

**RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.**

**A R R E S T**

**nr. 126.634 van 19 december 2003  
in de zaak A. 122.387/X-11.007.**

In zake : Nicole VAN ISEGHEM,  
die woonplaats kiest bij  
Advocaat A. LUST,  
kantoor houdende te 8200 SINT-ANDRIES-BRUGGE,  
Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

het Vlaamse Gewest,  
dat woonplaats kiest bij  
Advocaat Y. FRANÇOIS,  
kantoor houdende te 8790 WAREGEM,  
Eertbruggestraat 10.

---

**D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat Nicole VAN ISEGHEM op 12 juli 2002 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van "het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van West-Vlaanderen dd. 23 mei 2002, ref. 8.00/35013/3622.3, waarbij aan het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust, een bouwvergunning wordt toegekend voor het bouwen van een beschermingsdam en de eerste fase van strandsuppletie (gedeelte tot Z + 5,5 m) met inbegrip van de zeegrintafdekking, (en van) de tweede fase van strandsuppletie (gedeelte van Z + 5,5 m tot Z + 7 m), op het strand van Oostende tussen het Casino en het Zeeheldenplein.";

Gelet op het arrest nr. 109.018 van 9 juli 2002 waarbij het verzoek tot tussenkomst van de stad Oostende in de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt ingewilligd, de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt bevolen van het besluit van 23 mei 2002 van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, ref. 8.00/35013/3622.3, waarbij aan het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust, de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend, voor het bouwen van een beschermingsdam en de eerste fase van strandsuppletie (gedeelte tot Z + 5,5 m) als

onderdeel van het "structureel herstel kustverdediging Oostende Centrum", de vordering voor het overige wordt verworpen, de uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt uitgesteld en de kosten van de tussenkomst in de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid ten laste van de tussenkomende partij worden gelegd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur Ch. BAMPS;

Gelet op de beschikking van 24 januari 2003 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 20 november 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 december 2003;

Gehoord het verslag van Staatsraad G. DEBERSAQUES;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. GOETHALS die, loco Advocaat J. LUST verschijnt voor verzoekster, en van Advocaat H. SEBREGHTS die, loco Advocaat Y. FRANÇOIS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur Ch. BAMPS;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat het bestreden besluit van 23 mei 2002 van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar aan het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust, de stedenbouwkundige vergunning verleent voor "het bouwen van een beschermingsdam en de eerste fase van strandsuppletie (gedeelte tot Z + 5,5 m)" als onderdeel van het "Structureel herstel

kustverdediging Oostende Centrum"; dat de tweede fase van strandsuppletie (gedeelte van Z + 5,5 m tot Z + 7 m), niet het voorwerp van de bestreden stedenbouwkundige vergunning blijkt uit te maken; dat het beroep in zoverre niet ontvankelijk is;

Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord meerdere ontvankelijkheidsexcepties opwerpt; dat deze zowel in het schorsingsarrest als in het auditoraatsverslag werden besproken en weerlegd; dat de verwerende partij geen laatste memorie heeft neergelegd; dat dit de Raad doet aannemen dat de verwerende partij afstand doet van haar excepties;

Overwegende dat verzoekster in een vierde middel de schending aanvoert van onder meer "het motiveringsbeginsel, ondermeer neergelegd in de art. 2 en 3 van de uitdrukkelijke formele motiveringswet van 29 juli 1991"; dat zij in de uiteenzetting van het middel onder meer betoogt wat volgt :

"De vergunningsaanvraag had alleen betrekking op het bouwen van een beschermingsdam van 400 meter lang en de eerste fase van de zandopspuiting, en niet ook op de zogenaamde 'wandelpasserelle' op die beschermingsdam, ofschoon zij volgens nr. 4 van het beschikkend gedeelte van het bestreden besluit het 'sluitstuk (is) en belangrijk rank element in het totale concept', om welke reden voorgeschreven wordt er 'na de werken' (...) ook een vergunning voor aan te vragen.

Omtrent die wandelpasserelle is heel wat te doen geweest. Verschillende kleurensimulaties ervan zijn terug te vinden achteraan het MER.

Uit de stukken blijkt dat het uiteindelijk goedgekeurd project diverse stadia heeft doorlopen.

Aanvankelijk was het de bedoeling de nieuwe beschermingsdam te laten vertrekken vanaf de bestaande zeedijk. In dit verband werd over de strekdam gesproken als over een grote 'walvis'. Toen was er ook nog geen sprake van de aanleg van een zeedijkglooïing in betonnen plateau's ter hoogte van het Zeeheldenmonument, voorwerp van een andere vergunningsaanvraag waarover nog steeds niet is beslist. Zoals weergegeven in het MER (blz. 11) ging daardoor 'de unieke grensbeleving als gevolg van het rechtstreeks contact van de zee met de dijk' verloren gaan.

Om daaraan te verhelpen is uiteindelijk beslist - zie figuur 3.1 van het MER - de beschermingsdam verder in zee in te planten, ter hoogte van het Zeeliedenmonument te voorzien in een nieuwe zeedijkglooïing waarmee de zee nog rechtstreeks in contact zal komen en, tenslotte, de dam met de zeedijk te verbinden via een soort zwevende wandelpasserelle alover een circa 100 meter lange keermuur, die moet toelaten tot 400 meter diep in zee te wandelen en aldus de zee te 'zien, maar ook (te) horen, (te) ruiken'. (blz. 218 van het MER).

Omtrent die wandelpasserelle leest men in het MER o.m. :

'Om deze redenen werd door AWZ Afdeling Waterwegen Kust beslist in het kader van het kustverdedigingsproject een bewandelbare dam in zee te bouwen en aan deze dam een grote urbanistische en architectonische meerwaarde te geven door bij het ontwerp van de dam de Vlaamse Bouwmeester en een architect in te schakelen" (blz. 49 nr. 3.1.14)'

In randnummer 3.1.18 leest men omtrent 'de stedelijke en architectonische aanpak van het project' :

'Door de nieuwe beschermingsdam kan het stedelijk landschap 'Klein Strand' maximaal worden behouden.

Voor wandelaars en bewoners is visuele impact van de nieuwe beschermingsdam zeer belangrijk. In samenwerking met de Vlaamse Bouwmeester Bob van REETH en E+W EGGENMONT bvba - architectuur & stedenbouw werd de waterbouwkundige studie vertaald naar een stedenbouwkundig en architectonisch project. Voor meer informatie hierover kan verwezen worden naar de nota 'Dam en omgeving' dd. 09/11/00 van architect Wilfried Eggermont.

De traditionele beeldelementen van onze Vlaamse Kust worden in het ontwerp van de beschermingsdam opgenomen, nl. het strandhoofd en het staketsel.

De beschermingsdam wordt als een op zichzelf staande, gave vorm op het strand gelegd. Op hetzelfde niveau als de huidige zeedijk komt op de dam een wandelpasserelle, die van ontwerp verwijst naar een staketsel.

Ter hoogte van het Zeeheldenplein zal door aanleg van de zeedijk het spel van de golven die tegen een dijk breken nog steeds zichtbaar zijn'.

Kortom (MER, nr. 11.553 op p. 218) :

'Het project omvat drie elementen die van belang zijn voor de discipline 'mens - sociaal-organisatorische aspecten' :

1. het realiseren van een nieuw strand door middel van de aanleg van een beschermingsdam, een zeegrintberm en zandsuppletie,
2. het aanleggen van een wandelpasserelle bovenop de beschermingsdam
3. het bouwen van een nieuwe dijk ter hoogte van het Zeeliedenmonument.'

Hoe belangrijk de wandelpasserelle conceptueel is, blijkt o.m. ook uit het (verpletterend negatief) advies van de Cel Monumenten en Landschappen, waarin men leest :

'De voorgestelde havendam presenteert zich nu als een druk concept. Vanaf de zijde van de nieuwe zeedijkglooiing, behelst het immers vier verschillende concepten, met verschillende profielen, verschillende afwerkingsmaterialen, enz. De overgangen tussen deze nieuwe concepten verdienen bijkomende aandacht. Bovendien zullen de keermuur en de harde overgang tussen afdekplaten en afdekelementen als een bijzondere harde ingreep in deze omgeving worden ervaren. Deze enorme massieve constructies worden lichter gemaakt door het aanbrengen van een éénvormige luchtige wandelpasserelle, die de diversiteit in constructies gedeeltelijk (vanaf hogergelegen zichtpunten) camoufleert. Gezien dit onderdeel van het totaalconcept niet weerhouden is in de aanvraag, is hiervoor geen garantie'

Die wandelpasserelle, voor de discipline mens-sociaal-organisatorisch een van de drie peilers van het project, is door het bestuur ook steeds als publicitaire blikvanger gebruikt om het publiek voor het project te winnen. Wekenlang is op de promenade een soort kijkdoos geïnstalleerd geworden waar het publiek kon kennis nemen met het gesimuleerd effect van die passerelle. Ook in de pers is er grote aandacht aan besteed.

De wandelpasserelle werd eveneens aangebracht op de plannen en de stukken die het voorwerp van het openbaar onderzoek hebben uitgemaakt.

Ofschoon de wandelpasserelle in de idee van de ontwerpers als een onlosmakelijke peiler van het gehele project is opgevat en gepromoot, heeft de aanvragende administratie ze uiteindelijk niet opgenomen in haar vergunningsaanvraag, noch in één van de beide andere aanvragen. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft daar geen graten in gezien en alvast over de afgeslankte éne aanvraag beslist, beweerdelijk omwille van de dringendheid en omdat de passerelle best het voorwerp kon uitmaken van een latere aanvraag.

Die gang van zaken is minstens vanuit tweeërlei oogpunt onwettig.

Het is uiteraard tegenstrijdig, eensdeels, te beslissen dat de wandelpasserelle het voorwerp kan uitmaken van een latere aanvraag en, anderdeels, die wandelpasserelle dan toch bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening te betrekken en dan nog wel 'als sluitstuk en belangrijk rank element in het totale concept'.

Als 'algemene beschouwing over de bezwaren' stelt de stedenbouwkundige ambtenaar op blz. 42 :

'Alles is in het werk gesteld om dit negatief punt (: droog strand) te compenseren met bijkomende architecturale en stedenbouwkundige middelen. (De reële negatieve effecten (zie ook de MER) worden zo veel als mogelijk door bijkomende constructies zoals latere wandelpasserelle in zee, nieuwe zeedijkglooing, ont koppeling van de bestaande zeedijk en de nieuwe beschermingshavendam, verholpen.)'

Bij zijn beoordeling van de goede ruimtelijke ordening stipt de ambtenaar op blz. 44 aan :

'Rekening houdend met punt 1 kan men niet ontkennen dat er één beleveniswaarde vermindert, nml. de golven tegen de dijk. Aan deze minwaarde wordt in het ontwerp tegemoet gekomen door een merkwaardig begaanbaar 'strandhoofd' (beschermingsdam). Dit 'strandhoofd' is zodanig ontworpen dat het historisch bastioncomplex wordt bewaard door het behoud van de huidige dijk. Een zwevende passerelle (die nog moet aangevraagd worden) en een vernieuwende zeedijk ter hoogte van het Zeeheldenplein vervolledigen de beleveniswaarde.

( ... )

De beschermingsdam wordt als een op zichzelf staande, gave vorm op het strand gelegd. Op hetzelfde niveau als de huidige zeedijk KOMT op de dam een wandelpasserelle, die van ontwerp verwijst naar een staketsel.'

En alsof dit nog niet volstaat, geeft de stedenbouwkundige ambtenaar nog volgende algemene conclusie mee op blz. 45 :

'Een passerelle om alles te beëindigen lijkt zinvol voor de beleveniswaarde en voor het landschappelijk-architecturaal geheel'.

Van een belangrijk onderdeel van een totaalproject zeggen dat best het voorwerp van een latere aanvraag kan uitmaken, waarvan de afloop uiteraard nog totaal onzeker en hypothetisch is, maar dan toch dat onderdeel bij zijn beoordeling van de bezwaarschriften en de goede ruimtelijke ordening betrekken alsof het er toch reeds deel van uitmaakt of er toch met zekerheid 'komt', kan natuurlijk niet. Feiten bij zijn beoordeling betrekken die er niet zijn, en waarvan niemand met zekerheid weet of die er ooit zullen komen, is bouwen op drijfzand en vooruitlopen op het onderzoek van de desbetreffende aanvraag die blijkens nr. 4 van het beschikkend gedeelte 'na de werken' (...) moet ingediend worden. Zulke beslissing mist kennelijk de rechtens vereiste feitelijke grondslag.";

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat de wandelpasserelle inderdaad als een belangrijk gegeven van het project wordt beschouwd, in het bijzonder als compenserende maatregel, maar dat niets belet dat het project in fases wordt aangevraagd en gerealiseerd en dat in de diverse vergunningen voorwaarden worden gesteld om de realisatie van het totaalproject te garanderen, dat de aanvraag van de wandelpasserelle als voorwaarde van de vergunning wordt opgelegd, met name waar wordt gesteld : "de wandelpasserelle moet na de werken worden aangevraagd", dat de realisatie van dit wezenlijk

bestanddeel dus geenszins onzeker en louter hypothetisch is, maar een verplichting, dat de wandelpasserelle bovendien "weinig of niets te maken (heeft) met de beoordeling van de goede plaatselijke ordening", dat "de diverse overheden (...) het er over eens (zijn) dat ze er moet komen om de belevingswaarde te behouden, doch niet zozeer om de goede plaatselijke ruimtelijke ordening te waarborgen";

Overwegende dat verzoekster in de memorie van wederantwoord in essentie niets toevoegt aan het middel;

Overwegende dat de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die 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;

Overwegende dat in het bestreden besluit onder "VI. Openbaar onderzoek", onder meer het volgende wordt gesteld :

"3. Evaluatie van de bezwaren:

(...)

4 (...) De unieke grensbeleving als gevolg van het rechtstreekse contact met de zee zal verdwijnen en zal in zekere mate worden gecompenseerd door de aanleg van een wandelpasserelle op de beschermingsdam. Ter hoogte van het Zeeheldenplein blijft dit grensbeleven wel bestaan.

(...)

22. Er is inderdaad sprake van een constructie op het einde van de beschermingsdam, maar zoals de loopbrug als (lees : is ?) deze constructie geen element van de onderhavige aanvraag.

Voor de eventuele realisatie van een dergelijke constructie op het damhoofd zal een afzonderlijke aanvraag om stedenbouwkundige vergunning moeten ingediend worden, die eveneens aan een openbaar onderzoek zal moeten onderworpen worden. Dit bezwaar is voorbarig.

(...)

24. Aan dit bezwaar werd reeds enigszins tegemoet gekomen door het voorzien boven op de beschermingsdam van een wandelpasserelle waar de unieke ervaring van het beuken van de zee tegen een constructie opnieuw zal kunnen beleefd worden.

(...)

4. Algemene beschouwingen over de bezwaren.

(...)

Alles is in het werk gesteld om dit negatief punt (: droog strand) te compenseren met bijkomende architecturale en stedenbouwkundige middelen (De reële negatieve effecten (zie ook de MER) worden zo veel als mogelijk door bijkomende constructies zoals latere wandelpasserelle in zee, nieuwe

zeedijkglooiing, ontkoppeling van de bestaande zeedijk en de nieuwe beschermingsdam, verholpen;

dat onder "X. Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening" onder meer wordt gesteld :

"1. De beschermingswerken zijn nodig.  
Hierover is reeds voldoende bewijs geleverd.  
(...)

3. Zijn ze stedenbouwkundig vergunbaar? Passen de aanvragen in een duurzame stedenbouw en heeft het architecturale kwaliteiten ?

Rekening houdend met punt 1 kan men niet ontkennen dat er één beleveniswaarde vermindert, nml. de golven tegen de dijk.

Aan deze minwaarde wordt in het ontwerp tegemoet gekomen door een merkwaardig begaanbaar 'strandhoofd' (beschermingsdam). Dit 'strandhoofd' is zodanig ontworpen dat het historisch bastioncomplex wordt bewaard door het behoud van de huidige dijk. Een zwevende passerelle (die nog moet aangevraagd worden) en een vernieuwende zeedijk ter hoogte van het Zeeheldenplein vervolledigen de beleveniswaarde.

(...)

De beschermingsdam wordt als een op zichzelf staande, gave vorm op het strand gelegd. Op hetzelfde niveau als de huidige zeedijk komt op de dam een wandelpasserelle, die van ontwerp verwijst naar een staketsel.

(...)"

dat als 'XI. Algemene conclusie' wordt gesteld :

"De werken zijn noodzakelijk.

Aan het project zijn alle mogelijke voorzieningen getroffen om het ene negatieve punt te compenseren met fijne, juist gedoseerde elementen en vormen.

Een passerelle om alles te beëindigen lijkt zinvol voor de beleveniswaarde en voor het landschappelijk-architecturaal geheel.

(...)"

dat de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar de gevraagde stedenbouwkundige vergunning heeft verleend, onder de verplichting voor de aanvrager :

"(...)

4. De wandelpasserelle moet na de werken worden aangevraagd.  
(als sluitstuk en belangrijk rank element in het totale concept)";

Overwegende dat uit het vorenstaande blijkt dat de bouw van een wandelpasserelle op de "beschermingsdam" als een wezenlijk element in de beoordeling van de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning werd betrokken, en dit niet alleen wat de beoordeling betreft van de bezwaarschriften maar ook wat de beoordeling betreft van de verenigbaarheid van de aangevraagde werken en handelingen met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening; dat bedoelde wandelpasserelle evenwel nog niet blijkt te zijn vergund, en evenmin het voorwerp

blijkt uit te maken van de bestreden stedenbouwkundige vergunning; dat door in deze omstandigheden de weliswaar beoogde, maar nog niet vergunde wandelpasserelle als een vaststaand gegeven te betrekken bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag, de bestreden stedenbouwkundige vergunning niet alleen blijkt te zijn gesteund op in feite niet vaststaande en onduidelijke gegevens -over de beoogde wandelpasserelle zijn geen concrete gegevens voorhanden- maar ook vooruit blijkt te lopen op het onderzoek van en de beslissing over een "na de werken" nog in te dienen aanvraag voor de bouw van zodanige passerelle; dat een op het "strandhoofd" aan te leggen wandelpasserelle dan ook niet bij de beoordeling van de aanvraag kan worden betrokken; dat het verweer in de memorie van antwoord niet overtuigt; dat het middel in de aangegeven mate gegrond is,

## **B E S L U I T :**

### **Artikel 1.**

Vernietigd wordt het besluit van 23 mei 2002 van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar, ref. 8.00/35013/3622.3, waarbij aan het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust, de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend, voor het bouwen van een beschermingsdam en de eerste fase van strandsuppletie (gedeelte tot Z + 5,5 m) als onderdeel van het "structureel herstel kustverdediging Oostende Centrum".

### **Artikel 2.**

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

### **Artikel 3.**

De kosten van de vordering tot schorsing en de vordering tot nietigverklaring, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negentien december 2003, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH. J. BOVIN,

wnd. kamervoorzitter, staatsraad,

|       |                 |             |
|-------|-----------------|-------------|
|       | G. DEBERSAQUES, | staatsraad, |
|       | C. ADAMS,       | staatsraad, |
| Mevr. | A. TRUYENS,     | griffier.   |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**A. TRUYENS.**

**J. BOVIN.**