

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 208.423 van 26 oktober 2010
in de zaak A. 189.840/X-13.908.**

In zake : de n.v. ARGEX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Eva Pauwels
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Broederminstraat 9
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johan Claes
 kantoor houdend te 2550 KONTICH
 Mechelsesteenweg 160
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 september 2008, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 25 juli 2008 van de Vlaamse minister van
Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende, eensdeels, de
inwilliging van het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar
tegen het besluit van 17 januari 2008 van de deputatie van de provincieraad van
Antwerpen waarbij de vergunning voorwaardelijk wordt verleend voor het
heraanvullen met grond van de bestaande kleigroeve te Zwijndrecht,
Kruibeeksesteenweg 227, kadastraal bekend sectie C, nrs. 100/h/2 en 100/w/2, en
anderdeels, de vernietiging van de voormelde voorwaardelijke vergunning.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marc Van Passel, die loco advocaat Eva Pauwels verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Anneleen Claes, die loco advocaat Johan Claes verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 2 april 2007 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwijndrecht een aanvraag in tot het bekomen van een

stedenbouwkundige vergunning voor “de heraanvulling met grond van de bestaande groeve”, gelegen aan de Kruibeeksesteenweg 227 te Burcht (Zwijndrecht), op percelen kadastraal bekend sectie C, nrs. 100/h/2 en 100/w/2.

De betrokken groeve is deels gelegen in de provincie Antwerpen op het grondgebied van de gemeente Zwijndrecht en deels in de provincie Oost-Vlaanderen op het grondgebied van de gemeente Kruibeke.

De voormelde aanvraag heeft enkel betrekking op het deel van de groeve dat gelegen is op het grondgebied van de gemeente Zwijndrecht.

3.2. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen is de betrokken groeve gelegen in natuurgebied.

De groeve is tevens gelegen binnen het gebied van het bij ministerieel besluit van 9 februari 2000 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg (hierna: BPA) “Kasteleynhoek” van de gemeente Zwijndrecht en wordt door dit bijzonder plan van aanleg deels bestemd als ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied en deels als natuurgebied.

De stedenbouwkundige voorschriften van het voormelde BPA bepalen het volgende:

“Artikel 1 Ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied

Het ontginningsgebied is bestemd voor kleiwinning.

Langs het Fort van Kruibeke dient een strook met een breedte van 15 m gevrijwaard van ontginning.

De ontginningsdiepte van de klei bedraagt – 24 meter. (hoogtemaat volgens tweede algemene waterpassing)

De helling van het talud van de kleigroeve bedraagt 8/4 (25 à 26 graden).

De nabestemming van de kleigroeve is natuurgebied (cfr. art. 4 natuurgebied)”.
en

“Artikel 4 Natuurgebied

1. Bestemming

Natuurgebied. Deze zone wordt voorzien voor natuurbehoud en natuurontwikkeling in combinatie met waterberging voor drinkwatervoorziening en zachte vormen van recreatie (zoals bv. wandelen).

Toegangswegen van het industriegebied langs de Kruibeeksesteenweg naar het ontginningsgebied zijn toegelaten.

Natuurbehoud en natuurontwikkeling op basis van een door de gemeenteraad goedgekeurd beheersplan, dat voorafgaand voor advies is voor te leggen aan de afdeling Natuur van Aminal.

De ontgonnen kleiputten zijn te behouden en mogen noch gedeeltelijk, noch volledig volgestort worden.

2. Bebouwing

Geen bebouwing toegelaten met uitzondering van transportbanden voor klei en pijpleidingen voor watertransport.

Het in het natuurgebied gelegen magazijn is af te breken binnen een termijn van 3 jaar na de goedkeuring van het BPA door de Vlaamse Regering”.

3.3. In de bij de voormelde aanvraag gevoegde “beschrijvende nota” wordt het “feitelijke uitzicht en toestand van de plaats” beschreven als een “bestaande kleigroeve (...) nog in uitbating” en wordt inzake “de overeenstemming en de verenigbaarheid van de aanvraag met de wettelijke en ruimtelijke context en de integratie van de geplande werken in de omgeving” het volgende gesteld: “De nabestemming van het terrein is natuur. Hierbij wordt verwezen naar het natuurinrichtingsplan van Aeolus”.

Blijkens het bij de aanvraag horende bouwplan wordt de bestaande kleigroeve tot de hoogte van het maaiveld opgevuld.

3.4. Bij besluit van 19 juni 2007 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwijndrecht de gevraagde vergunning.

