

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 26 juni 2018 met nummer RvVb/A/1718/1052
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0233/A

Verzoekende partij	de vzw MILIEUFRONT OMER WATTEZ , met woonplaatskeuze te 9700 Oudenaarde, Dijkstraat 75
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN
Tussenkomenende partij	de nv ALDINVEST vertegenwoordigd door advocaten Charlotte DE WOLF en Carlos DE WOLF met woonplaatskeuze op het kantoor te 9680 Maarkedal, Etikhovestraat 6

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 5 december 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 13 oktober 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde van 13 juni 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het regulariseren van een aanmerkelijke reliëfwijziging, door het gebruik van het terrein voor de tijdelijke opslag van Quartair zand op een perceel gelegen te 9700 Oudenaarde (Eine), Scheldekant – Lotharingenstraat zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie A, perceelnummer 960Y.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 3 februari 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 13 maart 2017 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 17 april 2018.

De heer L.D.B. voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Charlotte DE WOLF voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

1.

De tussenkomende partij dient op 24 maart 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het regulariseren van een aanmerkelijke reliëfwijziging, door het gebruik van het terrein voor de tijdelijke opslag van Quartair zand”* op een perceel gelegen te Scheldekant – Lotharingenstraat zn, 9700 Oudenaarde (Eine), met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie A, nr. 960Y.

De op 24 maart 2016 aangevraagde werken werden gestart zonder de nodige stedenbouwkundige vergunning. Op 21 maart 2016 maakt de lokale politie hiervan een proces-verbaal.

2.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Oudenaarde’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 februari 1977, in een zone voor milieubelastende industrie.

Het perceel is eveneens gesitueerd binnen de afbakeningslijn van het kleinstedelijk gebied Oudenaarde, zoals bepaald in het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening van het kleinstedelijk gebied Oudenaarde’, dat werd goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 2009. In dit uitvoeringsplan wordt geen specifieke bestemming toegekend aan het betrokken perceel.

De percelen zijn niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan werd opgesteld dat de bestemming van het gebied wijzigt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

3.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 8 juni 2016 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 13 juni 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij voor een termijn van vijf jaar. Het college beslist:

“...
De aanvraag heeft betrekking op een terrein met als adres 9700 Eine (Oudenaarde),
Scheldekant - Lotharingenstraat ZN en met als kadastrale omschrijving oudenaarde 2
afd/eine/, sectie a, nr(s) 0960y.

Het betreft een aanvraag tot het een reliëfwijziging.

(...)

Advies gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar

Het college van burgemeester en schepenen heeft kennis genomen van het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, uitgebracht op 8 juni 2016. Het advies is gunstig.

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

(...)

Historiek:

in zitting van het college van burgemeester en schepenen dd. 14/01/2008 werd een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor het bouwen van fabrieks-opslagruimte, labo en opleidingscentrum, kantoren en toonzaal Vande Moortel.

De werken werden gestart zonder de nodige vergunning. Op 21/03/2016 werd PV opgemaakt door de politiezone Vlaamse Ardennen (PV nr, 011661,1,001923).

Watertoets

Het voorliggende project is niet gelegen binnen een mogelijks overstromingsgevoelig gebied zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat het schadelijk effect beperkt is.

Volgens het watertoetsadvies van Waterwegen en Zeekanaal NV ligt het perceel naast de Bovenschelde (beheerder W & Z) maar stroomt in eerste instantie af naar de Rietgracht, een geklasseerde waterloop van 2de categorie, beheerd door de provincie Oost-Vlaanderen. Het perceel ligt evenmin in overstromingsgevoelig gebied vanuit de waterweg. Bijgevolg is W & Z niet bevoegd voor watertoetsadvies in dit dossier. Gelieve met de beheerder van de Rietgracht contact op te nemen voor advisering i.k.v. de watertoets voor deze aanvraag.

Gelet op het schrijven van de dienst integraal waterbeleid van de provincie Oost-Vlaanderen dat luidt als volgt: "in het kader van de watertoets vroeg U advies met betrekking tot de aanvraag van de heer Johan Vande Moortel voor een reliëfwijziging op een perceel gelegen te Oudenaarde, Scheldekant — Lotharingenstraat. Het perceel is gelegen binnen het stroomgebied van de Rietgracht. Deze waterloop werd bij beslissing van de Deputatie van 7 januari 2016 afgeschaft in het kader van de actualisatie van de atlas van de onbevaarbare waterlopen. Het dossier geeft geen aanleiding tot opmerkingen."

Het tijdelijk te stockeren materiaal is zand. Dit heeft een goede hydraulische geleidbaarheid (doorlatendheid). Het hemelwater dat op het gestockeerd zand terecht komt zal infiltreren naar het grondwater toe. Er is aldus geen wijziging in de waterhuishouding van het terrein. Een buffering en afvoer is niet nodig.

Er worden geen negatieve effecten verwacht.

(...)

Beschrijving van de omgeving en de aanvraag

Het ontwerp beoogt een aanmerkelijke wijziging van het reliëf door de tijdelijke opslag van primaire delfstoffen. Deze delfstoffen worden gewonnen in het hiertoe vergunde ontginningsgebied aan de rechteroever van de Schelde. De gewonnen grondstoffen voor stapeling zijn Quartair zand. De oppervlakte voor de tijdelijke opslag bedraagt 8565 m², er wordt een bufferzone met de perceelsgrens van ca. 8.5 m voorzien. De stapelhoogte gemiddeld 6 m. Hiermee kan een volume van 43605 m³ zand gestapeld worden.

De aanvraag heeft betrekking op gronden welke gelegen zijn langs een gemeentelijke verbindingsweg en die zich situeren in een open gebied aan de rand van dorpskern van de deelgemeente Eine.

(...)

Ligging volgende de plannen van aanleg+bijhorende voorschriften

Het goed ligt in het gewestplan Oudenaarde (KB dd. 24/02/1977 en latere wijziging goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering dd. 29/10/1999). De plaats van de voorgenomen werken ligt binnen een zone voor milieubelastende industrieën waarvoor art. 7 en 8.2.1.2 van het KB dd. 28/12/1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp — gewestplannen en de gewestplannen van toepassing zijn.

(...)

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is principieel in overeenstemming met het geldende plan, zoals hoger omschreven.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Overwegende dat de aanvraag in overeenstemming is met de bestemming van het gewestplan.

Gelet op het tijdelijke karakter van voorliggende aanvraag.

Overwegende dat door Onroerend Erfgoed Oost-Vlaanderen volgend advies werd uitgebracht: "geen advies".

Gelet op het voorwaardelijk gunstig advies van Waterwegen en Zeekanaal nv.

Gelet op het advies van de dienst integraal waterbeleid van de provincie Oost-Vlaanderen.

Overwegende dat de ruimtelijke draagkracht van het betrokken gebied, gezien het doel en de omvang van de voorgestelde werken, niet wordt aangetast.

(...)

Advies en eventueel voorstel van voorwaarden - gunstig - 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.

Voorwaarden

Er wordt toegang genomen tot het perceel 960 y via perceel 962 r voor de aanvoer van het zand: Dit is echter zonder toelating of voorafgaandelijk verwittigen van W & Z gebeurd. De toegang tot perceel 960 y dient rechtstreeks van de Lotharingenstraat of Scheldekant genomen te worden, zonder dat het perceel 962 r nog wordt gekruist.

De vergunning wordt afgeleverd voor een termijn van 5 jaar te rekenen vanaf de datum van voorliggend goedkeuringsbesluit.

De stapelhoogte van het zand dient beperkt tot max. 6 m.

Een strook met een breedte van 8.5 m dient vrijgehouden langsheen de eigendomsgrens.

(...)

Bijgevolg beslist het College van Burgemeester en Schepenen in de zitting van 13/06/2016 het volgende:

Het college van burgemeester en schepenen geeft de vergunning af aan de aanvrager, die ertoe verplicht is het college van burgemeester en schepenen per aangetekende brief op de hoogte te brengen van het begin van de handelingen waarvoor vergunning is verleend, ten minste acht dagen voor de aanvatting van die handelingen.

(...)

De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:

Bijzondere voorwaarden:

Er wordt toegang genomen tot het perceel 960 y via perceel 962 r voor de aanvoer van het zand. Dit is echter zonder toelating of voorafgaandelijk verwittigen van W & Z gebeurd. De toegang tot perceel 960 y dient rechtstreeks van de Lotharingenstraat of Scheldekant genomen te worden, zonder dat het perceel 962 r nog wordt gekruist.

De vergunning wordt afgeleverd voor een termijn van 5 jaar te rekenen vanaf de datum van voorliggend goedkeuringsbesluit.

De stapelhoogte van het zand dient beperkt tot max. 6 m.

Een strook met een breedte van 8.5 m dient vrijgehouden langsheen de eigendomsgrens.

...

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 28 juli 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 16 september 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen.

Na de hoorzitting van 27 september 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 1 september 2016 ongegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

Gelet op het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 16 september 2016;

(...)

1.1 Planologische voorschriften

Het terrein ligt binnen de perimeter van het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde.

De bouwplaats ligt in een zone voor milieubelastende industrie.

(...)

1.2 Andere relevante gegevens betreffende de ruimtelijke context

- Het terrein paalt aan 2 voldoende uitgeruste wegen, Lotharingenstraat en Scheldekant.

