RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER

A R R E S T

nr. 251.279 van 16 juli 2021
in de zaak A. 234.078/X-17.963

In zake: 1. Werner DE LANNOY
2. Patrick LE JEUNE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandevoordestraat 444/b1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD BLANKENBERGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Fernand Decancq
kantoor houdend te 8370 Blankenberge
Schaapstraat 53b
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 13 juli 2021, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Blankenberge van 18 juni 2021 waarbij aan de vof Van Reken - Venekamp de domeinconcessie wordt verleend om op het Vuurtorenplein een reuzenrad te plaatsen gedurende de zomerseizoenen van 2021, 2022 en 2023, telkens voor minder dan 120 dagen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 juli 2021, om 10.00 uur.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn Van Hulle, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Benjamin d'Hollander, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. Verzoekers zijn eigenaars van meerdere appartementen in het appartementsgebouw aan de Felicien Ropshelling, 2 te Blankenberge (hierna: verzoekers' appartementsgebouw). Tegenover verzoekers' appartementsgebouw bevindt zich het Vuurtorenplein, met daarachter de Blankenbergesevaart die de jachthaven ontsluit.

Aan de andere zijde van de Blankenbergesevaart, op in vogelvlucht ongeveer 150 meter van verzoekers' appartementsgebouw, ligt langs de Wenduinsesteenweg en de Blankenbergsesteenweg een duinengordel die opgenomen is in het habitatrichtlijngebied "Duingebieden inclusief IJzermonding en Zwin" en in het gebied "De Middenkust" van het Vlaams Ecologisch Netwerk en het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (hierna: de beschermde duinengordel).

Landinwaarts, op in vogelvlucht ongeveer 600 meter van verzoekers' appartementsgebouw, ligt het habitatrichtlijngebied "Polders" (hierna: de beschermde polder).

4. Het centrale deel van het Vuurtorenplein is krachtens het bij ministerieel besluit van 23 juni 2004 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg van de stad Blankenberge nr. 18 'Havenkwartier' (hierna: het BPA) gelegen in een – lichtgroen ingekleurde – zone 7 voor onder meer "jachthavengebonden activiteiten", waarvoor volgend voorschrift geldt:

> "In deze zone omvat de term 'jachthavengebonden activiteiten':
> - culturele en toeristische activiteiten […]
> - horeca […]
> - jachthavengebonden infrastructuren."

5. Op 9 juni 2021 stuurt de eerste verzoeker een brief aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Blankenberge waarin hij stelt via de pers kennis te hebben gekregen van de voorgenomen verlening van een domeinconcessie voor de plaatsing van een reuzenrad op het centrale deel van het Vuurtorenplein (hierna: eerste verzoekers klachtenbrief).

In eerste verzoekers klachtenbrief wordt er op gewezen dat artikel 1.4 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 'tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is' (hierna: het vrijstellingsbesluit) bepaalt dat dit besluit slechts van toepassing is voor zover de handelingen niet strijdig zijn met de voorschriften van een bijzonder plan van aanleg. Volgens eerste verzoeker kan echter uit artikel 8 van het BPA worden afgeleid dat op het openbaar domein enkel veeleer kleinschalige constructies voor openbare nutsvoorzieningen gebouwd kunnen worden. Eerste verzoeker vervolgt dat een reuzenrad – dat noch kleinschalig noch een openbaar nut heeft – hier bezwaarlijk kan worden onder begrepen. Eerste verzoekers klachtenbrief concludeert dat er voor het installeren van het reuzenrad een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig is.

6.1. Met het bestreden besluit verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Blankenberge aan de vof Van Reken - Venekamp de

domeinconcessie om op het centrale deel van het Vuurtorenplein een reuzenrad te plaatsen gedurende de zomerseizoenen van 2021, 2022 en 2023, telkens voor minder dan 120 dagen.

6.2. In het bestreden besluit wordt het volgende overwogen:

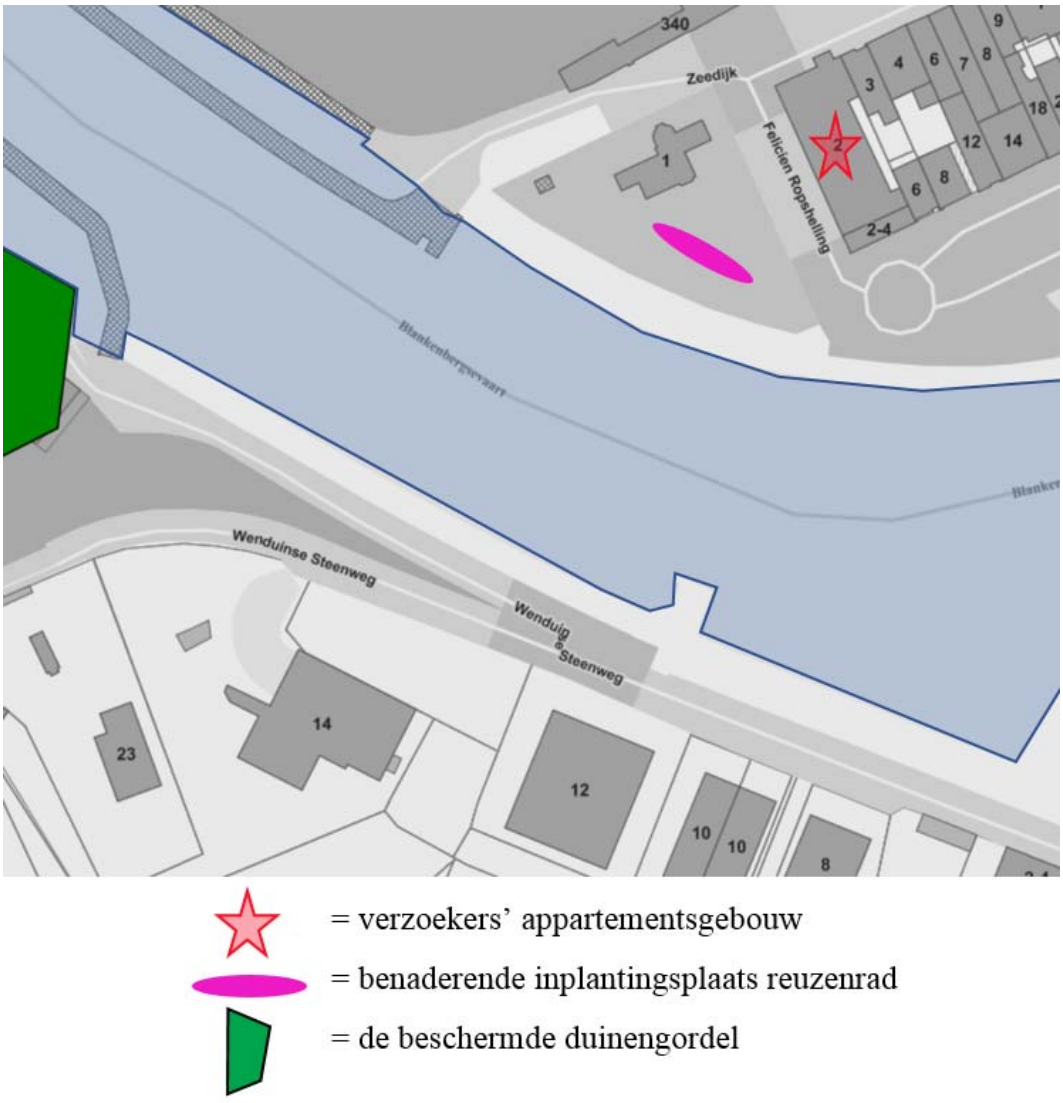
> "Bevoegdheid, wetten en reglementen
> […]
> De voorschriften van het BPA 18/1 Havenkwartier, goedgekeurd bij M.B. dd. 23/06/2004, waarbij het Vuurtorenplein ingekleurd is als zone 7 bestemd voor parking, wegenis, groen en jachthavengebonden activiteiten, zijnde culturele en toeristische activiteiten, horeca of jachthavengebonden infrastructuren.
> Het besluit van de Vlaamse regering dd. 16/07/2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is.
> Het voortoets rapport dd. 16/06/2021.
> Het advies dd. 17/06/2021 van dhr. John Van Gompel, conservator natuurreservaat de Fonteintjes en conservator natuurreservaat Uitkerkse Polder.
> […]
> Teneinde zeker te zijn dat geen omgevingsvergunning nodig is, werd ook een voortoets doorgevoerd om na te gaan of een passende beoordeling noodzakelijk zou kunnen zijn.
> Uit het voortoets rapport dd. 16/06/2021 blijkt dat er geen risico bestaat op een meetbare en aantoonbare aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone (SBZ) voor wat betreft de effectengroepen direct ruimtebeslag, eutrofiëring via lucht, verzuring via lucht en wijzigingen grondwaterstand, hetgeen ook evident kan worden verwacht. Voor andere mogelijke effecten of verstoringen werd bijkomend advies ingewonnen en werd een risico-inschatting gemaakt. Het reuzenrad bevindt zich te ver van de aanpalende SBZ-gebieden om enige risico op betekenisvolle effecten te genereren. In tegenstelling tot wat in een ontvangen klacht staat te lezen, is er dus bijvoorbeeld ook geen risico dat het licht van het reuzenrad de diersoorten in de SBZ-gebieden in de omgeving zou kunnen verstoren. De afstand is te groot en in de dichtstbijzijnde duinengordel die als SBZ-gebied is beschermd, zitten overigens geen vleermuizen.
> Een passende beoordeling is dus niet noodzakelijk.
> […]
> Besluit
> […]
> Artikel 4
> De concessie reuzenrad wordt gegund aan VOF VAN REKEN —VENEKAMP […], voor de duur ingaande op 18/06/2021 om van rechtswege te eindigen op 15/10/2023, mits […] naleving van de bepalingen van het lastenboek […] en inachtneming van de opmerkingen

en voorwaarden vermeld in het verslag van de beoordelingscommissie […], met in het bijzonder:
[…]
- Conform artikel 14.3.2. van het lastenboek is het uiterste sluitingsuur bepaald op 22.00 u.
- Voor 2021 start de exploitatie op 01/07/2021 en eindigt ten vroegste op 30/09/2021 (minstens 3 maanden exploitatie) en ten laatste op 15/10/2021.
  Voor de volgende 2 zomerseizoenen is een juiste planning op te maken en voor te leggen voor akkoord.

[…]
- De nodige maatregelen moeten genomen worden om lichthinder te vermijden :
  - Het gebruik en de intensiteit van lichtbronnen in open lucht is beperkt tot de noodwendigheden inzake uitbating en veiligheid. De verlichting is dermate geconcipieerd dat niet-functionele lichtoverdracht naar de omgeving maximaal wordt beperkt.
    […]
  - Alle verlichting moet gedoofd worden tegen uiterlijk 22.15 u.

[…].”

7. Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit de basiskaart van de website geopunt.be, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



IV. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

8. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Ernst van de aangevoerde middelen

Uiteenzetting van de middelen

9.1.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel 4.3.1, § 1, a), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 1.4 en 1.5 van het vrijstellingsbesluit, van het BPA, van artikel 36*ter*, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' (hierna: het natuurdecreet) en van artikel 5, 1°, van het decreet van 25 april 2014 'betreffende de omgevingsvergunning', evenals uit de schending van "de formele motiveringswet en de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid het materiele motiveringsbeginsel en [het] zorgvuldigheidbeginsel".

9.1.2. Het tweede middel is genomen uit de schending van de artikelen 16, §§ 1 en 2, 26*bis* en "36 § 3" van het natuurdecreet, evenals uit de schending van "de beginselen van behoorlijk bestuur in het bijzonder van de materiële motivering en het zorgvuldigheidsbeginsel".

9.2.1. Volgens verzoekers schendt het bestreden besluit de aangevoerde rechtsregels doordat er in geoordeeld is dat er geen omgevingsvergunning nodig is en doordat er voorafgaand aan het bestreden besluit noch een passende beoordeling noch een (verscherpte) natuurtoets is uitgevoerd.

9.2.2. Verzoekers lichten in het *eerste middelonderdeel van het eerste middel* toe dat artikel 1.4 van het vrijstellingsbesluit bepaalt dat dit besluit slechts van toepassing is voor zover de handelingen niet strijdig zijn met de voorschriften van een bijzonder plan van aanleg. In het onderhavige geval is het oprichten van een reuzenrad evenwel strijdig met het BPA. Verzoekers herhalen de hiervoor (randnr. 5) weergegeven kritiek uit eerste verzoekers klachtenbrief. Zij voegen er aan toe dat krachtens het BPA het Vuurtorenplein bestemd is voor "jachthavengebonden activiteiten", waarin "culturele en toeristische activiteiten" begrepen zijn. Volgens verzoekers kan niet worden aangenomen dat het plaatsen en de exploitatie van het reuzenrad conform zijn met de bestemming "toeristische activiteiten". Er dient immers een onderscheid te worden gemaakt tussen "activiteiten" en bouwwerken. Bouwwerken op het openbaar domein dienen

beperkt in omvang en utilitair te zijn. “Activiteiten” daarentegen wijzen niet op bouwwerken, maar op een actief en dynamisch gebeuren van voorbijgaande aard, zoals stoeten, optredens en strandspelen. Hoe dan ook dient vastgesteld te worden dat de verwerende partij niet formeel gemotiveerd heeft dat de met de concessie beoogde installatie bestaanbaar zou zijn met de toepassing van het geldende BPA, waardoor niet aan de formelemotiveringswet is voldaan.

9.2.3. Vervolgens wijzen verzoekers er in het *tweede middelonderdeel van het eerste middel* op dat artikel 1.5 van het vrijstellingsbesluit bepaalt dat dit besluit niet van toepassing is op handelingen waarvoor een passende beoordeling moet worden opgemaakt. Verzoekers benadrukken dat de inplantingsplaats van het reuzenrad gelegen is op geringe afstanden van de beschermde duinengordel en van de beschermde polder. Ter beoordeling van de mogelijke noodzaak van een passende beoordeling heeft de verwerende partij een zogenaamde “voortoets” gedaan. Hiermee erkent zij onmiddellijk de noodzaak van deze beoordeling. De verwerende partij diende zeker te letten op de uitstoot van de noodgroep (op diesel) voor de aandrijving van het reuzenrad die door depositie uiteraard een betekenisvolle aantasting kan veroorzaken op de beschermde duinenhabitats, maar dat heeft zij niet gedaan. Ook aan het feit dat de knipperende lichten van het reuzenrad hinder veroorzaken voor de meervleermuis, is totaal geen aandacht besteed. In de “voortoets” werden enkel gegevens ingegeven betreffende het grondwater en het ruimtebeslag. Er werd geen advies gevraagd aan het agentschap Natuur en Bos. Het advies van de plaatselijke conservator van het natuurreservaat vermag dit niet te verhelpen. Derhalve werd kennelijk onredelijk geoordeeld dat er geen passende beoordeling nodig is, zodat ook geen omgevingsvergunning noodzakelijk zou zijn.

9.2.4. In een *derde middelonderdeel van het eerste middel* lichten verzoekers toe dat uit artikel 36*ter*, § 3, van het natuurdecreet volgt dat “de plaats waarover het vergunningverlenende bestuur zich moet uitspreken over […] de passende beoordeling […] in de Belgische rechtsorde te situeren [is] in de omgevingsvergunningsprocedure”. Een oordeel over de noodzaak van de passende beoordeling dient dus door de vergunningverlenende overheid te gebeuren in de omgevingsvergunningsprocedure en niet – zoals *in casu* het geval was – naar aanleiding van de toekenning van een domeinconcessie.

9.2.5. In hun *tweede middel* zetten verzoekers uiteen dat naar luid van artikel 16 van het natuurdecreet de bevoegde overheid er zorg voor dient te dragen dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door een gevraagde 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.

Het bestreden besluit schendt de aangevoerde rechtsregels doordat er voorafgaandelijk noch een passende beoordeling noch een (verscherpte) natuurtoets is uitgevoerd.

Het bestreden besluit en de uitgevoerde "voortoets" houden geen of onvoldoende rekening met het feit dat het reuzenrad de in het eerste middel beschreven vermijdbare schade aan de natuur kan veroorzaken.

Beoordeling

10. De overwegingen van het bestreden besluit bevatten – in de eerste plaats als reactie op eerste verzoekers klachtenbrief – het standpunt van het college van burgemeester en schepenen dat er voor de oprichting van het reuzenrad geen omgevingsvergunning vereist is. Als zodanig lijkt dit standpunt niet in aanmerking te komen voor een vernietiging of schorsing door de Raad van State.

In zoverre verzoekers argumenteren dat het reuzenrad opgericht is zonder de vereiste omgevingsvergunning, lijkt hun argumentatie, zoals de verwerende partij opmerkt, naast de kwestie te zijn omdat ze wezenlijk betrekking lijkt te hebben op een vraag naar handhaving van de VCRO en niet op de wettigheid van de bestreden domeinconcessie.

11. Verzoekers lijken er verder ten onrechte aan voorbij te gaan dat de op het centrale gedeelte van het Vuurtorenplein toepasselijke voorschriften van het BPA – waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in de overwegingen van het bestreden besluit (randnr. 6.2) – bepalen dat "de term '[…] activiteiten' […] infrastructuren [omvat]". Voorshands wordt aangenomen dat dit centrale gedeelte door het BPA bestemd is voor de oprichting van toeristische infrastructuren, zoals het betrokken reuzenrad er een is.

Het door verzoekers aangehaalde BPA-voorschrift inzake het openbaar domein, doet op het eerste gezicht aan het voorgaande geen afbreuk.

Althans in de huidige stand van de procedure, overtuigen verzoekers er niet van dat de oprichting van het reuzenrad strijdig zou zijn met de voorschriften van het BPA of dat het bestreden besluit ter zake niet afdoende gemotiveerd zou zijn.

12.1. Verzoekers argumenteren voor het overige dat het bestreden besluit onwettig is doordat er voorafgaandelijk noch een passende beoordeling noch een (verscherpte) natuurtoets is uitgevoerd.

Het uitgangspunt van die argumentatie is dat de in het bestreden besluit opgenomen redengeving inzake mogelijk milieueffecten – die verwijst naar de uitgevoerde "voortoets" – niet deugdelijk is.

12.2. Volgens verzoekers is de verwerende partij ten onrechte voorbij gegaan aan de lichthinder die het reuzenrad veroorzaakt voor meervleermuizen.

Prima facie overtuigt deze stelling niet.

Vooreerst moet immers worden vastgesteld dat in het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt overwogen dat er in de beschermde duinengordel geen (meer)vleermuizen voorkomen. Verder lijkt de meervleermuis een nachtdier te zijn en is het niet aannemelijk dat het reuzenrad na 22.15 uur lichthinder zou veroorzaken, nu het bestreden besluit bepaalt dat "[a]lle verlichting moet gedoofd worden tegen uiterlijk 22.15 u".

12.3. Verder werpen verzoekers op dat de verwerende partij er geen rekening mee heeft gehouden dat de uitstoot van het aandrijvingsaggregaat van het reuzenrad "uiteraard" de beschermde duinengordel en de beschermde polder betekenisvol kan aantasten.

Op het eerste gezicht kunnen verzoekers er met deze opwerping niet van overtuigen dat de in het bestreden besluit opgenomen redengeving inzake

mogelijke milieueffecten niet deugdelijk zou zijn. Anders dan verzoekers laten uitschijnen, lijkt het aspect luchtverontreiniging immers in die redengeving geïncorporeerd te zijn. Uit wat verzoekers aanvoeren, lijkt niet te volgen dat de conclusie van de verwerende partij – dat er geen betekenisvol effect zal zijn, gelet op de grote afstand tussen, enerzijds, het reuzenrad en, anderzijds, de beschermde duinengordel en de beschermde polder – de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan of anderszins onwettig zou zijn.

12.4. Daar de juistheid van het voornoemde uitgangspunt niet blijkt, kunnen verzoekers er *prima facie* niet van overtuigen dat er voorafgaand aan de bestreden domeinconcessie een (verscherpte) natuurtoets en/of een passende beoordeling had moeten worden uitgevoerd.

Overigens lijken verzoekers in het derde middelonderdeel van het eerste middel zelf voor te houden dat de verwerende partij zich bij het verlenen van de bestreden domeinconcessie niet diende in te laten met een passende beoordeling.

12.5. Gelet op het voorgaande, maken verzoekers op het eerste gezicht niet aannemelijk dat de verwerende partij het advies van het agentschap Natuur en Bos had moeten inwinnen.

13. De aangevoerde middelen zijn niet ernstig.

VII. Conclusie

14. Uit wat voorafgaat, volgt dat niet is voldaan aan alvast één van de voorwaarden opdat een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid zou kunnen worden ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien juli tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, XIIe vakantiekamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	staatsraad, waarnemend voorzitter,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Greta Scheveneels	**Jan Clement**