In deze weigeringsbeslissing wordt onder meer het volgende overwogen:

“Dat een inrichting van het gebied naar de functie natuur volgens art. 4 slechts kan gebeuren na goedkeuring van een beheersplan door de gemeenteraad,

Dat er evenwel nog geen enkel plan is voorgelegd, laat staan goedgekeurd door de gemeenteraad,

Overwegende dat er een essentieel verschil bestaat tussen een natuurinrichtingsplan met als doel de gedeeltelijke opvulling van de put en een beheersplan zoals in de verantwoordingsnota van het B.P.A. wordt vermeld,

Overwegende dat het plan Aeolus waarvan sprake een GEDEELTELIJKE opvulling van de put voorziet, waarin waterrijke zones van 50 tot 400 cm. diepte voorkomen,

Dat de snedes van de aanvullingen daaraan helemaal niet voldoen,

Dat deze aanvraag het over de volledige oppervlakte vullen van de put tot de omliggende grondslag voorziet,
Dat net dat plan Aeolus wordt aangehaald als argument waarom wel aan de bepalingen van het gewestplan en het B.P.A. wordt voldaan, doch dat de aanvraag op essentiële kenmerken afwijkt van dit plan Aeolus”.

3.5. Tegen de voormelde weigeringsbeslissing stelt de verzoekende partij beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Antwerpen. In het beroepschrift wordt de deputatie onder meer verzocht “het natuurinrichtingsplan (als onderdeel van het aanvraagdossier) van ARGEX NV te aanvaarden”.

3.6. Op 17 januari 2008 willigt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep van de verzoekende partij in en wordt de gevraagde vergunning verleend “overeenkomstig de voorgebrachte plannen, op voorwaarde dat de werken worden uitgevoerd overeenkomstig het natuurinrichtingsplan van Aeolus van januari 2006, zoals bijgevoegd”.

In deze beslissing wordt onder meer het volgende overwogen:

“Er kan dus geconcludeerd worden dat het opportuun is dat er eerst een goedgekeurd natuurrichtplan dient te zijn (of een ander document dat door de vergunningverlenende overheid als toetskader wordt gebruikt en waarmee de adviesinstanties ook akkoord kunnen gaan) op basis waarvan dan vervolgens een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend waarin de voorwaarde kan worden opgenomen dat dit plan moet worden nageleefd.

Het dossier bevat geen goedgekeurd natuurrichtplan maar wel een studie die reeds eerder door het agentschap voor Natuur en Bos was goedgekeurd, nl op 9 maart 2006.

Naar aanleiding van het thans voorliggend beroep werd opnieuw advies aan het agentschap voor Natuur en Bos gevraagd. Deze brachten op 9 januari 2008 een ongunstig advies uit over de bouwplannen maar zij konden wel een gunstig advies geven indien het natuurinrichtingsplan van Aeolus als voorwaarde aan de vergunning zou gehecht worden.

Momenteel bestaat er dus een natuurstudie die aanvaard is door het agentschap Natuur en Bos. Deze werd echter niet aanvaard door de gemeenteraad van Zwijndrecht. De reden van niet aanvaarding betreft de niet overeenstemming van de aanvraag (het opvullen van de kleiput) met het BPA.

Zoals eerder vermeld, heeft het van kracht zijnde BPA volgende doelstellingen:

- de nabestemming natuur moet worden gerealiseerd
- er moet een natuurrichtplan voorhanden zijn
- normaliter kunnen geen opvullingen gebeuren tenzij dit op vlaams niveau anders wordt bepaald.

De minister van leefmilieu én de deputatie hebben zich naar aanleiding van de milieuvergunning akkoord verklaard met het (gedeeltelijk) opvullen van kleiput én dit in overeenstemming bevonden met het BPA.

Bovendien dient opgemerkt dat uit het advies van het agentschap natuur blijkt dat de huidige inrichting van de groeve een optimale natuurinrichting onmogelijk maakt. De opvulling volgens de nota zou dit wel mogelijk maken.

De overeenstemming van de aanvraag met het BPA blijkt uit beide beslissingen op voorwaarde dat dit gebeurt volgens het plan van Aeolus”.

3.7. Op 12 maart 2008 stelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beroep in bij de Vlaamse minister, bevoegd voor Ruimtelijke Ordening tegen de voormelde beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

3.8. Bij het bestreden besluit van 25 juli 2008 willigt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in en wordt het voormelde besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen vernietigd.

Dit besluit is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de groeve deels gelegen is in de provincie Antwerpen op het grondgebied van de gemeente Zwijndrecht en deels gelegen is in de provincie Oost-Vlaanderen op het grondgebied van de gemeente Kruibeke; dat onderhavig beroep enkel betrekking heeft op het deel van de groeve dat gelegen is op het grondgebied van de gemeente Zwijndrecht; dat de vroegere groeve volgens het gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, gelegen is in een natuurgebied; dat overeenkomstig artikel 13 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen de natuurgebieden, die de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden omvatten, bestemd zijn voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu; dat in die gebieden enkel jagers- en vissershutten mogen worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk;

Overwegende dat de betrokken gronden tevens gelegen zijn binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg ‘Kasteleynhoek’, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 9 februari 2000; dat de grondbestemming van de percelen volgens dat gemeentelijk ordeningsplan vastligt in de volgende artikelen:

- Artikel 1: Ontginningsgebied met nabestemming natuurgebied: Het ontginningsgebied is bestemd voor kleiwinning. Langs het Fort van Kruibeke dient een strook met een breedte van 15 meter

ge vrijwaard van ontginning. De ontginningsdiepte van de klei bedraagt -24 meter TWA. De helling van het talud van de kleigroeve bedraagt 8/4 (25° à 26°). De nabestemming van de kleigroeve is natuurgebied (cfr. Artikel 4 natuurgebied);

- Artikel 4: Natuurgebied:

Deze zone wordt voorzien voor natuurbehoud en natuurontwikkeling in combinatie met waterberging voor drinkwatervoorziening en zachte vormen van recreatie (zoals bv. wandelen). Toegangswegen van het industriegebied langs de Kruibeeksesteenweg naar het ontginningsgebied zijn toegelaten. Natuurbehoud en natuurontwikkeling op basis van een door de gemeenteraad goedgekeurd beheersplan, dat voorafgaand voor advies is voor te leggen aan de afdeling Natuur van Aminal.

De ontgonnen kleiputten zijn te behouden en mogen noch gedeeltelijk, noch volledig volgestort worden;

Overwegende dat het initiële ontwerp met betrekking tot het deel van de groeve dat gelegen is op het grondgebied van de gemeente Zwijndrecht een totale heropvulling - tot het bestaande maaiveld - aangeeft; dat tijdens de beroepsprocedure bij de deputatie van de provincie Antwerpen een aanpassing in de uitvoering werd opgelegd, in die zin dat de opvulling slechts mag gebeuren overeenkomstig het natuurinrichtingsplan van Aeolus van januari 2006, zoals gevoegd bij dat besluit; dat kwestieus natuurinrichtingsplan Aeolus een studie (conceptplan) is die de invulling beschrijft van de nabestemming van de kleigroeve nv Argex, zowel voor het grondgebied Zwijndrecht als voor het grondgebied Kruibeke;

Overwegende dat de deputatie voorbijgaat aan de restrictieve bepaling in het hoger vermelde artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften, waar gesteld wordt dat de kleiputten te behouden zijn en noch geheel noch gedeeltelijk mogen volgestort worden; dat de deputatie van de provincie Antwerpen bovendien stelt dat zij reeds de milieuvergunning heeft afgeleverd onder een voorwaarde die afhankelijk is van een beslissing van een derde (milieuvergunning) en dat bijgevolg de overeenstemming met het bijzonder plan van aanleg niet meer in vraag wordt gesteld;

Overwegende dat bij de vergunning van de deputatie geen uitvoeringsplannen zijn gevoegd die exacte aanduidingen bevatten van de toegestane opvullingen; dat deze vaststelling alleen reeds laat besluiten dat vooreerst de aanvrager niet weet op welke wijze de vergunning kan worden geconcretiseerd én dat dus ook de toezichthoudende overheid niet kan vaststellen of de vergunning op de vereiste/gepaste wijze wordt uitgevoerd;

Overwegende dat de voorschriften zoals momenteel van toepassing binnen het kader van het bijzonder plan van aanleg er op gericht zijn dat de kleiputten worden omgevormd tot natuurgebied; dat de studie van Aeolus waarop de deputatie van de provincie Antwerpen zich baseert om alsnog de stedenbouwkundige vergunning toe te kennen, binnen de procedure van beroep bij de deputatie ingebracht als nieuw dossiergegeven, geen tegenstelbare/bindende waarde bezit en trouwens niet werd aanvaard door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwijndrecht omwille van de strijdigheid met de vigerende voorschriften van het gemeentelijk ordeningsplan; dat bovendien dergelijke aanpassing van de dossiergegevens als een essentiële wijziging van de aanvraag is aan te

merken, hetgeen volgens de gevestigde rechtspraak van de Raad van State niet is toegelaten tijdens de beroepsprocedure;

Overwegende dat de beoogde opvullingen van deze groeve, ongeacht in welke mate van uitvoering, rechtstreeks in strijd komen met de bindende, verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het bijzonder plan van aanleg ‘Kasteleynhoek’; dat om deze reden de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning dient geweigerd te worden; dat het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar wordt ingewilligd”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Enig middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partij put een enig middel uit “de schending van artikel 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 en de schending van artikel 17.6.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (meermaals gewijzigd) juncto de exceptie van illegaliteit op grond van artikel 159 Grondwet (en) van artikel 4, laatste zin van de stedenbouwkundige voorschriften van het bijzonder plan van aanleg ‘Kasteleynhoek’, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 9 februari 2000, wegens schending van artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996”.

In dit middel levert de verzoekende partij kritiek op de overweging van het bestreden besluit waarin gesteld wordt dat de beoogde opvulling in strijd is met artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bijzonder plan van aanleg “Kasteleynhoek”. De verzoekende partij voert aan dat dit stedenbouwkundig voorschrift “onwettig strijdig is met, dan wel afwijkt van de bestemming natuurgebied zoals voorzien in het gewestplan Antwerpen en bovendien zelfs intern tegenstrijdig is met de in het BPA zelf voorziene nabestemming natuurgebied”, nu “het Agentschap voor Natuur en Bos onmiskenbaar en expliciet geoordeeld heeft dat de bestemming natuur enkel gerealiseerd kan worden door een gedeeltelijke heropvulling van de groeve” en de betrokken bepaling uit het bijzonder plan van aanleg geen enkele gedeeltelijke

heropvulling toelaat. De verzoekende partij betoogt dat de laatste zin van artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften waarin bepaald wordt dat de kleiputten noch geheel noch gedeeltelijk mogen opgevuld worden, op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing dient te worden gelaten en aldus niet kan gelden als wettig weigeringsmotief om de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Beoordeling

4.2.1. Het enig middel is enkel gericht tegen de volgende overweging uit het bestreden besluit:

“Overwegende dat de beoogde opvullingen van deze groeve, ongeacht in welke mate van uitvoering, rechtstreeks in strijd komen met de bindende, verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het bijzonder plan van aanleg ‘Kasteleynhoek’; dat om deze reden de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning dient geweigerd te worden; dat het beroep van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar wordt ingewilligd”.

4.2.2. Het bestreden besluit bevat evenwel nog twee andere weigeringsmotieven, meer bepaald:

“Overwegende dat bij de vergunning van de deputatie geen uitvoeringsplannen zijn gevoegd die exacte aanduidingen bevatten van de toegestane opvullingen; dat deze vaststelling alleen reeds laat besluiten dat vooreerst de aanvrager niet weet op welke wijze de vergunning kan worden geconcretiseerd én dat dus ook de toezichthoudende overheid niet kan vaststellen of de vergunning op de vereiste/gepaste wijze wordt uitgevoerd;

Overwegende dat de voorschriften zoals momenteel van toepassing binnen het kader van het bijzonder plan van aanleg er op gericht zijn dat de kleiputten worden omgevormd tot natuurgebied; dat de studie van Aeolus waarop de deputatie van de provincie Antwerpen zich baseert om alsnog de stedenbouwkundige vergunning toe te kennen, binnen de procedure van beroep bij de deputatie ingebracht als nieuw dossiergegevens, geen tegenstelbare/bindende waarde bezit en trouwens niet werd aanvaard door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwijndrecht omwille van de strijdigheid met de vigerende voorschriften van het gemeentelijk ordeningsplan; dat bovendien dergelijke aanpassing van de dossiergegevens als een essentiële wijziging van de aanvraag is aan te merken, hetgeen volgens de gevestigde rechtspraak van de Raad van State niet is toegelaten tijdens de beroepsprocedure”.

Vermits deze weigeringsmotieven op zich volstaan om de bestreden beslissing te dragen, kan de eventuele gegrondheid van het enig middel van de verzoekende partij, enkel gericht tegen een bijkomend weigeringsmotief, niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden. In zoverre de verzoekende partij in haar laatste memorie alsnog kritiek formuleert op de andere weigeringsmotieven door te stellen dat er geen sprake was van een essentiële wijziging in graad van beroep, geeft zij op laattijdige en derhalve onontvankelijk wijze een nieuwe grondslag aan het middel.

Het enig middel is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventwintig oktober 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens