMETS voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Laurent PROOT voert het woord voor de tussenkomende 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 tussenkomende partij dient op 10 augustus 2011 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koksijde een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een meergezinswoning op de percelen gelegen te 8670 Oostduinkerke (Koksijde), G. Scottlaan, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie F, nummers 1035 en 1036.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Veurne - Westkust', vastgesteld met een koninklijk besluit van 6 december 1976, deels in woongebied en deels in natuurgebied.

De percelen liggen ook deels in de speciale beschermingszone "Duingebieden inclusief Ijzermonding en Zwin" en deels in een zone die werd aangeduid als VEN-gebied "Westkust".

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 19 augustus 2011 tot en met 17 december 2011, dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 4 oktober 2011 als volgt voorwaardelijk gunstig:

" ...

Adviesbepalingen

Het betrokken perceel is deels gelegen in 'natuurgebied', deels in woongebied. Het perceel is 'biologisch minder waardevol' (biologische waarderingskaart versie 2.1.).

Het perceel is gelegen in de nabijheid van een gebied van communautair belang, voorlopig vastgesteld door de Europese Commissie op 7 december 2004, op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Europese Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn). Het betreft een deelgebied van de speciale beschermingszone 'Duinengebieden inclusief IJzermonding en Zwin'. Het perceel is gelegen in de nabijheid van een zone die aangeduid werd als VEN-gebied 'Westkust' volgens het Besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van 18 juli 2003.

Beoordeling aanvraag

Hoewel de plannen het vernietigen van een verboden te wijzigen vegetatie inhouden, heeft het Agentschap voor Natuur en Bos geen bezwaar tegen deze aanvraag voor zover de ingrepen geen effect hebben op de vegetatie binnen het gedeelte dat als natuurgebied is bestemd.

Indien een grondbemaling noodzakelijk blijkt dient deze te gebeuren door middel van een kortstondige retourbemaling. Er dient zoveel mogelijk opgepompt water terug in de grond te worden ingebracht buiten de onttrekkingszone met als bijkomende, uitdrukkelijke voorwaarde dat er geen verzilt water in de ontvangende zoetwaterlens mag worden gebracht. De bemaling kan gebeuren door oppervlaktebemaling met bijhorende ijzerfilters of door bemaling met rechtstreekse injectie in de bodem. De meest geschikte periode voor uitvoering van de werken is tussen half augustus en half oktober omdat de grondwaterstand dan het laagst is en de invloed op de vegetatie het geringst.

Om de migratie van verscheidene diersoorten niet te verhinderen is het niet gewenst om het perceel af te bakenen met fijnmazige draad.

Voorts wensen we op te merken dat alle structurerende houtachtige beplantingen streekeigen en inheems dienen te zijn. Woekerende tuinplanten dienen te allen tijde te worden vermeden. Deze maatregel is noodzakelijk om de inmenging van exoten in de aanpalende speciale beschermingszones te vermijden.

Beoordeling boscompensatievoorstel

*Het compensatievoorstel wordt goedgekeurd. Het dossier is bij het Agentschap voor Natuur en Bos geregistreerd onder het nummer **COMP/11/0033/WV**.*

Besluit

*Om bovenvermelde redenen geeft het Agentschap voor Natuur en Bos een gunstig advies voor de aangevraagde ontbossing en **keurt het aangepaste compensatievoorstel goed**:*

*Volgende **voorwaarden** moeten in de stedenbouwkundige vergunning worden opgenomen:*

Voorwaarden in het kader van art. 90bis van het Bosdecreet:

· De te ontbossen oppervlakte bedraagt 1486 m². Deze oppervlakte valt niet meer onder het toepassingsgebied van het Bosdecreet. De resterende bosoppervlakte (1519 m²)

moet ALS BOS behouden blijven. Bijkomende kappingen in deze zone kunnen maar uitgevoerd worden mits machtiging door het Agentschap voor Natuur en Bos. Het is evenmin toegelaten in deze zone constructies op te richten of ingrijpende wijzigingen van de bodem, de strooisel-, kruid- of boomlaag uit te voeren."

- Het plan goedgekeurd door het Agentschap voor Natuur en Bos dient deel uit te maken van de stedenbouwkundige vergunning.

- De vergunning wordt verleend op grond van artikel 90bis, §5, derde lid, van het Bosdecreet en onder de voorwaarden zoals opgenomen in het hierbij gevoegde compensatieformulier met nummer: COMP/11/0033 /WV

- De bosbehoudsbijdrage van € 4413,42 dient binnen de 4 maanden, vanaf de datum waarop gebruik mag gemaakt worden van deze vergunning, gestort worden op het rekeningnummer van het Agentschap voor Natuur en Bos, zoals vermeld op het overschrijvingsformulier welke als bijlage bij deze vergunning gevoegd werd.

Als bijlage vindt u het door het Agentschap voor Natuur en Bos goedgekeurd (maar aangepast) compensatievoorstel, dat integraal moet deel uitmaken van de stedenbouwkundige vergunning.

Wanneer u als vergunningverlenende instantie het advies van Agentschap voor Natuur en Bos niet wenst te volgen en de ontbossing voor een andere oppervlakte wenst toe te staan dan vermeld in het goedgekeurde of aangepast compensatievoorstel, dan moet het compensatievoorstel opnieuw aan ANB voorgelegd worden, met de vraag om het aan te passen naar de gewenste bosoppervlakte. Het is belangrijk dat de te compenseren bosoppervlakte overeenstemt met de vergunde te ontbossen oppervlakte. De vergunningverlenende instantie heeft zelf niet de bevoegdheid om het compensatievoorstel aan te passen.

”
...

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 21 november 2011 onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij:

“
...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening.

Gelet dat de aanvraag het bouwen van een vrijstaande meergezinswoning betreft in een daartoe geëigende zone; dat de wooneenheden voldoende levenskwaliteit bieden om residentieel wonen toe te laten; dat dit qua bestemming conform is met de bepalingen van het gewestplan;

Gelet op de onduidelijkheid van het gewestplan inzake de exacte locatie van de grens tussen natuurgebied en woongebied; dat deze grens zo volledig als mogelijk werd gedocumenteerd; dat het advies van het Agentschap Natuur en Bos hiermee aansluit; dat de aangeduide grens op basis van de voorgelegde gegevens kan voor waar worden aangenomen;

Gelet dat in tegenstelling met de vroegere geweigerde aanvraag de doorgang naar het openbaar domein notarieel geregeld werd; dat de aanvrager zich dus in een gelijkaardige situatie bevindt als het vergunde gebouw residentie Duncaple;

Gelet dat geopteerd wordt voor een neutrale sobere architectuur die zich goed integreert met het aanpalende natuurgebied;

Gelet dat de aanvraag 2 volwaardige bouwlagen en een dakverdiep omvat; dat dit in overeenstemming is met de omliggende bebouwing;

Gelet op het advies van het Agentschap Natuur en Bos en de VMM; dat alle voorwaarden als voorwaarde tot gunning worden opgelegd;

Gelet op het akkoord van het compensatievoorstel inzake ontbossing door Natuur en Bos; dat dit akkoord integraal deel uitmaakt van de voorwaarden opgelegd bij het toekennen van de eventuele vergunningen en het uitvoeren ervan als voorwaarde tot gunning wordt opgelegd;

Gelet op artikel 57 van het gemeentedecreet;

Gelet op de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening;

Gelet op het gewestplan Veurne-Westkust, goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 6 december 1976, volgens hetwelk het perceel gelegen is in woongebied;

Overwegende dat het betrokken perceel niet gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg;

Overwegende dat het betrokken perceel niet gelegen is binnen een goedgekeurd ruimtelijk uitvoeringsplan;

Overwegende dat het betrokken perceel niet gelegen is binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde verkaveling;

Overwegende dat de aanvraag onderworpen werd aan de speciale regelen van openbaarmaking, zoals bepaald bij het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, en latere wijzigingen; dat 2 bezwaarschriften zijn ingediend; Overwegende dat de aanvraag getoetst werd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn van het eensluidend advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en latere wijzigingen, dat dit advies vereist is;

Gelet dat de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning is overgemaakt aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar voor advies, dat er geen advies werd ontvangen;

(...)

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 19 december 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 16 december 2012 om het administratief beroep gegrond te verklaren en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Op 22 maart 2012 heeft de verwerende partij het administratief beroep ontvankelijk, maar ongegrond verklaard en, onder dezelfde voorwaarden als opgelegd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koksijde, een stedenbouwkundige vergunning verleend.

Op 17 december 2013 heeft de Raad met het arrest nr. S/2013/0270 een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de vergunning verworpen. Op 14 oktober 2014 heeft de Raad met het arrest nr. A/2014/0709 de vergunning vernietigd.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert vervolgens in zijn aanvullend verslag van 26 maart 2015 dat het administratief beroep geacht moet worden te zijn afgewezen.

In het arrest met nr. RvVb/A/1617/0718 van 28 maart 2017 vernietigt de Raad de stilzwijgende beslissing van 27 januari 2015 van de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert nadien in zijn verslag van 15 juni 2017 het administratief beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

3B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

Één van de redenen waarom de oorspronkelijke vergunningsbeslissing van de deputatie door de RVVb werd vernietigd, was het argument dat de deputatie niet heeft gemotiveerd waarom de aanvraag niet kon worden aanzien als een "stadsontwikkelingsproject", noch als een "ontbossing met het oog op de omschakeling naar een ander bodemgebruik" zoals bedoeld in de Europese Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (de MER-richtlijn). In voorkomend geval diende een milieu-effectenbeoordeling te gebeuren, hetzij in de vorm van een MER, hetzij in de vorm van een Mei-screening. Ingevolge de veroordeling van België door het Hof van Justitie wegens het niet correct omzetten naar intern recht van hoger aangehaalde Europese Richtlijn door het Vlaams Gewest, diende de Richtlijn te worden aanzien als hebbende directe werking in de interne Belgische rechtsorde. De reparatie van de omzetting in Belgisch recht is in werking getreden op aanvraagdossiers ingediend vanaf 29 april 2013. De vraag of een project al dan niet MER-plichtig is of dat een MER-screening volstaat, dient voor aanvragen ingediend vóór deze datum - zoals huidig aanvraagdossier - te worden beoordeeld door de vergunningverlenende overheid.

Huidige aanvraag moet worden aanzien als een stadsontwikkelingsproject, gelet op het feit dat de aanvraag betrekking heeft op een meergezinswoning (weliswaar slechts 3 appartementen), maar waarvan het bruto-bouwvolume van 1000 m³, wordt overschreden.

In het licht hiervan werd door aanvrager een mer-screeningtoets neergelegd waarin de aard van het project staat omschreven alsook de specifieke locatie en met een uitvoerige beschrijving van de natuurwaarden in het gebied en in de nabije omgeving van de bouwplaats. In de studie wordt volgende conclusie als volgt weergegeven:

"De belangrijkste mogelijke bedreigingen en negatieve effecten voor het Habitatrichtlijngebied en VEN-gebied situeren zich vooral op het vlak van biotoopverlies,

barrière-effecten, verstoring en grond- en oppervlaktewaterstandsbeïnvloeding. Echter de bouw zal geen negatieve invloed hebben op biotoopverlies en noch op verstoring gevoelige soorten, noch tijdens de aanlegfase, noch na voltooiing van de bouwwerken.

De barrièrewerking zal niet toenemen.

Indien tijdens de bouwfase er een bemaling uitgevoerd moet worden, is dit slechts tijdelijk en dient een kortstondige retourbemaling in de periode half augustus tot half oktober uitgevoerd te worden. In de invloedzone van de bemaling komen geen verdrogingsgevoelige vegetaties voor waardoor het effect te verwaarlozen is.

Verontreiniging van het grond- en oppervlaktewater is eveneens uitgesloten gezien het gebouw wordt aangesloten op de bestaande riolering.

Er kan dus gesteld worden dat, mede door de te nemen maatregelen de mogelijke tijdelijke en permanente impact van het bouwwerk op de aanwezige natuurwaarden en het omliggende natuurlijk milieu zeer minimaal of verwaarloosbaar zal zijn en zeker niet negatief voor de richtlijnsoorten en -habitats die er voorkomen. Het is tevens zo dat het bouwproject geen onherstelbare schade aan het VEN zal veroorzaken. Dit volgt alleen al uit het gegeven dat het op te richten gebouw zich situeert buiten de zone die aangeduid is als VEN-gebied 'Westkust'. Bijkomend kan ook worden gewezen op de natuurgerichte maatregelen die door de aanvrager geïntegreerd zijn in het projectontwerp en naar de voorwaarden van het ANB, die, zoals hoger reeds gesteld, zijn overgenomen in de verleende stedenbouwkundige vergunning. Het ANB geeft expliciet aan dat de zone die is aangeduid als VEN-gebied hoe dan ook ongewijzigd zal blijven, zodat kan worden aangenomen dat schade aan het VEN-gebied niet aan de orde is."

De PSA deelt die conclusie en maakt ze zich eigen. Huidig project zal mits inachtnaam van boven aangehaalde maatregelen, geen negatieve milieu-effecten genereren. De teloorgang van de vegetatie op het bouwperceel heeft geen betekenisvolle impact op het habitatgebied in de nabijheid. Er dient geen MER voor dit (kleine)stadsontwikkelingsproject te worden opgemaakt. In het kader van de vergunningverlening is het wel aangewezen dat de nodige voorwaarden worden opgelegd.

Wat betreft de toetsing aan de overige wettelijke en reglementaire bepalingen kan worden verwezen naar het initieel verslag PSA die hieronder letterlijk wordt weergegeven:

*"De aanvraag dient getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het **gewestplan**. De plaats van de aanvraag is deels gelegen in woongebied en deels gelegen in natuurgebied. Er is discussie over de juiste grens van het woongebied en het natuurgebied.*

Volgens beroepers zijn de werken gedeeltelijk gelegen binnen natuurgebied, Beroepers baseren zich hiervoor op het gedigitaliseerde gewestplan op de website www.cpsvlaanderen.be. De digitale kaarten kunnen echter niet als basis dienen om de juiste grens tussen het woongebied en het natuurgebied te bepalen. Enkel de originele kaartbladen en de kopieën van de originele kaartbladen kunnen hiervoor gebruikt worden.

Ook de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar was n.a. v. de vorige aanvraag van mening dat de grens, die aangeduid werd op het inplantingsplan, niet correct is. In de beslissing van het college van burgemeester en schepenen n.a.v. de vorige aanvraag stond

hierover het volgende vermeld: Gelet dat evenwel wordt opgemerkt dat de aanduiding van grens tussen woongebied en natuurgebied op het gewestplan volgens Ruimte en Erfgoed niet helemaal correct is, dat deze op het inplantingsplan is gesitueerd op 54 m uit de rooilijn van de Gilles Scottlaan terwijl dit 52 m moet zijn, dat evenwel de aanduiding van deze grens in huidig dossier is overgenomen uit het vergunningsdossier van residentie Duncaple (waar in het advies van de toenmalig gemachtigd ambtenaar expliciet is aangegeven dat de grensbepaling het resultaat is geweest van een uitgebreid onderzoek, tot het kabinet van de minister toe), dat evenwel het project door deze discussie in principe niet in het gedrang komt aangezien de bebouwing volgens beide interpretaties van grens volledig in woongebied is gelegen, dat daarom enkel als bijkomende voorwaarde wordt opgenomen dat binnen natuurgebied geen constructies worden toegestaan en dat ook gedurende de werken het natuurgebied moet gevrijwaard blijven;

Het uitgebreid onderzoek voor de bepaling van de grens voor het dossier van de residentie Duncaple werd opgevraagd bij het Departement RWO - Ruimtelijke Ordening West-Vlaanderen. Tot op vandaag werd echter niks ontvangen.

Doorslaggevend bij de bepaling van de grens tussen het woongebied en het natuurgebied zijn echter de originele kaartbladen en de kopieën van de originele kaartbladen. Om te onderzoeken of de plaats van de aanvraag al dan niet gelegen is binnen natuurgebied werd een kopie van het originele gewestplan op schaal 1/10000 opgevraagd. Deze kopie van het originele gewestplan werd uitvergroot (schaal 1/1000). Hieruit blijkt dat de grens tussen het woongebied en het natuurgebied gelegen is op 50 m van de rooilijn.

Het op te richten appartementsgebouw is gelegen binnen het woongebied. De toegangsweg in uitgewassen beton is echter gedeeltelijk gelegen in natuurgebied.

Bijgevolg ontstaat er een legaliteitsbelemmering om de aanvraag te kunnen vergunnen.

De aanvraag is gelegen binnen de grenzen van een ontwerp van gemeentelijk RUP voor de hele omgeving Sint-André. Volgens dit ontwerp van gemeentelijk RUP is het de bedoeling om deze zone te bestemmen voor het bouwen van landhuizen met maximaal 3 woongelegenheden. Een landhuis wordt gedefinieerd als een woongebouw met maximum drie woongelegenheden binnen het volume van een ruime eengezinswoning. Het ontwerp van gemeentelijk RUP zit nog maar in de opstartfase zodat men nog geen rekening kan houden met dit toekomstig RUP bij de beoordeling van deze aanvraag. Bijgevolg blijven de bepalingen van het gewestplan van toepassing.

Er kan wel opgemerkt worden dat ook volgens het ontwerp van gemeentelijk RUP de toegangsweg in uitgewassen beton deels gelegen is binnen een zone voor duinen i.f.v. natuurgebied.

In de nota van de raadsman van de aanvrager wordt aangehaald dat de opgestarte procedure voor de opmaak van het gemeentelijk RUP ondertussen definitief werd stopgezet.

De aanvraag is deels gelegen binnen een habitatrichtlijngebied. Het betreft een deelgebied van de speciale beschermingszone 'Duinengebieden inclusief IJzermonding en Zwin'.

De aanvraag is ook deels gelegen in een zone die aangeduid werd als VEN-gebied 'Westkust' volgens het Besluit van Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van

het afbakeningsplan voor de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van 18 juli 2003.

Volgens het voorwaardelijk gunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos situeert het op te richten gebouw zich volledig buiten deze zones.

Vermits het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos voorwaardelijk gunstig is kan aangenomen worden dat er geen vermijdbare schade zal veroorzaakt worden door de aanvraag mits de voorwaarden die opgenomen zijn in het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos worden nageleefd."

Er zijn geen nieuwe elementen voorhanden om thans een ander standpunt in te nemen.

3C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELLIKE ORDENING

De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is in principe irrelevant wegens hoger beschreven legaliteitsbelemmering. Toch kan nog het volgende opgemerkt worden:

Het voorzien van een beperkte meergezinswoning is aanvaardbaar in deze omgeving. Dit is ook de visie van de gemeente die naar voor komt in het ontwerp van gemeentelijk RUP.

Er zijn meerdere meergezinswoningen in de onmiddellijke omgeving.

De residentie Duncaple, die gelegen is ten zuiden van de bouwplaats, is trouwens ook gelegen in tweede bouwlijn t.o.v. de G. Scottlaan.

De nieuw te bouwen meergezinswoning bestaat uit 2 bouwlagen en een teruggetrokken dakverdieping. Belangrijk bij de beoordeling van de impact van de meergezinswoning op de omgeving is het feit dat de bouwplaats lager gelegen is dan de omliggende percelen.

Het gabariet van de meergezinswoning en de inplanting van de terrassen zijn aanvaardbaar. De afstand van de terrassen op de verdieping tot de woningen in de G. Scottlaan is wel de minimale afstand.

De toegangsweg in uitgewassen beton vormt echter wel een probleem aangezien deze voorzien wordt binnen natuurgebied. Er zou een oplossing gezocht moeten worden waarbij ook de toegangsweg in uitgewassen beton volledig gelegen is binnen het woongebied.

3D CONCLUSIE EN VOORSTEL

De aanvraag dient getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. De plaats van de aanvraag is deels gelegen in woongebied en deels gelegen in natuurgebied. Er is discussie over de juiste grens van het woongebied en het natuurgebied.

Doorslaggevend bij de bepaling van de grens tussen het woongebied en het natuurgebied zijn de originele kaartbladen en de kopieën van de originele kaartbladen. Om te onderzoeken of de plaats van de aanvraag al dan niet gelegen is binnen natuurgebied werd een kopie van het originele gewestplan op schaal 1/10000 opgevraagd. Deze kopie van het originele gewestplan werd uitvergroot (schaal 1/1000). Hieruit blijkt dat de grens tussen het woongebied en het natuurgebied gelegen is op 50 m van de rooilijn.

Het op te richten appartementsgebouw is gelegen binnen het woongebied. De toegangsweg in uitgewassen beton is echter gedeeltelijk gelegen in natuurgebied.

Bijgevolg ontstaat er een legaliteitsbelemmering om de aanvraag te kunnen vergunnen.

De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is in principe irrelevant wegens hoger beschreven legaliteitsbelemmering. Toch kan nog het volgende opgemerkt worden:

Het voorzien van een beperkte meergezinswoning is aanvaardbaar in deze omgeving.

Er zijn meerdere meergezinswoningen in de onmiddellijke omgeving.

De residentie Duncaple, die gelegen is ten zuiden van de bouwplaats, is trouwens ook gelegen in tweede bouwlijn t.o.v. de G. Scottlaan.

De nieuw te bouwen meergezinswoning bestaat uit 2 bouwlagen en een teruggetrokken dakverdieping. Belangrijk bij de beoordeling van de impact van de meergezinswoning op de omgeving is het feit dat de bouwplaats lager gelegen is dan de omliggende percelen.

Het gabariet van de meergezinswoning en de inplanting van de terrassen zijn aanvaardbaar. De afstand van de terrassen op de verdieping tot de woningen in de G. Scottlaan is wel de minimale afstand.

De toegangsweg in uitgewassen beton vormt echter wel een probleem aangezien deze voorzien wordt binnen natuurgebied. Er zou een oplossing gezocht moeten worden waarbij ook de toegangsweg in uitgewassen beton volledig gelegen is binnen het woongebied.

Bijgevolg stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de deputatie voor om het ingestelde beroep gegrond te verklaren en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

...

Na de hoorzitting van 20 juni 2017 verklaart de verwerende partij het administratief beroep op 10 augustus 2017 ontvankelijk maar ongegrond en verleent onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning:

“ ...

Er werden 2 bezwaarschriften ingediend.

De bezwaarschriften handelen over:

- 1. De aanvraag voorziet gedeeltelijk werken in het natuurgebied. De achtergevel van het gebouw komt tot net tegen de grens natuurgebied; het toegangspad nog verder;*
- 2. Ligging aan een voldoende uitgeruste weg;*
- 3. De onvolledigheid van de aanvraag, door het aanleggen van een oprit door dit bos wordt dit perceel ontbost. De aanvraag tot boscompensatie ontbreekt in dit dossier.*
- 4. De misleidende informatie in de aanvraag: de aanvrager verwijst in zijn begeleidende nota naar vergunningen die werden verleend in de Potvisstraat. De dienst stedenbouw maakt melding van weigeringen.*

5. *Het ontbreken van een passende beoordeling;*
6. *Het vernietigen van duinvegetaties is verboden;*
7. *Elke vorm van schade is in het aanpalende natuurgebied verboden;*
8. *Het gebouw is strijdig met de goede ruimtelijke ordening. Het gaat om bebouwing die zich in 2de lijn situeren, achter 2 bebouwde kavels, op deze kavels bevinden zich eengezinswoningen. Het appartementsgebouw voorziet in een gelijkvloerse verdieping en 2 bovenverdiepingen, terrassen die gericht zijn voor woningen. Ze verstoren zo de privacy en verminderen de zoninval en verliezen het zicht op de achterliggende duinen;*
9. *De plannen zijn voorzien van 3 appartementen maar zijn zo uitgewerkt dat deze gemakkelijk op te delen zijn in 6 appartementen. Het ontwerp voorziet 6 garageboxen;*
10. *Jaren geleden hebben we foute informatie gekregen van de dienst stedenbouw qua bestemming van de percelen.*

Dit bezwaar is door het college van burgemeester en schepenen als volgt beoordeeld:

Bezwaar 1: *het bezwaar wordt niet beoordeeld daar de gemeente niet bevoegd is om de exacte grens tussen twee bestemmingsgebieden volgens het gewestplan te bepalen;*

Evenwel kan aan de hand van het advies van ANB worden vermoed dat het bezwaar ongegrond is.

Bezwaar 7: *het bezwaar wordt gedeeltelijk weerhouden. De voorwaarden van ANB zijn van toepassing*

Bezwaar 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 worden verworpen.

Het advies van Agentschap voor natuur en bos was voorwaardelijk gunstig.

Het advies van Vlaamse Milieumaatschappij was voorwaardelijk gunstig.

Het advies van Brandweer was voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen heeft het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar ingewonnen op 26/10/2011. Het college heeft geen advies ontvangen.

Op 21/11/2011 beslist het college van burgemeester en schepenen tot het verlenen van de vergunning onder voorwaarden.

Voorwaarden:

Het uitvoeren van het compensatievoorstel voor de ontbossing (COMP/11/0033/WV) maakt integraal deel uit van de eventuele vergunning; de voorwaarden zijn als volgt:

- *de te ontbossen oppervlakte bedraagt 1486 m². Deze oppervlakte valt niet meer onder het toepassingsgebied van het Bosdecreet. De resterende bosoppervlakte (1519m²) moet als bos behouden blijven. Bijkomende kappingen in deze zone kunnen*

maar uitgevoerd worden mits machtiging door het Agentschap Natuur en Bos. Het is evenmin toegelaten in deze zone constructies op te richten of ingrijpende wijzigingen van de bodem, de strooisel-, kruid- of boomlaag uit te voeren";

- *het plan goedgekeurd door het Agentschap Natuur en Bos dient deel uit te maken van de stedenbouwkundige vergunning;*

- *de vergunning wordt verleend op grond van art. 90bis, §5, derde lid, van het Bosdecreet en onder de voorwaarden zoals opgenomen in het hierbij gevoegde compensatieformulier met nummer (COMP/11/0033/WV)*

- *de bosbehoudsbijdrage van € 4.413,42 dient binnen de 4 maanden, vanaf de datum waarop gebruik mag gemaakt worden van deze vergunning, gestort worden op het rekeningnummer van Natuur en Bos, zoals vermeld op het overschrijvingsformulier welke als bijlage bij deze vergunning gevoegd werd;*

- *Indien grondbemaling noodzakelijk blijkt dient deze te gebeuren door middel van een kortstondige retourbemaling. er dient zoveel mogelijk opgepompt water terug in de grond te worden gebracht buiten de onttrekkingszone met als bijkomende uitdrukkelijke voorwaarde dat er geen verzilt water in de ontvangende zoetwaterlens mag worden aangebracht.*

- *de meest geschikte uitvoeringsperiode voor de uitvoering van de werken is tussen half augustus en half oktober;*

- *om de migratie van verscheidene diersoorten niet te verhinderen is het niet wenselijk om het perceel af te bakenen met fijnmazige draad.*

- *alle structurerende houtachtige beplantingen dienen streekeigen en inheems te zijn. woekerende tuinplanten dienen altijd te worden vermeden;*

- *er moet minstens een hemelwaterput van 7.500 liter voorzien worden voor hergebruik conform de GSV.*

- *de overloop van de hemelwaterput moet aangesloten worden op de infiltratievoorziening voor de bronbemalingen moet voldaan worden aan de Vlarem reglementering (melding of vergunningsplicht, naargelang de ligging en het gebied per dag)*

- *de lozing van het bemalingswater dient te gebeuren overeenkomstig art. 6.2.2.1.2§5 van Vlarem II; een kwaliteitscontrole te voorzien op het opgepompte grondwater in verband met verzilting en indien nodig het opleggen van beperkende maatregelen inzake tijdsduur en debiet van de bemaling;*

- *er moet gewerkt worden met een gesloten bouwkuip tijdens de aanleg om de impact van de bemaling te beperken;*

- *de kelderverdieping moet uitgevoerd worden als waterdichte kuip zonder drainage*

-...

De motivering luidt als volgt: (...)

2 GELDENDE WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE VOORSCHRIFTEN

De aanvraag is volgens het gewestplan Veurne - Westkust (KB 06/12/1976) deels gelegen in woongebied en deels in natuurgebied.

Woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

Natuurgebieden omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden. In deze gebieden mogen jagers- en vissershutten worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk.

De aanvraag ligt niet in een BPA of een verkaveling.

De aanvraag is deels gelegen binnen een habitatrichtlijngebied. Het betreft een deelgebied van de speciale beschermingszone 'Duinengebieden inclusief IJzermonding en Zwin'.

De aanvraag is ook deels gelegen in een zone die aangeduid werd als VEN-gebied 'Westkust' volgens het Besluit van Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van 18 juli 2003.

3 VERSLAG PROVINCIALE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR (art. 4.7.22. VCRO)

De Deputatie heeft kennis genomen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. (hierna genoemd : PSA) De conclusie luidt als volgt:

"De aanvraag dient getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. De plaats van de aanvraag is deels gelegen in woongebied en deels gelegen in natuurgebied. Er is discussie over de juiste grens van het woongebied en het natuurgebied.

...

Bijgevolg stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de deputatie voor om het ingestelde beroep gegrond te verklaren en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren."

4 MOTIVATIE STANDPUNT DEPUTATIE

De Deputatie motiveert haar standpunt als volgt:

4A BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG

De plaats van de aanvraag is gelegen in de G. Scottlaan in Oostduinkerke (Koksijde).

Het betreft een onbebouwd perceel in een gebied ter hoogte van de vroegere gemeentegrens tussen Koksijde en Oostduinkerke, dat aan de noordzijde is begrensd door de Noordzee en ten zuiden aan de Albert I Laan, zijnde een voldoende uitgeruste gewestweg (N34) die quasi de volledige Belgische kustlijn bedient. Het gebied wordt

gekenmerkt door enerzijds hoofdzakelijk oudere ééngezinswoningen (type open villabouw met zadeldak) en anderzijds door hoofdzakelijk recentere meergezinswoningen (appartementsvilla's, type open bebouwing). Gelet op de dichte ligging bij de zee, vertoont het gebied een duinenreliëf met op- en neergaande straten (zie bijvoorbeeld de Potvisstraat waar de bestaande bebouwing beduidend hoger ligt dan de bebouwing langs de Gillis Scottstraat). Ten noordoosten van het perceel bevindt zich een voormalige kinderhome, Home Pro Juventute Air et Soleil, opgericht vlak voor de Tweede Wereldoorlog in opdracht van baron Louis Ecopain door architect. Antoine Courtens. Het gebouw in modernistische stijl, voorzien van vijf bouwlagen en gelegen pal in natuurgebied, overheerst quasi het volledig gebied.

De bouwplaats in kwestie, bevindt zich in tweede bouwlijn achter de koppelwoningen met huisnummer 28 en 30 (dit zijn de beroepsindieners) en de aanpalende meergezinswoning, de residentie Natica met huisnummers 26 en 24. Het perceel is toegankelijk via een bestaande toegangsweg in asfalt die reeds toegang biedt aan de residenties Duncaple (huisnummer 22a) en Zuydcote (huisnummer 22). Belangrijk hierbij is dat de bouwplaats lager gelegen is dan de percelen aan de straatzijde. Dit geldt zeker ten aanzien van het perceel van de woning aan de Potvisstraat nr. 4, maar ook - zij het weliswaar in mindere mate - ten aanzien van de woningen van beroepsindieners. (zie terreinprofielen A en B, plan nr. 1/3)

Het **ontwerp** voorziet in het bouwen van een meergezinswoning met 3 appartementen. In de kelderverdieping worden 6 garages voorzien. Bovengronds worden nog 6 standplaatsen voorzien. Het appartementsgebouw bestaat uit 2 bouwlagen + een teruggetrokken dakverdieping.

Het beroepsschrift werd ingediend door de eigenaars van de woningen gelegen in de G. Scottlaan nrs. 28 en 30 en door dhr. De Waele en mevr. De Groote, die geregeld verblijven in de woning nr. 28.

Dit dossier kent **een historiek**. Op 21/03/2011 besliste het college van burgemeester en schepenen om een vergunning te verlenen voor het bouwen van een meergezinswoning met 3 appartementen. Tegen deze beslissing werd beroep aangetekend bij de deputatie door derden (dossier 2011/186). Op 07/07/2011 besliste de deputatie om de beroepen ontvankelijk en gegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren omwille van gebrek aan openbaar onderzoek.

Huidige aanvraag betreft een herneming van het vorig dossier. Hierbij werd wel een openbaar onderzoek georganiseerd. Huidige aanvraag is zeer gelijkaardig aan de vorige aanvraag. Er werden slechts een aantal kleine aanpassingen voorzien. Zo zijn er bijvoorbeeld 3 standplaatsen minder bovengronds en verdwijnen de fietsenberging en 1 garage in de kelderverdieping. Het toegangspad in uitgewassen beton komt ook dichterbij de meergezinswoning te liggen.

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

Één van de redenen waarom de oorspronkelijke vergunningsbeslissing van de deputatie door de RVVb werd vernietigd, was het argument dat de deputatie niet heeft gemotiveerd waarom de aanvraag niet kon worden aanzien als een "stadsontwikkelingsproject", noch als een "ontbossing met het oog op de omschakeling naar een ander bodemgebruik" zoals bedoeld in de Europese Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (de MER-richtlijn).

In voorkomend geval diende een milieu-effectenbeoordeling te gebeuren, hetzij in de vorm van een MER, hetzij in de vorm van een Mer-screening. Ingevolge de veroordeling van België door het Hof van Justitie wegens het niet correct omzetten naar intern recht van hoger aangehaalde Europese Richtlijn door het Vlaams Gewest, diende de Richtlijn te worden aanzien als hebbende directe werking in de interne Belgische rechtsorde. De reparatie van de omzetting in Belgisch recht is in werking getreden op aanvraagdossiers ingediend vanaf 29 april 2013. De vraag of een project al dan niet MER-plichtig is of dat een MER-screening volstaat, dient voor aanvragen ingediend vóór deze datum - zoals huidig aanvraagdossier - te worden beoordeeld door de vergunningverlenende overheid.

Huidige aanvraag moet worden aanzien als een stadsontwikkelingsproject, gelet op het feit dat de aanvraag betrekking heeft op een meergezinswoning (weliswaar slechts 3 appartementen), maar waarvan het bruto-bouwvolume van 1000 m³, wordt overschreden. In het licht hiervan werd door aanvrager een mer-screeningtoets neergelegd waarin de aard van het project staat omschreven alsook de specifieke locatie en met een uitvoerige beschrijving van de natuurwaarden in het gebied en in de nabije omgeving van de bouwplaats. In de studie wordt volgende conclusie als volgt weergegeven:

"De belangrijkste mogelijke bedreigingen en negatieve effecten voor het Habitatrichtlijngebied en VEN-gebied situeren zich vooral op het vlak van biotoop verlies, barrière-effecten, verstoring en grond- en oppervlaktewaterstandsbeïnvloeding. Echter de bouw zal geen negatieve invloed hebben op biotoop verlies en noch op verstoringsgevoelige soorten, noch tijdens de aanlegfase, noch na voltooiing van de bouwwerken.

De barrièrewerking zal niet toenemen.

Indien tijdens de bouwfase er een bemaling uitgevoerd moet worden, is dit slechts tijdelijk en dient een kortstondige retourbemaling in de periode half augustus tot half oktober uitgevoerd te worden. In de invloedzone van de bemaling komen geen verdrogingsgevoelige vegetaties voor waardoor het effect te verwaarlozen is.

Verontreiniging van het grond- en oppervlaktewater is eveneens uitgesloten gezien het gebouw wordt aangesloten op de bestaande riolering.

Er kan dus gesteld worden dat, mede door de te nemen maatregelen de mogelijke tijdelijke en permanente impact van het bouwwerk op de aanwezige natuurwaarden en het omliggende natuurlijk milieu zeer minimaal of verwaarloosbaar zal zijn en zeker niet negatief voor de richtlijnsoorten en -habitats die er voorkomen. Het is tevens zo dat het bouwproject geen onherstelbare schade aan het VEN zal veroorzaken. Dit volgt alleen al uit het gegeven dat het op te richten gebouw zich situeert buiten de zone die aangeduid is als VEN-gebied 'Westkust'. Bijkomend kan ook worden gewezen op de natuurgerichte maatregelen die door de aanvrager geïntegreerd zijn in het projectontwerp en naar de voorwaarden van het ANB, die, zoals hoger reeds gesteld, zijn overgenomen in de verleende stedenbouwkundige vergunning. Het ANB geeft expliciet aan dat de zone die is aangeduid als VEN-gebied hoe dan ook ongewijzigd zal blijven, zodat kan worden aangenomen dat schade aan het VEN-gebied niet aan de orde is."

De PSA deelt die conclusie en maakt ze zich eigen. Huidig project zal mits inachtnaam van boven aangehaalde maatregelen, geen negatieve milieu-effecten genereren. De teloorgang van de vegetatie op het bouwperceel heeft geen betekenisvolle impact op het habitatgebied in de nabijheid. Er dient geen MER voor dit (kleine)stadsontwikkelingsproject

te worden opgemaakt. In het kader van de vergunningverlening is het wel aangewezen dat de nodige voorwaarden worden opgelegd.

Zoals hoger gewezen is de aanvraag deels gelegen binnen een habitatrichtlijngebied. Het betreft een deelgebied van de speciale beschermingszone 'Duinengebieden inclusief IJzermonding en Zwin'. De aanvraag is ook deels gelegen in een zone die aangeduid werd als VEN-gebied 'Westkust' volgens het Besluit van Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor de Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling van 18 juli 2003.

Volgens het voorwaardelijk gunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos situeert het op te richten gebouw zich volledig buiten deze zones. De deputatie treedt dit standpunt volledig bij.

Beroepsindiener wijst verder op het verbod tot het wijzigen van de duinvegetaties (artikel 9 NBH-Decreet, juncto artikel 7 NBH-besluit), doch wijst dat het verbod niet geldt wanneer een regelmatige bouwvergunning is afgeleverd na advies van ANB en voor zover uitdrukkelijk is voldaan aan de bepalingen van artikel 14 (zorgplicht) en 16 (natuurtoets) van het natuurbehoudsdecreet. Uit deze bepalingen leidt beroepsindiener af dat aanvrager zal moeten aangeven dat aan de zorgplicht is voldaan en dat het advies van ANB uitdrukkelijk zal moeten aangeven dat de aanvraag in overeenstemming is met artikel 16 van het natuurbehoudsdecreet. Beroepsindiener vervolgt verder dat bij de beoordeling op grond van artikel 16 van het natuurbehoudsdecreet rekening zal moeten worden gehouden met het gegeven dat de habitats door artikel 7 van het natuurbehoudsbesluit zijn beschermd en dat er dus minstens een principieel verbod geldt om deze te vernietigen. Het uitgangspunt van de beoordeling zou dan ook moeten zijn het verbod op het wijzigen van de vegetatie.

De deputatie kan dit standpunt zoals geponeerd door beroepsindiener niet bijtreden.

Overeenkomstig artikel 9, 2° van het Natuurbehoudsbesluit geldt het verbod op het wijzigen van duinvegetaties niet, wanneer de werken worden uitgevoerd op basis van een stedenbouwkundige vergunning en na advies van ANB en indien uitdrukkelijk is voldaan aan artikel 14 van het Natuurbehoudsdecreet (zorgplicht), artikel 16 van het Natuurbehoudsdecreet (natuurtoets –vermijden van vermijdbare natuurschade) en artikel 36ter van het Natuurbehoudsdecreet (bescherming speciale beschermingszones).

Deze situatie doet zich hier voor. In het advies van ANB van 4 oktober 2011 zijn immers duidelijke voorwaarden opgenomen om te vermijden dat mogelijke schade wordt vermeden:

"Hoewel de plannen het vernietigen van een verboden te wijzigen vegetatie inhouden, heeft het Agentschap voor Natuur en Bos geen bezwaar tegen deze aanvraag voor zover de ingrepen geen effect hebben op de vegetatie binnen het gedeelte dat als natuurgebied is bestemd.

Indien een grondbemaling noodzakelijk blijkt dient deze te gebeuren door middel van een kortstondige retourbemaling. Er dient zoveel mogelijk opgepompt water terug in de grond te worden ingebracht buiten de onttrekkingszone met als bijkomende, uitdrukkelijke voorwaarde dat er geen verzilt water in de ontvangende zoetwaterlens mag worden gebracht. De bemaling kan gebeuren door oppervlaktebemaling met bijhorende ijzerfilters of door bemaling met rechtstreekse injectie in de bodem. De meest geschikte periode voor

uitvoering van de werken is tussen half augustus en half oktober omdat de grondwaterstand dan het laagst is en de invloed op de vegetatie het geringst.

Om de migratie van verscheidene diersoorten niet te verhinderen is het niet gewenst om het perceel af te bakenen met fijnmazige draad.

Voorts wensen we op te merken dat alle structurerende houtachtige beplantingen streekeigen en inheems dienen te zijn. Woekerende tuinplanten dienen te allen tijde te worden vermeden. Deze maatregel is noodzakelijk om de inmenging van exoten in de aanpalende speciale beschermingszones te vermijden."

Het argument van beroepsindiener dat het advies uitdrukkelijk moet motiveren dat de aanvraag in overeenstemming moet zijn met artikel 16 van het natuurbehoudsdecreet, kan niet bijgetreden worden. Uit het advies blijkt duidelijk dat men kennis heeft van de specifieke situatie waarin het betrokken perceel zich bevindt, en wordt niet alleen rekening gehouden met de wijziging in de vegetatie, maar ook met maatregelen die moeten worden genomen in het kader van de grondbemaling, het feit dat niet mag worden afgebakend met fijnmazige draad, het vermijden van woekerende tuinplanten...

Alhoewel niet uitdrukkelijk is verwezen naar artikel 16 van het natuurbehoudsdecreet, moet worden besloten dat in het advies wel is nagegaan of het voorgestelde project geen vermijdbare schade zal teweegbrengen.

In het arrest Philips van 24 februari 2006 (nr. 155.602) oordeelde de Raad van State dat wanneer de voorwaarden opgelegd in het advies van ANB, expliciet zijn overgenomen én deze voorwaarden duidelijk tot doel hebben de mogelijke schade te vermijden, er wordt voldaan aan de natuurtoets van artikel 16 Natuurbehoudsdecreet.

Bovendien neemt de deputatie in deze tevens kennis van de besluiten van de nota, opgemaakt door GRONTMIJ op 16 december 2014, waarin de mogelijke impact van de voorgenomen werken op de verschillende natuurwaarden, duidelijk in kaart worden gebracht. De deputatie maakt zich de conclusies van deze nota eigen, ook met betrekking tot het aspect van de toegelaten wijziging van duinvegetaties, gelet op de voorwaarden, die door ANB werden voorgesteld en mee worden overgenomen in deze vergunningsbeslissing:

"(..) Door de bouw van de woning zal er tevens een vernietiging van een verboden te wijzigen (duin) vegetatie gebeuren. Door ANB werd een gunstig advies verleend mits het opvolgen van een aantal voorwaarden die in de vergunning opgenomen dienen te worden. Bijgevolg is de stedenbouwkundige vergunning uitvoerbaar, ook voor wat betreft de te wijzigen duinvegetaties. Het betreft de volgende voorwaarden:

- het uitvoeren van het compensatievoorstel voor ontbossing (COMP/11/0033/WV) maakt integraal deel uit van de eventuele vergunning. De te ontbossen oppervlakte bedraagt 922,21 m² en wordt volledig gecompenseerd door het betalen van een bosbehoudsbijdrage voor de volledige te compenseren oppervlakte.*

- Alle structurerende houtachtige beplantingen dienen streekeigen en inheems te zijn, bij voorkeur dient aangeplant te worden met autochtoon plantmateriaal. In de vrije zone tussen de bebouwing en het duingebied mag niet aangeplant worden (zie volgend punt). woekerende tuinplanten dienen altijd te worden vermeden.*

· *Palend aan het natuurgebied en binnen de vrije zone tussen de bebouwing en het duingebied dient de huidige graslandvegetatie maximaal hersteld te worden. Hiervoor dient de bovenste laag van 30 cm (waarin de zaadbank zich bevindt) bij afgraving gestapeld te worden en nadien terug uitgespreid te worden als afdeklaag. Hierdoor wordt een goede uitgangssituatie gecreëerd voor het spontane herstel van de huidige graslandvegetatie. In deze vrije zone mogen daarom geen andere aanplantingen of inzaaiingen gebeuren.*

Indien deze maatregelen opgevolgd worden, is er geen blijvend biotoopverlies aanwezig in deze zone en zijn de gevolgen voor zowel vegetaties binnen het VEN als voor habitattypes te verwaarlozen. (...)"

Vermits het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos voorwaardelijk gunstig is dient te worden aangenomen dat door de aanvraag geen vermijdbare schade zal veroorzaakt worden mits de voorwaarden die opgenomen zijn in het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos worden nageleefd.

Voor zoveel als nodig, wijst de deputatie er verder op dat de natuurtoets niet dermate streng mag worden ingevuld dat het begrip "vermijdbare schade" dient te worden beschouwd als schade, die kan worden voorkomen door het project niet uit te voeren. De Raad van State heeft consequent een dergelijk strenge invulling van de natuurtoets afgewezen. Volgens die vaste rechtspraak dient 'vermijdbare schade' te worden ingevuld als 'schade die de exploitant kan vermijden door het aanpassen van zijn exploitatie, door het nemen van bepaalde voorzorgsmaatregelen en vooral deze die in de praktijk haalbaar zijn en die niet leiden tot de onuitvoerbaarheid van het project. Er kan niet worden aanvaard dat de vermijdbaarheid van schade erin kan bestaan om het project op een andere locatie in te richten en te besluiten tot de onuitvoerbaarheid van een bebouwbare bestemming. Evenmin kan de vermijdbaarheid slaan op het weigeren van de vergunning, aangezien alle vergunningen kunnen worden geweigerd en het onderscheid tussen vermijdbare en onvermijdbare schade zinledig zou worden (RvS, 7 december 2006, nr. 165.664, bvba Belgicaplant).

In die omstandigheden moet eveneens worden besloten dat een passende beoordeling zoals bedoeld in artikel 36 ter §3 van het natuurbehoudsdecreet niet is vereist.

Overeenkomstig artikel 36ter, § 3 van het natuurbehoudsdecreet dient een passende beoordeling te worden uitgevoerd, in de mate het voorgenomen project een betekenisvolle aantasting kan veroorzaken voor een speciale beschermingszone. Enkel indien significante effecten te verwachten zijn ten gevolge van het voorgenomen project, dient derhalve een passende beoordeling te worden opgemaakt.

Dit is hier niet het geval. De deputatie verwijst opnieuw naar de nota GRONTMIJ van 16 december 2014, waarin ook de impact van het project op de nabijgelegen speciale beschermingszones (Habitatrichtlijngebied BE2500001 'Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin' en Vogelrichtlijngebied 'Westkust') concreet werd onderzocht (en dit op het vlak van de biotoopwijziging en verlies, barrièrewerking, grondwater, oppervlaktewater en licht-, lawaai- en stofhinder). De deputatie heeft kennis genomen van de conclusies van deze toetsing en maakt deze zich eigen:

"(...) De belangrijkste mogelijke bedreigingen en negatieve effecten voor het Habitatrichtlijngebied en VEN-gebied situeren zich vooral op het vlak van biotoop verlies, barrière-effecten, verstoring en grond- en oppervlakte waterstandsbeïnvloeding. Echter de bouw zal geen negatieve invloed hebben op biotoopverlies en noch op

verstoringsgevoelige soorten, noch tijdens de aanlegfase noch na voltooiing van de bouwwerken.

De barrièrewerking zal niet toenemen.

Indien tijdens de bouwfase er een bemaling uitgevoerd moet worden, is dit slechts tijdelijk en dient een kortstondige retourbemaling in de periode half augustus tot half oktober uitgevoerd te worden. In de invloedzone van de bemaling komen geen verdrogingsgevoelige vegetaties voor waardoor het effect te verwaarlozen is.

Verontreiniging van het grond- en oppervlaktewater is eveneens uitgesloten gezien het gebouw wordt aangesloten op de bestaande riolering.

Er kan dus gesteld worden dat, mede door de te nemen maatregelen de mogelijke tijdelijke en permanente impact van het bouwwerk op de aanwezige natuurwaarden en het omliggende natuurlijk milieu zeer minimaal of verwaarloosbaar zal zijn en zeker niet negatief voor de richtlijnsoorten en -habitats die er voorkomen. (...)"

Evenzeer valt enige onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN te verwachten. Zoals in de nota GRONTMIJ wordt weergegeven, ligt een deel van de bouwpercelen in het VEN-gebied nr. 101 'Westkust', maar valt evenmin enige schade te verwachten voor dit VEN-gebied. De deputatie sluit zich ook op dit punt aan bij de conclusies van deze nota:

"(...) Er kan dus gesteld worden dat, mede door de te nemen maatregelen de mogelijk tijdelijke en permanente impact van het bouwwerk op de aanwezige natuurwaarden en het omliggende natuurlijk milieu zeer minimaal of verwaarloosbaar zal zijn en zeker niet negatief voor de richtlijnsoorten en -habitats die er voorkomen. Het is tevens zo dat het bouwproject geen onherstelbare schade aan het VEN zal veroorzaken. Dit volgt alleen uit het gegeven dat het op te richten gebouw zich situeert buiten de zone die aangeduid is als het VEN-gebied 'Westkust'. Bijkomend kan ook worden gewezen op de natuurgerichte maatregelen die door de aanvrager geïntegreerd zijn in de het projectontwerp en naar de voorwaarden van het ANB, die, zoals hoger reeds gesteld, zijn overgenomen in de verleende stedenbouwkundige vergunning. Het ANB geeft expliciet aan dat de zone die is aangeduid als VEN-gebied hoe dan ook ongewijzigd zal blijven, zodat kan worden aangenomen dat schade aan het VEN-gebied niet aan de orde is. (...)"

Mits naleving van de opgelegde voorwaarden voldoet de aanvrager ook aan de zorgplicht zoals vervat in artikel 14 van het natuurbehoudsdecreet.

De aanvraag dient getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. Er is discussie over de juiste grens van het woongebied en het natuurgebied.

Volgens beroepsindieners zijn de werken gedeeltelijk gelegen binnen natuurgebied.

Beroepsindieners baseren zich hiervoor op het gedigitaliseerde gewestplan op de website www.gisvlaanderen.be. De digitale kaarten kunnen echter niet als basis dienen om de juiste grens tussen het woongebied en het natuurgebied te bepalen. Enkel de originele kaartbladen en de kopieën van de originele kaartbladen kunnen hiervoor gebruikt worden.

Om te onderzoeken of de plaats van de aanvraag al dan niet gelegen is binnen natuurgebied werd door de PSA een kopie van het originele gewestplan op schaal 1/10000

opgevraagd. Deze kopie van het originele gewestplan werd uitvergroot (schaal 1/1000). Volgens het verslag van de PSA is de grens tussen het woongebied en het natuurgebied gelegen op 50 m van de rooilijn en ligt het op te richten appartementsgebouw binnen het woongebied. De toegangsweg in uitgewassen beton is volgens de PSA gedeeltelijk gelegen in natuurgebied en ontstaat er bijgevolg een legaliteitsbelemmering om de aanvraag te kunnen vergunnen.

Als de begrenzing tussen 2 bestemmingsgebieden niet goed mogelijk is omwille van de schaal van de kaarten van het gewestplan, moet de vergunningverlenende overheid nader onderzoeken en motiveren waar de grens precies ligt (zie: RvS, 2 juni 2005, nr. 145.286, bvba Pro Metaal, TROS 2006, met noot D. LINDEMANS, "Een woongebied van 50 meter vanaf de weg"). Bij die interpretatie moet rekening worden gehouden met het gegeven dat enkel de originele kaartbladen van het gewestplan dienstig zijn voor de bepaling van de grens woongebied/natuurgebied (en derhalve geen uitvergroete kopie) én met het gegeven dat de grenslijn van 1 mm dikte op het originele kaartblad in realiteit reeds 10 m betreft (zie: D. LINDEMANS, O.C., 326). Vermits een grenslijn van 1 mm op schaal 1/10/000 in realiteit 10 m bedraagt, moet - logischerwijs worden aangenomen dat de reële grens tussen beide gebieden in het midden van de grenslijn valt. Hierover anders oordelen zou immers impliceren dat die grensstroken van 10 m zelf bestemmingsloos zouden zijn, wat niet kan vermits het gewestplan verondersteld wordt gebiedsdekkend te zijn en dat elke vierkante centimeter van het grondgebied een bestemming heeft gekregen.

Gevolg is dat op basis van de originele kaartbladen van het gewestplan moet worden gemeten en hieruit moet blijken dat de toegangsweg, waarvan sprake, minstens niet over de helft van de grenslijn woongebied -natuurgebied is gelegen.

Uit gedetailleerd onderzoek blijkt dat de grens minstens op 52 m uit de rooilijn is gelegen, zodat de toegangsweg integraal in het woongebied is gesitueerd. Door de Vlaamse overheid (afdeling ruimtelijke planning, R&E) werden de originele gewestplankaarten ter beschikking gesteld. Die kaarten zijn door de Vlaamse overheid geïllustreerd, zodat over de originaliteit ervan geen discussie kan bestaan. Op deze originele kaarten werd gemeten met een manuele én een digitale schuifmaat, waarmee metingen kunnen worden uitgevoerd tot op één tiende van een millimeter. Deze meting toont aan dat de grenslijn tussen het woongebied en het natuurgebied op exact 52 m van de rooilijn is gelegen, zodat de toegangsweg integraal in het woongebied is gelegen.

De op de originele gewestplankaarten uitgevoerde metingen en de daarop gebaseerde conclusies stroken evenzeer met een aantal andere vaststellingen, die op zichzelf beschouwd weliswaar niet doorslaggevend zijn (want niet gesteund op de originele gewestplankaarten), maar niettemin ten overvloede bevestigen dat de bovenstaande interpretatie en nameting correct zijn. Door R&E werd eveneens een (door het Vlaamse gewest en de gemeentebesturen) gehanteerde gedigitaliseerde kaart ter beschikking gesteld. Daarop zijn de kadasterplannen door R&E geprojecteerd op het onderliggende gewestplan. Ook hieruit blijkt dat de grenslijn op 52 m van de rooilijn ligt.

Diezelfde oefening werd nogmaals overgedaan via een computersimulatie (dus geen manuele verschalings), waarbij het gewestplan herschaald werd naar de schaal van een gedetailleerd opmetingsplan (opgemaakt door een beëdigd landmeter). Zelfs rekening houdend met een beperkte foutenmarge blijkt ook hieruit dat de betrokken toegangsweg in elk geval het midden van de grenslijn niet overschrijdt, en dus integraal in woongebied is gelegen.

Ook eerder onderzoek door andere overheden (gemeentebestuur, de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de Vlaamse minister) m.b.t. diezelfde grenslijn bevestigt de bovenstaande bevindingen. Het college van burgemeester en schepenen oordeelde twee keer (stedenbouwkundige vergunningen van 21 maart 2011 en 21 november 2011) dat de grens tussen het woongebied en het natuurgebied is gelegen op 54 m uit de rooilijn en verwees hierbij naar het onderzoek dat (tot op het niveau van de Vlaamse Minister van Ruimtelijke Ordening) in het kader van het vergunningsdossier van het aanpalend gebouw, residentie Duncaple, werd gevoerd. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar oordeelde naar aanleiding van de eerste vergunningsaanvraag (die leidde tot de stedenbouwkundige vergunning van 21 maart 2011) dat de grens dient te worden gesitueerd op 52 m van de rooilijn. Het Agentschap Natuur en Bos oordeelde naar aanleiding van de beide vergunningsaanvragen dat er geen constructies in het natuurgebied kwamen te liggen en gaf 2 keer een gunstig advies.

Er dient dan ook geconcludeerd dat de grens minstens op 52 m van de rooilijn ligt, zodat de toegangsweg integraal in het woongebied is gelegen.

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Zoals hoger gewezen wordt de onmiddellijke omgeving gekenmerkt door een mix van hoofdzakelijk oudere eengezinswoningen (type open bebouwing) en hoofdzakelijk recentere meergezinswoningen (type appartementvilla's). Belangrijk hierbij is vooral de relatie van het bouwproject ten aanzien van de aanwezige bebouwing aan de straatzijde van zowel de Gillis Scottlaan nr. 28 en 30 (dit zijn de koppelwoningen van beroepsindieners) als de Potvisstraat nr. 4, aangezien het bouwproject het dichtst bij deze woningen wordt ingeplant.

De koppelwoningen aan de Gillis Scottlaan zijn elk voorzien van een kelder-garageverdieping, twee bouwlagen en een asymmetrisch zadeldak met een nokhoogte van 21 m. Naar de achterzijde toe, wordt het zadeldak verder doorgetrokken waardoor de kroonlijsthoogte lager komt te liggen dan die gelegen aan de straatzijde. Door deze asymmetrie komt de kroonlijsthoogte achteraan op 13,71 m hoogte te liggen.

Huidig project voorziet in de bouw van een meergezinswoning met drie woonentiteiten, bestaande uit twee bouwlagen en een teruggetrokken derde bouwlaag welke is afgewerkt met een plat dak. Zoals hoger is aangehaald is de bouwplaats lager gelegen dan de percelen aan de straatzijde, ingevolge het grillige duinenreliëf. Dit maakt dat het gelijkvloers van de meergezinswoning op 9,55 m ten opzichte van het zeeniveau komt te liggen, terwijl het gelijkvloers van de woning (Gillis Scottlaan nr. 28) 10,27 m bedraagt.

Met andere woorden, het gelijkvloers van het voorgestelde project is 72 cm lager dan de woningen van beroepsindieners ! (zie terreinprofiel B, plan nr. 1/3) Ten aanzien van de woning aan de Potvisstraat is het verschil nog aanzienlijker. Hierbij ligt het gelijkvloers op 13,55 m of een verschil van 4 m ! (zie terreinprofiel A, plan nr. 1/3)

Deze diepe inplanting heeft tot gevolg dat het vloerpeil op de tweede verdieping op een hoogte van 15,70 m komt te liggen. De kroonlijsthoogte bedraagt 18,45 m. Met andere woorden, het voorgestelde project zal niet hoger reiken dan de woning aan de Potvisstraat.

Ten aanzien van de koppelwoning aan de Gillis Scottlaan nr. 28, komt het vloerpeil van de eerste verdiep op een hoogte 12,55 m, en het vloerpeil op de tweede verdiep op een hoogte van 15,55 m. Aangezien de woning nr. 28 een kroonlijsthoogte heeft van 13,71 m, en

rekening houdend met een afstand van 18,83 m tussen de meergezinswoning en de voorliggende koppelwoningen, moet redelijkerwijs worden besloten dat zowel naar inkijk als naar lichtinval, het voorgestelde project ruimtelijk aanvaardbaar is. Dit geldt des te meer aangezien de indeling van de meergezinswoning zo is opgevat dat de twee appartementen op het gelijkvloers en de eerste verdieping zijn ingericht als duplex-appartementen (met interne trapverbinding) waar op het gelijkvloers het leefgedeelte is ingericht en op de eerste verdieping de slaapgelegenheden. Met andere woorden het concept is in zekere zin gelijkaardig aan die van de voorliggende koppelwoning, waar zich onderaan de garages en kelder bevinden, op het gelijkvloers het woongedeelte en op de verdieping de slaapgelegenheden. Van een ongeoorloofde inkijk vanuit het voorgestelde bouwproject op de voorliggende woningen in de Gillis Scottlaan is dan ook geen sprake.

Gelet op de lagere inplanting ten aanzien van de woning aan de Potvisstraat, is er eveneens geen sprake van inkijk daaromtrent. Bovendien - zo blijkt uit de plannen - is er tussen de perceelsgrenzen en het bouwproject groen voorzien, wat een potentiële inkijk nog bemoeilijkt. Wat betreft de dakverdieping wordt inderdaad een volwaardige woongelegenheid voorzien. Evenwel is deze constructie teruggetrokken waardoor een grotere afstand ten aanzien van de omliggende bebouwing in zowel de Potvisstraat als de voorliggende woningen in de Gillis Scottlaan, wordt gecreëerd. Bovendien zal de woonentiteit uitkijken op de hellende daken van de voorliggende koppelwoningen (gelet op de kroonlijsthoogte van 13,71 m) Men kan onmogelijk in alle redelijkheid poneren dat een uitzicht op een hellend dak aanleiding kan geven tot inkijk.

Het bouwproject komt niet voor de residentie Natica te liggen zodat wat de inkijk betreft, helemaal geen problemen kunnen stellen. Er bevinden zich achter de residentie in kwestie enkel 6 staanplaatsen en een toegang tot de ondergrondse garage. Tevens wordt een pad in uitgewassen beton voorzien. Deze constructies samen zijn zodanig kleinschalig dat zij geen onevenredige hinder ten aanzien van de voorliggende residentie Natica zullen veroorzaken.

Beroepsindieners klagen aan dat voorliggend project voorziet in bebouwing in tweede bouwlijn en dat dit strijdig is met de goede ruimtelijke ordening. Zoals hoger gewezen zijn de afstanden ten opzichte van de dichtst gelegen woningen voldoende ruim en is de bouwhoogte mede gelet op de lagere inplanting ruimtelijk aanvaardbaar.

Beroepsindieners hameren op het feit dat in casu sprake is van een meergezinswoning.

Echter betreft het een kleinschalig gebouw met, slechts drie woongelegenheden, waarvan twee duplex op het gelijkvloers en 1ste verdiep. Qua concept / indeling is dit vergelijkbaar met de twee voorliggende koppelwoningen. Bovendien moet worden gewezen dat in de onmiddellijke omgeving eveneens een meergezinswoning in tweede bouwlijn is opgericht. (residentie Duncap, nr. 22a)

De voorziene constructie wordt gekenmerkt door een sober strakke architectuur en met zijn kubistische vormgeving refereert het naar de voormalige kinderhome, verderop gelegen. Uit dit alles moet worden besloten dat huidig ontwerp zich perfect integreert in deze omgeving en bijgevolg verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

4D CONCLUSIE

Overwegende dat de aanvraag strekt tot het oprichten van een meergezinswoning in tweede bouwlijn; dat het project volledig gelegen is in woongebied; dat de aanvraag

beantwoordt aan alle voorschriften van het natuurbehoudsdecreet; dat de aanvraag tevens verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening;

Gelet op het verslag van de heer Gedeputeerde Carl VEREECKE, gegeven in zitting van heden;

BESLUIT:

Artikel 1: Het beroep ingesteld door Dhr. en mevr. SORET LUDO - DE RYCK MARLEEN, Breerijke 66, 3090 Overijse; Dhr. en mevr. VAN DER ELST Willem - DE GROOTE Betty, Meiseselaan 91, 1020 Brussel; Dhr. en mevr. DE WAELE B - VAN DER ELST Elisabeth, Molenbergdreef 49, 1930 Zaventem; Mevr. VAN DER ELST MARIA ANNA, Stalkruidlaan 97, 1020 Brussel; tegen de beslissing dd. 21/11/2011 van het college van burgemeester en schepenen te KOKSIJDE houdende vergunning onder voorwaarden aan B.V.B.A. ROCES, Doornstraat 292 A, 8200 Sint-Andries, tot het bouwen van een meergezinswoning, gelegen G. Scottlaan(Odk) 8670 Oostduinkerke (Koksijde), wordt ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder dezelfde voorwaarden als opgelegd in het besluit van het college van burgemeester en schepenen, met stipte uitvoering van het advies van ANB welke samen met het compensatievoorstel één en ondeelbaar geheel uitmaakt met deze beslissing.

...

Dit is, samen met het advies van het agentschap voor Natuur en Bos, de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij vordert de vernietiging van zowel de beslissing van de verwerende partij van 10 augustus 2017 als van het voorwaardelijk gunstig advies van het agentschap voor Natuur en Bos van 4 oktober 2011.

Zij stelt dat het bestreden advies essentieel een beslissing is die voorbereidend is ten aanzien van de beslissing over de vergunningsaanvraag. Het advies is noodzakelijk om na te gaan of voldaan is aan de voorwaarden van het Natuurbehoudsdecreet en het Natuurbehoudsbesluit. Indien het agentschap voor Natuur en Bos had geoordeeld dat dit niet zo was, dan had de vergunning overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO geweigerd moeten worden. De beslissing van de verwerende partij is in die omstandigheden de eindbeslissing van een complexe administratieve rechtshandeling waarvan het advies van het agentschap een deel van uitmaakt. Het advies en de vergunningsbeslissing zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

2.

De tussenkomende partij stelt dat een complexe bestuurlijke rechtshandeling bestaat uit een reeks opeenvolgende handelingen waarvan de laatste beslissend is, en de vorige, al dan niet voorbeslissend, ten opzichte van de eindbeslissing een voorbereidend karakter heeft of hebben. Op basis van die theorie kan de vernietiging van de eindbeslissing gevorderd worden wegens de onwettigheid van een of meerdere voorbereidende handelingen.

In het kader van een jurisdictioneel beroep bij de Raad tegen een vergunningsbeslissing, betekent dit dat men onregelmatigheden of onwettigheden kan aanvoeren die kleven aan een bindend advies. De tussenkomende partij ontkent niet dat de Raad bevoegd is voor de rechtstreekse aanvechtbaarheid van bindende adviezen, waarbij de onwettigheid ervan aangevoerd kan worden en de vernietiging ervan gevorderd kan worden samen met de vergunningsbeslissing. Dergelijke adviezen hebben de gevolgen zoals omschreven in de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO en zijn bindend voor zover het gaat om een direct werkende norm binnen een ander beleidsveld.

Volgens de tussenkomende partij is dit bij het advies van het agentschap voor Natuur en Bos niet het geval. De Raad heeft in een arrest van 5 december 2017 bevestigd dat een gunstig advies van het agentschap voor Natuur en Bos geen bindende werking heeft en dus niet rechtstreeks aanvechtbaar is voor de Raad. De verzoekende partij toont ook nu niet aan dat het advies een bindende werking heeft en rechtstreeks aangevochten kan worden bij de Raad.

Subsidiair merkt de tussenkomende partij op dat de verzoekende partij niet aantoont welke onregelmatigheden of onwettigheden kleven aan het advies en in welke mate dit de vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing rechtvaardigt. Zelfs indien de bestreden vergunningsbeslissing onwettig zou zijn, kan hier niet uit afgeleid worden dat het advies *ipso facto* onregelmatig of onwettig zou zijn. De verzoekende partij haalt het advies enkel aan in haar middelen gericht tegen de bestreden vergunningsbeslissing en geeft geen duidelijke uiteenzetting van de onregelmatigheden of onwettigheden van het advies.

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat het advies van het agentschap voor Natuur en Bos een verplicht in te winnen advies is en bijgevolg het karakter van een voorbeslissing heeft. Een dergelijk advies heeft eigen, dadelijk werkende rechtsgevolgen. Zonder dat advies kan de vergunning niet worden verleend. Een ongunstig advies leidt tot de weigering van de aanvraag.

Het agentschap voor Natuur en Bos verleende tijdig een voorwaardelijk gunstig advies zodat het wel degelijk gaat om een bindend advies, gelet op artikel 4.3.3 VCRO. De vergunningverlenende overheid kan niet afwijken van het advies. In de bestreden vergunningsbeslissing wordt uitdrukkelijk gesteund op het voorwaardelijk gunstig advies van het agentschap, zodat dit advies determinerend is voor de eindbeslissing.

Uit de door de verzoekende partij geformuleerde middelen blijkt zeer duidelijk welke onregelmatigheden en onwettigheden het advies bevat. In elk geval oordeelde de Raad in het arrest van 5 december 2017 dat de verzoekende partij zich voor de Raad kan beroepen op eventuele onwettigheden van dit advies voor zover de eerste beslissing op dit advies steunt.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij vordert, naast de vernietiging van de vergunningsbeslissing van 10 augustus 2017, eveneens de vernietiging van het voorafgaandelijk voorwaardelijk gunstig advies van het agentschap voor Natuur en Bos van 4 oktober 2011.

De verplicht in te winnen adviezen kunnen slechts als bindende adviezen beschouwd worden in zover een strijdigheid met een direct werkende norm wordt vastgesteld in een ander beleidsveld dan de ruimtelijke ordening. Slechts in de mate dat een advies op grond van het voorgaande een bindend advies is, is het te beschouwen als een rechtstreeks aanvechtbare bestuurlijke rechtshandeling. Het advies is in dat geval immers voorbeslissend ten aanzien van de bestreden vergunningsbeslissing. Enkel in dat geval kan de vernietiging van het bindend advies als voorbeslissing, samen met de eindbeslissing worden gevorderd.

Het advies van het agentschap voor Natuur en Bos vervolgens is gunstig mits naleving van de door het agentschap voorgestelde voorwaarden. In zover in dit laatste advies geen strijdigheid met een direct werkende norm wordt vastgesteld, volgt hieruit dat dit advies niet bindend is en derhalve geen rechtstreeks aanvechtbare bestuurshandeling uitmaakt.

Het voorgaande neemt evenwel niet weg dat de verzoekende partij zich voor de Raad kan beroepen op eventuele onwettigheden van dit advies voor zover de eerste bestreden beslissing op dit advies steunt.

De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

2.

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 6 van Richtlijn 92 / 43 / EEG van de raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna 'de Habitatrichtlijn'), van artikel 36ter van het Natuurdecreet, van de artikelen 11 en 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, van artikel 4.7.15 VCRO, van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging, en van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet uiteen dat volgens artikel 6, §3 en §4 van de Habitatrichtlijn elk plan of project dat een significant effect kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van een aangewezen gebied of een gebied dat in de toekomst aangewezen zal zijn, op passende wijze beoordeeld moet worden. Deze regeling is omgezet in artikel 36ter van het Natuurdecreet. In deze zaak heeft de Vlaamse regering op 24 mei 2002 het gebied gekend als "*Duingebieden inclusief Ijzermending en Zwin*" aangewezen. Volgens de verzoekende partij staat het vast dat minstens een deel van het perceel van de aanvraag binnen deze zone is opgenomen. Het hele achterliggende gebied wordt volgens de biologische waarderingskaart bovendien beschouwd als een biologisch waardevol gebied en gewaardeerd als duindoornstruweel, een Europese Habitat.

Een passende beoordeling dient volgens de verzoekende partij te worden opgemaakt voorafgaand aan elk project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een dergelijk gebied. Die passende beoordeling moet bij de aanvraag gevoegd worden. De verzoekende partij zet uiteen wat een dergelijke passende beoordeling moet inhouden. Een passende beoordeling is volgens de verzoekende partij niet enkel vereist voor ontwikkelingen binnen een speciale beschermingszone, maar ook voor ontwikkelingen erbuiten. De voorzorgsmaatregelen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn dienen ook te worden toegepast ten aanzien van de ecologische druk die wordt veroorzaakt door ontwikkelingsprojecten buiten de beschermingszones, voor zover deze significante effecten kunnen hebben binnen een speciale beschermingszone. In de veronderstelling dat de eigenlijke bouwplaats gelegen zou zijn buiten de speciale beschermingszone, moet worden vastgesteld dat de aanvraag effecten kan hebben op die beschermingszone. Er wordt immers op slechts enkele meters van de beschermingszone gebouwd. Bij de aanvraag is echter geen passende beoordeling gevoegd. Er is wel een nota gevoegd die aandacht besteedt aan de aanwezigheid van waardevolle duinformaties, door een aantal voorwaarden voorop te stellen om geen schade te berokkenen aan die formaties. Die nota is volgens de verzoekende partij echter geen passende beoordeling. Er wordt geen enkel onderzoek gedaan naar die effecten. De effecten worden als vaststaand beschouwd, waarbij onmiddellijk een aantal voorstellen worden gedaan om de effecten te milderen. In hoeverre die mogelijk zijn en wat de resterende, niet te milderen schade is, blijkt niet uit deze nota.

Noch uit de nota, noch uit het advies van het agentschap voor Natuur en Bos kan volgens de verzoekende partij worden afgeleid dat er geen effecten kunnen zijn. Integendeel, de nota stelt uitdrukkelijk dat er voor, tijdens en na de werken maatregelen genomen dienen te worden om de natuurlijke duinformaties niet te beschadigen. Deze maatregelen geven eerder aan dat er wel effecten te verwachten zijn. De vraag of die maatregelen afdoende zijn, moet juist onderzocht worden in de passende beoordeling. Milderende maatregelen mogen niet in aanmerking genomen worden om aan de passende beoordeling te ontsnappen.

De tussenkomende partij zag in dat een passende beoordeling ontbrak en voegde in graad van beroep een document van 16 december 2014 toe waaruit moet blijken dat geen passende beoordeling nodig is. Volgens de verzoekende partij kunnen geen stukken die essentieel zijn voor een volledige en correcte inschatting van de aanvraag in de loop van de vergunningsprocedure worden bezorgd aan de vergunningverlenende overheid. Dat het document van 16 december 2014 essentiële informatie bevat, blijkt ook uit de bestreden beslissing zelf. De omstandigheid dat de passende beoordeling besluit dat de effecten op de natuurwaarden in de omgeving zeer minimaal of waardeloos zullen zijn, doet daaraan geen afbreuk. De passende beoordeling werd niet ter inzage van belanghebbenden gelegd waardoor de mogelijkheid werd ontnomen om over de passende beoordeling eventuele bezwaren te formuleren.

2.

De verwerende partij repliceert dat het louter feit dat een project in de onmiddellijke nabijheid van een beschermd gebied gelegen is, niet automatisch leidt tot een vermoeden dat er significante effecten te verwachten zijn.

De verwerende partij ontkent niet dat de tussenkomende partij geen afzonderlijke passende beoordeling bij de aanvraag heeft gevoegd. Wel wordt in de verklarende nota kort ingegaan op de verenigbaarheid van het project met de aanwezige natuurwaarden. Zodoende heeft de tussenkomende partij op het ogenblik van het indienen van de aanvraag een overweging gemaakt of de aanvraag al dan niet significante effecten zou teweegbrengen op de natuurwaarden en op basis hiervan kunnen oordelen dat geen passende beoordeling bij de aanvraag diende te worden gevoegd. De verzoekende partij maakt hiervan volledig abstractie en werpt louter op dat een

passende beoordeling gemaakt diende te worden, zonder *in concreto* aannemelijk te maken dat er significante effecten veroorzaakt zouden kunnen worden door het project. De verzoekende partij faalt in haar bewijslast.

Uit voorgaande vaststelling blijkt dat de geïllustreerde nota van 16 december 2014 geen essentiële informatie over de aanvraag bevat. Het betreft een louter aanvullend document waarin slechts bijkomende informatie wordt gegeven ter verduidelijking van bepaalde zaken en dit naar aanleiding van de bezwaren van de verzoekende partij. Dit is volgens de verwerende partij zonder meer mogelijk in graad van beroep. Hiervan getuigt ook het feit dat het agentschap voor Natuur en Bos een gunstig advies kon en wou afleveren op basis van de informatie die initieel in het aanvraagdossier gevoegd was. Dat de verwerende partij naar deze nota heeft verwezen in de bestreden beslissing, is niet verboden en toont geenszins aan dat de nota essentiële informatie bevat.

De verwerende partij heeft terecht geoordeeld en gemotiveerd dat er geen passende beoordeling vereist was voor deze aanvraag.

3.

De tussenkomende partij stelt dat de toepassing van de habitattoets een gefaseerd of getrapt beoordelingstraject inhoudt voor vergunningsplichtige ingrepen met een mogelijke impact op een speciale beschermingszone, hetgeen echter niet steeds dient te leiden tot de opmaak van een passende beoordeling. De eerste fase bestaat uit een screening, waarbij het plan of project beschreven wordt en wordt nagegaan of er daarvan eventueel significante effecten verwacht kunnen worden. Indien uit deze screening blijkt dat er mogelijke effecten zijn, moet de volgende stap gezet worden.

Volgens de tussenkomende partij leidt de vaststelling dat er effecten kunnen zijn, niet tot de verplichting een passende beoordeling op te maken. Enkel indien significante effecten te verwachten zijn, moet de fase van de passende beoordeling worden ingezet.

Zowel uit de nota bij de aanvraag, uit de bestreden beslissing als uit het advies van het agentschap voor Natuur en Bos blijkt dat wel degelijk een onderzoek is gedaan naar de mogelijke effecten. Nergens uit het advies blijkt dat er significante effecten zullen optreden. De screeningsfase is positief. Op basis van de voorliggende gegevens kan *a priori* worden uitgesloten dat het op te richten gebouw enig risico met zich zal meebrengen voor de habitats en aangeduide soorten. Niet alleen is het gebouw zelf niet gelegen binnen de speciale beschermingszone, bij het opstellen van de aanvraag heeft de tussenkomende partij proactief rekening gehouden met de aanwezigheid van de natuurwaarden in de onmiddellijke omgeving zodat het uitvoeren van een passende beoordeling niet noodzakelijk was.

Er worden verregaande preventieve schadevermijdende maatregelen voorzien. Het project raakt niet aan de beschermde duinhabitats binnen de speciale beschermingszone en respecteert zoveel als mogelijk het bestaande terreinrelief. Zowel voor, tijdens als na de werken worden bovendien maatregelen voorzien die elk risico op een betekenisvolle aantasting van deze nabijgelegen duinhabitats uitsluiten, zoals het gebruik van keerwanden direct naast de bouwput. In het advies van 4 oktober 2011 bevestigde het agentschap voor Natuur en Bos uitdrukkelijk dat bij de voorliggende aanvraag op voldoende wijze rekening is gehouden met de omliggende natuurwaarden. Er is volgens het agentschap voor Natuur en Bos ook geen risico op een betekenisvolle aantasting. De verzoekende partij houdt verkeerdelijk voor dat de maatregelen die de tussenkomende partij zelf voorstelt, niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de toepassing van de habitattoets. Het gaat hier immers niet om milderende maatregelen. De voorgestelde maatregelen zitten voor een groot deel vervat in het ontwerp zelf en moeten

beschouwd worden als schadevermijdende, preventieve maatregelen. Het spreekt voor zich dat de vergunningverlenende overheid bij de toepassing van de screeningsfase wel degelijk rekening kan houden met de preventieve maatregelen die in het ontwerp zelf geïntegreerd zijn. Dit kan volgens de tussenkomenende partij niet weerhouden worden als bewijs dat er wel (betekenisvolle) effecten te verwachten zijn.

De tussenkomenende partij merkt nog op dat de verzoekende partij zich gemakzuchtig beroept op een schending van artikel 36ter van het Natuurdecreet, zonder zelf aan te tonen welk risico op meetbare en aantoonbare betekenisvolle gevolgen gepaard zouden gaan met het uitvoeren van het project. Zonder acht te slaan op het natuurinclusieve ontwerp en het advies van het agentschap voor Natuur en Bos, stelt de verzoekende partij louter dat niet elk risico op significante effecten uitgesloten is. De argumenten van de verzoekende partij komen neer op loutere opportunitetskritiek. Nochtans moet volgens de tussenkomenende partij iedere verzoekende partij die dergelijke schending opwerpt voldoende concrete gegevens aanbrengen waaruit blijkt welke aanwezige natuurelementen in de onmiddellijke of ruimere omgeving door de aangevraagde handelingen schade zouden lijden. Bovendien heeft het agentschap voor Natuur en Bos bevestigd dat het geen significante effecten verwacht. Het is aan de partij die het advies inhoudelijk bekritiseert om de inhoudelijke gebreken ervan zodanig aan te tonen of aannemelijk te maken dat dit het vergunningverlenend bestuursorgaan ertoe noopt rekening te houden met deze kritiek en ze te betrekken in de besluitvorming, desnoods door het voorleggen van deze kritiek aan de adviesinstantie en/of door het verzoeken tot een nieuw of aanvullend advies.

De verzoekende partij werpt op dat de tussenkomenende partij terecht inzag dat een passende beoordeling ontbrak en dat zij daarom in graad van beroep een passende beoordeling heeft toegevoegd aan het oorspronkelijk vergunningsdossier. Dit klopt niet. Een passende beoordeling was niet vereist omdat het project geen significante effecten zal hebben op het nabijgelegen Habitatrictlijngebied. Enkel indien significante effecten te verwachten zijn, moet een passende beoordeling worden opgemaakt. De verwerende partij heeft dit ook bevestigd in de bestreden beslissing. Er is dus geen sprake van het *a posteriori* toevoegen van een verplichte passende beoordeling in graad van beroep. Ten tweede klopt het niet dat de tussenkomenende partij een passende beoordeling aan het vergunningsdossier heeft toegevoegd. De tussenkomenende partij heeft louter haar oorspronkelijke vergunningsaanvraag toegelicht naar aanleiding van de beroepsargumenten van de verzoekende partij en het vernietigingsarrest van de Raad van 14 oktober 2014. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat deze nota essentiële wijzigingen heeft aangebracht aan het aanvraagdossier, laat staan dat dergelijke wijziging van de aanvraag determinerend was voor de verwerende partij bij het verlenen van de vergunning.

Subsidiair, mocht de Raad van oordeel zijn dat de nota moet beschouwd worden als een essentiële wijziging, wijst de tussenkomenende partij op de mogelijkheid voor de Raad om overeenkomstig artikel 34 DBRC-decreet de verwerende partij toe te laten een herstelbeslissing te nemen, na de organisatie van een nieuw openbaar onderzoek. De vermeende onwettigheid kan immers perfect worden hersteld door de organisatie van een nieuw openbaar onderzoek.

4.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat de bouwheer een passende beoordeling moet opstellen voor elke vergunningsplichtige handeling die een betekenisvolle invloed kan hebben op de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone. Deze moet bij de aanvraag gevoegd worden zodat ze deel kan uitmaken van het openbaar onderzoek. Zulks geldt niet alleen voor percelen die gelegen zijn in een speciale beschermingszone, maar voor alle activiteiten en handelingen die een invloed kunnen hebben op een nabij gelegen speciale beschermingszone.

De verzoekende partij stelt dat het Hof van Justitie naar aanleiding van een prejudiciële vraag geoordeeld heeft dat in de fase van de voorevaluatie de maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van een plan of project voor dat gebied niet in aanmerking mogen genomen worden.

De tussenkomende partij stelt in haar schriftelijke uiteenzetting dat de aanvraag verregaande preventieve schadevermijdende maatregelen bevat, dat ze proactief rekening houdt met de aanwezigheid van de natuurwaarden in de onmiddellijke omgeving door bepaalde maatregelen te nemen en dat het agentschap voor Natuur en Bos bijkomende maatregelen oplegt. De vraag of deze maatregelen voldoende zijn, moet volgens de verzoekende partij beoordeeld worden in het kader van een passende beoordeling. De aanwezigheid van significante effecten kan niet betwist worden.

Het agentschap voor Natuur en Bos stelt in haar advies niet dat er geen significante effecten verwacht worden. Een passende beoordeling is vereist zodra de mogelijkheid van significante effecten aanwezig is. Het is niet aan de verzoekende partij om aan te tonen dat die effecten wel aanwezig zijn, het is aan de tussenkomende partij om in de passende beoordeling aan te tonen dat die er niet zijn. Het enkele feit dat schadevermijdende maatregelen nodig werden geacht, toont aan dat significante effecten niet *a priori* kunnen uitgesloten worden.

De verzoekende partij benadrukt dat het aanvraagdossier geen informatie bevatte die werd opgenomen in het document van 16 december 2014. De informatie uit de nota werd gevoegd aan het dossier na het vernietigingsarrest van 14 oktober 2014. Deze nota bevat een omschrijving van de natuurwaarden van het gebied en de nabije omgeving, informatie over de ligging ten opzichte van de beschermingszones, de ecologische relaties met de aanpalende gebieden, de beschrijving van mogelijke effecten zoals biotoopwijziging en –verlies, barrièrewerking, grondwater en oppervlaktewater, licht-, lawaai- en stofhinder en overige aspecten. De tussenkomende partij stelt dat deze nota kadert in de toepassing van artikel 36ter van het Natuurdecreet omdat de verzoekende partij opgeworpen heeft dat er geen passende beoordeling aanwezig was. De nota was bijgevolg nodig om de noodzaak tot passende beoordeling te kunnen beoordelen en is essentieel om de beoordeling te kunnen uitvoeren. Deze informatie kan niet beschouwd worden als een loutere verduidelijking van de aanvraag maar betreft een essentiële wijziging ervan.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat er geen reden is om de bestuurlijke lus toe te passen. De tussenkomende partij zet niet uiteen of de onwettigheid kan worden hersteld, of dit kan binnen een redelijke termijn en of dit kan leiden tot een definitieve beëindiging van het geschil en of dit de meest efficiënte geschillenbeslechting is voor het geschil.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 36ter Natuurdecreet, dat de omzetting naar intern recht vormt van artikel 6.3 Habitatrictlijn, bepaalt onder meer:

“ ...

§ 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 initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling.

...

Indien een vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma niet onderworpen is aan de verplichting tot milieueffectrapportage 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.

...

Artikel 16, 9° Besluit Dossiersamenstelling, zoals van toepassing op het ogenblik van de aanvraag, bepaalt dat het dossier van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning minstens de volgende stukken moet bevatten:

“9° als de aanvraag een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken en geen milieueffectrapport moet opgesteld worden, een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone, zoals bedoeld in artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.”

Uit de tekst van artikel 36ter Natuurdecreet *juncto* artikel 16,9° Besluit Dossiersamenstelling volgt dat wanneer een vergunningsplichtige activiteit een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken en er geen milieueffectrapport moet opgesteld worden, in dat geval een passende beoordeling moet opgemaakt worden wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone en dat dit document verplicht deel moet uitmaken van het aanvraagdossier, zodat deze ook mede het voorwerp is van het openbaar onderzoek en ter beoordeling kan voorgelegd worden aan het bevoegde vergunningverlenende bestuur.

2.

Overeenkomstig artikel 2, 30° Natuurdecreet wordt onder “*betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone*” verstaan:

“30° betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone: een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone;”

De memorie van toelichting bij het Natuurdecreet stelt in dat verband:

“De bepalingen van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn, zijn niet beperkt tot activiteiten die uitsluitend uitgevoerd worden in of betrekking hebben op een speciale beschermingszone. De waarschijnlijkheid van significante effecten kan niet alleen toenemen als gevolg van plannen en projecten die binnen een beschermd gebied worden uitgevoerd, maar ook van plannen of projecten die daarbuiten uitgevoerd worden”. (Parl. St. VI. Parl. 2001-2002, nr. 967/1, 35).

Deze plicht geldt aldus niet enkel voor percelen die gelegen zijn in een speciale beschermingszone maar voor alle activiteiten en handelingen die een betekenisvolle negatieve impact kunnen hebben op een nabij gelegen speciale beschermingszone.

Wanneer moet worden onderzocht of een project een betekenisvolle aantasting kan veroorzaken, volstaat het, volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat de *“waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat dit plan (...) significante gevolgen heeft voor het gebied”*. In het bijzonder bestaat dit risico *“wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied”* (H.v.J, 7 september 2004, C-127/02).

Er moet aldus op grond van objectieve gegevens absoluut kunnen worden uitgesloten dat het project significante gevolgen heeft voor het gebied, opdat men *a priori* kan voorbijgaan aan de opmaak van een passende beoordeling, welke in zichzelf enkel nog maar een onderzoek veronderstelt naar de eventuele significante effecten als opmaat voor de te nemen vergunningsbeslissing. Hieruit volgt dat de verwerende en tussenkommende partij niet louter kunnen verwijzen naar de bewijslast van de verzoekende partij voor het aantonen van mogelijke effecten op de beschermingszone, nu uit het voorgaande blijkt dat het een verplichting is voor een vergunningverlenende overheid om na te gaan of er op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het project significante gevolgen heeft voor het gebied.

Besluitend kan gesteld worden dat de verwerende partij alleen kan voorbijgaan aan de opmaak van een passende beoordeling, wanneer er objectieve gegevens zijn die uitsluiten dat het project significante, minstens betekenisvolle gevolgen heeft voor de beschermingsgebieden in de nabijheid.

3.

Het Hof van Justitie heeft zich in een arrest van 12 april 2018 in de zaak C-323/17 ‘People Over Wind en Sweetman’ uitgesproken over de volgende prejudiciële vraag:

“Mogen mitigerende maatregelen in aanmerking worden genomen bij de voorevaluatie ter vaststelling of een passende beoordeling op grond van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn moet worden verricht, en zo ja in welke omstandigheden mogen dergelijke maatregelen dan in aanmerking worden genomen?”

Het Hof van Justitie oordeelt dat artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn zo moet uitgelegd worden dat *“om te bepalen of in een later stadium een passende beoordeling moet worden verricht van de gevolgen van een plan of project voor een betrokken gebied, in de fase van de voorevaluatie de maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van dat plan of project voor dat gebied niet in aanmerking dienen te worden genomen”*.

4.

De aanvraag betreft het bouwen van een meergezinswoning met drie appartementen, bestaande uit twee bouwlagen en een teruggetrokken dakverdieping. In de kelderverdieping worden zes garages voorzien en bovengronds nog zes standplaatsen. Het bouwperceel bevindt zich in tweede

bouwlijn, achter de koppelwoningen met nummers 28 en 30 en een aanpalende meergezinswoning (residentie Natica) en is toegankelijk via een bestaande toegangsweg in asfalt.

Het wordt niet betwist dat het bouwperceel deels in de speciale beschermingszone “Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin” ligt maar dat de meergezinswoning zelf niet binnen de speciale beschermingszone wordt opgericht.

Evenmin betwist is de vaststelling dat bij de aanvraag geen passende beoordeling is gevoegd.

4.1

De verwerende partij steunt haar oordeel dat geen passende beoordeling vereist was in essentie op volgende elementen:

In de bestreden beslissing wordt vooreerst vastgesteld dat de tussenkomen partij een mer-screening heeft opgesteld waarin de aard en de specifieke locatie van het project wordt omschreven en de natuurwaarden in het gebied en in de nabije omgeving van de bouwplaats uitvoerig worden beschreven. De conclusie van de mer-screening luidt als volgt:

“De belangrijkste mogelijke bedreigingen en negatieve effecten voor het Habitatrichtlijngebied en VEN-gebied situeren zich vooral op het vlak van biotoop verlies, barrière-effecten, verstoring en grond- en oppervlaktewaterstandsbeïnvloeding. Echter de bouw zal geen negatieve invloed hebben op biotoop verlies en noch op verstoringgevoelige soorten, noch tijdens de aanlegfase, noch na voltooiing van de bouwwerken.

De barrièrewerking zal niet toenemen.

Indien tijdens de bouwfase er een bemaling uitgevoerd moet worden, is dit slechts tijdelijk en dient een kortstondige retourbemaling in de periode half augustus tot half oktober uitgevoerd te worden. In de invloedzone van de bemaling komen geen verdrogingsgevoelige vegetaties voor waardoor het effect te verwaarlozen is.

Verontreiniging van het grond- en oppervlaktewater is eveneens uitgesloten gezien het gebouw wordt aangesloten op de bestaande riolering.

Er kan dus gesteld worden dat, mede door de te nemen maatregelen de mogelijke tijdelijke en permanente impact van het bouwwerk op de aanwezige natuurwaarden en het omliggende natuurlijk milieu zeer minimaal of verwaarloosbaar zal zijn en zeker niet negatief voor de richtlijnsoorten en -habitats die er voorkomen. Het is tevens zo dat het bouwproject geen onherstelbare schade aan het VEN zal veroorzaken. Dit volgt alleen al uit het gegeven dat het op te richten gebouw zich situeert buiten de zone die aangeduid is als VEN-gebied 'Westkust'. Bijkomend kan ook worden gewezen op de natuurgerichte maatregelen die door de aanvrager geïntegreerd zijn in het projectontwerp en naar de voorwaarden van het ANB, die, zoals hoger reeds gesteld, zijn overgenomen in de verleende stedenbouwkundige vergunning. Het ANB geeft expliciet aan dat de zone die is aangeduid als VEN-gebied hoe dan ook ongewijzigd zal blijven, zodat kan worden aangenomen dat schade aan het VEN-gebied niet aan de orde is.”

De verwerende partij sluit zich aan bij deze conclusie en stelt dat de teloorgang van de vegetatie op het bouwperceel geen betekenisvolle impact heeft op het habitatgebied in de nabijheid. Er moet volgens de verwerende partij voor dit stadsontwikkelingsproject geen milieueffectenrapport worden opgemaakt.

Verder wijst de verwerende partij erop dat volgens het voorwaardelijk gunstig advies van het agentschap voor Natuur en Bos het op te richten gebouw zich volledig buiten de speciale beschermingszone situeert. Zij treedt het standpunt van het agentschap voor Natuur en Bos bij. De verwerende partij haalt het advies van het agentschap voor Natuur en Bos van 4 oktober 2011 ook letterlijk aan:

“Hoewel de plannen het vernietigen van een verboden te wijzigen vegetatie inhouden, heeft het Agentschap voor Natuur en Bos geen bezwaar tegen deze aanvraag voor zover de ingrepen geen effect hebben op de vegetatie binnen het gedeelte dat als natuurgebied is bestemd.

Indien een grondbemaling noodzakelijk blijkt dient deze te gebeuren door middel van een kortstondige retourbemaling. Er dient zoveel mogelijk opgepompt water terug in de grond te worden ingebracht buiten de onttrekkingszone met als bijkomende, uitdrukkelijke voorwaarde dat er geen verzilt water in de ontvangende zoetwaterlens mag worden gebracht. De bemaling kan gebeuren door oppervlaktebemaling met bijhorende ijzerfilters of door bemaling met rechtstreekse injectie in de bodem. De meest geschikte periode voor uitvoering van de werken is tussen half augustus en half oktober omdat de grondwaterstand dan het laagst is en de invloed op de vegetatie het geringst.

Om de migratie van verscheidene diersoorten niet te verhinderen is het niet gewenst om het perceel af te bakenen met fijnmazige draad.

Voorts wensen we op te merken dat alle structurerende houtachtige beplantingen streekeigen en inheems dienen te zijn. Woekerende tuinplanten dienen te allen tijde te worden vermeden. Deze maatregel is noodzakelijk om de inmenging van exoten in de aanpalende speciale beschermingszones te vermijden.”

In de hiervoor vermelde omstandigheden besluit de verwerende partij dat een passende beoordeling zoals bedoeld in artikel 36ter, §3 Natuurdecreet niet vereist is. Zij benadrukt dat enkel wanneer significante effecten te verwachten zijn van het project, een passende beoordeling moet worden opgemaakt. Zij verwijst ook naar de nota opgemaakt door Grontmij op 16 december 2014, waarin de impact van het project op de speciale beschermingszone concreet werd onderzocht op het vlak van biotoopwijziging en –verlies, barrièrewerking, grondwater, oppervlaktewater en licht-, lawaai- en stofhinder. De verwerende partij maakt zich de conclusies van deze toetsing eigen en haalt de volgende overwegingen ervan aan:

“...

De belangrijkste mogelijke bedreigingen en negatieve effecten voor het Habitatrichtlijngebied en VEN-gebied situeren zich vooral op het vlak van biotoop verlies, barrière-effecten, verstoring en grond- en oppervlakte waterstandsbeïnvloeding. Echter de bouw zal geen negatieve invloed hebben op biotoopverlies en noch op verstoringen gevoelige soorten, noch tijdens de aanlegfase noch na voltooiing van de bouwwerken.

De barrièrewerking zal niet toenemen.

Indien tijdens de bouwfase er een bemaling uitgevoerd moet worden, is dit slechts tijdelijk en dient een kortstondige retourbemaling in de periode half augustus tot half oktober uitgevoerd te worden. In de invloedzone van de bemaling komen geen verdrogingsgevoelige vegetaties voor waardoor het effect te verwaarlozen is. Verontreiniging van het grond- en oppervlaktewater is eveneens uitgesloten gezien het gebouw wordt aangesloten op de bestaande riolering.

Er kan dus gesteld worden dat, mede door de te nemen maatregelen de mogelijke tijdelijke en permanente impact van het bouwwerk op de aanwezige natuurwaarden en het omliggende natuurlijk milieu zeer minimaal of verwaarloosbaar zal zijn en zeker niet negatief voor de richtlijnsoorten en -habitats die er voorkomen....”

4.2.

Uit de bestreden beslissing blijkt aldus dat de verwerende partij zich gesteund heeft op de mer-screeningsnota, het advies van het agentschap voor Natuur en Bos van 4 oktober 2011 en de nota van Grontmij van 16 december 2014 om te besluiten dat er geen significante effecten te verwachten zijn van het project, zodat het volgens haar niet vereist was om een passende beoordeling te voegen bij de aanvraag.

Die conclusie kan in redelijkheid niet worden gevolgd. Uit de concrete gegevens van de zaak blijkt dat het risico op significante gevolgen op objectieve wijze niet kan uitgesloten worden.

De Raad herhaalt dat het Hof van Justitie in een arrest van 12 april 2018 (zaak C-123/17, ‘People Over Wind en Sweetman’) geoordeeld heeft dat *“om te bepalen of in een later stadium een passende beoordeling moet worden verricht van de gevolgen van een plan of project voor een betrokken gebied, in de fase van de voorevaluatie de maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van dat plan of project voor dat gebied niet in aanmerking dienen te worden genomen”*.

Zowel uit de mer-screening, het advies van het agentschap voor Natuur en Bos als de nota van Grontmij van 16 december 2014 blijkt dat rekening gehouden is met de maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van de aanvraag om te oordelen dat geen passende beoordeling moest gevoegd worden.

Zo wordt in de mer-screening gesteld dat *“mede door de te nemen maatregelen de mogelijke tijdelijke en permanente impact van het bouwwerk op de aanwezige natuurwaarden en het omliggende natuurlijk milieu zeer minimaal of verwaarloosbaar zal zijn en zeker niet negatief voor de richtlijnsoorten en –habitats die er voorkomen”*. Er wordt in de mer-screening uitdrukkelijk gewezen op de *“natuurgerichte maatregelen”* die geïntegreerd zijn in het projectontwerp en naar de voorwaarden uit het advies van het agentschap voor Natuur en Bos.

Het agentschap voor Natuur en Bos stelt in haar advies van 4 oktober 2011 slechts in voorwaardelijke zin, met name *“voor zover de ingrepen geen effect hebben op de vegetatie binnen het gedeelte dat als natuurgebied is bestemd”*, geen bezwaar te hebben tegen de aanvraag. Nog stelt het agentschap dat alle structurerende houtachtige beplantingen streekeigen en inheems dienen te zijn en woekerende tuinplanten te allen tijde vermeden dienen te worden om de inmenging van exoten in de aanpalende speciale beschermingszone te vermijden. Alleen reeds uit die overweging blijkt dat er een risico is op een betekenisvol effect van de speciale beschermingszone, met name de inmenging van exoten. Anders dan de verwerende partij en de tussenkomenende partij voorhouden, bevestigt het agentschap voor Natuur en Bos niet dat geen significante effecten kunnen worden verwacht en dat er geen passende beoordeling bij de aanvraag diende gevoegd te worden.

Ook de studie van Grontmij van 16 december 2014, die overigens pas in het kader van het administratief beroep werd gevoegd, herneemt de conclusie van de mer-screening, zodat opnieuw moet vastgesteld worden dat rekening werd gehouden met de te nemen maatregelen, zonder welke kennelijk niet kan uitgesloten worden dat de impact van het bouwwerk op de habitats minimaal of verwaarloosbaar zal zijn.

De Raad treedt bovendien de argumentatie van de verzoekende partij bij dat het document van 16 december 2014, dat in graad van beroep werd toegevoegd, essentiële informatie bevat en aan het openbaar onderzoek diende onderworpen te worden. In alle redelijkheid kan op basis van de inhoud van dit document, niet aanvaard worden dat het om een loutere toelichting van de aanvraag zou gaan naar aanleiding van de beroepsargumenten van de verzoekende partij en het vernietigingsarrest van de Raad van 14 oktober 2014.

Het pas in graad van administratief beroep bijvoegen van een bijkomende nota, (waarvan de tussenkomenende partij overigens zelf betwist dat deze ook een passende beoordeling vormt) kan de aldus vastgestelde legaliteitsbelemmering om het beoogde op basis van het ingediende dossier te vergunnen, niet verhelpen.

Artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO kan immers niet zo begrepen worden als dat het toelaat om een *ab initio* onvolledig vergunningsdossier, met miskenning van de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen als eerst bevoegde vergunningverlenende overheid, te vervolledigen met een passende beoordeling in de zin van artikel 36ter van het Natuurdecreet. Die bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen om zich als eerste over het – weze het op punten die noodzakelijk zijn om met kennis van zaken te kunnen oordelen – volledig vergunningsdossier uit te spreken, raakt de openbare orde.

4.3

De tussenkomenende partij wijst in haar schriftelijke uiteenzetting nog op het gegeven dat zij bij het ontwerp van de aanvraag rekening heeft gehouden met de aanwezigheid van natuurwaarden in de omgeving. Zij stelt dat zij “*verregaande preventieve schadevermijdende maatregelen*” heeft voorzien, zowel voor, tijdens als na de werken. Volgens de tussenkomenende partij mag wel rekening gehouden worden met deze maatregelen omdat het niet zou gaan om milderende maatregelen maar om maatregelen die voor een groot deel vervat zitten in het ontwerp zelf.

De Raad treedt deze zienswijze niet bij. Het arrest van het Hof van Justitie van 12 april 2018 overweegt in dat verband:

“25 Artikel 6 van deze richtlijn deelt maatregelen dus in drie categorieën in, namelijk instandhoudingsmaatregelen, preventieve maatregelen en compenserende maatregelen, als respectievelijk bedoeld in de leden 1, 2 en 4 van dit artikel. Uit de bewoordingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn blijkt dat in deze bepaling geen sprake is van enigerlei „mitigerende maatregel” (zie in die zin arrest van 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punten 57 en 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 Bijgevolg moeten, zoals volgt uit de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing, de maatregelen die de verwijzende rechter en Coillte aanmerken als „mitigerende maatregelen” respectievelijk „beschermende maatregelen” aldus worden begrepen dat daarmee wordt gedoeld op maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van het voorgenomen project voor het betrokken gebied.

27 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter bijgevolg in wezen te vernemen of artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat, om te bepalen of in een later stadium al dan niet een passende beoordeling moet worden verricht van de gevolgen van een plan of project voor een betrokken gebied, in de fase van de voorevaluatie de maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van dat plan of project voor dat gebied in aanmerking mogen worden genomen.

...

29 Zoals het Hof in herinnering heeft gebracht, is in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn sprake van twee fasen. In de eerste fase, bedoeld in de eerste volzin van die bepaling, dienen de lidstaten een passende beoordeling te maken van de gevolgen van een plan of project voor een beschermd gebied wanneer het plan of project waarschijnlijk significante gevolgen voor dit gebied heeft. Volgens de in de tweede volzin van die bepaling bedoelde tweede fase, die volgt op die passende beoordeling, mag voor een dergelijk plan of project slechts toestemming worden verleend indien het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast, onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 6, lid 4, van die richtlijn (arrest van 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punten 44 en 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Hieraan dient te worden toegevoegd dat in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn tevens het voorzorgsbeginsel besloten ligt, en dat deze bepaling het mogelijk maakt om aantasting van de natuurlijke kenmerken van beschermde gebieden als gevolg van plannen of projecten op efficiënte wijze te voorkomen. Met een minder streng toestemmingscriterium dan het daarin genoemde criterium zou de met deze bepaling beoogde verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van die gebieden niet even goed kunnen worden gewaarborgd (arrest van 26 april 2017, Commissie/Duitsland, C-142/16, EU:C:2017:301, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 In casu heeft de twijfel van de verwijzende rechter – partijen in het hoofdgeding en de Commissie zijn het daarover eens – enkel betrekking op de voorevaluatiefase. De verwijzende rechter wenst in het bijzonder te vernemen of maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van een plan of project voor een bepaald gebied in de voorevaluatiefase in aanmerking mogen worden genomen teneinde te bepalen of een passende beoordeling van de gevolgen van dat plan of project voor dat gebied moet worden verricht.

32 In artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn is duidelijk bepaald dat de verplichting om een beoordeling te verrichten afhangt van de volgende twee cumulatieve voorwaarden: het plan of project in kwestie mag geen direct verband houden met of niet nodig zijn voor het beheer van het gebied, en het moet significante gevolgen kunnen hebben voor dit gebied.

33 Blijkens het dossier waarover het Hof beschikt gaat de verwijzende rechter ervan uit dat aan de eerste van die voorwaarden is voldaan.

34 Wat de tweede voorwaarde betreft, stelt artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn volgens vaste rechtspraak als voorwaarde voor het vereiste van een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project, dat de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat dit plan of project significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied. In het bijzonder gelet op het voorzorgsbeginsel bestaat dit risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied (arrest van 26 mei 2011, Commissie/België, EU:C:2011:349, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Een dergelijk risico moet met name worden beoordeeld in het licht van de kenmerkende eigenschappen en specifieke milieumomstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft (zie in die zin arrest van 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Zoals verzoekers in het hoofdgeding en de Commissie betogen, veronderstelt de omstandigheid dat – zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt – maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van een plan of project voor het

betrokken gebied in aanmerking worden genomen om te bepalen of een passende beoordeling moet worden verricht, dat er waarschijnlijk significante gevolgen zijn voor het gebied en dat bijgevolg een dergelijke beoordeling moet worden verricht.

36 *Deze conclusie wordt bevestigd door het feit dat een volledige en nauwkeurige beoordeling van de maatregelen ter voorkoming of beperking van mogelijke significante gevolgen voor het betrokken gebied, niet moet worden verricht in de voorevaluatiefase, maar juist in de fase van de passende beoordeling.*

37 *Wanneer dergelijke maatregelen reeds in de voorevaluatiefase in aanmerking worden genomen, kan dat tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de nuttige werking van de habitatrichtlijn in het algemeen, en van de beoordelingsfase in het bijzonder, aangezien deze laatste fase zonder voorwerp zou raken en het gevaar zou bestaan dat deze fase, een wezenlijke waarborg die deze richtlijn biedt, wordt omzeild.*

...

Het onderscheid dat de tussenkomende partij maakt tussen “milderende maatregelen” en “schadevermijdende, preventieve maatregelen” die in het ontwerp zelf zijn geïntegreerd, is niet in overeenstemming met de interpretatie van de Habitatrichtlijn, zoals blijkt uit het voormeld arrest van het Hof van Justitie.

4.4.

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota nog dat in de verklarende nota, gevoegd bij de aanvraag, kort wordt ingegaan op de verenigbaarheid van het project met de aanwezige natuurwaarden en dat zodoende de tussenkomende partij op het ogenblik van het indienen van de aanvraag een overweging heeft gemaakt of de aanvraag al dan niet significante effecten kan teweegbrengen op de speciale beschermingszone. Op basis hiervan zou de tussenkomende partij kunnen oordelen hebben dat er geen passende beoordeling bij de aanvraag gevoegd had moeten worden.

De Raad volgt de visie van de verzoekende partij dat uit de verklarende nota bij de aanvraag evenmin kan afgeleid worden dat er geen betekenisvolle aantasting van de speciale beschermingszone kan zijn. De Raad stelt vooreerst vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing naar deze verklarende nota niet verwijst ter ondersteuning van haar beoordeling. Bovendien blijkt uit de verklarende nota evenmin dat significante gevolgen kunnen uitgesloten worden. Zo wordt reeds in het begin van de nota verklaard dat tegenover het vorige ontwerp bijkomende maatregelen worden aangedragen ter vrijwaring en herstel van de oorspronkelijke vegetatie.

Alleen daaruit blijkt reeds duidelijk dat er wél betekenisvolle effecten kunnen optreden aan de speciale beschermingszone, waarvan de vele maatregelen die genomen moeten worden het bewijs zijn. Met de verzoekende partij kan worden aangenomen dat de nodig geachte maatregelen eerder aangeven dat er wel betekenisvolle effecten te verwachten zijn. Het is juist de effectiviteit van deze maatregelen die net onderzocht moet worden in de passende beoordeling.

5.

Op basis van de voorhanden zijnde gegevens, en met name de eigen mer-screening, het advies van het agentschap Natuur en Bos en uit de nota van Grontmij kan niet uitgesloten worden dat er betekenisvolle effecten kunnen ontstaan ten aanzien van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone. Aldus blijkt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing op kennelijk onredelijke wijze tot haar besluit is gekomen dat het risico op deze effecten uitgesloten is.

De Raad stelt vast dat, gegeven de concrete omstandigheden en gegevens, in het licht van artikel 36ter Natuurdecreet en artikel 16, 6° Besluit Dossiersamenstelling, een passende beoordeling moest worden opgemaakt door de tussenkomende partij in haar hoedanigheid van aanvrager van de bestreden vergunning, die in eerste instantie diende beoordeeld te worden door de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg. Het in ondergeschikte orde geformuleerde verzoek tot het bevelen van een bestuurlijke lus, of een bevel om een nieuw openbaar onderzoek te organiseren, kan de door de Raad vastgestelde legaliteitsbelemmering niet herstellen noch verhelpen.

De Raad stelt immers vast dat er, gelet op wat voorafgaat, een gebonden bevoegdheid bestond in hoofde van de verwerende partij om de onvolledigheid van het vergunningsdossier alsnog vast te stellen enerzijds en de gevraagde vergunning vervolgens te weigeren.

De voormelde onoverbrugbare onwettigheid sluit een eenvoudige vernietiging van de bestreden beslissing uit. Zoals hierna zal blijken, is er grond tot indeplaatsstelling.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen moeten, gelet op de beoordeling van het vierde middel, niet nader onderzocht en beoordeeld worden.

VII. BEVEL MET TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET

1.

Het toepasselijke artikel 37 DBRC-decreet luidt onder meer als volgt:

“ ...

§ 1. Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan een Vlaams bestuurs-rechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen:

1° welbepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen moeten bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken;

2° welbepaalde procedurele handelingen moeten voorafgaand aan de nieuwe beslissing worden gesteld;

3° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven mogen niet bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken.

Een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), kan aan het bevel, opgelegd conform het eerste lid, een ordetermin verbindende voor de uitvoering ervan.

De ordetermin, vermeld in het tweede lid, wordt geschorst zolang een cassatieberoep, gericht tegen het arrest van het Vlaams bestuursrechtscollege dat dit bevel bevat, aanhangig is bij de Raad van State.

§ 2. Het Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, b), kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

...”

De parlementaire voorbereiding bij dit, door het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft, in de bovenvermelde zin gewijzigd artikel 37 DBRC-decreet luidt onder meer:

“ ...

Substitutiebevoegdheid

Naast de hierboven aangehaalde aanpassingen, wordt in artikel 37, §2, voorzien in een (beperkte) bevoegdheid tot indeplaatsstelling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen¹⁴, dit naar analogie met artikel 36, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.¹⁵ De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan, wanneer de nieuw te nemen beslissing, bevolen overeenkomstig paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval waarbij de bestreden beslissing een vergunning verleend heeft voor stedenbouwkundige handelingen, die naar het oordeel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen geenszins kunnen worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. Omwille van de louter gebonden bevoegdheid, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan in dat geval de vergunning enkel weigeren, zodat het overbodig is de zaak terug te verwijzen naar dit bestuursorgaan. Omwille van de efficiëntie is het in dat geval beter dat de Raad zich in de plaats stelt van het betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan en op die manier een definitief einde stelt aan het betrokken rechtsgeschil. Deze substitutiebevoegdheid van de Raad moet aldus bijdragen tot een (meer) definitieve geschilbeslechting binnen het vergunningscontentieux.

Het dient evenwel opgemerkt dat deze bevoegdheid enkel kan worden aangewend ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid, in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing. Anders oordelen, zou afbreuk doen aan het beginsel van de scheiding der machten.

...”

2.

Uit bovenvermeld artikel, zoals toegelicht in de parlementaire voorbereiding, blijkt dat de Raad over een beperkte substitutiebevoegdheid beschikt om, met respect voor de scheiding der machten en met het oog op een efficiënte geschillenbeslechting, zijn arrest in de plaats te stellen van de bestreden beslissing.

De Raad kan aldus slechts bij wijze van absolute uitzondering zelf een vergunning weigeren voor zover de bevoegdheid van de verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan specifiek daartoe volstrekt gebonden is.

3.

Aangezien uit de beoordeling van het vierde middel is gebleken dat er in hoofde van de verwerende partij een volstrekt gebonden bevoegdheid bestaat om de vergunning, in navolging van de door de Raad vastgestelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering, te weigeren, gaat de Raad over tot de in artikel 37, §2 DBRC-decreet vermelde indeplaatsstelling.

VIII. KOSTEN

1.

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.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

De verzoekende partij vraagt om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen en een verhoging naar aanleiding van haar vordering bij uiterst dringende noodzakelijkheid, die ten laste van de verwerende partij komt. Er is grond om het door de verzoekende partij gevorderde bedrag van 840 euro rechtsplegingsvergoeding aan de verzoekende partij toe te kennen, nu zij als de in het gelijk gestelde partij dient te worden beschouwd.

2.

Op grond van artikel 21, §7, zesde lid DBRC-decreet kan een tussenkomende partij niet worden gehouden tot de betaling van de rechtsplegingsvergoeding of die vergoeding genieten. Het verzoek van de tussenkomende partij om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba ROCES is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 10 augustus 2017, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een meergezinswoning op de percelen gelegen te 8670 Oostduinkerke (Koksijde), G. Scottlaan, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie F, nummers 1035 en 1036.
3. De Raad weigert een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een meergezinswoning op de percelen gelegen te 8670 Oostduinkerke (Koksijde), G. Scottlaan, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie F, nummers 1035 en 1036.
4. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 300 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 26 februari 2019 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH