

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.789 van 17 oktober 2011
in de zaak A. 194.171/X-14.421.**

In zake : de stad ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Christophe Coen
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Mechelsesteenweg 210 A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
2. 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

Tussenkommende partijen:

1. de n.v. ARTIM,
2. Julia BURVENICH
3. de n.v. CARDOEN-CENTER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Jan van Rijswijklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 oktober 2009, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a. “de beslissing van 28 mei 2009 van de deputatie van de provincieraad van de
provincie Antwerpen, houdende toekenning van een vergunning aan de nv
Terra Belga voor het aanleggen van een trailerparking aan de Terbekehofdreef

19 te Antwerpen, kadastraal bekend afd. 44, sectie D, nrs. 102F, 108V, 125K, 57A, 71A, 71C”, en

- b. “het besluit van de Vlaamse minister van ruimtelijke ordening van 3 augustus 2009 houdende wijziging van voormelde stedenbouwkundige vergunning verleend door de deputatie van de provincie Antwerpen op 28 mei 2009 aan de nv Terra Belga”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 20 januari 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

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

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 mei 2011.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sarah De Vries, die loco advocaat Christophe Coen verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Quentin Willemart, die loco advocaat Johan Claes verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat

Sofie Van Noten, die loco advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort verschijnt voor de tussenkomende partijen, 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. Op 11 december 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dient de n.v. Terra Belga bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een aanvraag in tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor het “aanleggen van een trailerparking” op percelen die zijn gelegen aan de Terbekehofdreef 19 te Antwerpen (district Wilrijk) en die kadastraal bekend zijn onder sectie D, nrs. “108H, 1108v, 125d, 99f, 102f, 87c, 86c, 85a, 71a, 57a, 57d”. De aanvraag betreft de uitbreiding van een reeds bij besluit van 24 april 2008 door de deputatie van de provincieraad van Antwerpen vergunde parking.

4. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 1998, zijn de voormelde percelen grotendeels gelegen in industriegebied met als overdruk reservatiegebied (voor het aanleggen van een leidingstraat).

Voor een klein deel in het noordoosten ervan is het betrokken terrein ook gelegen binnen het gebied van het bij ministerieel besluit van 29 april 2009 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg (hierna : BPA) “Fotografielaan”. Volgens de bestemmingsvoorschriften van dit BPA is dat gedeelte gelegen in een zone voor industrie.

De voormelde percelen zijn niet gelegen binnen het gebied van een vergunde verkaveling.

5. De voormelde aanvraag impliceert dat een bos met een oppervlakte van 11.400 m² zal moeten worden gerooid. Aan de zuidelijke en westelijke zijde van het terrein wordt op een aan te leggen talud de aanplanting voorzien van twee rijen hoogstammige bomen als buffer naar het agrarisch gebied. Aan de oostelijke perceelgrens wordt een groene strook van ongeveer drie meter aangelegd. Op de parking zelf zijn geen groenzones voorzien.

6. Van 28 december 2008 tot en met 27 januari 2009 wordt over de voormelde vergunningsaanvraag een openbaar onderzoek gehouden op grond van het toentertijd geldende artikel 3, § 3, 5° van het besluit van 5 mei 2000 van de Vlaamse regering betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen (hierna: het besluit van 5 mei 2000 van de Vlaamse regering):

“De volgende aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning worden onderworpen aan een openbaar onderzoek :

(...)

5° het ontbossen, het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem, het gewoonlijk gebruiken, aanleggen of inrichten van een grond, het aanleggen of wijzigen van recreatieve terreinen met een grondoppervlakte van meer dan 500 vierkante meter. Deze verplichting geldt niet indien een openbaar onderzoek over hetzelfde project is gehouden in het kader van de regelgeving inzake de landinrichting of de natuurinrichting”.

In de ingediende bezwaarschriften wordt gewezen op de hinder die het vrachtwagenverkeer zal veroorzaken en wordt er voor gepleit “het waardevol groen gebied” en de aanwezige bomen te behouden.

7. Op 13 maart 2009 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de gevraagde vergunning onder meer omdat “de aanvraag strijdig bevonden (wordt) met zowel de gewestplanbestemming ‘reservatiestrook’ als met de bestemmingsvoorschriften van het bijzonder plan van aanleg ‘Fotografielaan’”.

8. Tegen het voormelde weigeringsbesluit van 13 maart 2009 stelt de aanvrager beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

9. Bij het eerste bestreden besluit van 28 mei 2009 willigt de voormelde deputatie het beroep in en verleent het de vergunning “overeenkomstig de voorgebrachte plannen”. Daarin is onder meer overwogen :

“De reservatiestrook was oorspronkelijk bedoeld als alternatieve reservatiestrook voor de aanleg van de Grote Ring rond Antwerpen. Bij beslissing van de Vlaamse Regering op 28 oktober 1998 werd dit deel van de reservatiestrook omgezet in een reservatiestrook voor het aanleggen van een leidingstraat omwille van de noodzaak voor een brede oost-west georiënteerde onbebouwde strook doorheen de zuidelijke agglomeratie van het grootstedelijk gebied Antwerpen voor de toekomstige bundeling van leidingen.

(...)

Het advies van L’Air Liquide is gunstig. De deputatie is van mening dat er geen wettelijk bezwaar is voor de aanleg van de parking voor trailers en auto’s”.

10. Op 1 juli 2009 schorst de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar het voormelde inwilligingsbesluit van 28 mei 2009. In dat besluit wordt onder meer gesteld :

“Mijnheer de Vlaams minister,

Op 28/05/2009 nam de deputatie een beslissing aangaande het beroep tegen bovenvermelde aanvraag. Ik ontving deze beslissing op 16/06/2009.

Deze vergunning is strijdig met de bepalingen vastgesteld door of krachtens het decreet van 18/5/1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, met ruimtelijke uitvoeringsplannen of met plannen van aanleg. In toepassing van art. 126 van het decreet van 18/5/1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening schors ik deze beslissing.

Mijn motivatie is als volgt:

De aanvraag heeft betrekking op de aanleg van een trailerparking.

De parking is voor een klein deel gelegen binnen de afbakening van het BPA Fotografielaan, goedgekeurd bij MB van 29/04/2009. Volgens dit BPA zijn de werken deels gelegen in de zone voor industrie.

Het grootste deel van de voorziene werken is echter gelegen in het industriegebied volgens het gewestplan Antwerpen (KB 3/10/’79). Volgens het oorspronkelijke gewestplan gold hier tevens de overdruk alternatief reservatiegebied. Bij gewestplanwijziging van 28/10/1998 werd het alternatief reservatiegebied, dat de aanleg van de grote ring rond Antwerpen moest mogelijk maken, vervangen door een smaller reservatiegebied dat

bestemd is om de aanleg van een leidingstraat ten zuiden van Antwerpen mogelijk te maken.

Daar waar de voorgenomen werken kunnen aanzien worden als zijnde in overeenstemming met de gewestplanbestemming 'industriegebied', moet echter voorbehoud gemaakt worden voor de ligging binnen het reservatiegebied.

De reservatie- en erfdienstbaarheidsgebieden zijn die gebieden waar perken kunnen worden gesteld aan de handelingen en werken, teneinde de nodige ruimten te reserveren voor de uitvoering van werken van openbaar nut, of om deze werken te beschermen of in stand te houden (artikel 18 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen).

In een reservatiegebied geldt strikt gezien geen bouwverbod, maar ex kunnen wel beperkingen worden opgelegd in functie van de bestemde reservatie (in dit geval leidingstraat). Ter plaatse van de aanvraag heeft de reservatiestrook een breedte die varieert van ongeveer 190m tot ongeveer 240m. De voorziene trailerparking neemt hiervan een breedte in die varieert van 110 tot 160 m. Huidige aanvraag beslaat dus ongeveer 2/3 van de breedte van de reservatiestrook. Een dergelijke inperking van de nog vrije ruimte binnen de reservatiestrook heeft ontegensprekelijk een belangrijke en negatieve invloed op de toekomstige gebruiksmogelijkheden van deze reservatiestrook als leidingstraat. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de voorgenomen aanleg van de trailerparking wel degelijk de realisatie en het behoorlijk functioneren van de leidingstraat in het gedrang zal brengen.

De aanvrager beweert in zijn bezwaarschrift bij de Deputatie dat hij steeds bereid is om 'de verhardingen op eigen kosten en eerste verzoek weg te nemen mocht dit nodig zijn voor onderhoud, herstelling en verplaatsing van pijpleidingen'. Een bindende verklaring met dit doel, is echter niet in het dossier voorhanden. In zijn beslissing van 28/05/2009 heeft de Deputatie evenmin voorwaarden opgelegd die de aanvrager zouden binden. Er is dus geen enkele garantie dat de aanvrager de door hem voorziene verhardingen in functie van de trailerparking ook effectief zal verwijderen voor de aanleg/onderhoud van de leidingen.

T.o.v. het aanpalende agrarische gebied wordt voorzien in een bufferstrook. De aanvraag voorziet in een groenstrook van ca. 15m breed, bestaande uit 2 bomenrijen. Het aanplanten van deze bomen betekent echter een bijkomende beperking van de gebruiksmogelijkheden van deze reservatiestrook als leidingstraat; door de bomen wordt het ondergronds gebruik van de reservatiezone immers sterk verhinderd.

In haar beroepsschrift haalt de aanvrager tenslotte aan dat de parking niet alleen voor trailers bestemd is, maar deels onderwerp zal uitmaken van een overeenkomst met Autostad voor het stallen van auto's. Het stallen van auto's in functie van de bedrijvigheid van Autostad is alleszins in strijd met de voorschriften van het gewestplan (industriegebied); de bedrijvigheid van Autostad (verkoop van auto's) kan immers niet aanzien worden als een industriële activiteit.

Omwille van hoger genoemde aspecten schors ik, in toepassing van art. 126 van het decreet van 18/05/199(9) houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, de beslissing van de deputatie van 28/05/2009 met

betrekking tot de aanleg van een trailerparking”.

11. Bij het tweede bestreden besluit van 3 augustus 2009 stelt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport:

“(…)

Overwegende dat de voor de aanvraag relevante beschouwingen als volgt kunnen worden samengevat:

- 1) Op de kwestieuze grond wordt een parking voor trailers voorzien van circa 675 m bij 105 m. De rijwegen worden voorzien in een bitumineuze verharding en de parkeerplaatsen met waterdoorlatende klinkers. Palend aan de perceelsgrens wordt enkel een groenbuffer aangebracht, gevormd door een talud met een breedte van 15 m en een hoogte van 7 m en beplant met een dubbele rij hoogstammige bomen.
- 2) De reservatiestrook, gelegen aan de zuidelijke zijde van het industriegebied, is oostwestelijk gericht. De indeling van de trailerparking is ook in die zelfde oostwestelijke oriëntatie opgevat waardoor de impact, van diverse inrichtingen, zoals het talud met bomen, op bijvoorbeeld aan te leggen leidingen in de reservatiestrook beperkt is. Ook het voorzien van verharding over de gehele oppervlakte heeft een beperkte invloed gezien de geringe diepte van de funderingen, en, indien nodig, door het relatief eenvoudig verwijderen en herstellen ervan. Bijkomend dient te worden opgemerkt dat in de huidige toestand er zich een bos situeert dat een groot deel van de breedte van de reservatiestrook inneemt, hetgeen een grotere impact heeft dan de geplande bomenrij in de langsrichting van de desbetreffende strook. In alle redelijkheid kan worden aangenomen dat rekening houdend met het feit dat er geen strikt bouwverbod geldt en de beperkingen die kunnen opgelegd worden voor reservatiegebieden, overeenkomstig artikel 18.7.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, de verwachte ontwikkelingen, het realiseren van de vooropgestelde reservatiestrook niet in gedrang brengen.
- 3) Voor het gedeelte van de trailerparking dat binnen het BPA ‘Fotografielaan’ gelegen is kan volgens artikel 5.2.1 van de bestemmingsvoorschriften in nevenbestemming als ‘opslag’ aanzien worden als een essentiële aanvulling voor het verder ontwikkelen van bedrijven binnen een zelfde bedrijvensite, gezien het deels handelt als opslagruimte voor de overslag van goederen, in dit geval auto’s, voor de NV Autostad. De parkeervoorzieningen dienen op de bedrijfsterreinen zelf te worden voorzien aangezien het openbaar domein niet mag worden aangewend voor parkings ten behoeve van vrachtverkeer van de aanwezige bedrijvigheid,

overeenkomstig artikel 5.2.6. ‘parkeervoorzieningen’ van het voornoemde BPA. In alle redelijkheid kan worden aangenomen dat, in een samenlezing met de voorschriften van het gewestplan en het BPA, de parking als overslagplaats zal dienen waarbij een tijdelijke opslag van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop van 3 firma’s, waarvoor de aanvrager bijkomend bewijs levert, noodzakelijk is, hetgeen de aanvraag bestaanbaar maakt inzake bestemming.

- 4) Ongeacht de discussie over de overdruk als reservatiegebied, dient het beoogde project, met de specifieke karakteristieken, en inplanting, tegemoet te komen aan de vereisten van een goede plaatselijke aanleg. Het huidige project dient afgewogen tegen het aanliggende agrarische gebied en industriegebied, dat, buiten de percelen in aanvraag, een relatief afgewerkt stedenbouwkundig patroon vertoont dat normalerwijze nog lang bepalend zal blijven voor het uitzicht van de plaats. De voorziene ontwikkeling kan gezien de ruimtelijke, visuele en esthetische impact als overgangszone tussen het agrarische en industriegebied een ruimtelijk aanvaardbare aansluiting vinden, hetgeen het voorziene project vanuit de goede plaatselijke ordening bestaanbaar maakt mits de nodige bijkomende groenvoorzieningen. Groenvoorzieningen hebben naast hun ecologische functie ook een visueel-landschappelijk effect waarvan inkleden van gebouwen in het landschap, het perspectief aangenamer maken en een betere volumeverdeling tot stand brengen hiervan de belangrijkste aspecten zijn.

- a. Door de 7 m hoogte van het voorziene talud op de perceelsgrens, die een oostwestelijke oriëntatie bezit, en het omliggende agrarische gebied dat gekenmerkt wordt door noordoost-zuidwestelijk gerichte lijnvormige beplantingselementen, is het vanuit ruimtelijk ordenend oogpunt niet wenselijk om bovenop het talud hoogstammige bomen aan te planten. Hiervoor is het aangewezen een struikachtige beplanting aan te brengen, bestaande uit een streekeigen bosplantsoen, volgens een beplantingsschema voor dergelijke plantsoenen aangeplant, zodat een horizontaal gelaagde groenstructuur kan worden ontwikkeld waarbij de dichtheid variaties kent in openheid, geslotenheid en transparantie.

Op het talud, in de hellende vlakken, dient de inplanting van hoogstammige bomen te gebeuren in verschillende boomgroepen, van minimaal drie bomen, die op een onregelmatige afstand, aan beide zijden van het talud worden ingeplant, zodat een gemiddelde ontstaat van één boomgroep per 75 m. Het minder expliciet benadrukken van de verticale geleiding, door geen bomen bovenop het talud in te planten, laat een betere visuele integratie van het talud toe waarbij de bestaande structuur van de lijnvormige beplantingselementen behouden blijft in het aangrenzend agrarisch gebied.

- b. Gezien het grote verharde oppervlakte van de trailerparking en de ligging aan de rand van de landschappelijke omgeving, dient, zoals op het plan aangeduid, in het midden van de parking, een groenzone te worden aangeplant, bestaande uit een variatie van inheemse hoogstammige bomen die een minimale hoogte bereiken van 20 m. zodoende wordt een transparante visuele buffer ontwikkeld voor de zichten vanuit de landschappelijke omgeving, hetgeen de visuele continuïteit van groen in het landschap garandeert. Doordat het een groot aaneengesloten oppervlak betreft van circa 675 m bij 105 m dient de groenzone voorzien te worden van een gracht die voornamelijk als buffer kan dienen voor het regenwater.
- c. Teneinde de overgang van het industriegebied met het achterliggende agrarische gebied te optimaliseren dient het bestaande bos te worden geïntegreerd als een overgangselement in de bestaande ruimtelijke structuur, tussen het industriegebied en het agrarische gebied, waarbij het bos een 'groen volume' in neemt op het industriegebied zodoende de verschillende ruimtelijke elementen en bestemmingen op elkaar in te passen en met elkaar te verweven. Tevens dienen de randen van het bos aan te sluiten bij de, door de aanvrager, vooropgestelde indeling van de trailerparking.