- Het terrein is gelegen langs de Bovenschelde, een bevaarbare waterloop categorie 0, die beheerd worden door Waterwegen en Zeekanaal nv. Het perceel nr. 962R, palend aan de bouwplaats, is eveneens in eigendom van W&Z.

- Het terrein watert af naar de Rietgracht, vroeger geklasseerde waterloop S.327 van 2de categorie beheerd door de Provincie Oost-Vlaanderen. Deze waterloop werd bij beslissing van de deputatie van 7 januari 2016 afgeschaft bij actualisatie van de atlas van de onbevaarbare waterlopen.

- Op de biologische waarderingskaart wordt het terrein als biologisch waardevol en faunistisch belangrijk aangeduid.

- Het terrein ligt niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied, een park of een speciale beschermingszone.

(...)

1.4 Historiek

Op 14 januari 2008 werd door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van fabrieksopslagruimte, labo en opleidingscentrum, kantoren en toonzaal Vande Moortel, gelegen Scheldekant 5.

De momenteel aangevraagde werken werden gestart zonder de nodige stedenbouwkundige vergunning. Op 21 maart 2016 werd PV opgemaakt door de politiezone Vlaamse Ardennen.

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

De eigendom is gesitueerd binnen het industrieterrein Galgestraat (ca. 28 ha), gelegen ten noorden van het stadscentrum van Oudenaarde, aan de westelijke zijde van de Schelde en ten zuiden van de spoorweg. Aan de overkant van de spoorweg bevindt zich nog een industriezone (ca. 12 ha), die grotendeels ingenomen is door steenbakkerij Vande Moortel. Het perceel van de aanvraag is begrepen tussen de Lotharingenstraat en de Scheldekant. Het terrein kent een oppervlakte van 11.934 m² en was braakliggend.

Huidige aanvraag beoogt de regularisatie van een aanmerkelijke reliëfwijziging, door het gebruik van het terrein voor de tijdelijke opslag van Quartair zand.

Deze delfstof wordt gewonnen in het hiertoe vergunde ontginningsgebied aan de rechteroever van de Schelde. De aanvraag staat in functie van de bedrijvigheid van een steenbakkerij.

De oppervlakte van het perceel ingenomen voor de tijdelijke opslag bedraagt 8.565 m². Langs alle perceelsgrenzen wordt een zone van ca. 8,5 m gevrijwaard. De stapelhoogte bedraagt maximaal 6 m. Er wordt een volume van 43.605 m³ zand gestapeld.

1.6 Resultaten openbaar onderzoek

De aanvraag werd niet aan een openbaar onderzoek onderworpen.

1.7 Motieven beslissing college van burgemeester en schepenen

(...)

1.8 Argumentatie appellant, hier de derde-beroepinsteller

Appellant omschrijft de hinder en nadelen en de collectieve belangen die door de bestreden beslissing zijn bedreigd of geschaad, waardoor het beroepschrift ontvankelijk is.

Inhoudelijk wordt in het beroepschrift in eerste instantie nader ingegaan op de natuurtoets. De aanvraag beoogt een reliëfwijziging waardoor de huidige biologisch waardevolle vegetatie vernietigd wordt zonder dat die elders wordt gecompenseerd. Het perceel staat aangeduid op de biologische waarderingskaart als biologisch waardevol en is eveneens aangeduid als een gebied met belangrijke faunistische waarde. In het bestreden besluit is het vruchteloos zoeken naar hoe de vergunningverlener schade aan de aanwezige natuurwaarden – die verloren gaan – heeft vermeden.

Ten tweede wordt de watertoets aangehaald. Appellant wijst er op dat het perceel gelegen is naast de Schelde en midden de Scheldevallei. In de bestreden beslissing is geen toetsing opgenomen aan de doelstellingen en beginselen van het decreet Integraal Waterbeleid noch aan de waterbeheerplannen. Appellant haalt doelstellingen en beginselen aan van het DIWB die relevant zijn voor voorliggend project. De schadelijke effecten van het verlies van overstromingsruimte plus het verlies aan terrestrische ecosystemen werden niet onderzocht. Het college van burgemeester en schepenen gebruikt enkel de gewestplanbestemming als ordenend principe, zonder systematische en/of grondige evaluatie van de gevolgen van het project. Er wordt aangevoerd dat ook bepalingen van de overstromingsrichtlijn geschonden worden.

Tot slot bespreekt appellant de toets aan de goede ruimtelijke ordening. In strijd met artikelen 4.3.1 en 1.1.4 VCRO werd geen rekening gehouden met de behoeften van toekomstige generaties noch met de gevolgen voor het leefmilieu. De aspecten overstromingsfunctie en natuurfunctie kregen geen volwaardige plaats in de besluitvorming. De beslissing getuigt niet van een duurzame ruimtelijke ordening.

2. Motivering

2.1 De watertoets

Het terrein ligt volgens de watertoetskaarten niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied.

Het terrein ligt naast de Schelde en watert af naar de Rietgracht.

De aanvraag betreft een reliëfwijziging en valt niet onder de toepassing van de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.

Tijdens de beroepsfase werd een nieuw advies opgevraagd bij de provinciale dienst Integraal Waterbeleid.

In dit advies, dat bijgetreden wordt, wordt, rekening houdend met het huidig maaiveldpeil en de meetreeks van de Scheldepeilen, besloten dat van de werken geen schadelijke invloed verwacht wordt op de waterhuishouding in de omgeving.

Daarbij dient vastgesteld dat het te stapelen materiaal zand betreft, wat een goede waterdoorlaatbaarheid kent, alsook dat een zone van 8,5 m rond de perceelsgrenzen ongewijzigd blijft.

Er zijn bovendien geen gegevens bekend dat het terrein binnen het lokaal watersysteem een specifieke bufferfunctie zou opnemen of reeds te kampen zou hebben met waterproblemen.

In alle redelijkheid kan aangenomen dat het gevraagde geen negatieve effecten heeft voor de waterhuishouding van de omliggende percelen.

De aanvraag doorstaat de watertoets. De doelstellingen van het decreet integraal waterbeleid worden niet geschaad.

2.2 De MER-toets

Artikel 4.3.1. van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid vereist dat bepaalde projecten aan een milieueffectrapportage worden onderworpen.

Huidige aanvraag omvat geen project dat is opgenomen in de lijsten van bijlage I, II of III van het MER-besluit van 10 december 2004.

De aanvraag dient niet aan een MER-screening te worden onderworpen en wordt geacht door diens locatie, aard en/of omvang geen aanzienlijke milieueffecten te kunnen veroorzaken.

2.3 De natuurtoets

Artikel 16 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu legt aan de overheid op er voor te zorgen dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door het verlenen van een vergunning.

Het terrein is op de biologische waarderingskaart aangeduid als 'biologisch waardevol' en 'faunistisch belangrijk'.

Bij nazicht blijkt dat deze aanduiding werd verleend omwille van de aanwezigheid van een ruigte of pioniersvegetatie (ku) en de aanwezigheid van wilg (sal).

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het perceel effectief begroeid is met een lage vegetatie (gras, kruiden) die spontaan gegroeid is op deze lege plek langs de Schelde. Wilgen zijn op het terrein, met uitzondering van een boom langs de Lotharingenstraat, niet meer waarneembaar.

De aanvraag omvat niet het kappen van bomen. Door het gebruik als opslagterrein verdwijnt een groot deel van de vegetatie op dit perceel onder het zand.

De specifieke natuurwaarden van dit gebied zijn dan ook beperkt, in het beroepschrift worden deze niet concreet omschreven. De aanwezigheid van karakteristieke of waardevolle natuurelementen kan in vraag worden gesteld.

Het betrokken terrein werd niet opgenomen in een speciale beschermingszone, noch is het gelegen op een relevante afstand van een vogel- of habitatrictlijngebied of enig ander relevant kwetsbaar gebied. Dit nuanceert het belang van het gebied.

De aanvraag ligt binnen een industriegebied, en kent zelf volgens het gewestplan een bestemming als 'zone voor milieubelastende industrie', zodat een evolutie naar het behoud of verdere ontwikkeling van deze vegetatie weinig realistisch is.

De gevraagde opslag op het terrein is tijdelijk zodat mogelijk na beëindiging van het gebruik op het perceel opnieuw vegetatie zich kan ontwikkelen.

De aanvraag is van die aard dat er geen aanzienlijke milieugevolgen te verwachten zijn, zowel op het terrein zelf als in de omgeving van het project.

Er is geen sprake van vermijdbare schade, gelet op de ligging van het terrein in industriegebied zal een gebruik als dusdanig steeds natuurwaarden verdringen.

De aanvraag doorstaat de natuurtoets.

2.4 De juridische aspecten

De aanvraag, die in functie staat van een tijdelijke opslag van zand in het kader van de activiteiten van een steenbakkerij, is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

Zoals hoger omschreven, zie onder 2.1 en 2.2, wordt geoordeeld dat de gevraagde werken respectievelijk de watertoets en de natuurtoets doorstaan.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

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

De aanvraag beoogt het gebruik van het terrein voor de opslag van zand, dat ontgonnen wordt in de omgeving en dat kadert binnen de activiteiten van het bedrijf steenbakkerij Vande Moortel, gevestigd aan de noordelijke zijde van de spoorweg. De bouwplaats zelf bevindt in het industriegebied Galgestraat, dat gelegen is zuidelijk van de spoorlijn, tussen de Galgestraat en de Schelde.

Aanvrager voorziet dat van de totale terreinoppervlakte van 11.934 m² een centrale zone van 8.565 m² ingenomen wordt door de zandtalud. Het gaat om ongeveer ¾ van het terrein dat zal benut worden voor de opslag. Langsheen de perceelsgrenzen wordt een zone van 8,5 m vrijgehouden. Uit het breedte- en lengteprofiel blijkt dat de ophoging in het ruime centrale deel 6 m bedraagt.

Het betreft hier aldus een belangrijke opslagruimte met een totaal volume zandtalud van 43.605 m³.

Echter betreft het hier een gebied bestemd voor milieubelastende industrie zodat op het terrein een zekere mate van intensief gebruik kan verwacht worden.

De gevraagde opslaghoogte is niet in die mate dat dit landschappelijk of visueel niet aanvaardbaar zou zijn. Aanvrager verwijst naar de nabij gelegen spoorwegbrug die een nagenoeg gelijkaardige hoogte kent.

Er worden voldoende ongewijzigde stroken ten opzichte van de perceelsgrenzen aangehouden.

Het betreft een voor het specifieke terrein redelijke ingreep waardoor de goede ruimtelijke ordening van deze omgeving niet geschaad wordt.

Ook het gemeentebestuur, beste kenner van de plaatselijke situatie, oordeelde dat de voorgestelde werken, mits opleggen van voorwaarden, aanvaardbaar zijn in de directe en ruimere omgeving.

De opmerking van W&Z om geen gebruik te maken van hun aanpalend terrein voor het transport wordt als voorwaarde opgenomen.

De aanvraag wordt in overeenstemming bevonden met de goede ruimtelijke ordening.

2.6 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarden zoals opgelegd door het college van burgemeester en schepenen:

(...)

3. Besluit

Artikel 1: Het derdenberoep ingesteld tegen de beslissing van 13 juni 2016 van het college van burgemeester en schepenen van Oudenaarde houdende verlenen van een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning, aangevraagd door Aldinvest nv, wordt niet ingewilligd.

Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan, onder de voorwaarden zoals opgelegd door het college van burgemeester en schepenen:

- De toegang tot het perceel 960y dient rechtstreeks van de Lotharingenstraat of Scheldekant genomen te worden, zonder dat het perceel 962r nog wordt gekruist.*
- De vergunning wordt afgeleverd voor een termijn van 5 jaar te rekenen vanaf de datum van voorliggend goedkeuringsbesluit.*
- De stapelhoogte van het zand dient beperkt tot max. 6 m.*
- Een strook met een breedte van 8.5 m dient vrijgehouden langsheen de eigendomsgrens.*

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste middel, voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 16 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: Natuurdecreet), *iuncto* artikel 8 van het Natuurdecreet, *iuncto* artikel 1.2.1 van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995 (hierna: DABM), de schending van artikel 2 en 3

van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en de schending van het integratiebeginsel en van de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het voorzorgsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het beginsel van de behoorlijke afweging.

De verzoekende partij voert aan dat de verwerende partij van de foutieve veronderstelling vertrekt dat de biologische waarde schuil gaat in de wilgen, die volgens haar maar sporadisch voorkomen op het terrein, terwijl uit de toelichting bij de biologische waarderingskaart (hierna: BWK) blijkt dat de biologische waarde zit in de ruigtevegetatie die hier voorkomt. Bovendien heeft de verwerende partij op geen enkele manier rekening gehouden met het feit dat het terrein op diezelfde BWK aangeduid werd als 'faunistisch voornaam gebied', een aanduiding die betrekking heeft op de foeragerende water- en weidevogels die voorkomen in en langs de Schelde.

De verzoekende partij wijst op de natuurtoets en zet uiteen dat een bevoegde overheid, in het geval van een vergunningsplichtige activiteit, er zorg voor dient te dragen dat er geen vermijdbare schade (bijvoorbeeld omdat de schade kan vermeden worden door het project op een andere plaats doorgang te laten vinden) aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen (artikel 16 van het Natuurdecreet). De verzoekende partij wijst er verder nog op dat de vergunningverlener voorafgaandelijk aan het nemen van iedere beslissing alle feiten deugdelijk en zorgvuldig dient te onderzoeken.

De verzoekende partij zet uiteen aan dat het terrein luidens de BWK werd gekarteerd als ku & sal & faunistisch belangrijk. Hierbij staat ku gelijk met 'ruigte of pioniersvegetatie' en staat sal voor 'wilgen'. Uit de toelichting bij de ku-vegetatie, leidt de verzoekende partij verder af dat ku een behoorlijk zeldzaam type vegetatie is dat op slechts 0,6% (40% van 1,5%) van Vlaams en Brussels grondgebied voorkomt. De verwerende partij stelt blijkbaar de BWK in vraag en baseert die zich daarbij uitsluitend op de aan- of afwezigheid van wilgen, dit terwijl uit de toelichting bij de BWK blijkt dat de biologische waarde gegenereerd wordt door de ruigtevegetatie (ku) en niet door de wilgen (sal).

De verzoekende partij argumenteert nog dat de vraag of het behoud van de biologische waarde realistisch is, de vergunningverlener er geenszins van ontslaat een natuurtoets uit te voeren. Zij wijst erop dat, conform de rechtspraak van de Raad, de natuurtoets overal dient toegepast te worden, onafhankelijk van de bestemming van het terrein en dat de biologische waarde hierbij betrokken dient te worden. De verwerende partij staat louter stil bij de wilgen, hoewel deze niet determinerend zijn voor de biologische waarde van het terrein.

De verzoekende partij stelt dat de zones die opgehoogd worden (ca. 11.000 m²), integraal biologisch waardevol zijn. Het verlies aan biologisch waardevol gebied, zou dan ook groot zijn.

De verzoekende partij betwist ook de stelling van de verwerende partij dat de gevraagde opslag op het terrein tijdelijk is, zodat mogelijk na beëindiging van het gebruik op het perceel, zich opnieuw vegetatie kan ontwikkelen. Zij wijst erop dat de kiemkracht van een zaad immers beperkt is. Er zullen volgens haar dan ook weinig of geen zaden van de biologisch waardevolle vegetatie die hier voorkwam nog levend zijn na vijf jaar door een 6m dikke laag zand bedekt te zijn. Uit dit alles blijkt volgens haar dat de verwerende partij zeer licht gaat over de natuurwaarden die op het terrein voorkomen en er verkeerdelijk zonder enig onderzoek zomaar vanuit gaat dat de natuurwaarden zich hier na afloop van de vergunning zullen herstellen, terwijl dit zeer twijfelachtig is op basis van de levensduur van zaden. De verwerende partij neemt niet de minste maatregel om ervoor te

zorgen dat die waardevolle vegetatie zich daadwerkelijk zal herstellen op de locatie en schendt het voorzorgsbeginsel.

Volgens de verzoekende partij heeft de verwerende partij geen correcte afweging gemaakt van de verschillende maatschappelijke activiteiten, laat staan rekening gehouden heeft met de doelstelling van het DABM waar het streven naar een hoog beschermingsniveau ingeschreven staat. Door geen deugdelijke natuurtoets te maken, heeft de verwerende partij volgens haar tevens het *standstill*-beginsel van het Natuurdecreet en artikel 1.2.1 van het DABM geschonden. In het licht van de materiële motiveringsplicht haalt ze nog aan dat de motieven niet draagkrachtig zijn doordat gebruik wordt gemaakt van een aantal foute gegevens en elementen. Doordat de verwerende partij de beroepsargumenten van de verzoekende partij nauwelijks tot niet heeft onderzocht en de concrete feiten die afgelezen kunnen worden uit de BWK heeft genegeerd, is het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden. Het rechtszekerheidsbeginsel zou op haar beurt geschonden zijn doordat verschillende zaken met betrekking tot de biologische waarde niet of foutief in rekening werden gebracht, en de verwerende partij op basis daarvan een gebrekkige natuurtoets heeft gemaakt. Het integratiebeginsel, dat tevens vervat zit in artikel 1.2.1 van het DABM, impliceert volgens haar verder dat bepalingen uit andere beleidsdomeinen mee geïntegreerd worden in het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening, waaronder het vergunningenbeleid. In voorliggend geval heeft de verwerende partij volgens de verzoekende partij evenwel de biologische en natuurwaarden van de site onvoldoende tot niet mee in rekening gebracht in de besluitvorming. Het beginsel van de behoorlijke afweging, dat tevens vervat zit in artikel 1.2.1 van het DABM, vereist volgens haar dat de natuurbepalingen een volwaardige en evenwaardige plaats krijgen in het besluitvormingsproces. Dit zou evenmin op deugdelijke wijze gebeurd zijn.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij een louter inhoudelijke opportunitetskritiek geeft op de natuurtoets, zoals die door de verwerende partij is gevoerd. De inhoudelijke beoordeling behoort evenwel tot de uitsluitende bevoegdheid van de verwerende partij.

De verwerende partij benadrukt dat de gemaakte natuurtoets zorgvuldig en correct is en dat zij in de bestreden beslissing tot een verantwoord besluit komt. Zij meent dat de verzoekende partij zich fixeert op één zinsnede, waaruit zou blijken dat enkel omwille van de afwezigheid van wilgen de natuurtoets als gunstig wordt beoordeeld. De verwerende partij wijst op de gehele motivering van de natuurtoets in de bestreden beslissing en benadrukt een aantal aspecten hieruit om te duiden dat zij expliciet erkent dat er een spontane ruigtebegroeiing aanwezig is op het terrein, die zal verdwijnen door de zandopslag.

De verwerende partij stelt verder dat, gebaseerd op de ter plaatse vast te stellen feiten, deze ruigtebegroeiing op zich geen opmerkelijke natuurwaarden heeft. Ze stelt dat er sprake is van een niet gemaaide weide én een begroeiing die na het verdwijnen van de tijdelijke opslag snel volledig hersteld zal zijn. Hiervoor verwijst de verwerende partij naar foto's van *google streetview* en historische luchtfoto's. Ze stelt dat de verzoekende partij zich daarentegen enkel baseert op de kartering op de biologische waarderingskaart en de theoretische kiemkracht van (zaden van) groenten, maar niet op enige reële vaststelling.

De verwerende partij besluit op basis van het door haar bijgebracht fotomateriaal dat de 'natuurwaarden' op het terrein mensgemaakt en zeer recent zijn. Zij haalt aan dat er minstens tot 1997 geen sprake was van enige natuurlijke begroeiing op deze locatie en het perceel minstens tot 2006 door een landbouwer werd bewerkt. Ze concludeert verder dat de spontane opslag van pioniersbegroeiing uit zijn aard zeer snel gebeurt. Verder besluit zij dat er helemaal geen zaden

bewaard hoeven te blijven van een vorige begroeiing, aangezien pionierssoorten zichzelf op braakliggende terreinen uitzaaien.

Finaal concludeert zij dat de natuurtoets, met vermelding dat uit de feitelijkheden blijkt dat de natuurwaarden niet een danige waarde hebben dat behoud zich opdringt (tegen de gewestplanbestemming in), én dat dergelijke begroeiing na stopzetting van de opslag zichzelf zeer snel herstelt, volledig correct is.

3.

De tussenkomen partij stelt in haar schriftelijke uiteenzetting dat de BWK geen juridisch bindende waarde heeft, aangezien deze kaart niet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Zij verwijst hiervoor naar rechtspraak van de Raad en stelt zich er bewust van te zijn dat in de rechtspraak van onder meer de Raad, aangenomen wordt dat de BWK minstens een vermoeden creëert. Zij stelt dat dit vermoeden wel kan worden weerlegd aan de hand van feitelijke gegevens. De tussenkomen partij stelt vast dat het terrein op de BWK, op basis van een plaatsbezoek in 1999, wordt aangeduid met de aanwezigheid van *“ruigtevegetatie (‘ku = pioniervegetaties allerlei en soortenrijke ruigten (op vergraven en opgehoogde terreinen, voormalig akkerland...’) en wilgen (sal)’”*.

De tussenkomen partij verwijst naar de bestreden beslissing, waarin volgens haar terecht wordt vastgesteld dat er vrijwel geen wilgen meer aanwezig zijn op het terrein. De enige wilgen die zich er nog bevinden, zouden langs de Lotharingenstraat staan, maar zouden door de tijdelijke opslag in geen geval geschaad worden. Zij stelt dat de verzoekende partij niet betwist dat er geen wilgen op het terrein meer staan. De karteringseenheid ‘sal’ inzake de wilgen zou voor de verzoekende partij bovendien slechts van ondergeschikte waarde zijn, aangezien de biologische waarde van het terrein volgens diezelfde partij enkel zit vervat in de aanwezige ruigtevegetatie.

Verder stelt de tussenkomen partij de correctheid van de BWK eveneens in vraag wat betreft de ruigte- of pioniersvegetatie. Het terrein zou immers, gelet op de stedenbouwkundige bestemming, steeds in dienst gestaan hebben van de exploitatie van een steenbakkerij. Het gras dat op het terrein groeide, werd systematisch gemaaid, zodat hier geen waardevolle natuur kon ontstaan. Uit een bodemonderzoek zou bovendien gebleken zijn dat de grond is opgehoogd. De verwerende partij stelt de aanwezigheid van karakteristieke of waardevolle natuurelementen dan ook terecht in vraag.

De verzoekende partij toont niet concreet aan dat de door haar aangehaalde soorten van ruigte- en pioniersvegetatie effectief aanwezig zijn op het terrein. De verzoekende partij beroept zich enkel op de aanduiding op de juridisch niet dwingende BWK. *In casu* is er volgens de tussenkomen partij evenwel geen waardevolle natuur aanwezig op het terrein. De feitelijke situatie zou aldus niet overeenkomen met wat in de BWK staat vermeld.

Volgens de tussenkomen partij heeft de verwerende partij wel degelijk rekening gehouden met de ruigtevegetatie of de aanduiding van ‘faunistisch gebied’.

Door het gebruik van het terrein bij de exploitatie van de steenbakkerij zal natuurontwikkeling op het terrein in de toekomst eveneens niet mogelijk zijn. De argumentatie van de verzoekende partij inzake de kiemkracht en conservering van zaad, is niet relevant.

Rekening houdend met bovenstaande elementen, en het feit dat het slechts over een tijdelijke opslag van zand gaat, heeft de verwerende partij terecht vastgesteld dat zich geen vermijdbare schade aan de natuur zal manifesteren. Van een schending van het voorzorgsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel is bijgevolg volgens haar geen sprake.

De tussenkomen de partij stelt tegenover de vermeende schending van het rechtszekerheidsbeginsel, haar eigen aanspraken op rechtszekerheid als eigenaar van een perceel grond dat is geschikt voor milieubelastende industrie.

De tussenkomen de partij stelt verder nog dat de natuurtoets niet in rechte gelijk staat aan de principiële onmogelijkheid om op het terrein nog industriële activiteiten uit te oefenen, en dat er ook geen sprake is van een schending van het integratiebeginsel en het beginsel van de behoorlijke afweging. De tussenkomen de partij voert nog aan dat door de verzoekende partij minstens niet *in concreto* wordt aangetoond hoe de bestreden beslissing het integratiebeginsel zou schenden en met name bij de besluitvorming onvoldoende rekening zou hebben gehouden met de aanwezige biologische en natuurwaarden.

Wat betreft het beginsel van de behoorlijke afweging, vervat in artikel 1.2.1 van het DABM, stelt de tussenkomen de partij dat bezwaarlijk kan worden betwist dat bij het besluitvormingsproces geen of onvoldoende rekening zou zijn gehouden met de op het terrein aanwezige "specifieke natuurwaarden". Hiervoor verwijst de tussenkomen de partij naar randnummer 2.3 van de bestreden beslissing, waar uitgebreid op deze natuurwaarden wordt ingegaan en deze "specifieke natuurwaarden" bij het besluitvormingsproces betrokken worden.

4.

De verzoekende partij haalt aan dat zij niet kan ontwaren hoe de verwerende partij inzake de natuurtoets kan besluiten dat de specifieke natuurwaarden van het gebied beperkt zijn, dat ze niet concreet in het beroepsschrift worden omschreven en dat de aanwezigheid van karakteristieke of waardevolle natuurelementen in vraag kan worden gesteld. Nochtans geeft de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf aan dat de biologische waarde van de grond onder andere bepaald wordt doordat 1) het terrein faunistisch belangrijk is, 2) er "*ruigte of pioniersvegetatie (ku)*" volgens de officiële wetenschappelijke biologische waarderingskaart (BWK) aanwezig is, 3) het terrein "*effectief begroeid is met een lage vegetatie (gras, kruiden)*" volgens haar eigen vaststelling, hetgeen een bevestiging is van die BWK. De tussenkomen de partij wijst er nog op dat de bestreden beslissing verder aangeeft dat door het gebruik als opslagterrein, een groot deel van de vegetatie op het perceel onder het zand verdwijnt. Dat komt neer een verlies aan biologische waarde. Dit verlies erkent de verwerende partij ook in haar antwoordnota. Na de vaststelling van de biologische waarden, kan de verwerende partij niet zonder meer tot het oordeel komen dat de natuurwaarden van het gebied beperkt zijn.

De tussenkomen de partij haalt verder nog aan dat de verwerende partij de aanduiding 'faunistisch waardevol' al in de tweede paragraaf van haar oordeel inzake de natuurtoets laat varen. Nochtans zou het om een locatie gaan waar heel wat foeragerende water- en weidevogels aan te treffen zijn (o.a. op het terrein broeden Kieviten, in de trekperiodes worden Watersnippen en Witgat aangetroffen). Een verdere aantasting van de vallei heeft een invloed op de aanwezige soorten. Daarnaast is ook in 2015 Moerassprinkhaan aangetroffen in het gebied, een soort die als kwetsbaar is ingedeeld op de Rode lijst.

De bijkomende beoordeling in de antwoordnota staat niet in de bestreden beslissing en kan niet remediëren aan het motiveringsgebrek. Deze beoordeling blijft zeer oppervlakkig en het is onduidelijk welke feiten de verwerende partij zou hebben vastgesteld om tegen het wetenschappelijk oordeel van de BWK in te gaan. Het gegeven dat er vroeger bebouwing op het terrein was, neemt niet weg dat de grond na het verdwijnen van de bebouwing tot een biologische waardevol terrein kon evolueren, en dat de niet bebouwde grond rondom de bebouwing altijd biologisch waardevol geweest kan zijn. Dat een landbouwer de grond bewerkt heeft, verhindert

niet dat er zich biologische waarden ontwikkelen en er waardevolle plantensoorten aanwezig zijn ondanks of net omwille van landbouwactiviteiten.

De verzoekende partij herhaalt verder dat de bestreden beslissing de ruigte en de fauna onbehandeld laat. De verwerende partij onderzoekt niet of de natuurelementen van de ruigte en faunistische waarde nog aanwezig zijn, maar heeft in de bestreden beslissing louter gesteld dat de aanwezigheid van karakteristieke of waardevolle natuurelementen in vraag kan worden gesteld en dat zij dus twijfelt aan de aanwezigheid van natuurwaarden. De verwerende partij slaagt er niet in om de vaststellingen op de BWK tegen te spreken. In de bestreden beslissing staat ook "*Wilgen zijn op het terrein, met uitzondering van een boom langsheen de Lotharingenstraat, niet meer waarneembaar*". Daarin voelt de verzoekende partij zich gesteund door de lijst van karteringseenheden bij de BWK, die louter zou spreken over één wilg en hiermee voldoende zou hebben om de biologische waarde vast te stellen. Deze waarde wordt door de verwerende partij niet tegengesproken.

De verzoekende partij wijst nog op rechtspraak van de Raad en leidt daaruit af dat de zorgplicht in het kader van artikel 16 Natuurdecreet op het vergunningverlenend bestuursorgaan rust. Zij stelt verder vast dat uit niets blijkt dat de verwerende partij, buiten die ene vaststelling dat er slechts één wilg aanwezig is, de aanwezige natuurwaarden onderzocht heeft, laat staan nagegaan heeft hoe schade aan de op de BWK vastgestelde natuurwaarden vermeden had kunnen worden.

De verzoekende partij stelt nog dat de verwijzing naar de ophoging van de grond door de tussenkomende partij, de aanwezige, biologisch waardevolle vegetatie bevestigt, daar waar zij volgens de in de BWK opgenomen info bij dergelijke karteringseenheid, voorkomt in dergelijke gebieden. De verzoekende partij betwist bovendien dat de verwijzing naar de kiemkracht van zaden naast de kwestie zou zijn. Finaal stelt de verzoekende partij dat niettegenstaande de Raad in een arrest van 1 april 2014 oordeelde dat de BWK geen dwingende gevolgen heeft voor de vergunningverlener, zij in dat arrest eveneens oordeelde dat de BWK feitelijke aanwijzingen kan bevatten dat er waardevolle natuurelementen aanwezig (kunnen) zijn. Het zijn net die feitelijke aanwijzingen die niet op een deugdelijke en afdoende wijze weerlegd worden door de verwerende partij in de bestreden beslissing.

5.

De tussenkomende partij stelt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting vast dat de verzoekende partij in haar wederantwoordnota plots haar middel aanvult met de argumentatie omtrent de water- en weidevogels die in de omgeving van het terrein volgens haar zouden voorkomen, waarbij de "*verdere aantasting van de vallei een invloed [zal] hebben op deze soorten*". De verzoekende partij zou hiermee een nieuwe invulling geven aan haar middel, zoals opgenomen in haar verzoekschrift. Aangezien deze kritiek niet zat vervat in het inleidend verzoekschrift, kan hiermee volgens de tussenkomende partij geen rekening worden gehouden.

De tussenkomende partij stelt verder dat de stelling van de verzoekende partij dat in de jaren '90 de niet-bebouwde delen van het terrein "*rondom de bebouwing altijd biologisch waardevol geweest [kunnen] zijn*", een volstrekte hypothese of veronderstelling is, waarvan door de verzoekende partij geen enkel bewijs wordt voorgelegd, zelfs geen begin van bewijs. Het betreft volgens de tussenkomende partij een loutere niet-gestaafde bewering. Zij wijst erop dat de verzoekende partij erkent dat het terrein in de jaren '90 was bebouwd en zelfs tot 2009 nog werd bewerkt voor landbouwdoeleinden. Op heden wordt het terrein, zoals reeds eerder toegelicht, jaarlijks gemaaid door de tussenkomende partij zodat hier geen waardevolle natuur kan ontstaan.

De bewering van de verzoekende partij dat de verwerende partij enkel en alleen stil heeft gestaan bij de aanwezigheid van wilgen, is volgens de tussenkomende partij feitelijk onjuist, zoals blijkt uit

de volledige lezing van de motivering van de bestreden beslissing. De wilg wordt door de tijdelijke opslag in geen geval geschaad, aangezien deze langs de Lotharingenstraat staat en dus niet op het gedeelte waar zich de tijdelijke reliëfwijziging bevindt. Daarnaast wordt in de bestreden beslissing ook verwezen naar de ruigte- of pioniersvegetatie, waaromtrent de tussenkomende partij meent dat de correctheid van de BWK in vraag kan worden gesteld. De tussenkomende partij sluit zich hierbij volledig aan bij de feitelijke toelichting van de verwerende partij inzake het overzicht van de activiteiten die in het verleden op het terrein hebben plaatsgevonden. De tussenkomende partij bevestigt de stelling van de verwerende partij dat de pionierssoorten zichzelf uitzaaien op de braakliggende terreinen en geenszins bewaard moeten blijven. Hierbij wenst de tussenkomende partij nogmaals te benadrukken dat de reliëfwijziging ook slechts een tijdelijk karakter heeft.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij in essentie de in de bestreden beslissing opgenomen natuurtoets aanvecht en een schending aanvoert van artikel 16 Natuurdecreet, in samenhang gelezen met het *standstill*-beginsel en de doelstellingen van het DABM, waaronder het integratiebeginsel, de vereiste dat natuurbepalingen een volwaardige en evenwaardige plaats krijgen in het besluitvormingsproces en de vereiste van een hoog beschermingsniveau.

De verzoekende partij meent dat de verwerende partij niet afdoende heeft onderzocht of de aanvraag vermijdbare schade aan de natuur toebrengt en onvoldoende rekening houdt met de aanwezige natuur zoals deze blijkt uit de BWK.

2.

Artikel 16, §1 Natuurdecreet bepaalt:

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

De zorgplicht die dit artikel omvat, houdt de verplichting in voor elke vergunningverlenende overheid ervoor te zorgen dat door het toelaten van een handeling of activiteit geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan, ongeacht de aard of het voorwerp van de aanvraag, en ongeacht de planologische bestemming van het gebied. Deze natuurtoets dient dus ook gemaakt te worden in het geval dat de beoogde handelingen en werken verenigbaar zijn met de planologische bestemming van het betrokken gebied. Uit de parlementaire voorbereiding (Parl.St. VI. Parl. 1996-97, nr. 690/1, p. 6-7 en 11) blijkt immers dat de natuurtoets een zogenaamde “horizontale” en “niet-gebiedsgerichte maatregel” is, die overal van toepassing is, ongeacht de bestemming van een perceel.

Artikel 16, §1 Natuurdecreet legt op zich geen bijzondere formele motiveringsplicht op. Of het vergunningverlenend bestuursorgaan de in artikel 16, §1 Natuurdecreet opgelegde zorgplicht is nagekomen moet blijken uit de bestreden beslissing zelf, minstens uit de stukken van het dossier. Rekening houdende met de vereisten van de Motiveringswet is het noodzakelijk, maar voldoende dat uit de bestreden beslissing zelf blijkt dat de opgelegde zorgplicht is nagekomen. Het gevoerde onderzoek kan ook blijken en ondersteund worden door de administratieve stukken van het dossier. De Raad kan derhalve slechts rekening houden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven, zoals ondersteund door het administratief dossier.

3.

Uit het zorgvuldigheidsbeginsel vloeit ook voort dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, het onderzoek dat zij dient te verrichten om te voldoen aan de haar opgelegde zorgplicht op een zorgvuldige wijze moet uitvoeren. Zij dient haar beslissing te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en die deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen. Uit de beoordeling en de stukken van het dossier moet blijken dat er op correcte wijze rekening is gehouden met de effecten van de aanvraag op de bestaande natuurwaarden.

De BWK is een wetenschappelijk onderbouwde inventaris en evaluatie van het biologische milieu. Het gegeven dat de BWK geen juridisch bindende kracht heeft, neemt niet weg dat het vergunningverlenend bestuursorgaan het zorgvuldigheidsbeginsel in acht moet nemen. Als het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het onderzoek of er een mogelijkheid op vermijdbare schade bestaat, vaststelt dat het terrein is aangeduid met een vermelding als (in dit geval biologisch en faunistisch) waardevol volgens de BWK, zal zij mede gelet op het voorzorgsbeginsel de zorg voor het voorkomen van vermijdbare schade des te zorgvuldiger moeten onderzoeken en, met het oog op de formele motiveringsplicht, dit in de bestreden beslissing des te concreter dienen te motiveren.

4.

De verwerende partij motiveert de natuurtoets als volgt:

“ ...

“2.3 De natuurtoets

Artikel 16 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu legt aan de overheid op er voor te zorgen dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door het verlenen van een vergunning.

Het terrein is op de biologische waarderingskaart aangeduid als ‘biologisch waardevol’ en ‘faunistisch belangrijk’.

Bij nazicht blijkt dat deze aanduiding werd verleend omwille van de aanwezigheid van een ruigte of pioniersvegetatie (ku) en de aanwezigheid van wilg (sal).

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het perceel effectief begroeid is met een lage vegetatie (gras, kruiden) die spontaan gegroeid is op deze lege plek langs de Schelde. Wilgen zijn op het terrein, met uitzondering van een boom langs de Lotharingenstraat, niet meer waarneembaar.

De aanvraag omvat niet het kappen van bomen. Door het gebruik als opslagterrein verdwijnt een groot deel van de vegetatie op dit perceel onder het zand.

De specifieke natuurwaarden van dit gebied zijn dan ook beperkt, in het beroepschrift worden deze niet concreet omschreven. De aanwezigheid van karakteristieke of waardevolle natuurelementen kan in vraag worden gesteld.

Het betrokken (...) terrein werd niet opgenomen in een speciale beschermingszone, noch is het gelegen op een relevante afstand van een vogel- of habitatrichtlijngebied of enig ander relevant kwetsbaar gebied. Dit nuanceert het belang van het gebied.

De aanvraag ligt binnen een industriegebied, en kent zelf volgens het gewestplan een bestemming als ‘zone voor milieubelastende industrie’, zodat een evolutie naar het behoud of verdere ontwikkeling van deze vegetatie weinig realistisch is.

De gevraagde opslag op het terrein is tijdelijk zodat mogelijk na beëindiging van het gebruik op het perceel opnieuw vegetatie zich kan ontwikkelen.

De aanvraag is van die aard dat er geen aanzienlijke milieugevolgen te verwachten zijn, zowel op het terrein zelf als in de omgeving van het project.

Er is geen sprake van vermijdbare schade, gelet op de ligging van het terrein in industriegebied zal een gebruik als dusdanig steeds natuurwaarden verdringen.

De aanvraag doorstaat de natuurtoets.

...”

5.

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat de biologische waarderingskaart het perceel aanduidt als faunistisch waardevol en tevens als biologisch waardevol omdat er ruigtevegetatie en minstens één wilg voorkomt.

Uit de geciteerde beoordeling van de natuurtoets zoals opgenomen in de bestreden beslissing, blijkt dat de verwerende partij de aanwezige natuurwaarden in twijfel trekt en er vervolgens aan voorbijgaat. De verwerende partij stelt meer bepaald vast dat het terrein op de BWK is aangeduid als ‘biologisch waardevol’ en dat perceel effectief begroeid is met een lage vegetatie (gras, kruiden) die spontaan gegroeid is. Vervolgens komt de verwerende partij evenwel op een onzorgvuldige en kennelijk onredelijke wijze tot de beoordeling dat de specifieke natuurwaarden van het gebied “*dan ook beperkt*” zijn en dat “*de aanwezigheid van karakteristieke of waardevolle natuurelementen in vraag [kan] worden gesteld*”. De verwerende partij kan in elk geval niet ernstig, en mede in het licht van de zorgplicht die voortvloeit uit artikel 16, §1 Natuurdecreet, de aanwezigheid van één boom en het feit dat er niet gekapt zal worden, als maatstaf hanteren om vervolgens tot het besluit te komen dat de “*specifieke natuurwaarden dan ook beperkt zijn*”. Deze vaststelling geldt nog sterker nu het terrein volgens de BWK niet louter omwille van de wilg(en) maar ook omwille van de ruigtevegetatie gewaardeerd staat als ‘biologisch waardevol’ en tevens als ‘faunistisch waardevol’.

Uit de bestreden beslissing noch uit het administratief dossier blijkt dat de stelling van de verwerende partij dat de natuurwaarden beperkt zouden zijn, onderbouwd is met concrete gegevens inzake de vegetatie die op het terrein aanwezig was voor de gevraagde reliëfwijziging werd uitgevoerd. De door de verwerende partij gemaakte natuurtoets kan dan ook niet als een zorgvuldige beoordeling worden beschouwd ter weerlegging van de vaststelling van het bestaan van biologisch waardevolle vegetatie volgens de BWK. Daarenboven dient te worden vastgesteld dat de faunistische waarde niet concreet wordt betrokken in de beoordeling die de verwerende partij maakt.

De verzoekende partij moet dan ook gevolgd worden, waar zij oordeelt dat er sprake is van een gebrekkige natuurtoets. De motivering in de bestreden beslissing laat niet toe na te gaan welke van de vergunde handelingen vermijdbare dan wel onvermijdbare schade aan de natuur kan of zal veroorzaken en welke voorwaarden redelijkerwijze dienen te worden opgelegd om vermijdbare schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen zoals vereist door artikel 16, §1 Natuurdecreet. Het feit dat de natuurwaarden “*beperkt*” genoemd worden en in vraag worden gesteld en dat de milieugevolgen volgens de verwerende partij als “*niet aanzienlijk*” worden beschouwd, doet niets af aan deze vaststellingen.

Waar de verwerende partij overweegt dat het belang van het gebied te nuanceren is aangezien het niet werd opgenomen in een speciale beschermingszone, noch gelegen is op een relevante afstand van een vogel- of habitatrichtlijngebied of enig ander relevant kwetsbaar gebied en de aanvraag gesitueerd is binnen een industriegebied, miskent zij dat deze vaststellingen niet afdoen aan de vereiste om een natuurtoets uit te voeren.

6.

De tussenkomen partij kan niet gevolgd worden waar zij aanhaalt dat de verzoekende partij haar middel in wederantwoordnota een nieuwe wending geeft met de verwijzing naar de impact van een verdere aantasting van de vallei op de aanwezige soorten (water- en weidevogels in de omgeving van het terrein). De verzoekende partij wees er in haar verzoekschrift al op dat de verwerende partij in het licht van de aangevoerde bepalingen geen rekening heeft gehouden met de foeragerende

water- en weidevogels, die de faunistische waarde zoals aangeduid op de BWK zouden verantwoorden. In haar wederantwoordnota verduidelijkt zij louter om welke vogels het zou gaan. Waar zij in haar wederantwoordnota voor het eerst op de mogelijke aanwezigheid van de Moerassprinkhaan wijst, is de Raad van oordeel dat deze vermelding geen invloed uitoefent op de voorgaande vaststelling dat de verwerende partij de faunistische waarde niet concreet in haar beoordeling heeft betrokken.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert in haar tweede middel de schending aan van de artikelen 4.7.21 en 4.3.1 van de VCRO *iuncto* artikel 1.1.4 van de VCRO, van artikel 1.2.1 van het DABM, van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet en van de beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het integratiebeginsel en het formeel motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij verwijst naar de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing en haalt aan dat artikel 4.3.1 van de VCRO vereist dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van het aangevraagde rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand. De verwerende partij zou in haar omschrijving van de beoordeling evenwel enkel rekening houden met de bestemming van het gebied enerzijds en drie andere elementen uit de omgeving vermelden, met name de ligging tussen Schelde en Galgestraat ten zuiden van de spoorlijn. De verzoekende partij haalt aan dat de omgeving uit veel meer dan dat bestaat en verwijst naar het gegeven dat ten westen de biologisch zeer waardevolle Zevenputten gelegen zijn, dat ten noorden een (biologisch waardevol) stuk open ruimte gelegen is en er zich ten zuiden meersen/graslanden situeren. Dit geheel is onderdeel van de laag gelegen Scheldevallei. Deze riviervallei is het laagst gelegen punt in de omgeving, aangezien alle water naar die laagst gelegen Schelde stroomt. Dit landschapskenmerk van de omgeving zou geenszins in overweging genomen worden.

De verzoekende partij zet uiteen dat de verwerende partij motiveert dat de zes meter hoge ophoging *“een voor het specifieke terrein redelijke ingreep betreft”* en dat de gevraagde opslaghoogte *“niet in die mate is dat dit landschappelijk of visueel niet aanvaardbaar zou zijn”*, terwijl uit niets blijkt dat de verwerende partij het landschap/de omgeving correct en deugdelijk geanalyseerd heeft. De verwerende partij vermeldt dat de aanvrager verwijst naar de nabij gelegen spoorwegbrug die een nagenoeg gelijkaardige hoogte kent, hoewel het dominante specifieke omgevingskenmerk het open, uitgestrekte en bovenal laaggelegen karakter van deze riviervallei betreft, waardoor dit motief niet afdoende is en kennelijk onredelijk is. De verzoekende partij zet uiteen dat de brug de verbinding maakt met de veel hoger gelegen rand van de riviervallei en dat de brug de structuur van de omgeving helemaal niet volgt, maar net dient als antwoord op het gigantische niveauverschil. Door de bouw van de brug is helemaal geen nieuwe richthoogte vastgelegd voor de vallei. De uniciteit van de omgeving is volgens de verzoekende partij net het laag gelegen karakter. Wie daar komt recreëren, kijkt nu evenwel tegen een berg aan van zes meter, daar waar je als recreant geniet van de uitgestrekte lage vlakte van de riviervallei.

Met betrekking tot artikel 3 van de Motiveringswet inzake de afdoende motivering, haalt de verzoekende partij nog aan dat de motivering niet meer behelst dan een stijlclausule. In het licht van de materiële motiveringsplicht haalt zij nog aan dat de in voorliggende zaak gehanteerde

motieven kennelijk onredelijk en niet deugdelijk zijn om de beslissing te ondersteunen. Daarnaast meent ze dat ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden is, aangezien de advies- en vergunningverlener de omgevingskarakteristieken onvoldoende in beeld gebracht hebben.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij enkel een inhoudelijke kritiek uitoefent, die zij maskeert als wettigheidskritiek. De verwerende partij stelt evenwel een goed beeld te hebben van de relevante omgeving, en op basis van verantwoorde en correcte feitelijkheden te hebben beslist dat de ophoging daar ruimtelijk aanvaardbaar is. Zij stelt dat de vermelding van de ligging in milieubelastend industriegebied, weldegelijk ruimtelijk bepalend is en niet enkel een bestemmingsvoorschrift. In milieubelastend industriegebied moet men immers grote gebouwen, grote opslag, grote technische infrastructuur verwachten en dient de vraag of dit in de specifieke locatie aanvaardbaar is, niet vanuit hetzelfde vertrekpunt te worden onderzocht als bijvoorbeeld in woongebied of agrarisch gebied, laat staan in een natuurgebied. Milieubelastend industriegebied is volgens haar bij uitstek of zelfs bijna exclusief aangeduid om dergelijke omvangrijke industriële constructies of opslag te huisvesten. Vanuit dat standpunt is een redelijk inerte en egale opslag van een natuurlijk product, met een vergelijkbare maximale hoogte als de grote (lijn)constructies in de omgeving, in alle redelijkheid aanvaardbaar. Een groot industriegebouw, een grote technische installatie zoals een raffinaderij of een schrootverwerkend bedrijf, zouden evenzeer principieel op hun plaats zijn. In vergelijking met de potentiële invulling, heeft de aangevraagde tijdelijke invulling evident een minimale ruimtelijke impact.

De argumentatie van de verzoekende partij, dat de ophoging van het laaggelegen terrein de recreant zal storen, is bovendien niet correct volgens de verwerende partij. Zij meent dat niemand recreëert op of langs het door drukke wegen omringde, niet bereikbare en private industrieterrein. Het jaagpad, dat als fietsverbinding verschillende groene gebieden met elkaar verbindt, ligt aan de overzijde van de Schelde. De ophoging is van daaruit gezien niet visueel bepalend, onder meer door de houtkanten langs de Schelde en zeker met de grote industriële gebouwen als achtergrond.

De verwerende partij besluit dat de beoordeling van de ruimtelijke inpasbaarheid op grond van correcte en concrete feitelijkheden en in alle redelijkheid gebeurd is.

3.

De tussenkomende partij stelt in haar schriftelijke uiteenzetting dat haar aanvraag vanuit stedenbouwkundig oogpunt eerder atypisch is, aangezien geen onroerend goed wordt opgericht waarvan de hoogte en omvang moet worden bekeken. Zij zal wel een aanzienlijke hoeveelheid zand tijdelijk stockeren op het terrein, waardoor er zandbergen met een hoogte van ongeveer zes meter zullen worden gelegd. De hoeveelheid zand die wordt gestockeerd varieert naar gelang de af- en aanvoer van het zand.

De tussenkomende partij haalt aan dat de verwerende partij in het kader van de goede ruimtelijke ordening dient na te gaan of de tijdelijk opslag van het zand verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving en zij hierbij vooreerst verwijst naar de ligging van het terrein binnen het industriegebied Galgestraat. Verder zou zij een aantal visuele kenmerken van de omgeving aanhalen en in rekening brengen, zoals de aanwezige spoorwegbrug, de aanwezigheid van de Schelde en het bedrijf van Vande Moortel en het feit dat langsheen de perceelsgrenzen ruime zones worden vrijgehouden. Het behoort tot de appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om te bepalen met welke concrete elementen van de omgeving ze rekening houdt, in zoverre die redelijk kunnen worden geacht. De hoogte van de spoorwegbrug wordt mee in rekening gebracht, aangezien dit voor de verwerende partij klaarblijkelijk een beeldbepalend element is van de omgeving. De verwerende partij is in alle redelijkheid tot het besluit gekomen dat de tijdelijke opslag van het zand op het terrein geen aantasting vormt van de ruimtelijke ordening van de omgeving.

4.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat het gebrek aan onderzoek naar de natuurwaarden ook relevant is in het licht van het tweede middel, aangezien hiermee de stelling ondergraven wordt dat de verwerende partij een goed beeld zou gehad hebben van de relevante omgeving, en op basis van verantwoorde en correcte feitelijkheden zou hebben beslist. Minstens zijn ook die natuurelementen in de Scheldevallei, een grote groene ader in de ruime omgeving, een zeer relevant kenmerk van die omgeving.

Verder betwist de verzoekende partij dat het bestemmingsplan een kenmerk is van de op terrein waarneembare, directe omgeving, zoals bedoeld onder artikel 4.3.1 van de VCRO. Het is immers een verschil of die gronden reeds wel of niet ontwikkeld zijn als industriegebied. Uit de luchtfoto blijkt volgens de verzoekende partij dat alle direct aanpalende gronden nog niet ontwikkeld zijn als industriegebied. Het terrein bevindt zich volgens de verzoekende partij in *“een stuk open laag gelegen riviervalleigebied in gebruik [als] weilanden, deels met ruigtekruiden en als plas, waarbij er aanpalend aan het perceel van de aanvraag een weg aangelegd werd (eveneens op maaiveldniveau) en die begrensd wordt door het jaagpad langsheen de Schelde. Op een zekere afstand ten (zuid)westen liggen enkele fabrieksgebouwen van een gestopt bedrijf en op nog grotere afstand naar het noorden toe ligt een brug over de Schelde”*. Het is enkel die brug die de verwerende partij gebruikt in de motivering om voorliggende reliëfwijziging verenigbaar te achten met de goede ruimtelijke ordening, hoewel die omgeving uit veel meer bestaat dan enkel die spoorwegbrug. Alle gronden in de direct omgevende Scheldevallei zijn laag gelegen. De verzoekende partij stelt dat er weliswaar op regelmatige afstanden bruggen over de Schelde aangelegd zijn, maar dat dergelijke elementen een fysieke grens van de omgeving vormen en hoegenaamd geen referentiepunt. Het zou geenszins zo zijn dat de directe omgeving bezaaid ligt met bruggen en het daardoor redelijk zou zijn om een immense ophoging van zes meter toe te staan.

De verzoekende partij herhaalt dat de riviervallei, waar voorliggend project vergund wordt, het laagste punt van het landschap betreft en de omgeving dus bestaat uit diep/laag gelegen gronden. Net dit is volgens de verzoekende partij wellicht het meest relevante kenmerk in het licht van het aangevraagde. Het aangevraagde zou echter voor gevolg hebben dat er afbreuk wordt gedaan aan dat heel karakteristieke landschapkenmerk.

Verder zou het volgens de verzoekende partij ook niet kloppen dat er geen recreatie is langs dat deel van de Schelde. Aan beide zijden van de Schelde ligt er immers een jaagpad. De site is omgeven door fietssnelwegen en ook de fietskaart van de stad Oudenaarde toont aan dat dit een actief gebruikt fietspad is. Verder verwijst de verzoekende partij naar de digitale fietsroute om aan te tonen dat deze loopt langs het desbetreffende perceel. Volgens haar wordt er massaal gebruik gemaakt van dit jaagpad en heeft ook de provincie dit deel aangeduid als fietssnelweg. Daarenboven zouden mensen aan beide oevers geconfronteerd worden met de reliëfwijziging. De verzoekende partij wijst er nog op dat artikel 4.3.1, § 2 VCRO het gebruiksgenot beschouwt als een criterium/aandachtspunt. Artikel 1.1.4 VCRO vereist bovendien dat rekening gehouden wordt met de sociale gevolgen van een ontwikkeling. Eén van die sociale gevolgen zijn toch wel de gevolgen voor de recreanten. Het is immers hun gebruiksgenot van de laag gelegen open ruimte die de Scheldevallei biedt, dat door het aangevraagde achteruit gaat. Met hier landschapsvreemde elementen te vergunnen, wordt volgens de verzoekende partij de belevingswaarde van die Scheldevallei aangetast. Hoe natuurlijker, hoe groter de belevingswaarde van een gebied zou zijn. Een ophoging van dergelijke omvang is iets heel kunstmatig/onnatuurlijk. Daar het ook nog eens naast de Schelde komt (en niet in de periferie van de Scheldevallei), tast het volgens de verzoekende partij des te meer de eenheid van die Scheldevallei aan en worden vanuit vele hoeken rondom die vergunde reliëfwijziging de vergezichten in de Scheldevallei weer een heel stuk minder.

Het reliëf zou in dit licht één van de belevingskwaliteiten zijn en het aangevraagde zou dus wel degelijk impact hebben op het gebruiksgenot van dit landschap. De verzoekende partij stelt nog dat een van de meest determinerende factoren van een rivierlandschap, diens lage ligging betreft en net daarin wordt de Scheldevallei geraakt met de reliëfwijziging van maar liefst zes meter.

Uit dit alles concludeert de verzoekende partij dat de verwerende partij op een onzorgvuldige wijze en zeer selectief (*i.c.* één spoorwegbrug) de directe omgeving heeft betrokken om het aangevraagde aan te toetsen. Daarnaast heeft ze diverse elementen uit de toets van de goede ruimtelijke ordening achterwege gelaten, met name de criteria ruimtegebruik, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten, bodemreliëf en daarenboven gebruiksgenot.

5.

De tussenkomende partij stelt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting nog dat de “belevingswaarde van de fietser” niet op onaanvaardbare wijze wordt aangetast omwille van tijdelijke reliëfwijziging op het terrein. De tussenkomende partij vraagt zich verder af welk belang de verzoekende partij heeft bij onderhavige kritiek, aangezien deze kritiek *de facto* een “*actio popularis*” lijkt te impliceren. Het verdedigen van de belangen en belevingswaarde van de recreanten behoort volgens de tussenkomende partij niet tot het maatschappelijk doel van de verzoekende partij, waardoor deze kritiek niet op ontvankelijke wijze kan worden ingeroepen.

De tussenkomende partij houdt vast aan haar schriftelijke uiteenzetting en sluit zich voor het overige integraal aan bij het verweer van de verwerende partij in de antwoordnota. Er mag volgens haar immers niet worden voorbijgegaan aan het feit dat het terrein zich bevindt in een gebied dat bestemd is voor milieubelastende industrie. Zoals door de verwerende partij gesteld, is dit bestemmingsvoorschrift ruimtelijk bepalend voor de bestemming van het terrein en dient de aanvraag te worden beoordeeld op basis van dit uitgangspunt. Het terrein is, overeenkomstig haar planologische bestemming, volgens de tussenkomende partij geschikt voor de bouw van industriële bedrijven. In vergelijking met deze potentiële invulling heeft, zoals de verwerende partij stelt, de huidige aangevraagde tijdelijke invulling slechts een minimale ruimtelijke impact op de omgeving.

Beoordeling door de Raad

1.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting werpt de tussenkomende partij een exceptie op over het belang van de verzoekende partij bij het tweede middel wat betreft “*de belevingswaarde van de fietser*”, omdat de kritiek zou neerkomen op een *actio popularis*, namelijk het verdedigen van de belangen en belevingswaarde van de recreanten. Dergelijke belangen zouden niet behoren tot het maatschappelijk doel van de verzoekende partij.

Deze exceptie had reeds in de schriftelijke uiteenzetting opgeworpen kunnen worden en dient bijgevolg als laattijdig en derhalve als niet-ontvankelijk te worden verworpen. De Raad stelt bovendien vast dat de exceptie van de tussenkomende partij uitgaat van een verkeerd uitgangspunt. De verzoekende partij bekritiseert immers de gevolgen voor de recreant vanuit een bescherming van de landschappelijke (belevings)waarde van de riviervallei en kadert deze kritiek dus wel degelijk in haar maatschappelijk belang.

2.

Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid. Dit houdt in dat de deputatie de aanvraag opnieuw beoordeelt naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing van het college, of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten.

3.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om 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.

4.

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn. De Raad kan derhalve slechts rekening houden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk en op afdoende wijze blijken op welke met de goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de verwerende partij onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

5.

In de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij als volgt over de goede ruimtelijke ordening:

“ ...

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

De aanvraag beoogt het gebruik van het terrein voor de opslag van zand, dat ontgonnen wordt in de omgeving en dat kadert binnen de activiteiten van het bedrijf steenbakkerij

Vande Moortel, gevestigd aan de noordelijke zijde van de spoorweg. De bouwplaats zelf bevindt in het industriegebied Galgestraat, dat gelegen is zuidelijk van de spoorlijn, tussen de Galgestraat en de Schelde.

Aanvrager voorziet dat van de totale terreinoppervlakte van 11.934 m² een centrale zone van 8.565 m² ingenomen wordt door de zandtalud. Het gaat om ongeveer ¾ van het terrein dat zal benut worden voor de opslag. Langsheen de perceelsgrenzen wordt een zone van 8,5 m vrijgehouden. Uit het breedte- en lengteprofiel blijkt dat de ophoging in het ruime centrale deel 6 m bedraagt.

Het betreft hier aldus een belangrijke opslagruimte met een totaal volume zandtalud van 43.605 m³.

Echter betreft het hier een gebied bestemd voor milieubelastende industrie zodat op het terrein een zekere mate van intensief gebruik kan verwacht worden.

De gevraagde opslaghoogte is niet in die mate dat dit landschappelijk of visueel niet aanvaardbaar zou zijn. Aanvrager verwijst naar de nabij gelegen spoorwegbrug die een nagenoeg gelijkaardige hoogte kent.

Er worden voldoende ongewijzigde stroken ten opzichte van de perceelsgrenzen aangehouden.

Het betreft een voor het specifieke terrein redelijke ingreep waardoor de goede ruimtelijke ordening van deze omgeving niet geschaad wordt.

Ook het gemeentebestuur, beste kenner van de plaatselijke situatie, oordeelde dat de voorgestelde werken, mits opleggen van voorwaarden, aanvaardbaar zijn in de directe en ruimere omgeving.

De opmerking van W&Z om geen gebruik te maken van hun aanpalend terrein voor het transport wordt als voorwaarde opgenomen.

De aanvraag wordt in overeenstemming bevonden met de goede ruimtelijke ordening.

... ”

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij onder meer dat de gevraagde opslaghoogte niet in die mate is dat dit landschappelijk of visueel niet aanvaardbaar zou zijn. Zij verwijst daarbij naar de door de aanvrager aangehaalde nabij gelegen spoorwegbrug, die een nagenoeg gelijkaardige hoogte kent en het feit dat er voldoende ongewijzigde stroken ten opzichte van de perceelsgrenzen aangehouden worden.

6.

Het wordt niet betwist dat het perceel gelegen is in een zone voor milieubelastende industrie. De verwerende partij leidt hieruit af dat “*op het terrein een zekere mate van intensief gebruik kan verwacht worden*”. Nog daargelaten dat deze gevolgtrekking zeer vaag omschreven wordt in de bestreden beslissing, moet de Raad vaststellen dat het een algemene overweging betreft die niet afdoet aan de opdracht van de verwerende partij om, bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, de specifieke kenmerken van de omgeving, in aanmerking te nemen.

Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO impliceert in eerste instantie dat de vergunningverlenende overheid onderzoekt welke de noodzakelijke of relevante aandachtspunten zijn voor de concrete aanvraag en vervolgens aandacht besteedt aan elk van deze punten, rekening houdend met de in de omgeving bestaande toestand. De ‘in de omgeving bestaande toestand’ is de voor het dossier ‘relevante’ in de omgeving bestaande toestand, rekening houdende met de specifieke gegevens van het dossier en met de aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO die, voor zover noodzakelijk of relevant, voor het aangevraagde dienen onderzocht te worden.

De verzoekende partij stelt terecht dat een aantal omgevingskenmerken, zoals de laaggelegen riviervallei en de aanwezige natuurwaarden niet betrokken werden in de beoordeling. Hiermee diende de verwerende partij bij haar beoordeling inderdaad rekening te houden als relevante kenmerken van de bestaande omgeving.

De motivering van de bestreden beslissing maakt niet duidelijk hoe de aanvraag concreet aan de visuele en landschappelijke elementen getoetst werd.

7.

De omstandige argumentatie die de verwerende partij omtrent voormeld gegeven aanreikt in haar antwoordnota en die door de tussenkomenende partij bijgetreden wordt, en die motiveert waarom de tijdelijke opslag een minimale ruimtelijke impact heeft (evenwel wederom zonder de natuurlijke kenmerken van de omgeving te betrekken) en verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening kan voormeld euvel niet verhelpen, nu de motieven in de bestreden beslissing zelf moeten duidelijk maken dat met de relevante 'in de omgeving bestaande toestand' werd rekening gehouden en duidelijk moet maken waarom er al dan niet (alsnog) aan de voormelde kenmerken wordt voorbijgegaan.

8.

De verzoekende partij wijst wat betreft de visuele en landschappelijke impact van de ophoging ook op de belevingswaarde van het landschap voor de recreanten. Waar de verwerende partij de feitelijke gegevens inzake recreatief gebruik betwist door te stellen dat niemand recreëert langsheen het private industrieterrein en dat het jaagpad gelegen is aan de overzijde van de Schelde, toont de verzoekende partij in haar wederantwoordnota en de toegevoegde stukken evenwel afdoende aan dat er sprake is van recreatief gebruik in het gebied en dat de belevingswaarde voor recreanten eveneens een relevant aandachtspunt is bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

De door de verzoekende partij in het verzoekschrift aangevoerde argumentatie over de hoogte van het project en de laagte van de omgeving en de open aard van het landschap, kan bovendien gerelateerd worden aan de criteria van ruimtegebruik, de visueel-vormelijke elementen, de cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf.

9.

Waar de verzoekende partij in haar verzoekschrift nog verwijst naar artikel 1.2.1 van het DABM, het rechtszekerheidsbeginsel en het integratiebeginsel, concretiseert zij deze kritiek niet en verwijst zij louter naar haar uiteenzetting met betrekking tot het eerste middel. Het behoort evenwel tot de stelplicht van de verzoekende partij om niet alleen de geschonden regelgeving aan te duiden, maar ook aan de hand van een beredeneerde uitleg uiteen te zetten hoe de bestreden beslissing deze bepalingen en beginselen schendt. Het komt daarbij niet aan de Raad toe om zelf in de bestreden beslissing op zoek te gaan op welke wijze de verwerende partij deze bepalingen en beginselen zou schenden.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij de ingeroepen schending wat die bepaling en beginselen betreft, niet concreet maakt en niet aftoetst aan de bestreden beslissing.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv ALDINVEST is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 13 oktober 2016, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor “het regulariseren van een aanmerkelijke reliëfwijziging, door het gebruik van het terrein voor de tijdelijke opslag van Quartair zand” op een perceel gelegen te Scheldekant – Lotharingenstraat zn, 9700 Oudenaarde (Eine), met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie A, nr. 960Y.
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 4 maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 26 juni 2018 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Karin DE ROO