

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2012/0002 van 11 januari 2012
in de zaak 2010/0536/A/4/0684

In zake:

de nv [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Mrs. Marc VAN PASSEL en Bart DE BECKER
kantoor houdende te 2000 Antwerpen, Frankrijklei 146
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**
vertegenwoordigd door de heer [REDACTED]

verwerende partij

*Tussenkommende
partij :*

het college van burgemeester en schepenen van de **stad Eeklo**
vertegenwoordigd door de heer [REDACTED]

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 11 juni 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 6 mei 2010.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo van 26 januari 2010 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het aanleggen van een natuurontwikkelingsgebied 'de Vrombautput'.

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 tussenkommende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd op 5 oktober 2011 toegewezen aan de vierde kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 30 november 2011, alwaar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bruno VAN DORPE die loco advocaat Bart DE BECKER verschijnt voor de verzoekende partij, de heer [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende partij en, de heer [REDACTED] die verschijnt voor de tussenkomende 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

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo vraagt met een op 11 oktober 2010 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft vastgesteld, met een beschikking van 24 januari 2011, dat er grond is om het verzoek in te willigen en dat de verzoeker tot tussenkomst aangemerkt kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO voor wat betreft de behandeling van de vordering tot vernietiging.

IV. FEITEN

Op 26 oktober 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het aanleggen van het natuurontwikkelingsproject de Vrombautsput”*.

De aanvraag betreft een open en vlak gebied met een dominante agrarische structuur en is behoudens de lintbebouwing langs de omliggende wegen vrij van bebouwing. Het binnengebied bestaat uit louter weilanden en cultuurgronden en heeft een eerder beperkte landschappelijke waarde.

De bouwplaats omvat de kadastrale percelen [REDACTED] en [REDACTED], samen ongeveer 6,2 hectare groot, en is gelegen achter een gebouwencluster langs de [REDACTED]. Het terrein betreft een oude zandwinningsput voor de aanleg van de [REDACTED] en nadien uitgebaat als categorie III – stortplaats. Het noordelijk deel werd opgevuld met afvalstoffen en werd voorzien van een afdeklaag tot 30 cm boven het omliggende maaiveld. Het middengedeelte werd volledig opgevuld met afvalstoffen tot op maaiveldhoogte en het zuidelijk gedeelte omvat een waterplas van ongeveer 3 hectare. De waterplas zou tot op een diepte van 10 m opgevuld zijn met afvalstoffen.

In de bestreden beslissing wordt de volgende historiek beschreven:

- 17 december 1971: stedenbouwkundige vergunning voor het aanleggen van een visvijver;
- 19 mei 1972: ontginningsvergunning voor tijdelijke openluchtgroeve voor het winnen van zand voor een termijn eindigend op 31 mei 1973;
- 14 september 1973: exploitatievergunning voor een zandgroeve voor een termijn van 2 jaar;
- 7 november 1975: exploitatievergunning voor een zandgroeve voor onbeperkte termijn;
- 27 september 1982: stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van het bodemreliëf en de aanleg van tijdelijke openlucht zandgroeve. Als voorwaarde werd opgelegd dat de nabestemming dient gerealiseerd te worden binnen een termijn van 10 jaar na het verlopen van de ontginningsvergunning;
- 23 december 1983: exploitatievergunning voor een klasse III-stortplaats voor inerte afvalstoffen met een oppervlakte van 41000 m² en voor een termijn van 5 jaar;
- 25 januari 1989: de stortplaats werd gesloten op bevel van de burgemeester;
- 15 februari 1990: de stortplaats werd ontzegd en de toelating werd verleend om de put met zuivere grond aan te vullen conform de op 27 september 1982 opgelegde voorwaarde;
- 1997 - 1998: 3 processen-verbaal werden opgemaakt voor het illegaal storten van afvalstoffen in de ex-zandwinningsput;
- 19 april 2000: stedenbouwkundige vergunning werd geweigerd voor het opvullen van de bestaande en reeds gedeeltelijk aangevulde zandwinningsput met grond en het nivelleren van het terrein tot op het niveau van het oorspronkelijke maaiveld teneinde de bestemming landbouw te realiseren.

De huidige aanvraag omvat volgende werken:

- het graven van 3 grachten op het noordelijke gedeelte. De breedte van deze grachten bedraagt 8 à 10 m en het diepste punt van de grachten zal ongeveer 0,2 m onder het laagste peil van de vijver liggen;
- de plaatsing van een vogelkijkhut ter hoogte van westelijke gracht met het aansluitingspunt op de vijver. Deze hut meet 4,5 m op 1,9 m en bestaat uit een houten constructie met licht hellend lessenaarsdak;
- het aanleggen van aarden bermen. De bestaande berm langs de noordzijde van het eigendom wordt afgewerkt met een steile wand voor nestgelegenheid van de boerenwaluw. De hoogte van de berm bedraagt 2,5 m. Een tweede berm wordt aangelegd naar en rond de vogelkijkhut om de rust van de watervogels te garanderen. Deze berm wordt licht oplopend uitgevoerd tot een maximale hoogte van 1,4 m;
- de afwerking van de randzones met aanplantingen van Els. Over een beperkte breedte in het noorden en zuiden onderbroken om de migratie van de vogels mogelijk te maken;
- het plaatsen van een afsluiting rond nagenoeg het volledig terrein en bestaande uit een metalen draadraster en kastanjehouten palen met een hoogte van 95 cm;
- het aanleggen van een wandelpad vanaf de [REDACTED] naar de vogelkijkhut. De breedte van het wandelpad bedraagt 1,2 m en de verharding bestaat uit gemalen kalksteen;
- het plaatsen van een infobord, fietsenstalling en toegangssluis.

De percelen zijn, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan 'Eeklo-Aalter', gelegen in agrarisch gebied met als overdruk ontginningsgebied.

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

De percelen liggen in de relictzone 'Meetjesland Eeklo-Lembeke'.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 4 november 2009 tot en met 5 december 2009, worden zes bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling, afdeling Oost-Vlaanderen brengt op 17 november 2009 een ongunstig advies uit, omdat de aanvraag strijdig zou zijn met de wettelijk vastgelegde bestemming en aldus onverenigbaar met de ter zake geldende voorschriften.

Het departement Leefmilieu, Natuur en Energie brengt op 18 december 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit, waarbij zij onder meer het volgende overweegt:

“ ...

De geplande werken situeren zich bijna uitsluitend in de opgevolde zone en zijn niet van die aard om een eventuele verdere ontginning te belemmeren. Vanuit die dienst Natuurlijke Rijkdommen is er dan ook geen bezwaar tegen het verlenen van de vergunning. Wel dient te worden nagegaan of de geplande werken verenigbaar zijn met de huidige nabestemming (en eventuele toekomstige hoofdbestemming) zijnde agrarisch gebied.

...”

Het Agentschap R-O Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen, cel Onroerend Erfgoed brengt op 18 december 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit. De voorwaarden handelen over het heraanplanten van bomen na het rooien zodat het lijnelement dat momenteel gevormd wordt door de bestaande bomen behouden blijft.

Op 5 januari 2010 neemt het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo het volgende standpunt in:

“ ...

De aanvraag betreft het aanleggen van het natuurontwikkelingsproject 'de Vrombautspuit', gelegen in een ontginningsgebied met nabestemming agrarisch gebied.

Op 19 april 2000 werd de bouwvergunning geweigerd voor het opvullen van de put. Volgende argumenten werden voor deze weigering aangehaald:

- de natuurwaarde van de waterplas voor de avifauna en de bepalingen van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;*
- de eventuele heraanvulling geen aanleiding kan geven tot het realiseren van voor de landbouw nuttige gronden en dat geen nood bestaat tot een dringend landschapsherstel in functie van de landbouw; (zie verwijzing naar advies van de afdeling Land van 11.05.1999 in het advies van de gemachtigde ambtenaar van 06.04.2000 met ref. 8/43005/764-4).*
- dat een afwerking van de waterplas noodzakelijk is, doch enkel aanvaardbaar is rekening houdende met de huidige natuurwaarden*

Tevens werd aangegeven dat een aanvraag die voorziet in een te realiseren milieutechnische afwerking van de vroegere stortplaats met behoud van de waterplas en een gedeeltelijke heropvulling onder natuurtechnische verantwoorde oevers in functie van

het versterken van de natuurwaarden van het gebied voorwerp kon uitmaken van een nieuwe aanvraag.

In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (goedkeuring 12 februari 2009) werd de Vrombautsput omwille van zijn natuurwaarde opgenomen als natuurontwikkelingsgebied. Volgens artikel 4.4.5. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, in voege getreden vanaf 1 september 2009, kunnen in alle bestemmingsgebieden ook handelingen vergund worden die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. De voorliggende aanvraag voldoet aan de opmerkingen die in het weigeringsbesluit van 19 april 2000 werden vermeld. De natuurwaarden van de waterplas zijn nog altijd actueel, (zie toepassing decreet op het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21.10.1997 inzonderheid art. 8, 14 en 16), de oppervlakte werd niet gewijzigd, de bestemming van het gewestplan blijft behouden, de impact op de landbouw wordt niet gewijzigd en de aanvraag voldoet aan art. 4.4.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

De ingediende bezwaren zijn ongegrond.

Bovenstaande argumentatie weerlegt het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij.

De aanvraag is dus niet strijdig met de wettelijk vastgelegde bestemming en wel verenigbaar met de terzake geldende voorschriften.

...

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.

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op datum van 13 januari 2010 een ongunstig advies met de volgende motivering:

“ ...

Mijn bestuur sluit zich aan bij het ongunstig advies van Duurzame Landbouwonwikkeling d.d. 17/11/2009. De aanvraag is niet verenigbaar met de bestemmingsvoorschriften volgens het gewestplan.

De aanvraag valt niet onder de toepassing van artikel 4.4.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening aangezien niet voldaan is aan de voorwaarde dat de algemene bestemming niet in het gedrang mag worden gebracht.

Vooraleer voorliggend project voor vergunning in aanmerking kan komen, dient er eerst een planningsinitiatief te worden genomen.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo weigert op basis van het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op 26 januari 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 25 februari 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 28 april 2010 stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de partijen te hebben gehoord op 27 april 2010, beslist de verwerende partij op 6 mei 2010 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Ze overweegt:

“ ...

De juridische aspecten

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

Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, voor het realiseren van een natuurontwikkelingsproject, is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven omdat de grondbestemming van het gebied niet wordt gerealiseerd.

De aanvraag valt ook niet onder de toepassing van artikel 4.4.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening aangezien niet voldaan is aan de voorwaarde dat de algemene bestemming niet in het gedrang mag worden gebracht. Immers wordt een terrein van 6,2 hectare onttrokken aan het samenhangend landbouwgebied dat pertinent het omgevingsbeeld bepaalt.

Een verdringing van de landbouw uit deze gebieden zou contraproductief werken aangezien de landbouwkundige waarde erop zou achteruitgaan door het grondkleur van het agrarisch gebied te miskennen. Er kan immers niet verwacht worden dat de agrarische gebieden evolueren naar natuurlijke landschappen of natuurgebieden, aangezien dit niet het landschapstype is dat door de bestuurlijke overheid gewenst is via de gewestplanbestemming.

In deze optiek kan ook gesteld worden dat de overheid zich ervoor moet hoeden dat ze niet zwicht voor het gewicht van het voldongen feit, de nabestemming volgens stedenbouwkundige- en milieuvergunning had reeds lang gerealiseerd moeten zijn. Het betreft immers de afwerking of beter gezegd niet afwerking van de ontginningsput en stortplaats die voorwaardelijke werd vergund op 27 september 1982. Door het nalaten om tegemoet te komen aan de gestelde voorwaarden, het opvullen met niet inerte materialen en het verwaarlozen van de bouwplaats is de site geëvolueerd naar een natuurlandschap.

De huidige toestand vormt geen voldoende reden vormen om af te wijken van de oorspronkelijke grondkleur van het gebied, zijnde agrarisch gebied.

Het gegeven dat de Vrombautsput omwille van zijn natuurwaarde opgenomen werd in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan als natuurontwikkelingsgebied brengt hier geen verandering in. Enkel een planningsinitiatief kan erin resulteren dat het omvormen van deze put tot natuurgebied vergunbaar wordt.

De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.
..."*

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 11 mei 2010 betekend aan de verzoekende partij. Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, bij aangetekende brief van 11 juni 2010, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij de aanvrager van de vergunning is en bijgevolg conform artikel 4.8.16 §1, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang beschikt.

C. Ontvankelijkheid wat betreft de hoedanigheid van de verzoekende partij

De verzoekende partij heeft aan de Raad een afschrift bezorgd van haar actueel geldende statuten en van een rechtsgeldige beslissing om in rechte op te treden.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Eerste middel

Standpunt van de partijen

In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.4.5. VCRO, en in ondergeschikt orde van artikel 4.4.4. VCRO.

De verzoekende partij zet uiteen:

"...

Artikel 4.4.5. VCRO laat toe dat wordt afgeweken van gewestplanbestemmingen met het oog op 'Medegebruik inzake natuurschoon':

"In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De Vlaamse Regering kan nadere regelen bepalen voor de toepassing van het eerste lid."

De decreetgever laat dus toe dat wordt afgeweken van de gewestplanbestemming met het oog op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden. Dit wordt als volgt verantwoord: "Natuur en

landschap houden zich niet aan lijntjes die de mens op kaarten tekent ; natuur en landschap zijn dynamisch. Onder meer in het licht van het integratiebeginsel en het stand-stillbeginsel, moet het mogelijk zijn dat binnen iedere ruimtelijke bestemming aandacht wordt geschonken aan aspecten van natuurbehoud en landschapszorg"

Deze mogelijkheid bestaat in alle bestemmingsgebieden.

In om het even welk bestemmingsgebied kunnen dus handelingen worden vergund die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden, voor zover die handelingen door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Verwerende partij stelt dat art. 4.4.5. VCRO niet kan worden toegepast, omdat de nabestemming landbouw in het gedrang zou worden gebracht doordat "een terrein van 6,2 hectare [wordt] onttrokken aan het samenhangend landbouwgebied dat pertinent het omgevingsbeeld bepaalt". Verwerende partij gaat zelf nog verder door te stellen dat door het project waarvoor vergunning wordt gevraagd de landbouw zou worden verdrongen.

Verwerende partij geeft echter een verkeerde interpretatie aan art. 4.4.5. VCRO:

- Er moet niet nagegaan worden of de aanwezige natuur de bestemming van het gebied in het gedrang brengt, maar wel of de handelingen waarvoor vergunning wordt gevraagd dat doen.*
- Bovendien moet de toetsing of de algemene bestemming in het gedrang wordt gebracht uiteraard niet gebeuren op het microniveau van het perceel waarop de handelingen worden gesteld, maar wel in het gehele bestemmingsgebied daaromheen. In de interpretatie die verwerende partij aan art. 4.4.5. VCRO geeft, zou deze bepaling immers nooit kunnen worden toegepast. Op de locatie binnen een bestemmingsgebied waar natuur aanwezig is de eigenlijke bestemming van het gebied vanzelfsprekend altijd verdwenen.*

Wanneer art. 4.4.5. VCRO correct wordt toegepast, blijkt dat de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag van verzoekende partij wel degelijk voldoet aan de toepassingsvoorwaarden:

- De handelingen zelf (het graven van 3 grachten, de plaatsing van een vogelkijkhut, de afwerking en aanleg van twee aarden bermen, de afwerking van de randzones met aanplantingen van Els, de plaatsing van een afsluiting rond nagenoeg het volledige terrein, de aanleg van een wandelpad en de plaatsing van een infobord, fietsenstalling en toegangssluis) brengen de landbouwbestemming van het omringende gebied niet in het gedrang. De aanplantingen van Els en de plaatsing van een afsluiting rond het terrein zullen de landbouwbestemming eromheen juist zelfs garanderen, door een duidelijke begrenzing aan te brengen aan het aanwezige stukje natuurgebied. Aan de Vrombautput zelf wordt trouwens niets gewijzigd.*
- Uit de hierna weergegeven luchtfoto en het uittreksel uit het gewestplan blijkt duidelijk dat het slechts om een klein terrein gaat in vergelijking met het zeer uitgestrekte landbouwgebied eromheen. Deze beperkte inname door de natuur brengt de bestemming landbouw in de omgeving helemaal niet in het gedrang. Dit blijkt ook uit het feit dat de stedelijke Landbouwwaad van Eeklo geen opmerkingen formuleerde bij de vergunningsaanvraag van verzoekende partij.*

Het is dan ook duidelijk dat de bestreden beslissing door haar verkeerde interpretatie en toepassing art. 4.4.5. VCRO schendt. **Het eerste middel is bijgevolg gegrond.**

In ondergeschikte orde

In art. 4.4.4. VCRO worden ook afwijkingsmogelijkheden geboden inzake 'Sociaal-cultureel of recreatief medegebruik':

"§1. In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Voor niet van vergunningsplicht vrijgestelde handelingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten, kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning onder de voorwaarde dat de betrokken handelingen slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn.

Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten waarvan de inrichtingen onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht, kunnen slechts op occasionele basis worden toegestaan.

§2. De Vlaamse Regering kan de in §1 gehanteerde begrippen verfijnen. "

Deze bepaling sluit aan bij het voormalige artikel 145sexies, §2, van het decreet ruimtelijke ordening van 18 juni 1999, zoals ingevoerd bij decreet van 22 april 2005. Volgens de voornoemde decreetbepaling zijn in alle gebieden die op de gewestplannen zijn aangewezen, naast de realisatie van op de bestemming gerichte handelingen, ook handelingen toegelaten die zijn gericht op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De memorie van toelichting bij de decreetswijziging van 22 april 2005 geeft een indicatie van het criterium "beperkte impact":

"De impact kan beperkt zijn door (niet limitatief):

- het beperkte ruimtebeslag (dat geldt bijvoorbeeld voor lijnvormige infrastructuur, zoals wandelpaden, ruiterspaden en fietspaden of infrastructuur met een kleine oppervlakte, zoals een picknicktafel, een zitbank, een informatiebord);
- de tijdelijkheid van de ingreep (zoals bij een occasionele motorcross in agrarisch gebied, die bijvoorbeeld maximaal 3 keer per jaar wordt gehouden);
- de afwezigheid van weerslag op het terrein (zoals bij het overvliegen van een agrarisch gebied met modelvliegtuigen, of het waterskien op een zone voor waterweg). "

Een deel van de handelingen waarvoor vergunning is gevraagd is niet alleen vergunbaar op basis van art. 4.4.5. VCRO, maar ook op grond van art. 4.4.4. VCRO, met name het wandelpad, de vogelkijkhut, het infobord, de fietsenstalling en de toegangssluis. Vermits ook hier deze handelingen vergunbaar zijn als de algemene bestemming van het gebied er niet door in het gedrang wordt gebracht, wat zoals aangetoond niet het geval is, schendt de bestreden beslissing in ondergeschikte orde ook art. 4.4.4. VCRO. Eens te meer is hiermee aangetoond **dat het eerste middel gegrond is.**

..."

De verwerende partij repliceert in de antwoordnota:

“ ...

Vooreerst is het duidelijk dat ook het gebruik van het perceel in functie waarvan de beoogde werken worden aangevraagd mee in de overweging over een eventuele belemmering van de algemene bestemming van het gebied dient te worden genomen.

Het optrekken van een loods bijvoorbeeld is principieel vergunbaar in zowel agrarisch als industriegebied. Wanneer men echter een loods zou willen optrekken in agrarisch gebied in functie van een industriële activiteit, dan is er een legaliteitsbelemmering om de vergunning af te leveren.

In casu worden een aantal werken gepland, in functie van een natuurontwikkelingsproject ‘Vrombautput’. Dit natuurontwikkelingsproject bevindt zich in een gebied met hoofdbestemming ontginningsgebied en nabestemming agrarisch gebied. Dergelijke natuurfunctie is niet in overeenstemming met de bestemming van het gebied, zodat de geplande werken dan ook niet vergund kunnen worden.

Ook de interpretatie die verweerster aan artikel 4.4.5. en 4.4.4. VCRO geeft, waar zij stelt dat de toetsing of de aangevraagde werken de belemmering van de algemene bestemming in het gedrang brengen op perceelsoverschrijdend niveau dient te gebeuren, is incorrect.

Het blijkt zeer duidelijk uit de memorie van toelichting bij het voorstel van decreet dat het artikel 145quinquies, §1 en §2 (de huidige artikelen 4.4.4. en 4.4.5. VCRO) in het Decreet Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999 invoegde, dat het weldegelijk de algemene bestemming van het bouwperceel zelf is welke niet in het gedrang mag komen (stuk 20: Parl.St. 2179, 2003-2004, nr.1, p. 2):

“1. Artikel 145quinquies, § 1

In deze paragraaf wordt een oplossing uitgewerkt voor werkzaamheden die gericht zijn op het behoud of het verhogen van de landschappelijke waarden en natuurwaarden. Die kunnen in alle gewestplanbestemmingen worden toegelaten, voorzover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Deze werkzaamheden zijn vaak, naar de letter bekeken, niet conform het gewestplanvoorschrift dat van toepassing is. Ze horen wel bij een normale aanleg van het gebied. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan :

- het aanleggen van een houtkant in agrarisch gebied*
- het graven van een amfibiepoel in agrarisch gebied;*
- het bouwen van een veldkapelletje in parkgebied;*
- het aanleggen van ecologische infrastructuur in industriegebied ;*
- het aanleggen van een rietveldje met het oog op individuele waterzuivering bij een zonevreemde woning in agrarisch gebied ;*

– het opnieuw openleggen van een gedempte meanderende beek in agrarisch gebied.

Sommige van die werkzaamheden zijn niet onderworpen aan de stedenbouwkundige vergunningsplicht. Ze vallen niet onder de werkzaamheden opgesomd in artikel 99 van het decreet of zijn vrijgesteld van vergunning. Niettemin kan het uitvoeren ervan toch juridische problemen geven op grond van artikel 146, 6°, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, dat het plegen van inbreuken op de plannen van aanleg strafbaar stelt, zelfs als die werkzaamheden niet vergunningsplichtig zijn.

Het nieuwe artikel 145quinquies, § 1, maakt deze werkzaamheden, of ze nu vergunningsplichtig zijn of niet, toelaatbaar in alle bestemmingszones. Het artikel wijzigt de vergunningsplicht niet en lost de problemen inzake strafbaarheid op.”

Alle voorbeelden in deze memorie zijn steeds constructies met een zeer beperkte schaal, zodat zij perfect op een bouwperceel te plaatsen zijn, zonder dat de algemene bestemming op het perceel zelf gehinderd wordt: een houtkant in agrarisch gebied zoomt een bestaand veld af, een amfibiepoel in een veld heeft een beperkte oppervlakte en kan daarenboven dienen als drinkwatervoorziening voor vee, ecologische infrastructuur in industriegebied zijn bijvoorbeeld de hagen die de onderscheiden industrieterreinen afsluiten, ...

De decreetgever heeft met artikel 4.4.5. VCRO (of artikel 4.4.4. VCRO) vanzelfsprekend niet de bedoeling -zoals verweerster wel impliceert- om een mogelijkheid te creëren om elk geldend bestemmingsvoorschrift te kunnen negeren, zolang de aangevraagde functie maar recreatie of natuur is en zodoende nieuwe zonevreemde constructies te kunnen laten oprichten.

Wanneer men echter de redenering van verzoekster zou volgen, zou dit tot gevolg hebben dat bijvoorbeeld een kinderboerderij kan worden gebouwd in een regionaal bedrijventerrein, gesteld dat het bedrijventerrein op zich groot genoeg is. Dit is vanzelfsprekend onmogelijk.

Het is een vaststaand stedenbouwkundig principe dat een vergunningsaanvraag inhoudelijk wordt beoordeeld door de vergunningverlenende overheid aan de hand van de feitelijke gegevens die betrekking hebben op het bouwperceel of de bouwplaats zelf. Met bouwperceel wordt steeds het terrein bedoeld dat wordt samengesteld door de verschillende kadastrale percelen die worden aangeduid in de vergunningsaanvraag en veelal 1 ruimtelijk geheel vormen. Uiteraard dient er met de plaatselijke omgeving rekening te worden gehouden voor de goede ruimtelijk inpasbaarheid van het voorgestelde project, doch voor de vergunbaarheid van de functie van de aangevraagde werken is steeds de bestemming van het bouwperceel van tel, nooit deze van de omgevende percelen.

Dit wordt temeer bevestigd in het negatieve advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (stuk 12, p.3):

“Mijn bestuur sluit zich aan bij het ongunstig advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling d.d. 17/11/2009. De aanvraag is niet verenigbaar met de bestemmingsvoorschriften volgens het gewestplan.

De aanvraag valt niet onder de toepassing van artikel 4.4.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening aangezien niet voldaan is aan de voorwaarde dat de algemene bestemming niet in het gedrang mag worden gebracht. Vooraleer voorliggend project voor vergunning in aanmerking kan komen, dient er eerst een planningsinitiatief te worden genomen.”

De deputatie oordeelde in de bestreden beslissing aldus op volledig correcte wijze:

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

Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, voor het realiseren van een natuurontwikkelingsproject, is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven omdat de grondbestemming van het gebied niet wordt gerealiseerd.

De aanvraag valt ook niet onder de toepassing van artikel 4.4.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening aangezien niet voldaan is aan de voorwaarde dat de algemene bestemming niet in het gedrang mag worden gebracht. Immers wordt een terrein van 6,2 hectare onttrokken aan het samenhangend landbouwgebied dat pertinent het omgevingsbeeld bepaalt.”

De aangevraagde werken hebben de realisatie van een natuurontwikkelingsproject tot doel, hetgeen in strijd is met de geldende bestemmingsvoorschriften. Ook kan geen gebruik gemaakt worden van artikel 4.4.5. VCRO, aangezien de algemene bestemming van het perceel (ontginningsgebied, of agrarisch gebied) volledig zou worden verdrongen door de natuurfunctie.

De deputatie besliste op correcte wijze dat artikel 4.4.5. VCRO geen toepassing kan vinden (hetzelfde principe geldt voor artikel 4.4.4. VCRO), zodat er van een schending van deze artikelen geen sprake kan zijn.

Het eerste middel is niet ernstig.

...

De tussenkomende partij zet uiteen:

“...

De voorziene werken hebben bovendien geen impact op het omliggend landbouwgebied. Het betreft een oude zandwinningsput uit de jaren 1970 die gelegen is binnen een groot agrarisch gebied.

Door de stedelijke landbouwwraad (30 november 2009) werden geen opmerkingen over het dossier geformuleerd. (bijlage 10)

In het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 06.05.2010 wordt onder punt 2.8. Conclusie wordt enkel aangegeven dat de heer ██████, gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar namens het college van burgemeester en schepenen gehoord is. Nochtans werd door de heer ██████ tijdens de hoorzitting van 27 april 2010 de volledige voorgaande argumentatie mondeling meegedeeld. We verwijzen hierbij ook naar de brief van het college van burgemeester en schepenen dd. 10.03.2010 aan het provinciebestuur waarin de aangehaalde argumentatie werd opgenomen. (bijlage 11). Op deze argumentatie wordt in het besluit van de deputatie niet ingegaan.

De agrarische structuur van het gebied tussen de ██████ en de ██████ wordt dus niet aangetast. Ook aan de eindbestemming volgens het gewestplan, namelijk agrarisch gebied, wordt niet geraakt. Er is dan ook geen juridische impact op de omliggende agrarisch bedrijven (bv. afstandsregels Vlarem). In de nabije omgeving zijn er verschillende landbouwbedrijven aanwezig, waaronder enkele intensieve varkenshouderijen.

Het herstemmen via een RUP van de Vrombautsput naar natuurgebied kan in de toekomst mogelijks wel een impact hebben op gewenste uitbreidingen van de landbouwbedrijven en dus een impact hebben op de agrarische structuur van het gebied. Bijlage 12 bevat de huidige afstandsregels zoals voorzien in de VLAREM).

...

Temeer dat volgens de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening, in voege vanaf 1 september 2009, volgens art. 4.4.5 en art. 4.4.4 medegebruik inzake natuurschoon en sociaal-cultureel of recreatief medegebruik in alle bestemmingsgebieden mogelijk zijn.

In de memorie van toelichting bij het voorstel van decreet dat het art. 145quintes, 61 en 62 (de huidige artikel 4.4.4 en 4.4.5 VCR) in het decreet Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999 invoegde (parl. ST. 2179, 2003-2004, nr. 1, p.2) staan voorbeelden van projecten aangegeven die onder betrokken artikelen vallen, bv.:

- het aanleggen van ecologische infrastructuur in industriegebied*
- het opnieuw openleggen van een gedempte meanderende beek in agrarisch gebied*

Uit deze voorbeelden blijkt dat deze werkzaamheden die gericht zijn op het behoud of het verhogen van de landschappelijke waarden en natuurwaarden niet per definitie heel kleinschalig moeten zijn. Zo zal er voor het aanleggen van een rietveld voor het zuiveren van het afvalwater van een industrieterrein een aanzienlijke oppervlakte nodig zijn. Het opnieuw openleggen van een gedempte meanderende beek in een agrarisch gebied kan over een project gaan met een aanzienlijke breedte en dat honderden meters lang is.

In voorliggend dossier gaat het over beperkte ingrepen op een beperkte zone van de totale Vrombautsput.

..."

In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij:

" ...

Verwerende partij stelt vooreerst dat het gebruik van het perceel in functie waarvan de beoogde werken worden aangevraagd mee in overweging moet worden genomen in de overweging over een eventuele belemmering van de algemene bestemming van het gebied. Dit is op zich niet onjuist, maar in casu wordt door de handelingen waarvoor vergunning wordt gevraagd de algemene bestemming van het gebied (landbouw) geenszins belemmerd.

Volgens verwerende partij zou het de algemene bestemming van het bouwperceel zelf zijn die niet in het gedrang mag komen. Zij meent dit te kunnen afleiden uit de parlementaire voorbereiding. Alle voorbeelden die worden gegeven zouden steeds “constructies met een zeer beperkte schaal” zijn.

*Verzoekende partij merkt op dat de lijst van voorbeelden in het door verwerende partij geciteerde uittreksel uit de parlementaire voorbereiding uiteraard geen limitatieve opsomming is. Bovendien zijn de geciteerde voorbeelden niet noodzakelijk constructies met een **beperkte schaal**. Zo zijn b.v. ecologische infrastructuur in industriegebied en het opnieuw openleggen van een gedempte meanderende beek in agrarisch gebied niet per se projecten met een beperkte schaal.*

*Het criterium dat in art. 4.4.4. en 4.4.5. VCRO wordt gehanteerd is niet de beperkte schaal maar wel de **beperkte impact**.*

De impact van de constructies waarvoor verzoekende partij vergunning heeft gevraagd op het omliggende agrarisch gebied is minimaal.

Zelfs indien als criterium de “beperkte schaal” zou moeten worden gehanteerd, dan nog kan slechts vastgesteld worden dat de werken die verzoekende partij zou wensen uit te voeren inderdaad op beperkte schaal zouden gebeuren. Ze zijn immers gepland op een terrein van 6,2 ha.

Voor verzoekster blijft het duidelijk dat verwerende partij een verkeerde interpretatie geeft aan art. 4.4.5. VCRO (en n ondergeschikte orde ook aan art. 4.4.4. VCRO):

- Er moet niet nagegaan worden of de aanwezige natuur de bestemming van het gebied in het gedrang brengt, maar wel of de handelingen waarvoor vergunning wordt gevraagd dat doen.*
- Bovendien moet de toetsing of de algemene bestemming in het gedrang wordt gebracht uiteraard niet gebeuren op het microniveau van het perceel waarop de handelingen worden gesteld, maar wel in het gehele bestemmingsgebied daaromheen. In de interpretatie die verwerende partij aan art. 4.4.4. en 4.4.5. VCRO geeft, zou deze bepaling immers nooit kunnen worden toegepast. Op de locatie binnen een bestemmingsgebied waar natuur aanwezig is de eigenlijke bestemming van het gebied vanzelfsprekend altijd verdwenen.*

...

Beoordeling door de Raad

Artikel 4.4.5 VCRO luidt als volgt:

In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De Vlaamse Regering kan nadere regelen bepalen voor de toepassing van het eerste lid.

Uit deze bepaling volgt dat de vergunningsverlenende overheid die beschikt op grond van deze bepaling moet beoordelen of de gevraagde handelingen door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Het behoort tot de wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om te oordelen of de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor handelingen die gericht zijn op, en dus tot doel en functie hebben, de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van de landschapswaarden, door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. De Raad mag zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

In de bestreden beslissing wordt overwogen dat de aanvraag de inrichting van een natuurontwikkelingsproject beoogt, waarbij volgende werken worden voorgesteld:

- het graven van 3 grachten op het noordelijke gedeelte van het eigendom. De breedte van deze grachten bedraagt 8 à 10 m en het diepste punt van de grachten zal ongeveer 0,2 m onder het laagste peil van de vijver liggen;
- de plaatsing van een vogelkijkhut ter hoogte van westelijke gracht met het aansluitingspunt op de vijver. Deze hut meet 4,5 m op 1,9 m en bestaat uit een houten constructie met licht hellend lessenaarsdak;
- het aanleggen van aarden bermen. De bestaande berm langs de noordzijde van het eigendom wordt afgewerkt met een steile wand voor nestgelegenheid van de boerenzwaluw. De hoogte van de berm bedraagt 2,5 m. Een tweede berm wordt aangelegd naar en rond de vogelkijkhut om de rust van de watervogels te garanderen. Deze berm wordt licht oplopend uitgevoerd tot een maximale hoogte van 1,4 m;
- de afwerking van de randzones met aanplantingen van Els. Over een beperkte breedte in het noorden en zuiden onderbroken om de migratie van de vogels mogelijk te maken;
- het plaatsen van een afsluiting rond nagenoeg het volledig terrein en bestaande uit een metalen draadraster en kastanjehouten palen met een hoogte van 95 cm;
- het aanleggen van een wandelpad vanaf de [REDACTED] naar de vogelkijkhut. De breedte van het wandelpad bedraagt 1,2 m en de verharding bestaat uit gemalen kalksteen;
- het plaatsen van een infobord, fietsenstalling en toegangssluis.

Verder wordt overwogen dat de aanvraag niet onder de toepassing valt van artikel 4.4.5 VCRO aangezien niet voldaan is aan de voorwaarde dat de algemene bestemming niet in het gedrang mag worden gebracht, waarbij de verwerende partij oordeelt dat een terrein van 6,2 ha onttrokken wordt aan het samenhangend landbouwgebied dat pertinent het omgevingsbeeld bepaalt.

Uit deze overweging blijkt niet dat de verwerende partij de concreet gevraagde handelingen bij haar beoordeling heeft betrokken. Uit de gegevens van het dossier blijkt immers dat het bouwperceel een terrein betreft met een oppervlakte van 6,2 ha, niet dat de gevraagde handelingen een dergelijke oppervlakte bestrijken. Het enkele feit dat de gevraagde handelingen de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden tot doel hebben, heeft niet noodzakelijk tot gevolg dat daardoor de volledige oppervlakte van het terrein aan de agrarische bestemming wordt onttrokken. Noch uit de bestreden beslissing, noch uit de gegevens van het dossier blijkt dat de gevraagde handelingen de agrarische bestemming op het volledige terrein van 6,2 ha zouden uitsluiten.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

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 6 mei 2010, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het aanleggen van een natuurontwikkelingsgebied 'de Vrombautput' op een percelen 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 3 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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 11 januari 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