Overwegende dat concluderend kan gesteld worden dat het aanleggen van een trailerparking kan vergund worden mits de nodige bijkomende groenvoorzieningen; dat dienovereenkomstig de beslissing van de deputatie d.d. 28 mei 2009 wordt gewijzigd;

BESLUIT:

Artikel 1. De beslissing van 28 mei 2009 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen, houdende toekenning van een vergunning aan Terra Belga wordt gewijzigd zoals navolgend omschreven:

De volgende voorwaarden worden opgelegd;

- De beplanting op het omliggende talud wordt uitgevoerd met een streekeigen bosplantsoen, volgens een beplantingsschema voor dergelijke plantsoenen aangeplant, zodat een horizontaal gelaagde groenstructuur kan worden ontwikkeld waarbij de dichtheid variaties kent in openheid, geslotenheid en transparantie. Het gebruikte plantgoed dient voor één derde uit wintergroen materiaal te bestaan. De beplanting moet doorlopend en op een vakkundige wijze worden onderhouden teneinde de landschappelijke integratie optimaal te behouden.
Op het talud dient de inplanting van hoogstammige bomen te gebeuren in verschillende boomgroepen, van minimaal drie bomen, die op een onregelmatige afstand, aan beide zijden van het talud worden ingeplant, zodat een gemiddelde ontstaat van één boomgroep per 75 m.
- De aanleg van de parking kan gefaseerd gebeuren. Echter dient de integrale aanleg van de groenvoorzieningen tijdens de eerste fase van de ontwikkeling van deze zone worden uitgevoerd. Een

eventuele fasering heeft geen invloed op de geldigheidsduur van de stedenbouwkundige vergunning.

- Ter hoogte van het midden van de parking dient, zoals aangegeven op bijgevoegd plan, een groenzone van minimum 10 m breedte, met open gracht die een diepte heeft minimaal anderhalve meter onder het maaiveld met zacht hellende natuurlijke oevers en inheemse hoogstammige bomen, voorzien te worden. De plaatafstand van de hoogstammige bomen bedraagt 15 m. Deze groenzone dient behouden te blijven bij een realisatie in eventuele volgende fasen van de trailerparking.
- Het bestaande bos dient behouden te blijven en geïntegreerd in het ontwerp, zoals aangegeven op bijgevoegd plan.
- De aanvrager dient op eenvoudig schriftelijk verzoek voor de uitvoering van werken van openbaar nut, of om deze werken te beschermen of in stand te houden, de verharding op eigen kosten op te breken en te herstellen voor werkzaamheden in functie van het reservatiegebied. Dit overeenkomstig artikel 18.7.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen de reservatie- en erfdienstbaarheidsgebieden die gebieden zijn waar perken moeten worden gesteld aan de handelingen en werken teneinde de nodige ruimten te reserveren voor de uitvoering van werken van openbaar nut, of om deze werken te beschermen of in stand te houden”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Voorwerp

Standpunt van de partijen

12. In haar memorie van antwoord voert de eerste verwerende partij aan dat enkel het tweede bestreden besluit vatbaar is voor een annulatieberoep en dat het beroep ten aanzien van het eerste bestreden besluit onontvankelijk is.

Zij stelt dat het tweede bestreden besluit een uitvoerbare administratieve rechtshandeling is die bij toepassing van artikel 126 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: het DRO) bij aangetekend schrijven aan de aanvrager is ter kennis gebracht. Dat besluit moet volgens het toentertijd geldende artikel 126 DRO trouwens ook onmiddellijk door de aanvrager worden aangeplakt op de plaats waarop de aanvraag betrekking heeft.

Het tweede bestreden besluit is, aldus de eerste verwerende partij, geen goedkeuringsbesluit zodat het eerste bestreden besluit niet kan worden gekwalificeerd als een voorbereidende handeling die samen met het tweede bestreden besluit met een annulatieberoep kan worden bestreden. Evenmin is het tweede bestreden besluit een louter bevestigend besluit. Dat besluit heeft integendeel het eerste bestreden besluit veranderd door er een aantal voorwaarden aan te koppelen.

Naar de mening van de eerste verwerende partij is de weerslag van de aan de vergunning gekoppelde voorwaarden ingrijpend. Zo blijkt uit de vergelijking van het door de eerste verwerende partij goedgekeurde inplantingsplan met het aan het tweede bestreden besluit toegevoegde plan, dat er door het tweede bestreden besluit sprake is van een gedeeltelijke onuitvoerbaarheid van het eerste bestreden besluit, aangezien een groot deel van de aanvankelijk vergunde asfaltverharding in werkelijkheid is geschrapt door het behoud van het bos en de opgelegde 10 meter brede groenzone in het midden van de parking. Voorts wordt er door het behoud van het bos te vereisen ook geraakt aan het door het agentschap voor Natuur en Bos goedgekeurde compensatiedossier. Ten derde is het uiteindelijk vergunde project aanzienlijk anders dan het project dat de eerste verwerende partij voor ogen had. Het goedgekeurde ontwerp impliceert nu de volledige integratie van het bestaande bos via de door de tweede verwerende partij opgelegde groenzone in het midden van de parking en de in detail voorgeschreven beplanting op het omliggende talud, die dan nog afwijkt van het voorstel van de aanvrager. Een groot deel van de door de eerste verwerende partij vergunde verharding is dus niet meer vergund. Hetzelfde geldt voor de verharding te midden van de parking waar nu minimum een 10 meter brede groenzone moet worden aangelegd. Deze situatie is overigens permanent, zelfs als de aanvrager er uiteindelijk zou voor opteren om de parking gefaseerd te realiseren. De ondergrondse verbinding van de gracht krijgt nu ook een nieuwe aansluiting voor de buffering van het hemelwater. De verzoekende partij verwoordt dit als volgt in haar verzoekschrift:

“Deze wijzigingen aan het voorwerp van de vergunning betreffen kennelijk geen bijkomstige gegevens meer. Bijna een derde van de in de aanvraag voorziene parkeerstroken komt te vervallen en wordt vervangen door bos, groenvoorzieningen en een gracht. Daarnaast wordt de inrichting

van de volledige buffer met een breedte van 15 meter en een lengte van bijna 700 m gewijzigd. Hetgeen ingevolge de wijzigingen, aangebracht door de minister voorligt is iets geheel anders dan hetgeen door de aanvrager werd ingediend en het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaar onderzoek en diverse adviezen en waarover verzoekster en de deputatie van de provincie Antwerpen uitspraak hebben gedaan.”.

Volgens de eerste verwerende partij kan zelfs ongeacht de voormelde elementen die kenmerkend zijn in het voorliggende dossier, worden gesteld dat een wijziging van een vergunning hoe dan ook, en eventueel impliciet, steeds een feitelijke beoordeling van het voorgestelde project inhoudt.

Om te concluderen dat het beroep inzake het eerste bestreden besluit onontvankelijk is, voert de eerste verwerende partij tot slot aan dat de provincies het intermediaire beleidsniveau zijn tussen het Vlaamse en het gemeentelijke niveau. Zij krijgen in het provinciedecreet voor hun grondgebied een aantal algemene doelstellingen mee. Hun opdrachten of bevoegdheden zijn tweevoudig, namelijk, enerzijds, het regelen van de provinciale belangen, en anderzijds, het uitoefenen van de bevoegdheden die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd. In de materie van de ruimtelijke ordening gaat het om deze laatste categorie, in het algemeen belang. De decreetgever heeft aan de deputatie van de provincieraden een exclusieve bevoegdheid gegeven om in graad van beroep te beslissen over concrete aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning. De deputatie beschikt daarbij als orgaan over een eigen beoordelingsbevoegdheid zowel wat de legaliteit, als wat de opportuniteit van de aanvraag betreft. Het gaat hierbij niet om het zogenaamde medebewind, waarbij bijvoorbeeld het gewest – voor de uitvoering van taken – op haar beroep kan doen. Het gaat hier om een eigen toegewezen taak. Het feit dat het voorzitterschap van de deputatie wordt waargenomen door de provinciegouverneur doet daaraan geen afbreuk. De gouverneur vervult bij de beslissingen over bouwberoepen geen Vlaamse rol.

13. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij – met verwijzing naar het toentertijd geldende artikel 126, § 4 DRO waarin was bepaald dat de “Vlaamse regering (...) de geschorste beslissing (kan) vernietigen, bevestigen of wijzigen” – dat het eerste bestreden besluit door het tweede bestreden besluit deels werd gewijzigd en voor het overige bevestigd. Minstens

betreft het volgens haar verbonden rechtshandelingen waarbij het eerste bestreden besluit noodzakelijkerwijze voorafgaat aan het tweede bestreden besluit. De verzoekende partij wenst te vermijden dat aan haar kan worden verweten dat ze slechts zou opkomen tegen de wijzigingen aangebracht aan het eerste bestreden besluit en wenst de stedenbouwkundige vergunning integraal uit het rechtsverkeer te zien verdwijnen.

14. De tussenkomende partijen voeren aan dat het beroep niet ontvankelijk is minstens in zoverre de nietigverklaring wordt gevorderd van het eerste bestreden besluit.

Zij stellen dat het eerste bestreden besluit geen louter voorbereidende beslissing is die naderhand kan worden aangevochten samen met de eindbeslissing. De deputatie heeft op grond van de devolutieve werking van het hoger beroep de aanvraag tot zich getrokken en de vergunning verleend voor de parking.

Voorts betreft het tweede bestreden besluit, aldus de tussenkomende partijen, geen loutere bevestiging of goedkeuring van het eerste bestreden besluit. De minister beschikte in het kader van de toepassing van het toentertijd geldende artikel 126, § 4 DRO over de volheid van bevoegdheid. Hij kon de geschorste beslissing vernietigen, bevestigen of wijzigen. In dit geval heeft de minister de verleende vergunning ingrijpend gewijzigd door bijkomende voorwaarden op te leggen inzake groenaanleg.

Volgens de tussenkomende partijen valt er dan ook niet in te zien op welke grondslag de verzoekende partij meent de nietigverklaring te kunnen vorderen van het gewijzigde eerste bestreden besluit. Overigens rept de verzoekende partij, aldus de tussenkomende partijen, met geen woord over het dubbel voorwerp van haar beroep.

Beoordeling

15. Ten aanzien van het eerste bestreden besluit heeft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar gebruik gemaakt van zijn

schorsingsbevoegdheid die was voorzien in het toentertijd geldende artikel 126 DRO. Dat artikel luidde als volgt :

“§1. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar kan elke beslissing van de bestendige deputatie schorsen, ook een stilzwijgende beslissing zoals bedoeld in artikel 125.

De schorsing, bedoeld in het eerste lid, kan enkel betrekking hebben op de strijdigheid van de vergunning met de bepalingen vastgesteld door of krachtens dit decreet, met ruimtelijke uitvoeringsplannen of met plannen van aanleg.

In het geval bedoeld in artikel 123, § 2, kan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de beslissing van het college van burgemeester en schepenen schorsen.

§2. De schorsing wordt ingediend bij de Vlaamse regering. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zendt gelijktijdig een afschrift bij aangetekende brief aan de gemeente, de bestendige deputatie en de aanvrager.

De schorsingsbeslissing wordt onmiddellijk door de aanvrager aangeplakt op de plaats waarop de aanvraag betrekking heeft. De Vlaamse regering stelt de nadere regels voor de aanplakking vast.

§3. De schorsing van een beslissing wordt ingediend binnen 20 dagen na verzending van de beslissing, of in het geval bedoeld in artikel 123, § 2, binnen 20 dagen na het verstrijken van de termijn van 75 of 150 dagen vermeld in artikel 123, § 2.

De schorsing van een stilzwijgende beslissing, zoals bedoeld in artikel 125, wordt ingediend binnen de 20 dagen na het verstrijken van de termijn van 35 dagen vermeld in artikel 125.

§4. De Vlaamse regering kan de geschorste beslissing vernietigen, bevestigen of wijzigen. De Vlaamse regering zendt binnen 40 dagen na indiening van de schorsing, een afschrift van de beslissing van de Vlaamse regering aan de aanvrager bij aangetekende brief. De Vlaamse regering zendt gelijktijdig een afschrift van de beslissing aan de gemeente en de bestendige deputatie.

De beslissing wordt onmiddellijk door de aanvrager aangeplakt op de plaats waarop de aanvraag betrekking heeft. De Vlaamse regering stelt de nadere regels voor de aanplakking vast.

§5. Als de termijn van 40 dagen verstreken is zonder dat de aanvrager op de hoogte werd gebracht van een beslissing van de Vlaamse regering, dan is de schorsing opgeheven en kan gebruik gemaakt worden van de vergunning. De schorsing moet dit artikel overnemen, evenals de strafbepalingen die de overtreding ervan sanctioneren”.

Schorsing en vernietiging zijn maatregelen welke ressorteren onder het zogenaamde algemeen toezicht. Dit is de toezichtsvorm waarbij de toeziende overheid zich verzet tegen de uitvoering van een beslissing van een onder toezicht staand orgaan (schorsing) ofwel deze beslissing teniet doet omdat deze strijdig is met de wet of met het algemeen belang (vernietiging).

Het bevestigen en wijzigen van de in het toentertijd geldende artikel 126 DRO bedoelde geschorste beslissingen, houdt meer in dan het in het raam van het algemeen toezicht louter teniet doen van die beslissingen. De bij het toentertijd geldende artikel 126 DRO ingestelde toezichtsvorm moet dus ruimer worden opgevat dan wat normaal wordt begrepen onder een maatregel van algemeen toezicht.

Een van de hoofdlijnen van het ontwerpdecreet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening is, aldus de algemene inleiding bij de memorie van toelichting bij dit ontwerp, dat – anders dan voorheen voorzien in artikel 53 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : het gecoördineerde decreet) – “er (...) geen tweede beroepstrap is”, maar dat “de stedenbouwkundige inspecteur” (dit is later de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar) “(wel) een schorsingsbevoegdheid (heeft) (een wettigheidstoezicht)” en “de Vlaamse regering (de minister) (...) de beslissing van de bestendige deputatie dan (kan) vernietigen” (*Parl. St.* VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 6).

Inzake het toentertijd geldende artikel 126, § 1, tweede lid DRO wordt in de voormelde toelichting bij de artikelsgewijze bespreking (*Parl. St.* VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 62) onder meer gesteld :

“In dit artikel wordt een zekere veiligheid ingebouwd. Het is uiteraard niet de bedoeling dat beslissingen van de bestendige deputatie systematisch geschorst worden. Een schorsing zal, indien de bestendige deputatie haar verantwoordelijkheid opneemt, uiterst zelden plaatsvinden.

De stedenbouwkundige inspecteur kan de vergunning schorsen, zo deze onwettig is. De Vlaamse regering dient dit te bevestigen. Het schorsingsrecht is beperkt tot een wettigheidstoezicht : enkel de onwettigheid van de beslissing geeft aanleiding tot schorsing, niet de opportuniteit van de beslissing”.

Uit de voormelde toelichting kan men afleiden dat de ministeriele bevestiging van een door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar geschorste vergunningsbeslissing impliceert dat die geschorste beslissing toch wettig wordt bevonden.

Bij ontstentenis van enige aanduiding of omschrijving van het begrip “wijziging” in het toentertijd geldende artikel 126, § 4 DRO, moet worden aangenomen dat die wijziging zowel op het voorwerp van de geschorste

vergunning, als op de daarbij horende lasten en voorwaarden betrekking kan hebben. De wijziging van een geschorste vergunningsbeslissing kan dan ook niet anders worden beschouwd dan als een beslissing na beroep. In dit geval wordt die beroepsbeslissing uitgelokt via een schorsing van de beslissing waarover in beroep uitspraak moet worden gedaan.

In het commissieverslag bij het ontwerp van het DRO (Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/8, 7) is vermeld dat “(de) beroepen (...) behandeld door de bestendige deputatie (...) (n)ormaal gezien (...) de laatste trap in de beroepsprocedure (vormen), tenzij de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur de vergunning schorst omwille van strijdigheid met de decretale bepalingen of met de verordenende plannen”, in welk geval “de beslissing wordt (...) genomen door de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening”. Hieruit blijkt dat de afschaffing van de zogenaamde tweede beroepstrap alleszins niet volkomen is. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar kan immers via het uitoefenen van zijn schorsingsberoep alsnog – net zoals voorheen, zij het nu op beperkte gronden – een beroepsprocedure aanhangig maken bij de bevoegde Vlaamse minister die desgevallend de geschorste beslissing kan wijzigen en dus hervormen. De in het toentertijd geldende artikel 126 DRO ingestelde administratieve procedure is dan ook te beschouwen als een georganiseerd administratief beroep.

Bijgevolg vindt de in het toentertijd geldende artikel 126, § 4 DRO bedoelde wijziging van de geschorste beslissing plaats in het raam van een georganiseerd administratief beroep, zodat die beroepsbeslissing in de plaats komt van de geschorste beslissing.

In zoverre het beroep tot nietigverklaring gericht is tegen het door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar geschorste eerste bestreden besluit, is dit beroep dan ook niet ontvankelijk.

De excepties zijn gegrond.

Waar hierna sprake is van het bestreden besluit wordt het voormelde besluit van 3 augustus 2009 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport bedoeld.

B. Belang

Standpunt van de partijen

16.1. In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij inzake haar belang bij het beroep tot nietigverklaring, dat zij krachtens artikel 2 van het gemeentedecreet moet bijdragen tot het welzijn van de burgers en de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied, en dat zij krachtens artikel 135, § 2 van de nieuwe gemeentewet moet waken over de veiligheid op de openbare weg. De duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied behelst volgens de verzoekende partij ook dat zij moet proberen de verschillende functies – waaronder verkeerswegen, handel, industrie, landbouw, woongebied en natuur – bestaanbaar met elkaar te houden en zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

16.2. Voorts voert de verzoekende partij aan dat de vergunde trailerparking haar ruimtelijk beleid op verschillende punten doorkruist.

16.2.1. Ten eerste wijst de verzoekende partij erop dat de gewenste goede plaatselijke ruimtelijke ordening door haar werd uitgedrukt in het strategisch ruimtelijk structuurplan Antwerpen en in het BPA Fotografielaan.

Het strategisch ruimtelijk structuurplan Antwerpen voorziet voor deze locatie in het behoud en de versterking van het landbouwlandschap aan de Klaverbladdreef, waarbij het bos Klaverblad-Kleidaal op stedelijk niveau naar voor komt als de meest interessante site voor een stadsrandbos.

Het BPA Fotografielaan voorzag voor een stuk van de reservatiestrook de bestemming parkgebied met overdruk reservatiestrook. Krachtens de toelichtingsnota werd het BPA opgemaakt vanuit de volgende bekommernissen :

“De omgeving van de Klaverbladdreef is zowel landschappelijk als vanuit natuurspectief waardevol. Het gebied is nog zeer landelijk en toeristisch-recreatief aantrekkelijk. Op dit ogenblik breekt ter hoogte van de Klaverbladdreef het gewestplan het parkgebied bru(u)t af in industriegebied. Deze bestemming conflicteert sterk met de aanwezig(e) waardevolle landschappelijke en cultuurhistorische elementen. De stad

wenst dan ook een herbestemming van dit deel industriegebied naar parkgebied door te voeren.

Ter hoogte van Reigershoek en de Fotografielaan ligt een parkgebied volledig geïsoleerd midden het industriegebied. Het gebied heeft slechts een geringe groen- en/of natuurfunctie voor de omgeving. Ook hier wil de stad een herbestemming doorvoeren met herbestemming naar industriegebied.

Het BPA streeft dus volgende doelstellingen na :

- ☐ de bundeling van bedrijvigheid in één aaneengesloten gebied;
- ☐ creatie van één aaneengesloten parkgebied met garanties voor de landschappelijke inkadering van de Klaverbladdreef en een visuele inbuffering van het industrieterrein”.

Het deel van het voorziene parkgebied dat overlapt met de reservatiestrook werd door de minister echter van goedkeuring onthouden, omdat de reservatiestrook onvoldoende van bebouwing zou worden gevrijwaard in de voorschriften ter zake. Deze weigering had dus geen uitstaans met de doelstelling om dit gebied in te kleuren als parkgebied.

De bestreden vergunning is, aldus de verzoekende partij, incompatibel met de door haar gewenste ruimtelijke structuur die tot uiting komt in het strategisch ruimtelijk structuurplan Antwerpen en het BPA Fotografielaan, zodat zij er belang bij heeft om tegen dat vergunningsbesluit op te komen.

16.2.2. Ten tweede betoogt de verzoekende partij dat zij er in haar beleid naar streeft om de woonwijk gelegen rond de Groenstraat zoveel als mogelijk te ontlasten van particulier en industrieel verkeer van en naar de Boomsesteenweg en het industriegebied. Verder is het van belang om de Boomsesteenweg te vrijwaren van verdere verkeersproblemen.

Volgens de verzoekende partij wordt het terrein slechts ontsloten via de terreinen van de voorliggende industriële gebouwen die uitgeven op de Fotografielaan en de Terbekehofdreef. De Fotografielaan vindt aansluiting op de Groenstraat die uitgeeft op de Sint-Bernardse Steenweg. De Terbekehofdreef sluit aan op de Boomsesteenweg. De Groenstraat is gelegen in woongebied. Deze woonbuurt heeft reeds flink te lijden van het sluipverkeer bestemd voor het industriegebied en/of de Boomsesteenweg aangezien de Boomsesteenweg zelf een zeer problematische verkeersafwikkeling kent. Het één en ander komt ook tot uiting in de ingediende bezwaarschriften. De Boomsesteenweg is een aaneengeschakelde as van zogenaamde “zwarte punten”

in het Vlaamse wegennet. De reden hiervoor is voornamelijk gelegen in de conflicten tussen het doorgaand verkeer Antwerpen-Brussel op de A12 (in het midden gelegen) en het bestemmingsverkeer op de N177 (de zijrijbanen).

De verzoekende partij probeert door middel van de milieuvergunning voor de bedrijven in dit deel van het industriegebied steeds te bekomen dat het (vracht-)verkeer geen gebruik maakt van de sluiproute doorheen woongebied. Hierop wordt in de mate van het mogelijke toegezien, zo bv. ook met betrekking tot de coca-colafabriek die hier is gelegen en heel wat verkeer genereert (zie bv. het verslag van goedkeuring MER van 29 april 2009 voor de hervergunning van coca-cola). Het blijft echter zeer moeilijk om daadwerkelijk af te dwingen dat het vrachtverkeer deze route niet gebruikt, laat staan dat het particulier verkeer kan worden afgeremd gelet op de verkeersproblemen op de Boomsesteenweg.

De aanleg van een trailerparking voor minstens 500 trailers heeft, aldus de verzoekende partij, een zekere impact op het verkeersvolume. De omvang van de verkeersimpact, de verkeersafwikkeling en de ontsluiting van het terrein wordt echter niet toegelicht in de aanvraag, zodat ook geen afdoende toetsing van de werkelijke verkeersimpact kan gebeuren.

De verzoekende partij stelt dat zij er in het kader van haar bevoegdheden belang bij heeft om op te komen tegen vergunningsbeslissingen die naar alle waarschijnlijkheid aanleiding geven tot bijkomende verkeersproblemen.

Naar de mening van de verzoekende partij is de verdere toename van het particuliere sluipverkeer doorheen de Groenstraat, in het geval het bestreden besluit wordt uitgevoerd, nagenoeg niet te vermijden en bijna niet te beteugelen. De uitvoerbaarheid van het bestreden besluit brengt bijgevolg ook met zich mee dat de Groenstraat de komende jaren verder moet inboeten aan veiligheid en leefbaarheid.

