

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2012/0270 van 4 juli 2012
in de zaak 1112/0278/A/4/0241

In zake:

de vzw [REDACTED], met zetel te [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Gwijde VERMEIRE
kantoor houdende te 9000 Gent, Voskenslaan 301

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:
mevrouw [REDACTED]

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij :*

de vzw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Veerle VEKEMAN
kantoor houdende te 9500 Geraardsbergen, Pastorijstraat 19
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 2 december 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 13 oktober 2011.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen van 4 juli 2011 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het "renoveren van een bestaande bedrijfsinfrastructuur na afgifte van een planologisch attest".

Het betreft percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomen de partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 16 mei 2012, alwaar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gwijde VERMEIRE die verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw ■■■■■, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Yves SACREAS, die loco advocaat Veerle VEKEMAN verschijnt voor de tussenkomen de partij, zijn gehoord.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

III. TUSSENKOMST

De vzw ■■■■■ vraagt met een op 1 februari 2012 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de vierde kamer heeft vastgesteld, met een beschikking van 15 februari 2012, dat er grond is om het verzoek in te willigen en dat de verzoeker tot tussenkomst beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

IV. FEITEN

Op 19 april 2010 verleent de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport een gedeeltelijk positief planologisch attest aan de tussenkomen de partij. In de beslissing wordt gesteld:

“ ...

De Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport motiveert zijn standpunt als volgt:

Algemeen standpunt:

Het vliegveld ligt in de vallei van de Dender ten zuiden van Geraardsbergen centrum en van de kern van ■■■■■ en is enerzijds gelegen aan natuurlijke- en waterstructuren en anderzijds aan residentiële verspreide en lintbebouwing. De adviezen van Vlacoro en het advies van de gedelegeerd planologisch ambtenaar vormen de basis bij dit planologisch attest. Op basis van de ingebrachte adviezen en bezwaren worden met name aspecten aangehaald die betrekking hebben op de vergunning, vooral voorwaarden inzake milieu.

De site ontsluit via de ■■■■■ en de rand van ■■■■■ naar de N42 en is sinds 1969 in gebruik als vliegterrein. De voorzieningen, infrastructuur en de uitbating is grotendeels

vergund en geïntegreerd in de regionale recreatieve structuur. Aangezien vergunningen momenteel verlopen en er een nood is aan de modernisering van de bestaande infrastructuur zijn er vanuit ruimtelijk oogpunt geen fundamentele bezwaren voor de bestendinging en optimalisering op korte termijn van de voorziening op de huidige locatie.

planMER

In het kader van het openbaar onderzoek heeft LNE (advies A7) advies verleend in verband met de milieubeoordeling. LNE stelt dat er geen ruimtelijk veiligheidsrapport nodig is, maar dat bij de opmaak van een eventueel RUP een screeningsnota moet worden opgemaakt m.b.t. eventuele milieueffecten.

Standpunt met betrekking tot het behoud van het bedrijf op de huidige locatie:

Gelet op de bestaande toestand en de vergunningstoestand van de recreatieve voorziening, kan, overeenkomstig het advies van de Vlacoro de bestendinging van de huidige activiteit aanvaard worden.

Standpunt met betrekking tot de uitbreiding op korte termijn:

De gevraagde werken op korte termijn voorzien in grote mate in de optimalisering van de bestaande infrastructuur van de bestaande zweefvliegclub. Vanuit een ruimtelijke afweging geeft de herbouw en vernieuwing van de bestaande infrastructuur (o.a. loods, grasdallen, clubgebouw) geen bijkomende ruimtelijke impact of dynamiek. Hiermee wordt het advies van de Vlacoro en de gedelegeerd planologisch ambtenaar gevolgd.

In de aanvraagbundel zijn onvoldoende inspanningen voorgesteld in functie van landschappelijke inpassing van de gebouwen en voorzieningen (type gebouwen, dijken reliëfveranderingen,...), de afwatering, de buffering en de milieubescherming om de ruimtelijke impact op de omgeving te behouden of te verbeteren. Dit blijkt ook uit de voorwaardelijk gunstige adviezen van het departement Landbouw en Visserij, Watering de Gavergracht, departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Waterwegen en Zeekanaal; en uit de gunstige adviezen van het directoraat Generaal Luchtvaart, de Vlaamse Milieumaatschappij en het Agentschap RO Oost-Vlaanderen. Dit betekent dat akkoord wordt gegaan met de voorstellen voor de korte termijn, rekening houdend met de gestelde ruimtelijke voorwaarden, zoals in het planologisch attest worden samengevat.

Standpunt met betrekking tot de uitbreiding op lange termijn:

Op lange termijn is een gedifferentieerde bestemmingswijziging voor dit gebied aangewezen. Er dient over te worden gewaakt dat de modernisering niet zal leiden tot een substantiële schaalvergroting en ruimtelijke dynamiek. Voorstellen voor uitbreiding van de startbaan en bijkomende loodsen moeten ruimtelijk worden onderzocht, rekening houdend met de ruimtelijke relevante maatregelen vanuit milieu onder meer zoals opgenomen in de huidige milieuvergunning en worden bijgesteld naar aanleiding van vernieuwingen ervan. In lijn met advies van de Vlacoro en het advies van de gedelegeerd planologisch ambtenaar dienen volgende elementen bij de opmaak van het planinitiatief te worden gehanteerd:

- De landschappelijke inkleding en de relatie met de omgeving moeten verder worden onderzocht i.f.v. versterking van natuurwaarden langs de Dender, het behoud (of de vergroting) van de overstromingscapaciteit, de bufferfunctie naar de bewoning (en de functie van de dijk).
- De huidige begrenzing van het gebied, zoals aangeduid op het plan 'bestaande toestand', kan niet worden vergroot. En middels het plan moet bijkomende ruimtelijke impact vanuit een schaalvergroting en/of capaciteitsverhoging worden vermeden (verder te onderzoeken zijn met name de omvang van de benodigde

parkeerruimte voor algemeen gebruik en voor gebruik op moment van de jaarlijkse opendeurdag, en stalruimte voor de vliegtuigen).

- *Voor zover ruimtelijk relevant en ruimtelijk vertaalbaar zal de sectorale regelgeving die verplichtingen oplegt naar de zweefvlieg- en bijbehorende activiteiten, mee moeten worden onderzocht en geïntegreerd.*

...”

Het gedeeltelijk positief planologisch attest wordt verleend onder volgende voorwaarden:

“ ...

- *Enkel de activiteiten van de zweefvliegclub met bijbehorende voorzieningen zijn toegelaten zonder capaciteitsverhoging;*
- *Gebouwen en constructies zoals voorgesteld in de korte termijnbehoeften dienen landschappelijk ingepast en voorzien van de nodige water- en groenbuffers om bijkomende ruimtelijke impact op de omgeving te vermijden;*
- *Bij opmaak van het planinitiatief wordt een gedifferentieerde herbestemming onderzocht zonder schaalvergroting van de toeristisch recreatieve activiteit noch met een te grote ruimtelijke dynamiek.*
- *Volgende elementen dienen bij opmaak van het planinitiatief te worden gehanteerd:*
 - *De landschappelijke inkleding en de relatie met de omgeving moeten verder worden onderzocht i.f.v. versterking van natuurwaarden langs de Dender, het behoud (of vergroting) van de overstromingscapaciteit, de bufferfunctie naar de bewoning (en de functie van de dijk).*
 - *De huidige begrenzing van het gebied zoals aangeduid op onderstaande kaart kan niet worden vergroot, en middels het plan moet een bijkomende ruimtelijke impact door schaalvergroting en/of capaciteitsverhoging worden vermeden.*
 - *Voor zover ruimtelijk relevant en ruimtelijk vertaalbaar zal de sectorale regelgeving die verplichting oplegt naar de zweefvliegactiviteit en bijbehorende voorzieningen, mee moeten worden onderzocht en geïntegreerd.*

...”

Op 25 maart 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomenende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de renovatie van de bestaande bedrijfsinfrastructuur na afgifte van een planologisch attest (korte termijnbehoeften)”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De percelen zijn niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 8 april 2011 tot en met 7 mei 2011, dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

Watering De Gavergracht brengt op 8 april 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De brandweer van de stad Geraardsbergen brengt op 12 april 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 14 april 2011 een gunstig advies uit, voor zover dit project past bij de afspraken gemaakt op de plenaire vergadering van het gewestelijk RUP gebieden voor toeristisch-recreatieve infrastructuur vliegveld [REDACTED].

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 18 april 2011 een ongunstig advies uit:

“ ...

De constructie is momenteel niet in functie van de agrarische gebiedsbestemming en schaadt de agrarische dynamiek. Zolang hier geen goedgekeurd RUP is opgemaakt, kan deze aanvraag niet worden aanvaard.

...”

Waterwegen en Zeekanaal NV brengt op 3 mei 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Op 16 mei 2011 neemt het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen het volgende standpunt in:

“ ...

De beoogde werken zijn conform het gedeeltelijk positief planologisch attest. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de ruimtelijke inpassing van de geplande gebouwen en voorzieningen: de gebouwen zullen worden opgericht in materialen met overwegend neutrale kleuren, het clubhuis en de carports zullen afgewerkt worden met een imitatie houten beplanking, de vormgeving van de gebouwen is verenigbaar met de landelijke omgeving,... Er wordt bovendien aandacht besteed aan een versterking van de natuurwaarden langs de Dender, zo zal er een bijkomend streekeigen en winterhard groenscherm worden voorzien.

De aanvraag voldoet aan de gewestelijke verordening inzake toegankelijkheid.

Aldus kan gesteld worden dat de aanvraag verenigbaar is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op datum van 21 juni 2011 een voorwaardelijk gunstig advies met de volgende motivering:

“ ...

Ik sluit mij aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.

Bijgevolg wordt deze aanvraag gunstig geadviseerd.

Ik merk op dat de luifel (3x3m) niet vermeld staat bij de korte termijnbehoeften van het planologisch attest. Deze dient dan ook uit de vergunning gesloten.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen verleent op 4 juli 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij onder de volgende voorwaarden:

“ ...

- a) *In uitvoering van het decreet van 28/06/1985 moet zo nodig voor de beoogde bedrijvigheid, naargelang de klasse van de hinderlijke inrichting, bij de voor het milieu bevoegde overheid, een milieuvergunning verkregen worden of moet de inrichting onderworpen worden aan de meldingsplicht, zoniet kan van de afgegeven bouwvergunning geen gebruik gemaakt worden.*
- b) *In geval van nieuwbouw dient de lijnstelling aangevraagd te worden bij de technische dienst van de stad Geraardsbergen, op het nummer 054/43.44.31 of 054/43.44.32.*
- c) *Voor de aanleg van het gedeelte oprit, gelegen op het openbaar domein (tussen grens wegverharding en rooilijn), moet voorafgaand een schriftelijke goedkeuring worden verkregen van het College van Burgemeester en Schepenen.*
- d) *De bouwheer is verantwoordelijk voor alle, door hemzelf of door in zijn opdracht handelende aannemers of personen, aan het openbaar domein (voetpaden, opritten, weggoten e.a.) berokkende schade en zal de schade op zijn kosten onmiddellijk herstellen of laten herstellen. In geval de bouwheer de schade niet herstelt of laat herstellen. In geval de bouwheer de schade niet herstelt of laat herstellen op zijn kosten zal de gemeente proces-verbaal opstellen met vordering tot herstel op zijn kosten.*
- e) *In toepassing van het gemeenteraadsbesluit van 13/09/2005 is elke privaatieve inname van het openbaar domein onderworpen aan een voorafgaande machtiging vanwege het stadsbestuur. Voor inlichting: Dienst Veiligheid en Verkeer, Weverijstraat 20, 9500 Geraardsbergen – 054/43 44 35.*
- f) *De luifel (3x3m) staat niet vermeld bij de korte termijnbehoeften van het planologisch attest. Deze wordt dan ook uit de vergunning gesloten.*
- g) *Het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos is stipt na te leven.*
- h) *Het advies van de administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen is stipt na te volgen.*
- i) *Het advies van de Brandweer is stipt na te volgen.*
- j) *Het advies van het Agentschap voor Landbouw en Visserij is stipt na te volgen.*
- k) *Het advies van Watering “De Gavergracht” is stipt na te volgen.*
- l) *De bepalingen van de gemeentelijke verordening afval- en hemelwater dienen stipt nageleefd te worden.*

...”

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 3 augustus 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 7 oktober 2011 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen.

Na de hoorzitting van 4 oktober 2011 beslist de verwerende partij op 13 oktober 2011 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen. De beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“ ...

De juridische aspecten

De aanvraag is principieel strijdig met de voorschriften van het geldend gewestplan, als hoger omschreven, omdat de aanvraag niet in functie staat van enige agrarische activiteit.

Met toepassing van artikel 4.4.26 §2 van de VCRO kan op vraag van de houder van een planologisch attest bij de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning of een milieuvergunning worden afgeweken van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften. Vereist is dat de houder van het attest bewijst dat aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

- De aanvraag is ingediend binnen een jaar na de afgifte van het planologisch attest*
- De aanvraag beperkt zich tot regelingen en voorwaarden voor de invulling van de korte termijn behoeften zoals aangegeven in het planologisch attest.*

Het planologisch attest werd afgeleverd bij ministerieel besluit van 19 april 2010. Het betreft een gedeeltelijk positief planologisch attest, verleend voor de ontwikkelingsperspectieven op korte termijn voor het perceel.

Het besluit met betrekking tot het gunstig planologisch attest stelt: “ ...

- Enkel de activiteiten van de zweefvliegclub met bijhorende voorzieningen zijn toegelaten zonder capaciteitsverhoging;*
- Gebouwen en constructies zoals voorgesteld in de korte termijnbehoeften dienen landschappelijk ingepast en voorzien van de nodige water- en groenbuffers om bijkomende ruimtelijke impact op de omgeving te vermijden;*
- Bij opmaak van het planinitiatief wordt een gedifferentieerde herbestemming onderzocht zonder schaalvergroting van de toeristische recreatieve activiteit noch met een te grote ruimtelijke dynamiek;*
- Volgende elementen dienen bij de opmaak van het planinitiatief te worden gehanteerd;*
 - De landschappelijke inkleding en de relatie met de omgeving moeten verder worden onderzocht i.f.v. versterking van natuurwaarden langs de Dender, het behoud (of vergroting) van de overstromingscapaciteit, de bufferfunctie naar de bewoning (en de functie van de dijk);*
 - De huidige begrenzing van het gebied zoals aangeduid kan niet worden vergroot, en middels het plan moet een bijkomende ruimtelijke impact door schaalvergroting en/of capaciteitsverhoging worden vermeden;*
 - Voor zover ruimtelijk relevant en ruimtelijk vertaalbaar zal de sectorale regelgeving die verplichtingen oplegt naar de zweefvliegactiviteiten en bijhorende voorzieningen, mee moeten worden onderzocht en geïntegreerd....”*

Ondertussen werd reeds gestart met de opmaak van een gewestelijk rup “gebieden voor toeristisch recreatieve structuur [REDACTED]”, op 31 maart 2011 werd een plenaire vergadering gehouden.

Het ontvangstbewijs van deze vergunningsaanvraag dateert van 25 maart 2011, dus binnen de periode van een jaar na afgifte van het planologisch attest.

De voorliggende aanvraag beperkt zich tot de invulling van de korte termijn behoeften zoals aangegeven in het planologisch attest.

De in voorliggende aanvraag beoogde werken vallen volledig binnen de in het planologisch attest d.d. 19 april 2010 gunstig geadviseerde werken. Enkel de luifel (3x3m) staat niet vermeld bij de korte termijnbehoeften van het planologisch attest en dient dan ook uit de vergunning gesloten te worden.

Het behoort niet tot de bevoegdheid van de deputatie zich uit te spreken over de al dan niet wettigheid van dit planologisch attest.

Er wordt samen met de aanvrager vastgesteld dat dit planologisch attest niet aangevochten is, zodat het op vandaag kan gebruikt worden als basis voor afwijking van het gewestplan.

De goede ruimtelijke ordening

De gevraagde werken voorzien op korte termijn in grote mate de optimalisering van de bestaande infrastructuur van de bestaande zweefvliegclub. Vanuit een ruimtelijke afweging geeft de herbouw en vernieuwing van de bestaande infrastructuur geen bijkomende ruimtelijke impact of dynamiek.

Er werd aandacht besteed aan de materialen/kleuren waarin de geplande gebouwen en verharding zullen worden opgetrokken (voornamelijk hout, waterdoorlatende verharding, enz.).

Bijkomend zal er een streekeigen en winterhard groenscherm worden voorzien. Positief element is ook dat een deel van de bestaande geasfalteerde oppervlakte zal worden vervangen door grasdallen.

De in de aanvraag beoogde werken brengen de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang, wat bevestigd werd door het afleveren van het planologisch attest.

De draagkracht van het gebied wordt door de regularisatie van de bestaande toestand en de toch eerder beperkte uitbreiding, voorzien van een groenbuffer niet in het gedrang gebracht.

Subsidiar kan opgemerkt worden dat op 25 november 2010 door de deputatie een milieuvergunning werd verleend voor de vliegclub. De vordering tot schorsing van deze vergunning werd door de Raad van State verworpen op 9 juni 2011, momenteel loopt de procedure tot vernietiging van deze vergunning.

Gelet op het gunstig geadviseerde planologische attest, waarmee het gevraagde in overeenstemming is, mag er vanuit gegaan worden dat de aanvraag die voorziet in de realisatie van de korte termijnbehoefte van dit planologisch attest, de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang brengt.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd op 18 oktober 2011 betekend aan de verzoekende partij. Het verzoekschrift tot vernietiging, ingesteld met een ter post aangetekende brief van 2 december 2011, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

1.

Uit artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 4° VCRO volgt dat een procesbekwame vereniging bij de Raad op ontvankelijke wijze een beroep kan instellen, indien zij optreedt namens een groep wiens collectief belang door de bestreden beslissing is bedreigd of geschaad en voor zover zij beschikt over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten.

Het doel van de verzoekende partij wordt als volgt omschreven in artikel 2 van de statuten die zij voorlegt:

“ ...

§1. De vereniging heeft tot doel het behoud, de bescherming en verbetering van het menselijk en natuurlijk leefmilieu kaderend in een duurzame ontwikkeling van de samenleving, waarbij voldaan wordt aan de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarbij de behoeften van de volgende generaties in het gedrang komen.

§2. Deze doelstelling omvat:

- Het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van de biodiversiteit, natuur en natuurwaarden;*
- Het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van open ruimte, landschappen, monumenten, cultureel erfgoed, stedenschoon en dorpsgezichten;*

...”

Uit artikel 1, §5 van de statuten blijkt vervolgens dat de verzoekende partij is opgericht voor onbepaalde duur en uit artikel 1, §4 dat haar werking zich voornamelijk richt op de gemeenten Anzegem, Avelgem, Brakel, Deinze, De Pinte, Gavere, Geraardsbergen, Horebeke, Kluisbergen, Kruishoutem, Lierde, Maarkedal, Nazareth, Oudenaarde, Ronse, Waregem, Wortegem-Petegem, Zingem, Zottegem, Zulte en Zwalm.

De verzoekende partij verwijst in haar verzoekschrift naar het arrest van de Raad van State met nummer 193.593 van 29 mei 2009, waarin werd geoordeeld over de vordering tot nietigverklaring van het besluit van de verwerende partij van 2 februari 2006 waarbij aan de tussenkomende partij de milieuvergunning werd verleend voor het exploiteren van het betrokken vliegveld. De Raad van State oordeelde omtrent belang van de verzoekende partij onder meer:

“ ...

Overwegende dat uit de statuten blijkt dat de verzoekende partij een voldoende gespecialiseerd belang nastreeft dat zich in essentie situeert op het vlak van ruimtelijke ordening, leefmilieu en natuurbehoud; dat dit doel evenwel niet zo breed is dat ongeveer elke vordering bij een rechtscollege erin zou kunnen passen; dat de verzoekende partij niet het algemeen belang nastreeft; dat de verzoekende partij evenmin louter de individuele belangen van haar leden behartigt; dat de nagestreefde belangen het puur individuele belang overstijgen; dat het werkingsgebied van de verzoekende partij

voldoende is afgebakend; dat het beroep zowel territoriaal als wat betreft de materie binnen het statutair doel van de verzoekende partij past; dat uit de middelen immers blijkt dat de verzoekende partij zaken aanklaagt als de schending van het landschap, de bedreiging van natuurwaarden, de hinder, en dergelijke; dat zij dit niet doet op abstracte wijze, maar concreet aangeeft om welke inrichting het gaat, welke hinder zij vreest, en hoe de plaatselijke constellatie is;

Overwegende dat een al te restrictieve interpretatie van het belang van de verzoekende partij onverenigbaar is met artikel 9.2 van het Verdrag van Aarhus, dat als volgt luidt:

“Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

*a) die een voldoende belang hebben
dan wel*

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b).

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.”

Dat artikel 2.5 van het Verdrag van Aarhus als volgt luidt:

“Wordt onder ‘het betrokken publiek’ verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn”;

Dat uit samenlezing van deze bepalingen blijkt dat niet-gouvernementele organisaties, zoals de verzoekende partij, toegang moeten kunnen hebben tot de rechter; dat het voor de hand ligt dat dit een effectieve toegang moet zijn, en niet een louter formele; dat in het licht van het Verdrag van Aarhus milieuverenigingen toegang moeten kunnen hebben tot de Raad van State; dat verzoekende partij in dezen niet opkomt voor de individuele belangen van haar leden en ook niet opkomt voor het algemeen belang, maar voor de bescherming van welbepaalde waarden die zich situeren op het vlak van de ruimtelijke ordening, het leefmilieu en het natuurbehoud; dat het beroep van de verzoekende partij ontvankelijk is;

...”

Uit de bepalingen van de statuten van de verzoekende partij blijkt dat de verzoekende partij een collectief belang nastreeft. Uit de uiteenzetting in het verzoekschrift blijkt dat zij met het beroep tegen de bestreden beslissing een achteruitgang wil beletten van de beleevingswaarde van de Dendervallei, hetgeen past in het doel en het werkingsgebied van de verzoekende partij.

Rekening houdend met de statuten, de diverse wijzigingen ervan en de uiteenzetting van de verzoekende partij dat ze “in tal van zaken” opkomt ter vrijwaring van landschappelijke en biologische waarden binnen haar werkingsgebied, blijkt tevens dat ze over een duurzame en effectieve werking beschikt.

2.

De verzoekende partij legt een afschrift voor van haar actueel geldende statuten en van de akte van aanstelling van haar organen, alsmede het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan beslist heeft om in rechte te treden.

3.

De verzoekende partij beschikt over het vereiste belang en de vereiste hoedanigheid om een beroep in te stellen bij de Raad.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van:

“ ...

Genomen uit de schending van artikel 1.1.4, 4.4.24 en 4.4.26, §2 van de zgn. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (verder VCRO), in samenhang gelezen met art. 159 van de Grondwet en iuncto

De schending van artikel 3, 6, 11 en 12 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (verder habitatrichtlijn)

En de schending van artikelen 4 en 5 van de richtlijn 2009/147/EC van de Raad van 30 november 2009 (verder vogelrichtlijn)

En de schending van artikel 6, 8, 14, 17§1, 25§1, 32, 33 tweede lid, 34§1, 35§2, 36ter en 49 van het decreet op het natuurbewoud en het natuurlijk milieu d.d. 21 oktober 1997 (verder natuurdecreet)

En de schending van artikel 1.2.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (verder DABM)

En de schending van artikelen 2§§1 en 2, 2bis§2, 28, 29§2 van de wet van 12 juli 1973 ingevoegd bij decreet van 6 december 2001 van het Waals Gewest betreffende de instandhouding van de Natura2000-gebieden alsook van de wilde fauna en flora (verder Natura2000 decreet)

En de schending van artikelen 11, 12, 13, 14, 15 en 19 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen,

En de schending van de bepalingen van het planologisch attest (in ondergeschikte orde daar het planologisch attest onwettig dient geacht te worden)

En de schending van artikel 16, 26bis en 36ter §§3 en 4 van het natuurdecreet

En de schending van artikelen 2§§1 en 2, 2bis§1, 28, 29§2 van het Natura2000 decreet

En de schending van artikel 4 van het besluit van 21 november 2003 van de Vlaamse Regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbelied.

En de schending van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de motivering van rechtshandelingen,

En de schending van het beginsel van de continuïteit van besluitvorming, het integratiebeginsel en van de beginselen van behoorlijk bestuur met name het voorzorgsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het beginsel van bestrijding aan de bron, het motiveringsbeginsel en het beginsel van de behoorlijke afweging, de schending van het beginsel van de materiële motiveringsplicht en de schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.”

De verzoekende partij stelt onder meer dat het planologisch attest waarop de bestreden beslissing berust, onwettig is en aldus toepassing dient gemaakt te worden van artikel 159 van de Grondwet, waarbij ze verwijst naar de arresten van de Raad van State met nummers 187.839 van 12 november 2008, 183.978 van 9 juni 2008 en 181.258 van 18 maart 2008. De verzoekende partij licht haar middel onder meer toe als volgt:

1.b.1) Het hoofdzakelijk vergund karakter van de constructies

Voorliggende vergunning had als aanvraag (zie onder meer pg. 3/11 en 4/11 van het betwiste besluit) “(...) I. nivellering van startbaan; J. regularisatie van nivelleringswerken (...)”. Dit betreft de regularisatie van de verlenging van de startbaan met ca. 200m.

De Raad van State oordeelde over diezelfde start- en landingsbaan als volgt in haar arrest nr. 193.593 van 28 mei 2009: “(...) dat voor de oorspronkelijke startbaan op 25 september 1969 een bouwvergunning werd afgeleverd, (...) dat de milieuvergunning geschorst blijft voor het onderdeel van de start- en landingsbaan waarvoor nog geen bouwvergunning werd verkregen; (...) dat het feit dat in 1969 een bouwvergunning werd verkregen voor wat thans nog een gedeelte van de start- en landingsbaan is, niet wegneemt dat de overheid de milieuvergunningsaanvraag ten volle moet toetsen aan het gewestplan, en ze moet weigeren indien de exploitatie strijdig is met het gewestplan; dat het feit dat in het gewestplan, dat geruime tijd na de bouwvergunning werd vastgesteld, toch werd geopteerd voor landschappelijk waardevol agrarisch gebied, juist een aanwijzing vormt dat de opstellers van het gewestplan er niet voor hebben geopteerd om het vliegveld ook naar de toekomst toe op de betrokken locatie te laten bestaan; dat bovendien de bouwvergunning van 1969 slechts op een gedeelte van de huidige start- en landingsbaan betrekking heeft; dat de vergunningverlenende overheid er van uitgaat dat het mogelijk is om van een start- en landingsbaan van 600 meter zo’n 200 meter af te splitsen; dat zij nochtans in dezelfde bestreden beslissing stelt “dat een lengte van 600m noodzakelijk is omwille van veiligheidsredenen”; dat het bijgevolg niet evident is dat een baan van 400 meter nog bruikbaar en veilig zou zijn; (...)”

Hieruit blijkt dat de startbaan een essentieel element betreft van de inrichting, De startbaan is voor een deel van 400 m vergund maar niet voor de overige 200 m. Voor het (voor de inrichting essentieel) stuk van 200 m heeft de gewestelijke stedenbouwkundig

inspecteur op 27 april 2004 een herstellvordering uitgeschreven en vervolgens werd de regularisatievergunning geweigerd bij besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen d.d. 12 oktober 2004 en 16 mei 2005 (bijlagen 8).

Artikel 4.4.24 van de VCRO valt onder "Titel IV Vergunningenbeleid". Art. 4.1.1. van die titel luidt: "Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder: (...)7° hoofdzakelijk vergund: een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat: a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft, b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwwolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft; (...)".

Indien de inrichting als bedrijf beschouwd wordt (wat ons inziens onduidelijk is, zie volgende paragraaf), dan is het duidelijk dat dit bedrijf niet als hoofdzakelijk vergund kan zijn omdat een start- en landingsbaan van 600 in een noodzakelijke constructie is; met een baan van 400 m mag in principe niet gevlogen worden. Indien de constructies van de vzw [REDACTED] onder overige constructies sorteren dan is het eveneens duidelijk dat geen 90% van het brutovolume van de constructie vergund is; ongeveer 33% is onvergund.

We concluderen hieruit dat de inrichting niet hoofdzakelijk vergund was toen de aanvraag voor een planologisch attest ingediend werd.

...

1.c) De behandeling van de bezwaren n.a.v. het openbaar onderzoek bij het planologisch attest

Het bezwaar van verzoekende partij zit als bijlage 6b bij dit verzoekschrift.

In het planologisch attest wordt het advies van de Vlacoro (d.d. 25 november 2009) besproken. Er blijken 29 verschillende bezwaren waaronder dat van verzoekende partij. De Vlacoro bespreekt enkel en alleen de petitie die door 303 personen werd ondertekend. Vervolgens maakt ze een samenvatting van de elementen uit alle overige 28 bezwaren en antwoord hier telkens op "Vlacoro neemt akte van deze bezwaren en verwijst naar de antwoorden bij kader B.1.1" (kader B.1.1 is het antwoord op het bezwaar van de petitie). Dit antwoord in kader B.1.1. stelt onder meer "wat betreft de aard van de toegelaten vliegtuigen en wat betreft de voorkoming van de hinder dient de milieuvergunning voldoende houvast te bieden. Voorwaarden vanuit de milieuwetgeving en vanuit de huidige milieuvergunning moeten worden gerespecteerd". Hierbij gaat de Vlacoro eraan voorbij dat er op dat ogenblik geen milieuvergunning was aangezien ze geweigerd werd door de deputatie op 12 november 2009 na het vernietigingsarrest d.d. 28 mei 2009. Verder staat in B.1.1 "ten aanzien van de opmerkingen inzake waterproblematiek, de natuurlijke structuur en de agrarische structuur verwijst de Vlacoro naar de adviezen van de respectievelijke adviesorganen (...)" Als we verder lezen in het advies van het Agentschap Natuur en Bos lezen we vervolgens "Het Agentschap (...) adviseert (...) gunstig aangezien bij de voorziene activiteiten geen kleine landschapelementen zullen verdwijnen en geen belangrijke natuur-, bos en parkstructuren zullen vernietigd worden". Het Departement Landbouw en Visserij adviseert als volgt: "De afdeling Duurzame

Landbouwontwikkeling geeft een gunstig advies voor dit P.A. indien er geen bijkomende wateroverlast komt op gronden naast de Dender of stroomop- en afwaarts.

Dergelijke adviezen van Vlacoro, het Agentschap voor Natuur en Bos en het Departement Landbouw bieden geen antwoord op de bezwaren (zie bijlage 6b) van verzoekster:

- Wat betreft het landschappelijke aspect: de opgehoogde start- en landingsbaan ligt in de laaggelegen komgrond van de Dender die regelmatig overstroomt. De regularisatie van de verlenging van de startbaan werd geweigerd (bijlagen 8). Die startbaan is essentieel voor het uitoefenen van de activiteiten. Er wordt geen antwoord geboden hoe dit vliegveld en meer bepaald deze startbaan verzoenbaar is met het unieke landschappelijke karakter. De Dendervallei is bijzonder door zijn laaggelegen natte weiden. Het landschappelijke karakter wordt immers niet enkel bepaald door kleine landschapselementen waarnaar het Agentschap voor Natuur en Bos verwijst. De hoofdstructuur is de overstromingsvlakte, in tweede orde wordt de landschapsstructuur bepaald door de kleine landschapselementen die de percelen omzomen.*
- De Dendervallei heeft een belangrijke overstromingsfunctie, in bijzonder om de wateroverlast in het centrum van Geraardsbergen (dat stroomafwaarts gelegen is) te voorkomen en aldus het leefmilieu van de bewoners aldaar te beschermen. Dit wringt met de aanwezigheid van een opgehoogde start- en landingsbaan van ca. 600 m waarvan een groot deel (ca. 200 m) onvergund is. Deze ophoging is ongeveer 2 a 3 m (oorspronkelijk maaiveldniveau is 16,5 m a 17 m; hoogte start- en landingsbaan is bijna de hoogte van de dwarsdijk, zijnde 18,95 m die bij de overstromingen van 13-14 november 2010 net overstroomde) hoog en is ca. 50 m breed. Dit betekent een verlies aan overstromingsvolume van min 80.000 m³! Nochtans bepaalt het advies van de watering de Gavergracht bij de aanvraag voor het planologisch attest duidelijk dat er geen niveauwijzigingen (ophogingen) mogen worden aangebracht. De adviezen van het Departement Landbouw en Visserij en dit van Onroerend Erfgoed adviseren in dezelfde zin. Verderzetting van de vliegbewegingen hangt onlosmakelijk vast met een substantieel verlies aan overstromingscapaciteit, zeker indien de verlenging van de startbaan geregulariseerd wordt met de betwiste vergunning.*
- Het faunistische aspect: cruciaal vraagstuk blijft hoe groot de impact is van deze activiteiten op de fauna. In het bijzonder wordt niets gezegd over de fauna die samenhangt met de Natura2000-gebieden en -soorten (i.c. Habitatrichtlijngebieden en de soorten van de bijlage I van de Vogelrichtlijn) op Vlaams en Waals grondgebied, met Grote Eenheden Natuur, het erkende natuureservaat de Korte Lake en met de overige landschappelijke waardevolle en gebieden met groene bestemmingen. Wij hebben de aanwezigheid van deze gebieden duidelijk vermeld in het bezwaarschrift. Nochtans heeft de Waalse overheid een aantal soorten aangeduid waarvan men een duurzame populatie wil ontwikkelen in die specifieke gebieden en heeft de Vlaamse overheid bij goedkeuring van het Natuurrichtplan enkele doelsoorten vooropgesteld. Dit zijn een voor een kwetsbare soorten waarvoor deze topgebieden uitermate geschikt zijn, maar die bij voortzetting van de activiteiten geen duurzame populaties kunnen uitbouwen. Voorts blijkt uit het goedgekeurde natuurrichtplan dat 2/3 van de vogelsoorten in de gebieden rond het vliegveld verdwenen is of in meer of mindere mate sterk achteruitgaan (in aantal), jaar na jaar (zie verder).*
- De geluidsoverlast (met gevolgen voor die fauna, maar ook voor het leefmilieu van de mensen die er wonen maar ook mensen die wensen te genieten van de omliggende natuurgebieden) werd als volgt aangehaald in ons bezwaar bij het planologisch attest "(.)Uit de cijfers van de geregistreerde vliegbewegingen zijn er tot 45% bewegingen met motorvliegtuigen. Tijdens sommige evenementen loopt de drukte heel sterk op en*

is de verstoring in deze gebieden immens. Tijdens een meting op een gewone dag van de provinciale geluidsdeskundige werd een overschrijding van de geluidsnormen vastgesteld zowel overdag 's avonds. Er wordt ook geregeld met ULM's gevlogen terwijl de vigerende wetgeving voorziet dat deze geen woongebieden en reservaten mogen overvliegen, was in praktijk op deze plaats quasi onmogelijk gelet op de ruimtelijke context. (.)" Noch de Vlacoro, noch de minister onderzoeken dit punt, laat staan dat ze onderzoeken wat de daadwerkelijke impact is van die activiteiten op natuur, milieu en mens en of die verzoenbaar zijn met de doelstellingen die voortspuiten uit het natuurbehoudsdecreet voor erkende natuurreservaten en de bindende bepalingen van het natuurrichtplan.

In de bespreking van het bezwaar B1 – wat geldt als antwoord op alle bezwaren – overweegt de Vlacoro (en aldus ook de minister die de overwegingen van de Vlacoro tot de zijne maakt) dat het RSV enerzijds stelt dat recreatieve voorzieningen voor de vliegspot best op bestaande locaties behouden blijven en anderzijds schrijven ze dat het gebied “belangrijk is voor het behoud en de versterking van de vallei, waaronder ook de waterbergende functie. (...) anderzijds wordt in het voorstel onvoldoende ingegaan op de wijze waarop de natuurlijke structuur, in het bijzonder de valleifunctie, de relatie met het verder gelegen habitatrichtlijgebied, het stiltegebied en het aspect van de overstroombaarheid, naar de toekomst verder versterkt kunnen worden”. Dit kan onmogelijk als een deugdelijk antwoord beschouwd worden op het bezwaar van verzoekende partij.

De Vlacoro (en minister) verwijst verder naar de milieuvergunning die geacht wordt houvast te bieden voor de hinder, hetgeen volgens ons een cirkelredenering is, waardoor men bij afgifte van het planologisch attest tracht te ontkomen aan de decretaal vastgelegde plicht (en men die doorschuift naar de milieuvergunningsverlenende overheid) om bij afweging van het planologisch attest die specifieke afweging te maken. Men schrijft verder nog dat buffering naar die bewoning verder onderzocht zal moeten worden. Men erkent dus dat de bewoners hinder ondervinden en een buffer nodig hebben maar men schuift dit probleem naar de toekomst door.

Alle 331 (waarvan 303 een petitie ondertekenden) bezwaarindieners tegen het planologisch attest hadden het over de verstoring van de rust door motorvliegtuigen. De geluidshinder is het punt dat in alle bezwaren terugkomt. De Vlacoro gaat dit bezwaar straal negeren door als eerste zin te overwegen “De aanvraag betreft een hoofdzakelijk vergund vliegterrein voor zweefvliegers”. De Vlacoro en de minister weigeren dus rekening te houden met de hinder die de motorvliegtuigen veroorzaken. Daarenboven klopt het niet aangezien de milieuvergunning d.d. 2/8/2005, waar de Vlacoro zelf naar verwijst, aangevraagd werd om naast het vliegen met zweefvliegtuigen (mogelijk via meldingsplichtige Vlare rubriek 57.3) te vliegen met motorvliegtuigen en ULM's. De Raad van State schreef over de milieuvergunningsaanvraag van die milieuvergunning “De aanvraag heeft wat betreft de toegelaten luchtvaartuigen betrekking op zweefvliegtuigen en ULM's, met dien verstande dat ook motorvliegtuigen gebruikt worden voor het opslepen van de zweefvliegtuigen, zij het dat hiervoor ook gebruik gemaakt kan worden van een lier. Er zijn ook vluchten met motorvliegtuigen buiten het sleepstarten”. In de aanvraag voor die milieuvergunningsaanvraag heeft men een grafiek gestopt van het aantal vliegbewegingen (bijlage 7d). Hieruit blijkt dat een substantieel deel van het aantal vluchten bestaat uit gemotoriseerde vluchten. Of gemotoriseerde vluchten nu wel of niet in functie staan van optrekken van zweefvliegtuigen, dan wel voor deze vluchten enkel met de sportvliegtuigen (of ULM's) doet niets ter zake. De minister komt met zijn eerste voorwaarde in het planologisch attest evenmin tegemoet aan de bezwaarindieners: deze

luidt als volgt “enkel de activiteiten van de zweefvliegclub met bijhorende voorzieningen zijn toegelaten zonder capaciteitsverhoging”: hiermee wordt nog steeds toegelaten dat zweefvliegtuigen mogen opgetrokken worden met de lawaaierige sportvliegtuigen.

Het verslag van de provinciaal milieudeskundige geluid bevestigt dat de gemotoriseerde vluchten de meeste overlast veroorzaken. Nochtans weet de Vlacoro dit want ze verwijst naar de milieuvergunning d.d. 2/8/2005.

...

1.E.7) Conclusies

In globo kunnen we stellen dat de minister bij het afleveren van het planologische attest en bij het nemen van het betwiste besluit niet voldoet aan zijn zorgvuldigheidsplicht aangezien hij zou moeten weten wat de ruimtelijke context is, hij weet dat er een overschrijding is van de geluidsnormen en hij hoort te weten dat ex voor de betrokken natuur- en bosgebieden doelstellingen werden vastgelegd en men met de betwiste milieuvergunning niets doet om de natuurwaarden te versterken en ook niets om de vereiste rust te garanderen. In ieder geval is er geen sprake van een gelijktijdige afweging van alle maatschappelijke activiteiten en de talrijke bezwaren werden net te gronde onderzocht. De problemen betreffende verlies aan overstromingscapaciteit, milieuhinder, natuurhinder en voor andere functies worden doorgeschoven naar de milieuvergunning en het planinitiatief, dit terwijl voorliggende vergunning voor de korte termijnbehoeften de grootste ruimtelijke impact genereert.

De minister (en daarbij aansluitende de Vlacoro) heeft (hebben) de door verzoekster aangebrachte elementen m.b.t. het aangevraagde planologisch attest niet te gronde onderzocht. De Vlacoro verwijst naar de adviezen van de resp. adviesorganen waarvan sommige adviseren om de overstromingsfunctie te vrijwaren, terwijl de startbaan (die een essentieel onderdeel vormt van de vliegveldinfrastructuur) hier voor 200 m illegaal verlengd werd via een ophoging van min. 2 in de Dendervallei en hoe zo'n immense startbaan in een laaggelegen rivierlandschap verzoenbaar is met de landschappelijke kwaliteiten ervan en hoe de (in globo) achteruitgaande avifauna kan in stand gehouden worden, laat staan dat de (nieuwe) doelsoorten voor de habitatrichtlijngebieden en de gebieden besproken in het goedgekeurde natuurrichtplan zich daar kunnen komen vestigen. De minister beperkt zich dus tot een opsomming van belangrijke gebieden waar de inrichting middenin gelegen is (Natura2000, VEN, landschappelijk waardevolle gebieden, overstromingsgebieden, vallei van de Dender, stiltegebieden) zonder diepgaand te onderzoeken of het behoud van de inrichting hiermee verzoenbaar is. Maar bovenal faalt de minister erin te komen tot een gelijktijdige afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten wat een van de voorwaarden is van artikel 4.4.24 van de VCRO. De minister schuift die afweging (en het onderzoek daarnaar) door naar het planinitiatief en de Vlacoro schrijft dat wat betreft de voorkoming van de hinder de milieuvergunning voldoende houvast dient te bieden. Hierdoor is het planologisch attest onwettig. In tweede orde heeft de minister (en de Vlacoro) gesteld dat de landschappelijke inkleding verder onderzocht moet worden de versterking van de natuurwaarden, het behoud (of vergroting) van de overstromingscapaciteit.

...

2.

De verwerende partij repliceert onder meer als volgt:

“ ...

De deputatie was geen betrokken partij bij het verlenen van het planologisch attest.

Aangezien dit attest deel uitmaakt van het rechtsverkeer dient de deputatie het bestaan en de gevolgen ervan te respecteren. De deputatie kan de wettigheid ervan niet onderzoeken.

Prima facie dient overigens te worden vastgesteld dat het planologisch attest waarop de bestreden vergunning gesteund is, in geen geval onwettig is. De bezwaren werden wel degelijk beantwoord, de adviezen zijn positief en vooral wordt er slechts een gedeeltelijk positief planologisch attest afgegeven omdat er uitdrukkelijk voorbehoud wordt gemaakt voor de uitbreiding op lange termijn (cfr. stuk 1, laatste bladzijde).

... ”

Hieruit blijkt dat er wel degelijk rekening gehouden wordt met o.a. de landschappelijke waarde van het gebied, de ruimtelijke impact van de inrichting, de gevolgen op het milieu en de natuurwaarden, en de overstromingsgevoeligheid.

... ”

3.

De tussenkomende partij voegt hier nog aan toe:

“ ...

Eerste onderdeel:

1) Nopens het hoofdzakelijk vergund zijn van de vliegsite.

De tussenkomende partij kan zich niet van de indruk ontdoen dat –wat betreft het hoofdzakelijk vergund karakter van de site- men zich als het ware blind staart op de start- en landingsbaan van 600m alleen, dit terwijl de inrichting meer dan dat omvat, met name ook een clublokaal, verhardingen, een stalplaats enz. die stedenbouwkundig vergund zijn.

Betrokken start- en landingsbaan (600m lang) werd – samen met het clublokaal, verhardingen en stalplaatsen – vergund bij besluit dd. 25 september 1969.

De startbaan werd enkele jaren later niet verlengd, maar wel verlegd naar achter (met 200 m naar achter) dit omdat in de onmiddellijke omgeving bepaalde bomen te hoog werden en men niet meer over voldoende aanvliegruimte zou beschikken conform de normen van het Bestuur der Luchtvaart.

Het feit dat door deze verschuiving slechts 200 m van de bestaande land- en startingsbaan niet stedenbouwkundig vergund was (dit is inmiddels wel het geval), deed geen afbreuk aan het hoofdzakelijk stedenbouwkundig vergund karakter van de volledige inrichting, temeer – wanneer men alle vergunde gebouwen, verhardingen, enz. op de site in rekening brengt – nog steeds 90% van het geheel vergund is/was, zodat de site/inrichting terecht als hoofdzakelijk vergund wordt/werd gekenmerkt. Het gaat geenszins op om enkel de start- en landingsbaan in rekening te brengen en alle overige aspecten van de inrichting (die evenzeer noodzakelijk zijn om ze te kunnen uitbaten), niet.

Dit laatste werd ook vastgesteld door de Vlacoro, respectievelijk door het Agentschap RO Vlaanderen die een gunstig advies hebben verleend nopens de aanvraag voor

planologisch attest, i.e. aanvraag waarbij het hoofdzakelijk stedenbouwkundig vergund zijn van de site als een primaire vereiste geldt.

Er mag toch aangenomen worden dat betrokken instanties bij uitstek met kennis van zaken advies verlenen, zodat er met zekerheid kan gesteld worden dat voormelde vliegsite wel degelijk hoofdzakelijk stedenbouwkundig vergund is.

De praktijk heeft reeds diverse malen aangetoond dat het alleszins geen evidentie is om op niveau van het Vlaams gewest een gunstig planologisch attest te verkrijgen, doch in casu dient vastgesteld dat alle adviesverlenende instanties zich pro het behoud van de site hebben uitgesproken, al dan niet mits het naleven van bijzondere voorwaarden.

2) Nopens de geformuleerde bezwaren.

Zoals genoegzaam gekend, komt het aan de verwerende partij toe om samenvatting te maken van de belangrijkste elementen die werden aangehaald in de ingediende bezwaren en hierop een antwoord te formuleren.

Het feit dat verzoekende partij geen genoegen neemt met het antwoord hierop, respectievelijk zich niet kan vinden in de adviezen van de diverse adviserende administraties hieromtrent, kan geen reden vormen om te besluiten dat voormelde bezwaren niet deugdelijk werden beantwoord met een onwettigheid van het planologisch attest tot gevolg.

...

Tweede onderdeel:

*In de mate dat Uw Zetel zou oordelen dat voormeld planologisch attest toch onwettig zou zijn (quod non), dient opgemerkt dat de exceptie van onwettigheid cfr. artikel 159 Grondwet, **zich enkel richt tot de hoven en rechtbanken, zodat de Deputatie steeds verplicht is om met het planologisch attest rekening te houden.***

..."

Beoordeling door de Raad

1.

In het eerste onderdeel van het eerste middel voert de verzoekende partij aan dat het (gedeeltelijk) positief planologisch attest waarop de bestreden beslissing is gesteund, onwettig is.

Overeenkomstig artikel 4.4.24 VCRO vermeldt een planologisch attest of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet kan behouden blijven op de plaats waar het gevestigd is en zo ja, welke de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden zijn op korte en op lange termijn. Artikel 4.4.26, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat een planologisch attest dat besluit tot het behoud van het bedrijf en de opmaak of de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg veronderstelt, het betrokken bestuursorgaan verplicht om binnen het jaar na afgifte van het planologisch attest een voorontwerp van uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op te maken. Uit artikel 4.4.26, §2 VCRO volgt dat er op vraag van de houder van een planologisch attest, dat voormelde verplichting inhoudt, bij de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning of een milieuvergunning kan worden afgeweken van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften.

Uit deze bepalingen volgt dat de loutere afgifte van een positief planologisch attest geen stedenbouwkundige vergunningsbeslissing betreft, doch slechts een voorbereidend document

voor het indienen van een aanvraag waarbij kan worden afgeweken van de “vigerende stedenbouwkundige voorschriften”.

Een positief planologisch attest is derhalve te beschouwen als een voorbereidende handeling, die een onderdeel uitmaakt van de stedenbouwkundige vergunningsbeslissing die kan bekomen worden op grond en onder de voorwaarden van artikel 4.4.26, §2 VCRO, zodat de vaststelling van de onwettigheid van het positief planologisch attest kan leiden tot de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning.

De stelling van de verwerende partij dat zij de wettigheid van een planologisch attest niet kan onderzoeken, doet geen afbreuk aan het voorgaande.

2.

De verzoekende partij betoogt dat het gedeeltelijk positief planologisch attest onwettig is, omdat, onder meer, in de mate de betrokken inrichting zou kunnen beschouwd worden als een “bedrijf”, dit bedrijf niet zou kunnen beschouwd worden als hoofdzakelijk vergund omdat de start- en landingsbaan van 600 meter slechts voor 400 meter is vergund. Voorts stelt de verzoekende partij dat er niet werd geantwoord op een aantal van haar bezwaren tijdens het openbaar onderzoek.

3.

Artikel 4.4.24 VCRO bepaalt:

“Art. 4.4.24. Een planologisch attest vermeldt of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is. Bij behoud vermeldt het planologisch attest welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden er op korte en op lange termijn mogelijk zijn. Zowel aan het behoud als aan de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden kunnen voorwaarden worden verbonden.

Het planologisch attest vermeldt, rekening gehouden met de uitspraak over het behoud en de ontwikkelingsmogelijkheden, of een procedure tot opmaak of tot wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg zal worden opgestart.

In het planologisch attest worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Daarenboven houdt het planologisch attest rekening met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu, en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen..

Het planologisch attest kan worden aangevraagd door en voor een bedrijf dat voldoet aan één van volgende voorwaarden:

1° het bedrijf is onderworpen aan de milieuvergunning- of meldingsplicht, vermeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

2° het bedrijf betreft een volwaardig land- of tuinbouwbedrijf.”

In de memorie van toelichting bij het decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt omtrent deze bepaling gesteld (2008-2009, stuk 2011, p. 166):

“ ...

505. Vandaag eist artikel 145ter DRO voor de afgifte van een attest níet dat het bedrijf hoofdzakelijk vergund dient te zijn. Evenwel geldt deze voorwaarde uiteraard

wél indien op grond van een attest een vergunning wordt aangevraagd (artikel 145quater DRO).

In de nieuw voorgestelde tekst wordt logischerwijs onmiddellijk bepaald dat een attest slechts kan worden afgegeven aan een hoofdzakelijk vergund bedrijf.

*Daarbij moet worden verwezen naar het nieuw voorgestelde “definitie artikel” 92 DRO (7°), alwaar het begrip “hoofdzakelijk vergund” wordt omschreven : een bedrijf en zijn constructies is slechts hoofdzakelijk vergund indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn ; het (hoofdzakelijk) vergund karakter betreft zowel de bouwfysica als de (stedenbouwkundige) functie.
...”*

Artikel 4.1.1, 7°, a) VCRO luidt:

“7° hoofdzakelijk vergund : een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat :

a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft,”

Uit het bovenstaande volgt dat een positief planologisch attest enkel kan worden verleend aan een hoofdzakelijk vergund bedrijf en dat een bedrijf hoofdzakelijk vergund is indien de voor de normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft.

Artikel 4.4.25, §4 VCRO, luidde op het ogenblik van de beslissing tot afgifte van het betrokken planologisch attest, als volgt:

“§ 4. Het bevoegde bestuursorgaan richt over de aanvraag een openbaar onderzoek in, gedurende dertig dagen. Binnen die periode moeten bezwaren en technische opmerkingen per beveiligde zending naar de bevoegde commissie voor ruimtelijk ordening gestuurd worden.

De bevoegde commissie bundelt en coördineert alle adviezen, bezwaren en technische opmerkingen, en brengt een gemotiveerd advies uit bij het bestuursorgaan dat het ruimtelijk uitvoeringsplan moet opmaken.

De gedelegeerde planologische ambtenaar dient het betrokken bestuursorgaan eveneens van advies. Voor planologische attesten die afgeleverd worden door het college van burgemeester en schepenen, wordt dat advies verstrekt door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.”

In het arrest van de Raad van State met nummer 181.258 van 18 maart 2008 waar de verzoekende partij naar verwijst, wordt overwogen dat uit die bepaling moet worden afgeleid dat de bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden geformuleerd, behoorlijk moeten worden onderzocht en beantwoord en dat dit alles des te grondiger dient te gebeuren, waar het planologisch attest de rechtsgrond vormt om in afwachting van het vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, bij het verlenen van een vergunning reeds af te wijken van het bestaande gewestplan of plan van aanleg.

4.

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport stelt in het planologisch attest dat “de voorzieningen, infrastructuur en de uitbating (...) grotendeels (is) vergund”. Uit deze overweging blijkt dat het planologisch attest niet werd verleend op grond van de vaststelling dat de betrokken inrichting “hoofdzakelijk vergund” is in de zin van artikel 4.1.1, 7°, a) VCRO, met name of de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, doch enkel op grond van de overweging dat de voorzieningen en infrastructuur “grotendeels” zijn vergund.

Bovendien moet vastgesteld worden dat de verzoekende partij in haar bezwaarschrift ingediend tijdens het openbaar onderzoek zoals bedoeld in artikel 4.4.25, §4 VCRO, onder het aspect van de overstromingsfunctie van de Dendervallei uitdrukkelijk heeft aangevoerd dat de “opgehoogde start- en landingsbaan van ca. 600 m” voor “een groot deel (ca. 200 m) onvergund is”. De VLACORO heeft de bezwaren, behalve deze aangevoerd in “een petitie die ondertekend werd door 303 personen”, en dus ook de bezwaren van de verzoekende partij, als volgt ontmoet: “Vlacoro neemt akte van deze bezwaren en verwijst naar de antwoorden bij kader B.1.1”. In het onderdeel B.1.1 wordt aangaande de vergunningstoestand slechts gesteld : “De aanvraag betreft een hoofdzakelijk vergund vliegterrein voor zweefvliegers.” Uit deze passus blijkt niet dat het concrete bezwaar van de verzoekende partij met betrekking tot het onvergund zijn van een relevant deel van de opgehoogde start- en landingsbaan behoorlijk werd onderzocht en beantwoord, noch hoe de VLACORO tot de conclusie komt dat de betrokken inrichting “hoofdzakelijk vergund is”.

5.

De tussenkomende partij stelt dat de start- en landingsbaan over een lengte van 200 m “verlegd” werd naar achter en daardoor onvergund was voor dat deel, maar dat nog steeds 90 % van het geheel vergund was, zodat de inrichting terecht als hoofdzakelijk vergund werd beschouwd.

Zoals hierboven reeds vastgesteld, bepaalt artikel 4.1.1, 7°, a) VCRO dat bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn. Een planologisch attest dat op grond van artikel 4.4.24 VCRO kan worden verleend aan een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot “bedrijf”, dient derhalve te voldoen aan artikel 4.1.1, 7°, a) VCRO. De tussenkomende partij betwist niet en er kan ook niet betwist worden dat de start- en landingsbaan een “voor de normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructie” betreft van een vliegterrein.

6.

Er dient derhalve te worden vastgesteld dat het planologisch attest waarop de bestreden vergunningsbeslissing gesteund is, onwettig is, in de mate dat het werd verleend op grond van de vaststelling dat voorzieningen en de infrastructuur van de inrichting “grotendeels” zijn vergund.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VII. KOSTEN

Op het verzoek van de verwerende partij om, in bijkomende orde en in voorkomende geval, de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, kan niet worden ingegaan aangezien artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO bepaalt dat de kosten ten laste gelegd worden van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt ontvankelijk en gegrond verklaard.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 13 oktober 2011, waarbij aan de tussenkomen de partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het renoveren van een bestaande bedrijfsinfrastructuur na afgifte van een planologisch attest op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidige arrest.
4. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomen de partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 4 juli 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Hildegard PETTENS

Nathalie DE CLERCQ