

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 81.836 van 15 juli 1999
in de zaak A. 85.129/X-9014.**

In zake : Nicole VAN ISEGHEM,
die woonplaats kiest bij
Advocaten A. LUST en J. d'HOEST,
kantoor houdende te 8200 BRUGGE,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te 8400 OOSTENDE,
E. Beernaertsstraat 106.

DE VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Nicole VAN ISEGHEM op 1 juli 1999 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid te vorderen van het besluit van 11 mei 1999 van de gemachtigde ambtenaar waarbij aan het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterwegen en Zeewezen, afdeling Waterwegen Kust, de vergunning wordt verleend tot het verlengen van strandhoofd nr. 1 en het verhogen van het strand te Oostende, ter hoogte van de zeedijk tussen het kursaal en het zeeliedenmonument, meer bepaald tussen de Kapucijnenstraat en de Van Iseghemlaan, en van de beslissing van 2 december 1998 van de minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening tot het creëren op die plaats van een zogenaamd aangroeistrand;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 2 juli 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 juli 1999, om 14.00 uur;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M. VRINTS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat A. LUST, die verschijnt voor verzoekster, en van Advocaat B. BRONDERS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. BARRA;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de vordering onontvankelijk is omdat de verzoekende partij erkent dat zij van de tweede bestreden beslissing, die eigenlijk dagtekent 16 december 1998 -en niet 2 december 1998, zoals in de bouwvergunning en ook in het verzoekschrift verkeerdelijk wordt vermeld- reeds op 18 december 1998 kennis had en omdat de verzoekende partij niet is opgekomen tegen deze beslissing waarbij werd beslist tot het creëren van een "aangroeistrand", en omdat de eerste bestreden beslissing tot vergunning van de werken, slechts de uitvoering is van deze vroegere beslissing;

Overwegende dat de verwerende partij, hoewel daarom uitdrukkelijk verzocht, de zgn. ministeriële beslissing van 16 december 1998 tot het aanleggen van een "aangroeistrand" niet overlegt; dat de draagwijdte van deze beslissing niet kan worden nagegaan; dat om deze reden de exceptie, in zoverre zij de eerste

bestreden beslissing betreft, niet kan worden aangenomen; dat de schorsing van de tweede bestreden beslissing in de huidige stand van de rechtspleging zonder nut is;

Overwegende dat krachtens artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is, dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de vordering in zoverre zij de eerste bestreden beslissing betreft niet hoogdringend is omdat de verzoekende partij getalmd heeft; dat de verwerende partij in dat verband doet gelden dat de verzoekende partij zelf vermeldt dat zij "middels een 'gunstige wind een twaalfstal dagen geleden' een afschrift van het bestreden besluit samen met de erbijhorende plannen in haar bezit heeft gekregen, (dat) reeds op 29 april 1999 het dagblad 'Het Volk' onder de kop 'Oostende zet bouw groeistrand in' (berichtte) dat een Europese aanbesteding voor de werken was geopend en dat een bouwvergunning was aangevraagd (,dat) op 27 mei 1999 dezelfde krant onder de kop 'Aangroeistrand naar Raad van State' (bericht) dat het Comité Stad en Zee zich voorbereid om naar de Raad van State te stappen (,dat) Het Laatste Nieuws op 28 mei 1999 (bericht) dat het Comité Stad en Zee een laatste keer de Minister zal vragen om zijn beslissing over de aanleg van een aangroeistrand te herzien (,dat) op 5 juni 1999 'Het Laatste Nieuws' (bericht) onder de kop 'Strand mag worden verhoogd' dat de bouwvergunning voor

het verhogen van het strand is toegekend (,dat) uit voorgaande blijkt dat ten laatste op 5 juni 1999, verzoekende partij als militant lid van het 'Comité Stad en Zee', die deze problematiek van zeer nabij volgt, op de hoogte was van het bestaan van de bouwvergunning (,dat) het zelfs zeer aannemelijk (lijkt) dat verzoekende partij reeds voordien op de hoogte was van het bestaan van de bouwvergunning en wellicht reeds zelfs een volledige kopie hiervan in haar bezit had" via haar echtgenoot die gemeenteraadslid is, "(dat) gezien een volledig afschrift van de bouwvergunning reeds op 11 mei 1999 werd toegezonden aan het College van Burgemeester en Schepenen het onwaarschijnlijk (lijkt) dat deze gemeenteraadsliden meer dan een maand zouden hebben gewacht om middels hun inzagerecht kopie van de vergunning te bekomen (,dat dit) des te meer blijkt wanneer gemeenteraadslid Raf DEBOEVER op de gemeenteraadszitting van 28 mei 1999, een enkele dagen voordien aangekondigde interpellatie hield waarin werd voorgesteld : 'De gemeenteraad verzet zich tegen de aanbesteding en de toewijzing van de werken voor een kunstmatig strand tussen het kursaal en het klein strand zonder de afwerking en de voorlegging van de resultaten van proefondervindelijke proeven en computermodellen op de invloed van de omgeving (strand, zee en haven) en zonder de voorlegging van een wettelijk verplicht MER' (,dat) in zijn antwoord hierop de Burgemeester de eindconclusie van de bouwvergunning (citeerde) : 'Besluit, algemene conclusie bij de bouwvergunning, het voorliggend ontwerp de uitvoering beoogt van een infrastructuurwerk van algemeen belang en openbaar nut waarbij de oplossing via het groeistrand de mogelijkheid biedt om Oostende Centrum op een natuurlijke wijze tegen overstroming te beschermen en om aan de zeewering een voldoende hoogveiligheidsniveau tegen overstroming te verlenen'';

Overwegende dat de krantenberichten van 29 april 1999, 27 mei 1999, 28 mei 1999 en 5 juni 1999 ofwel dagtekenen vóór de vergunning, ofwel de aanbesteding betreffen, ofwel onvoldoende gegevens bevatten, ofwel niet noodzakelijk door de verzoekende partij gelezen werden; dat de interpellatie in de gemeenteraad niet de bouwvergunning maar de aanbesteding betreft; dat het citaat van de burgemeester waarin zou gehandeld zijn over de bouwvergunning, zoals het in de notulen neergeschreven staat, eerder een citaat is uit een brief in het kader van de aanvraag; dat, hoewel het een tekst betreft die ook in de bouwvergunning voorkomt, toch niet duidelijk blijkt dat in wezen werd geciteerd uit een verleende vergunning; dat bovendien door de burgemeester, die zeer uitvoerig aan het woord komt, op geen enkel ogenblik wordt gesteld dat over de vergunning beslist werd en dat de vergunning werd verleend, dit niettegenstaande het college bij brief van 11 mei 1999 door de gemachtigde ambtenaar in het bezit zou gesteld zijn van de vergunning; dat voorts niet wordt betwist dat met de werken wordt begonnen op 1 september 1999; dat de uiterst dringende noodzakelijkheid verantwoord is;

Overwegende dat in het derde middel o.m. de schending wordt aangevoerd van het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-effectrapport vereist is voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning, o.m. artikel 2, 7° en 11°, doordat over de aanvraag geen milieu-effectrapport werd opgesteld; dat de verzoekende partij het middel o.m. staft als volgt :

"Om meerdere redenen moest voor de volledigheid van de aanvraag een milieu-effectenrapport aan het dossier toegevoegd zijn, wat niet het geval is geweest.

1. De voorgenomen werken van verhoging van het strand langs de zeedijk in het gebied gelegen tussen het aan het westerstaketsel aanleunend strandhoofd en het vierde onafhankelijk strandhoofd ten westen daarvan, op te houden door een verlengd strandhoofd van circa 650 m lang, zijn voor de stad Oostende ongetwijfeld te beschouwen als werken voor een stadsproject met bouwwerken in een aaneengesloten gebied dat betrekking heeft op een totale oppervlakte van minstens 10 ha (art. 2.7° B.V.R. dd. 23 maart 1989). Het gaat om het verhogen van het bestaande natstrand met minstens 1,5 miljoen m³ zand en grind om er zodoende een droogstrand van te maken. Ongetwijfeld betekent dit een zeer aanzienlijke reliefswijziging. Het geheel zal beschermd worden door een grindlaag onder het peil van het laagste laag water en steunen tegen een stortsteenberm. In zijn geheel zal het aldus gecreëerde nieuwe droogstrand bij laag water circa 90 ha beslaan. Dat vóór de realisatie van zulk reusachtig project, waarvan de kostprijs op minstens 1 miljard mag worden geraamd, en dat de bestaande bio- en ecologische structuren onvermijdelijk geheel zal tenietdoen, een milieu-effectrapport moet worden opgemaakt, ligt voor de hand.
2. Art. 2.11° B.V.R. dd. 23 maart 1989 voorziet eveneens in de opmaak van een milieu-effectrapport wanneer de bouwvergunning betrekking heeft op de aanleg van recreatieve of toeristische voorzieningen met een oppervlakte van 50 ha. en meer.
Uit talloze stukken van het dossier blijkt dat een bepaalde strekking binnen de stad Oostende, en het Oostendse stadsbestuur in de eerste plaats, sedert jaar en dag ijvert voor de creatie op die plaats van een bijkomend toeristisch 'zonne-strand' (zie het stedelijk infoblad De Grote Klok van december 1997 blz. 3, bevestigd door de burgemeester in het Focus T.V.journaal van begin augustus 1998 en eind december 1998). Te dezen gaat het om een kunstmatig strand van omzeggens 90 ha., waarvoor de aanvoer van anderhalf miljoen m³ zand en grind noodzakelijk zal zijn. Zelfs indien deze strandsuppletie eveneens een (betwiste) zeewerende functie mocht hebben, betreft het onmiskenbaar eveneens een recreatieve voorziening.
Ook om die reden moest een milieu-effectrapport aan het dossier toegevoegd zijn.
(...)"

Overwegende dat de verwerende partij
antwoordt :

"De vergunde werken zijn geenszins te beschouwen als 'stadsproject' (voor de Stad Oostende), maar betreffen kustverdedigingswerken. Dat zeewerkswerken niet als 'stadsprojecten' kunnen worden beschouwd, volgt voor zeker uit de spraakgebruikelijke uitlegging van het woord 'stadproject', waaronder dient begrepen 'een ontwerp voor de (her)ontwikkeling van een stad' (of een gedeelte ervan). Ook de omzendbrief van 18 oktober 1989 betreffende de toepassing van het besluit van 23 maart 1989 laat niet toe kustverdedigingswerken te begrijpen onder een 'stadsproject'. In deze omzendbrief wordt gewezen op woongelegenheden, projecten al dan niet in fasen gerealiseerd en zonder noodzakelijk verband houdend met stadsherwaarderingsgebieden en op het gebied waarmee wordt bedoeld, al of niet geheel of gedeeltelijk bebouwd of onbebouwd, en geheel of gedeeltelijk gelegen binnen het stedelijk gebied of er onmiddellijk bij aansluitend.

Het is evident dat strand en zee in deze omschrijving niet kunnen begrepen worden. Men denkt bij 'strand en zee' niet aan bebouwd of onbebouwd. Daarenboven kan men het strand en de zee bezwaarlijk beschouwen als deel van het stedelijk gebied of er onmiddellijk mee aansluitend, om er stedelijk gebied van te maken middels een 'stadsproject'.

De vergunde kustverdedigingswerken betreffen ook geen aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening zoals bedoeld in de zin van artikel 2, 11° van het Besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989.

Het is niet omdat een kustverdedigingswerk tot gevolg heeft dat een droogstrand wordt gecreëerd, waarop recreatieve bezigheden mogelijk zullen zijn, dat hiermee een toeristische voorziening wordt aangelegd. Dit kan niet bedoeld zijn in het besluit van 23 maart 1989.

(...)"

Overwegende dat volgens artikel 2, 7°, van het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning, een milieu-effectrapport is vereist bij :

"7° werken voor stadsprojecten waarin de afbraak, bouw of verbouwing, geprojecteerd is in een aaneengesloten gebied en die betrekking hebben op :

- ofwel 2000 of meer woningen;
- ofwel een totale oppervlakte van 10 ha;
- ofwel kantoorruimten met een totale bruto-oppervlakte van 100.000 m² of meer ";

dat volgens artikel 2, 11°, van hetzelfde besluit een milieu-effectrapport is vereist bij :

"11° aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening die :

- ofwel een verkeersaantrekkende werking van gemiddeld 1000 voertuigen of meer per dag van openstelling kan meebrengen;
- ofwel betrekking heeft op een oppervlakte van 50 ha of meer;
- ofwel een volledig golfterrein kan omvatten";

Overwegende dat de bouwplaats het gebied betreft dat zeewaarts gelegen is ten opzichte van de zeedijk in Oostende centrum, tussen grosso modo de havengeul en het Casino; dat aldaar enkel bij laagwater een strand voorkomt; dat bij hoogwater de zee reikt tot aan de zeedijk; dat blijkens de bewoordingen van de bouwvergunning de omgeving van de werken wordt gekenmerkt door de zeedijk met aanpalende appartementsgebouwen, met aan de ene zijde het Casino en aan de andere zijde het Klein Strand en de havengeul met het staketsel, het strand voor de dijk enkel zichtbaar is bij laagwater, bij hoogwater de zee tot aan de dijk reikt, bij stormweer de golven over de dijk slaan en de aanvraag deze situatie zal veranderen door een strand uit te bouwen als zeewering waardoor een situatie wordt gecreëerd die zich langsheen talloze dijken in badplaatsen voordoet, nl. een volwaardig strand voor de zeedijk; dat blijkens deze beschrijving van de bouwvergunning zelf de dijk en het aanpalende natstrand waaraan en waarop deze grootse werken worden uitgevoerd innig verbonden zijn met het leven ter stede; dat in de huidige stand van de rechtspleging er voldoende grond is om aan te nemen dat het gaat om een stadsproject van 10 ha en meer als bedoeld in voormeld artikel 2,7°;

Overwegende dat voorts uit de bewoordingen van de bouwvergunning blijkt dat het nieuwe strand stedenbouwkundig verenigbaar geacht kan worden met de plaatselijke aanleg, gekenmerkt door een toeristische zeedijksfeer, en overigens toeristisch-recreatieve perspectieven biedt voor de badstad; dat ook de minister in een brief van 6 maart 1999 schrijft wat volgt :

"Uiteraard wordt bij het uitwerken van een oplossing gezocht naar een maximaal positief maatschappelijk effect op alle vlakken. Hierbij vermeld ik : veiligheid van de bevolking tegen overstromingen en veiligheid van de scheepvaart, economische ontwikkeling en passieve en actieve recreatie";

dat de werken lijken te beantwoorden aan het bepaalde in voormeld artikel 2, 11°;

Overwegende tenslotte dat de volgens de aangehaalde bepalingen vereiste oppervlakten niet worden betwist; dat moet worden aangenomen dat ook aan deze vereisten is voldaan; dat het middel ernstig is;

Overwegende dat wat betreft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel de verzoekende partij aanvoert :

"(...)

Verzoekende partij heeft thans het genot te wonen op een plaats waar de zee zich a.h.w. met de mens verenigt. Op slechts enkele meters vóór haar woning beleeft zij jaar in jaar uit, dag in dag uit, de eeuwigdurende afwisseling van ebbe en vloed, met het passionante van de tegen de zeedijk klotsende en oprollende golven, waarop de trekvogels wiegen en zwalpen. Deze omzeggens kosmische beleving zal door het aanleggen van een drie meter hoog opgespoten strand, dat de zee een paar honderd meter zeewaarts terugdringt, volledig ophouden te bestaan om plaats te maken voor een eentonig kunstmatig strand van doorgaans mindere zandkwaliteit, met een krioelende mensenmassa, en voor het overige veel zwerfvuil, lawaai en ijskreeemventers.

(...)

Het opdoeken van dit uniek maritiem landschap tussen Kursaal en Zeeliedenmonument zal het einde betekenen van het weids visueel uitzicht dat zij

thans vanop haar appartement geniet, visueel ruimtelijk aspect dat uniek is langs de Belgische kust, vermits die kwestieuze plek nog de enige is waar de zee door een zeedijk in bedwang wordt gehouden. Sprak een auteur niet van de 'historische, symbolische en bijna sacrale plaats als het Monument der Zeelieden'.

Ook het zicht op het westerstaketsel wordt zwaar aangetast (zie het gesimuleerd zicht op het staketsel op stuk 44).

Kortom, het gehele woon- en leefklimaat van de verzoekende partij zal totaal gewijzigd worden.

(...)

Tenslotte hoeft het geen betoog dat dit nadeel te dezen, gelet op de zeer specifieke omstandigheden, niet alleen een moeilijk te herstellen nadeel is, maar zelfs totaal onherstelbaar. Werken die omzeggens een miljard kosten opnieuw laten verwijderen, is volstrekt utopisch";

Overwegende dat de verwerende partij vooreerst opwerpt :

"Het is onbegrijpelijk, indien deze beweerde nadelen zo ernstig zouden zijn als door haar wordt aangevoerd, dat eisende partij niet onmiddellijk nadat zij kennis kreeg van de beslissing van 16 december 1998 tot de aanleg van een groeistrand, een vordering tot schorsing heeft ingesteld";

Overwegende dat reeds werd geschreven dat de zogenaamde beslissing van 16 december 1998 niet wordt overgelegd; dat het argument niet relevant is;

Overwegende dat de verwerende partij voorts opwerpt dat het "weids visueel uitzicht" niet zal verminderen, dat het op de dijk, ook in de winter, druk is, dat "ijsventers bij mooi weer dus evenveel reden (hebben) om aanwezig te zijn nu, dan in het geval er een droog strand zal zijn (,dat) waarom (...) de aanleg van een strand gelijk zou staan met de toename van zwerfvuil, niet meteen duidelijk (lijkt), (dat) alle stranden van de Stad Oostende in de maanden juli en augustus, net als de dijk, dagelijks volledig (worden) gereinigd (,) dat het dijk- en (toekomstig) strandgebeuren een significante invloed zou kunnen

hebben op het leven in het appartement van verzoekende partij niet aannemelijk (lijkt), (,dat) verzoekende partij niet (woont) op het gelijkvloers of op een benedenverdieping, maar op een van de hoogste verdiepingen van het betrokken appartementsgebouw (,dat) het betrokken appartementsgebouw van de dijk (wordt) gescheiden door een voetpad, een drukke straat, een parkeerzone en een waterkeringsmuur (,dat) de aanleg van een groeistrand en het gebruik ervan als 'zonnestrand' dan ook niet van die aard (lijkt) een wezenlijke invloed te kunnen hebben op de woonbeleving in het appartement van verzoekende partij";

Overwegende dat daar waar de verzoekende partij woont de zee niet wordt bedwongen door het strand, zand of duinen, doch door een dijk die de klotsende zeegolven opvangt; dat zulks uniek is voor de Belgische kust; dat de verzoekende partij hiervan dagelijks een geprivilegieerde getuige is; dat het voor haar een ernstig nadeel is dat de bestreden bouwvergunning daaraan een einde stelt; dat dit nadeel ook moeilijk te herstellen is;

Overwegende dat de verwerende partij laat gelden :

"De huidige toestand van de zeedijk is blijkens het onderzoek van Prof. Dr. ir. J. DE ROUCK slechter dan in 1953, ingevolge de talrijke holtes die door de impacten van brekende golven zijn ontstaan. De toestand is dermate dat de zeedijk geen voldoende bescherming meer biedt tegen 50-jarige stormen en zelfs tegen stormen met een duidelijk kleinere retourperiode.

Dringende ingrijpende maatregelen dringen zich op. De techniek van de aanleg van een kunststrand, dat internationaal als een van de beste technieken van zeewering wordt beschouwd, werd ook aan onze kust reeds diverse malen met succes toegepast. (Knokke-Heist, De Haan, Bredene).

Het particulier belang van verzoekende partij, geconcretiseerd in het beweerd verlies van haar kosmische beleving, vervalst in het niets in

vergelijking met nadeel die de Stad Oostende en meer in het bijzonder haar inwoners, zouden dienen te lijden bij een volgende zware storm";

Overwegende dat het rapport DE ROUCK dagtekent 16 januari 1996; dat mag worden aangenomen dat de overheid inmiddels maatregelen heeft genomen om de inwoners van Oostende voorlopig te beschermen; dat de verwerende partij overigens erop wijst dat het onderhoud van de dijk over de laatste zes jaren 100 miljoen frank heeft gekost; dat voorts in het administratief dossier van enige spoed vanwege de overheid geen sprake is; dat zij tot einde 1998 aarzelingen heeft gehad over de te gebruiken technieken, te weten een "hangstrand" of een "aangroeistrand"; dat geen gegevens worden aangebracht die erop wijzen dat de werken niet kunnen wachten;

Overwegende dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn om een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid toe te wijzen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van 11 mei 1999 van de gemachtigde ambtenaar waarbij aan het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterwegen en Zeewezen, afdeling Waterwegen Kust, de vergunning wordt verleend tot het verlengen van strandhoofd nr. 1 en het verhogen van het strand te Oostende, ter hoogte van de zeedijk tussen het kursaal en het

zeeliedenmonument, meer bepaald tussen de Kapucijnenstraat en de Van Iseghemlaan.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftien juli 1900 negenennegentig door :

Mevr.	M. VRINTS,	kamervoorzitter,
	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

M. VRINTS.