De uitvoering van het bestreden besluit verhindert voor de verzoekende partij de mogelijkheid om het welzijn en de veiligheid van de bewoners van de Groenstraat optimaal te vrijwaren.

16.2.3. Voorts voert de verzoekende partij aan dat de vergunning van aard is om aanleiding te geven tot verkeersproblemen op de wegen van het industriegebied zelf, zoals blijkt uit het advies dat werd verleend door mobiliteit en verkeer, en dat zij dit niet wenselijk acht.

16.2.4. Als laatste punt haalt zij aan dat uit de middelen zal blijken dat de vergunning de toepasselijke bestemmingsvoorschriften schendt en ook om die reden reeds strijdig is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

16.3. Concluderend stelt de verzoekende partij dat het bestreden besluit haar mogelijkheden hypothekeert om de bestaande problemen verder aan te pakken en haar ruimtelijk beleid verder ten uitvoer te brengen. Volgens haar heeft zij in het kader van haar bevoegdheid om te waken over de leefbaarheid, verkeersveiligheid en de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied, belang om op te komen tegen een vergunning die hieraan afbreuk doet.

17. In haar memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij op dat haar betoog in haar verzoekschrift gezien de feitelijke evoluties in het dossier (de werkelijk bedoelde functie van de parking die boven water is gekomen), moet worden aangevuld. Ze stelt dat bijkomende zonevreemde handelsactiviteiten niet kunnen worden getolereerd gelet op haar duidelijke beleidskeuzen om de ruimtelijke chaos op en rond de Boomsesteenweg aan te pakken en tevens een veilige en zo vlot mogelijke verkeersafwikkeling op de Boomsesteenweg zelf te realiseren.

18. De tussenkomende partijen stellen dat de verzoekende partij niet beschikt over het rechtens vereiste belang bij het beroep.

Ten eerste voeren ze daartoe aan dat de in deze zaak bestreden vergunning een loutere uitbreiding betreft van de eerder verleende en niet aangevochten stedenbouwkundige vergunning voor een parking, waartegen de verzoekende partij dezelfde bezwaren heeft geuit. De verzoekende partij heeft verzaakt aan de mogelijkheid om de vergunning aan te vechten.

Ten tweede merken de tussenkomende partijen op dat het deel van het BPA dat voorzag in een herbestemming naar parkgebied voor een stuk van de reservatiestrook waar een gedeelte van de voorziene parking is gelegen, door de betrokken minister uitdrukkelijk van goedkeuring werd onthouden, zodat de verzoekende partij dan ook geen wettig belang kan putten uit de beweerde gemeentelijke beleidsvisie op dit punt. Dat die beleidsvisie tot uiting zou komen in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan doet daaraan geen afbreuk, want een dergelijk plan mag geen weigeringsgrond vormen voor een vergunningsaanvraag.

Ten derde betogen de tussenkomende partijen dat de verzoekende partij geen voordeel kan halen uit de gebeurlijke vernietiging van het bestreden besluit aangezien de tussenkomende partijen dan zouden terugvallen op de ruimere vergunning van 28 mei 2009 die, bij gebrek aan beroepsmogelijkheid volgens de nieuwe procedure in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO), definitief is geworden. Ingevolge de inwerkingtreding op 1 september 2009 van de VCRO bestaat de schorsingsmogelijkheid voor de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar immers niet meer, zodat het vergunningsbesluit van 28 mei 2009 een besluit is in laatste administratieve aanleg waartegen geen administratief beroep meer open staat en dat niet meer kan worden geschorst door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en vernietigd door de minister (artikel 4.7.21-4.7.24 VCRO). De schorsing van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zou trouwens ophouden gevolg te sorteren, aangezien een schorsing van rechtswege wordt opgeheven wanneer de minister niet binnen een termijn van 40 dagen na indiening van de schorsing een beslissing neemt (artikel 126, § 5 DRO).

Beoordeling

19. Een gemeente heeft een persoonlijk belang bij een beroep inzake een aangelegenheid die het gemeentelijk belang raakt. Zo doet zij inzake ruimtelijke ordening, wanneer zij opkomt ter verdediging van haar planologisch en stedenbouwkundig beleid, blijken van het wettelijk vereiste belang.

20. De verzoekende partij voert in haar verzoekschrift aan dat het bestreden besluit haar mogelijkheden hypothekeert om de bestaande problemen, die zij uiteenzet, verder aan te pakken en haar ruimtelijk beleid, dat zij toelicht, verder ten uitvoer te brengen. Ze wijst daarbij op haar bevoegdheid om te waken over de leefbaarheid, verkeersveiligheid en de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Hieruit blijkt dat zij het rechtens vereiste belang heeft bij de nietigverklaring van het bestreden besluit.

21. Dat de verzoekende partij de voormelde vergunning van 24 april 2008 niet heeft aangevochten, ontnemt haar niet het rechtens vereiste belang bij de gevraagde vernietiging. De parking die bij het bestreden besluit is vergund, is overigens veel ruimer dan degene die op 24 april 2008 is vergund.

22. Waar de tussenkomenende partijen erop wijzen dat er geen wettig belang kan worden geput uit de beweerde gemeentelijke beleidsvisie van het BPA Fotografielaan voor wat betreft het deel van het BPA waaraan door de bevoegde minister goedkeuring is onthouden, wordt vastgesteld dat de verzoekende partij haar belang niet enkel steunt op die visie en onder andere ook verwijst naar het strategisch ruimtelijk structuurplan Antwerpen, zodat ook dit niet van aard is afbreuk te doen aan haar vastgesteld belang. Dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geen weigeringsgrond mag vormen voor een vergunningsaanvraag, doet in dit verband niet ter zake, aangezien de verzoekende partij enkel naar dat plan verwijst om haar ruimtelijk beleid toe te lichten.

23. Artikel 7.5.8, § 4, tweede lid VCRO bepaalt :

“Beroepsdossiers die bij de Vlaamse Regering werden betekend vóór 1 september 2009, doch waarover de Vlaamse regering op die datum nog niet heeft beslist, worden behandeld, bekendgemaakt, uitgevoerd en desgevallend bestreden overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan die datum”.

Zoals het hiervoor is vastgesteld, werd het bestreden besluit genomen in het kader van een georganiseerd administratief beroep. Als dat besluit zou worden vernietigd, wordt de bevoegde Vlaamse minister geacht nog geen besluit te hebben genomen inzake de schorsing die op 1 juli 2009, zijnde

vóór 1 september 2009, door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bij hem is ingediend. Bijgevolg moet het betrokken beroepsdossier worden behandeld, bekendgemaakt, uitgevoerd en desgevallend bestreden overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan 1 september 2009.

Het feit dat de minister in het geval van vernietiging van het bestreden besluit moet worden geacht nog geen beslissing te hebben genomen over de op 1 juli 2009 ingediende schorsing, kan er niet toe leiden dat de schorsing overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 126, § 5 DRO van rechtswege wordt opgeheven. De terugwerkende kracht van een vernietigingsarrest heeft immers tot gevolg dat de betrokken overheid na de betekening ervan nog over de volle termijn beschikt om over het beroep uitspraak te doen, aangezien zij dan de zaak heropneemt in de toestand waarin ze zich bevond na het indienen van het beroep dat tot het vernietigde besluit heeft geleid.

De verzoekende partij verliest ingevolge de inwerkingtreding op 1 september 2009 van de VCRO dan ook niet haar belang bij het beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit.

24. De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

25.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de toentertijd geldende artikelen 105, § 2 en 126 DRO alsook van het artikel 3, § 3, 5° van het besluit van 5 mei 2000 van de Vlaamse regering.

25.2. Volgens de verzoekende partij overschrijdt het bestreden besluit de bevoegdheid om, op grond van het toentertijd geldende artikel 105, § 2 DRO, voorwaarden op te leggen bij een vergunning. De voorwaarden van dat besluit wijzigen immers de vergunningsaanvraag ingrijpend, terwijl voorwaarden slechts betrekking mogen hebben op bijkomende of bijkomstige gegevens. Als de

vergunning enkel kan worden verleend mits het doorvoeren van substantiële wijzigingen, moet de vergunning worden geweigerd. Een aanpassing van de plannen is maar mogelijk als ze bijkomstige zaken betreft.

De wijzigingen die het bestreden besluit oplegt en die in een bewerkt plan zijn weergegeven, betreffen volgens de verzoekende partij kennelijk geen bijkomstige gegevens, omdat bijna een derde van de in de aanvraag voorziene parkeerstroken vervalt en wordt vervangen door bos, groenvoorzieningen en een gracht, alsook omdat de inrichting van de volledige buffer met een breedte van 15 meter en een lengte van bijna 700 meter wordt gewijzigd.

Het voormelde gaat volgens de verzoekende partij des te meer op in graad van beroep en als de aanvraag – zoals in casu – onderworpen is aan de verplichting om een openbaar onderzoek te houden. Immers, in administratief beroep kunnen geen essentiële wijzigingen worden opgelegd vermits het college van burgemeester en schepenen zich hier steeds in eerste instantie over moet kunnen uitspreken. Voorts had de wijziging van de aanvraag, gelet op artikel 3, § 3, 5° van het besluit van 5 mei 2000 van de Vlaamse regering, aan een openbaar onderzoek moeten worden onderworpen.

25.3. Volgens de verzoekende partij bestond de mogelijkheid om op grond van het toentertijd geldende artikel 126, § 4 DRO de geschorste beslissing te vernietigen, bevestigen of wijzigen, slechts binnen de perken van het toezicht van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Daar waar die ambtenaar enkel een wettigheidstoezicht kon verrichten, moest het bestreden besluit dan ook worden beperkt tot aspecten die betrekking hebben op de wettigheid.

Naar de mening van de verzoekende partij gaat het bestreden besluit, samen met de erin opgelegde voorwaarden, het loutere wettigheidstoezicht ver te buiten. De minister toetst in het bestreden besluit immers de goede plaatselijke aanleg, wat een uiting inhoudt van beleidskeuzes waarvoor de minister niet bevoegd was blijkens het toentertijd geldende artikel 126 DRO. De verzoekende partij citeert dienaangaande de volgende passage uit het bestreden besluit :

“4) Ongeacht de discussie over de overdruk als reservatiegebied, dient het beoogde project, met de specifieke karakteristieken, en inplanting, tegemoet te komen aan de vereisten van een goede plaatselijke aanleg. Het huidige project dient afgewogen tegen het aanliggende agrarische gebied en industriegebied, dat, buiten de percelen in aanvraag, een relatief afgewerkt stedenbouwkundig patroon vertoont dat normalerwijze nog lang bepalend zal blijven voor het uitzicht van de plaats. De voorziene ontwikkeling kan gezien de ruimtelijke, visuele en esthetische impact als overgangszone tussen het agrarische (en) industriegebied een ruimtelijk aanvaardbare aansluiting vinden, hetgeen het voorziene project vanuit de goede plaatselijke ordening bestaanbaar maakt mits de nodige bijkomende groenvoorzieningen. Groenvoorzieningen hebben naast hun ecologische functie ook een visueel-landschappelijk effect waarvan inkleden van gebouwen in het landschap, het perspectief aangenamer maken en een betere volumeverdeling tot stand brengen hiervan de belangrijkste aspecten zijn”.

Uit de voormelde motivering van het bestreden besluit blijkt, aldus de verzoekende partij, duidelijk dat ook de minister van oordeel was dat het project zoals het voorlag, zonder bijkomende groenvoorzieningen, niet verenigbaar was met de goede ruimtelijke ordening. De voormelde motieven zijn beleidsoverwegingen bij uitstek die veel verder gaan dan de wettigheidstoetsing die was voorzien in het toentertijd geldende artikel 126 DRO. De minister wijzigt de vergunning door ingrijpende voorwaarden op te leggen om de vergunning zo te doen beantwoorden aan de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, meer bepaald de plaatselijke ontwikkeling die hij voor ogen heeft.

26. In haar memorie van antwoord betoogt de tweede verwerende partij dat het in casu om louter bijkomstige voorwaarden gaat en niet om substantiële wijzigingen. Volgens haar stelt in de huidige context de vraag zich niet of ze de aanvraag in haar geheel moest onderzoeken dan wel of zij ertoe gehouden was zich te beperken tot die elementen die aanleiding hebben gegeven tot de schorsing (strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften).

27.1. In hun memorie stellen de tussenkomende partijen in de eerste plaats dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel, zodat het dus niet ontvankelijk is.

Wat betreft de door de verzoekende partij aangevoerde schending van het toentertijd geldende artikel 126 DRO, poneren de

tussenkomende partijen, dat de mogelijkheid voor de minister om op grond van die bepaling een door de deputatie verleende vergunning te bevestigen, vernietigen of wijzigen, niet langer bestaat ingevolge de inwerkingtreding van de VCRO sinds 1 september 2009. Bij een gebeurlijke vernietiging zouden de partijen dan ook terugvallen op de ruimere vergunning die is verleend door de deputatie, terwijl de gewijzigde vergunning veel dichter aansluit bij de door de verzoekende partij gewenste ontwikkeling (parkgebied – groen). De verzoekende partij meent immers zelf dat bijna een derde van de parking vervalst en wordt vervangen door bos, groenvoorzieningen en een gracht.

Wat betreft de door de verzoekende partij aangevoerde schending van het toentertijd geldende artikel 105 DRO, poneren de tussenkomende partijen, dat enkel de houder van de vergunning zich kan beklagen over een in een bouwvergunning opgelegde voorwaarde en dat degene die zich verzet tegen een dergelijke vergunning niet doet blijken van het door de wet vereiste belang om de nietigverklaring ervan te vorderen op de enkele grond van de beweerde onwettigheid van de voorwaarden die aan de aanvrager worden opgelegd.

27.2. Voorts betogen de tussenkomende partijen inzake de gegrondheid van het middel dat de minister ingevolge het toentertijd geldende artikel 126 DRO uitdrukkelijk werd gemachtigd om een geschorste beslissing te bevestigen, vernietigen dan wel te wijzigen. In tegenstelling tot hetgeen het geval was onder het artikel 43, §4 en het artikel 44 van het gecoördineerde decreet, kon de minister onder de gelding van het toentertijd geldende artikel 126 DRO dus niet alleen de geschorste vergunning bevestigen of vernietigen, maar kon hij ook beslissen om een nieuwe vergunning te verlenen onder andere voorwaarden. In casu heeft de minister de door de deputatie verleende vergunning bevestigd, zij het met gewijzigde vergunningsvoorwaarden die betrekking hebben op groenvoorzieningen. Van een schending van het toentertijd geldende artikel 126 DRO of bevoegdheidsoverschrijding is dan ook geen sprake. De verzoekende partij gaat kennelijk voorbij aan de verruimde beslissingsbevoegdheid in het toentertijd geldende artikel 126, § 4 DRO.

Vervolgens stellen de tussenkomende partijen dat het niet gaat om essentiële wijzigingen van de plannen, maar enkel om bijkomende of bijkomstige elementen, met name bijkomende groenvoorzieningen. Deze bijkomende groenvoorzieningen zullen er volgens de minister voor zorgen dat het project als overgangszone tussen het agrarische gebied en het industriegebied een ruimtelijk aanvaardbare aansluiting uitmaakt. Als dusdanig wordt het voorwerp van de aanvraag niet gewijzigd, laat staan op substantiële wijze. Van enige bevoegdheidsoverschrijding is dus geen sprake. Evenmin is er dus sprake van een schending van bepalingen inzake het opleggen van voorwaarden (artikel 105, § 2 DRO) of inzake het openbaar onderzoek (artikel 3, § 3, 5° van het besluit van 5 mei 2000 van de Vlaamse regering).

Tot slot voeren de tussenkomende partijen aan dat het niet is omdat de minister de verleende vergunning heeft gewijzigd (door bijkomende voorwaarden inzake groenaanplanting op te leggen) om andere redenen dan deze die de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in zijn schorsingsbeslissing heeft aangegeven, dat hij zijn bevoegdheid heeft overschreden. Zij wijzen hiertoe vooreerst op rechtspraak van de Raad van State waarin werd aangenomen dat de minister in toepassing van artikel 44 van het gecoördineerde decreet wel degelijk kan vernietigen omwille van een ander motief dan de reden die de gemachtigde ambtenaar had opgegeven om tot de schorsing over te gaan en zij stellen dat dit dan zeker geldt in toepassing van het toentertijd geldende artikel 126 DRO volgens hetwelk de minister niet alleen kan beslissen om te bevestigen of te vernietigen, maar ook om de vergunning te wijzigen. Voorts merken de tussenkomende partijen dienaangaande op dat uit niets blijkt dat de minister in toepassing van het toentertijd geldende artikel 126 DRO de geschorste vergunning enkel zou mogen toetsen aan de voorschriften van het gewestplan of het plan van aanleg en niet aan de goede plaatselijke ordening. Ook onderstrepen de tussenkomende partijen dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een vergunning kon schorsen wegens strijdigheid van de vergunning met de bepalingen vastgesteld door of krachtens het DRO en dat de vergunningverlenende overheid altijd moet toetsen aan de goede plaatselijke ordening, waarvoor de rechtsgrond werd gevonden in het toentertijd geldende artikel 43, § 2 van het gecoördineerde decreet en artikel 19 van het koninklijk

besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen alsook in het artikel 4 DRO.

28. In haar memorie van wederantwoord voert de verzoekende partij aan dat er geen antwoord wordt geboden op de vaststelling dat de minister zelf een opportuniteitstoetsing heeft doorgevoerd en de wettigheidstoetsing ver te buiten is gegaan.

29. In haar laatste memorie werpt de tweede verwerende partij op dat niet kan worden begrepen welk belang de verzoekende partij heeft bij het middel, aangezien de opgelegde voorwaarden tegemoetkomen aan de verzuchtingen van de verzoekende partij.

Voorts stelt de tweede verwerende partij inzake de gegrondheid van het middel – net zoals de tussenkomende partij in haar laatste memorie – dat de beoordeling van de minister op grond van het toentertijd geldende artikel 126 DRO een tweede – zij het asymmetrische – administratieve beroepsmogelijkheid betreft, wat niet wegneemt dat in het toentertijd geldende artikel 126, § 4 DRO bijzondere modaliteiten stonden ingeschreven zoals de uitdrukkelijke bevoegdheid verleend aan de minister om de geschorste beslissing te wijzigen. Rechtspraak met betrekking tot de voorwaarden waaronder in toepassing van het toentertijd geldende artikel 105 DRO voorwaarden (inclusief planaanpassing) kunnen worden opgelegd, is volgens haar in casu niet relevant, aangezien het bestreden besluit is genomen op grond van de bijzondere procedure van het toentertijd geldende artikel 126 DRO dat de minister uitdrukkelijk de bevoegdheid verleende om de geschorste beslissing te wijzigen en dus onder andere om (gewijzigde) voorwaarden op te leggen.

Beoordeling

A. Ontvankelijkheid van het middel

30. Gelet op hetgeen al is vermeld onder randnummer 23, zouden de partijen louter door de vernietiging van het bestreden besluit niet terugvallen

op de ruimere vergunning die op 28 mei 2009 is verleend door de deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

Voorts blijkt dat het belang van de verzoekende partij bij het middel erin bestaat dat in administratief beroep essentiële wijzigingen worden opgelegd zonder dat het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij zich daar in eerste instantie over heeft kunnen uitspreken, en dat de minister door het opleggen van ingrijpende voorwaarden in het bestreden besluit, de vergunning doet beantwoorden aan zijn visie op de goede plaatselijke ruimtelijke ordening die verschilt van die van de verzoekende partij. Het feit dat het bestreden besluit “veel dichter” aansluit bij de door de verzoekende partij gewenste ontwikkeling, doet geen afbreuk aan het belang van de verzoekende partij, aangezien dit niet betekent dat het bestreden besluit overeenstemt met de door de verzoekende partij gewenste ontwikkeling.

De verzoekende partij doet dan ook blijken van belang bij het middel. De exceptie is ongegrond.

B. Gegrondheid van het middel

31. Het toentertijd geldende artikel 3, § 3, 5° van het besluit van 5 mei 2000 van de Vlaamse regering is reeds onder randnummer 6 vermeld.

Overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 105, § 2 DRO kan de vergunningverlenende overheid voorwaarden opleggen in het kader van het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.

Het toentertijd geldende artikel 126 DRO is reeds onder randnummer 15 vermeld.

32. Reeds onder randnummer 15 is vastgesteld dat de afschaffing van de zogenaamde tweede beroepstrap niet volkomen is, aangezien de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar via het uitoefenen van zijn schorsingsberoep in de zin van het toentertijd geldende artikel 126 DRO alsnog – net zoals voorheen, zij het nu op beperkte gronden – een beroepsprocedure aanhangig kon maken bij de bevoegde Vlaamse minister die desgevallend de geschorste beslissing kon wijzigen en dus hervormen, en dat de in het toentertijd

geldende artikel 126 DRO ingestelde administratieve procedure dan ook te beschouwen was als een georganiseerd administratief beroep.

Bijgevolg kan, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij voorhoudt, uit het toentertijd geldende artikel 126 DRO niet worden afgeleid dat de bevoegde Vlaamse minister zich in de bestreden beslissing diende te beperken tot een louter wettigheidstoezicht. Hieruit volgt dat de minister zich vermocht uit te spreken over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

33. Voorwaarden die op grond van het toentertijd geldende artikel 105, § 2 DRO worden opgelegd, moeten beperkt zijn wat de strekking ervan betreft en precies, en mogen alleen betrekking hebben op bijkomstige gegevens.

Luidens artikel 106 DRO is de beschikking over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning in de eerste plaats aan de gemeentelijke overheid opgedragen en kan, buiten het geval van een stilzwijgende weigering van het college van burgemeester en schepenen, door geen andere overheid over een vergunningsaanvraag beslist worden zonder dat eerst de gemeente erover uitspraak heeft gedaan. Hieruit volgt dat, indien aan de oorspronkelijk aan het college van burgemeester en schepenen voorgelegde plannen essentiële wijzigingen werden aangebracht nadat beroep werd ingesteld de beroepsinstantie zich over een aldus gewijzigde aanvraag niet vermag uit te spreken

34. In onderhavige zaak impliceren de door het bestreden besluit opgelegde voorwaarden, dat de uitbreiding van de parking die was voorzien in de oorspronkelijk aan de gemeentelijke overheid voorgelegde vergunningsaanvraag, aanzienlijk wordt verminderd. Zo wordt door het opgelegde behoud van het bestaande bos de oorspronkelijk voorziene uitbreiding van de parking met bijna een derde verminderd. Ook de voorwaarde van het voorzien van “een groenzone van minimum 10m breedte, met open gracht die een diepte heeft minimaal anderhalve meter onder het maaiveld met zacht hellende natuurlijke oevers en inheemse hoogstammige bomen”, houdt een inkrimping in van de in de uitbreiding voorziene parkeermogelijkheden. Deze door het bestreden besluit

opgelegde voorwaarden houden een essentiële wijziging in van de oorspronkelijk aan de gemeentelijke overheid voorgelegde vergunningsaanvraag.

Uit het bestreden besluit blijkt bovendien dat de in de voorwaarden opgelegde groenvoorzieningen, net als het gewijzigd beplantingsschema voor het aan te leggen talud, noodzakelijk worden geacht om de aanvraag bestaanbaar te maken met de goede ruimtelijke ordening. Ook de verplichting om “de verharding op eigen kosten op te breken en te herstellen voor werkzaamheden in functie van het reservatiegebied” blijken ingegeven te zijn om de aanvraag vergunbaar te maken, meer bepaald om in overeenstemming te zijn met de voorschriften van artikel 18.7.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en gewestplannen.

35. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt “het besluit van de Vlaamse minister van ruimtelijke ordening van 3 augustus 2009 houdende wijziging van voormelde stedenbouwkundige vergunning verleend door de deputatie van de provincie Antwerpen op 28 mei 2009 aan de nv Terra Belga”.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Het Vlaamse gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 375 euro, elk voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien oktober 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens