

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.138 van 22 februari 2010
in de zaken A. 150.636/X-11.836 (I)
A. 151.642/X-11.880 (II).**

In zake:

I.
de gemeente KRUIBEKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

II.
Walter VAN WAUWE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Flamey
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

I en II.
het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 april 2004, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 16 januari 2004 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur: “gecontroleerd overstromingsgebied met natuurverwevingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde”, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 februari 2004 (A. 150.636).

Het beroep, ingesteld op 10 mei 2004, strekt tot de nietigverklaring van hetzelfde besluit van de Vlaamse regering van 16 januari 2004 (A. 151.642).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 147.556 van 11 juli 2005 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen in de zaak A. 150.636.

Bij arrest nr. 147.557 van 11 juli 2005 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen in de zaak A. 151.642.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Stephan De Taeye heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 september 2009.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht in beide zaken.

Advocaat Matthias Valkeniers, die in de zaak A. 150.636 loco advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort en in de zaak 151.642 loco advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Inneke Bockstaele,

die loco advocaat Paul Aerts in beide zaken verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft in beide zaken 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. Samenhang

3. De zaken A. 150.636/X-11.836 en A. 151.642/X-11.880 zijn dermate met elkaar verbonden dat het wenselijk is dat ze worden samengevoegd.

IV. Feiten

4. Het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Sint-Niklaas - Lokeren, zoals gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 17 juni 1996 en 1 juni 1999 bestemt de polders van Kruibeke-Bazel-Rupelmonde ten westen van de Schelde tot bosgebied, valleigebied, natuurgebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied allen met in overdruk de letters “GH” van gecontroleerd overstromingsgebied.

De tuin achter de woning van de verzoeker in de tweede zaak heeft grotendeels, zo niet volledig, overeenkomstig hetzelfde gewestplan de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied met in overdruk de letters “GH” van gecontroleerd overstromingsgebied.

5. Artikel 2 van het decreet van 14 december 2001 voor enkele bouwvergunningen waarvoor dwingende redenen van groot algemeen belang gelden, bepaalt onder meer het volgende:

“De hiernavolgende werken, handelingen en inrichtingen nodig om het Deurganckdok, zoals aangegeven in kaart 1, aan te leggen en operationeel te maken, worden van dwingend groot algemeen en strategisch belang verklaard:
(...)

5° de compenserende maatregelen in toepassing van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals aangegeven in kaarten 4 en 5:

a) weidevogelgebied gelegen in een gecontroleerd overstromingsgebied binnen het gebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde; (...)

6. Op 9 mei 2003 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Gecontroleerd Overstromingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde” voorlopig vast. Het ontwerpplan behelst de herbestemming van de voormelde polders tot “gecontroleerd overstromings- en natuurgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde” met in overdruk “natuurverwevingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde”, “gebied voor waterbeheersing”, “gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen” en “bouwvrij agrarisch gebied”.

7. Van 2 juni 2003 tot 31 juli 2003 wordt over het ontwerpplan een openbaar onderzoek gehouden. Er worden 119 bezwaarschriften ingediend waaronder één door de verzoeker in de tweede zaak.

8. Op 21 juli 2003 geeft de gemeenteraad van de gemeente Kruibeke een ongunstig advies over het ontwerpuitvoeringsplan.

9. Op 28 oktober 2003 geeft de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening een voorwaardelijk gunstig advies over het ontwerpplan.

In dit advies wordt het ongunstige advies van de verzoekende partij in de eerste zaak als volgt beoordeeld:

“1. De gemeenteraad van Kruibeke [155/A/1] verleent een ongunstig advies voor het voorliggende ontwerp van gewestelijk RUP om volgende redenen:

- a. De gemeente stelt dat zij niet in het voorontwerp betrokken was en dat zij slechts een enkele keer werd uitgenodigd op de plenaire vergadering van 6 februari 2003. De gemeente heeft een verslag van opmerkingen overgemaakt waarmee echter geen rekening gehouden werd bij het ontwerp GRUP dat thans voorligt.
- b. De gemeenteraad wijst op een tegenstrijdigheid. Volgens art. 1 van het gewestelijk RUP wordt natuur en beveiliging aangeduid als nevengechikte hoofdfunctie en recreatief medegebruik als ondergeschikte functie. Landbouw wordt hiermee impliciet dus niet meer mogelijk gemaakt. Dit is in tegenstrijd met de overdruk Natuurverwevingsgebied waarin volgens het RSV de functies landbouw, bosbouw en natuur nevengechikt zijn en de andere functies ondergeschikt zijn. Onder nevengechikt dient verstaan te worden ‘als gelijke naast elkaar gesteld’ (R.S.V., blz. 385, voetnoot 14). Niettegenstaande het feit dat volgens het R.S.V. in een natuurverwevingsgebied landbouw als gelijke naast bosbouw en natuur gesteld wordt, wordt er in artikel 5 van de voorschriften van het ontwerp GRUP gesteld dat:

‘Alle verordenende stedenbouwkundige voorschriften van de onderliggende bestemming (gecontroleerd overstromings- en natuurgebied - artikel 1, eigen toevoeging) zijn onverminderd van kracht.’

- c. De invulling van het begrip Natuurverwevingsgebied wijkt in het voorliggende ontwerp GRUP daarenboven af van het richtinggevende gedeelte van het R.S.V. waarvoor niet de minste verantwoording of motivering wordt gegeven in het ontwerp GRUP. Volgens artikel 19, § 3 mag de overheid nochtans niet afwijken van het richtinggevende gedeelte van een ruimtelijk structuurplan, ‘tenzij omwille van onvoorzienbare ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen’.
- d. In de stedenbouwkundige voorschriften van het ontwerp GRUP werden een aantal elementen opgenomen die duidelijk van lokaal belang zijn waarvoor het gemeentelijke niveau het meest geëigende niveau is. In artikel 1 van de voorschriften betreffende de bestemming Gecontroleerd Overstromings- en Natuurgebied ‘Kruibeke-Bazel-Rupelmonde’ (GON) - waar natuur en beveiliging nevensgeschikte hoofdfuncties zijn - werd een specifieke regeling opgenomen voor het verbouwen of herbouwen van bestaande woningen en horecazaken (artikel 1.2., vierde lid, 3°). In artikel 2, gebied voor waterbeheersing, worden er eveneens elementen van lokaal belang geregeld: het oprichten, onderhouden, renoveren, verbouwen van gebouwen voor jeugdlokalen (artikel 2.1., vierde lid, 7°). Dat strijdt met het subsidiariteitsbeginsel; een beginsel dat impliciet volgt uit artikel 19, artikel 22, §1 tweede lid en artikel 29, §1 tweede lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) (cfr. H. SEBREGHTS, ‘Subsidiariteit: vooral een kwestie van attitude’, TROS 2000, 128-143, 129). Het subsidiariteitsbeginsel speelt volgens het RSV een belangrijke rol in het planningsproces en wordt als volgt omschreven:
- ‘Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgt. Een hoger niveau treedt slechts op voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door het lager niveau kunnen worden verwezenlijkt.’
- De gemeenten kunnen op grond van hun grondige lokale kennis van het terrein zelf en van de diverse maatschappelijke activiteiten via structuurplanning en ruimtelijke uitvoeringsplanning tot die bodembestemming komen die het meest aangewezen en/of aanvaardbaar is voor alle betrokkenen. Het ontwerp GRUP schendt het subsidiariteitsbeginsel en gebrek aan respect voor het subsidiariteitsbeginsel wordt geacht sanctioneerbaar te zijn met een annulatieberoep bij de Raad van State (H. SEBREGHTS, ‘Subsidiariteit: vooral een kwestie van attitude’, TROS 2000, 128-143, 129,130);
- e. De Vlaamse Regering wijkt met het ontwerp GRUP af van het beleid inzake de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur zoals omschreven in het richtinggevend gedeelte van het R.S.V. (R.S.V. blz. 383-400). Het ontwerp GRUP vervroegt de afbakening van de natuurverwevingsgebieden naar de eerste fase. Volgens artikel 19, §3 van het DRO mag de overheid nochtans niet afwijken van het richtinggevende gedeelte van een ruimtelijk structuurplan, ‘tenzij

omwille van onvoorzienbare ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen'. In de motivatie in het ontwerp van gewestelijk RUP wordt enkel verwezen naar artikel 8 van het decreet van 14 december 2001 voor enkele bouwvergunningen waarvoor dwingende redenen van groot algemeen belang gelden (het 'Nooddecreet') en de in toepassing daarvan afgeleverde en met het decreet van 29 maart 2002 bekrachtigde vergunningen. De zogenaamde compensatie in de polder van Kruibeke is evenwel geen rechtstreeks gevolg van het Nooddecreet. Het Nooddecreet verleent enkel de bevoegdheid om de stedenbouwkundige vergunningen te verlenen die noodzakelijk zijn om deze werken te kunnen uitvoeren, waarbij de Vlaamse regering een uitzondering kan maken op de bestemmingen van de plannen van aanleg. De verwijzing naar het nooddecreet is dus onvoldoende als motivatie.

- f. Het decreet Natuurbehoud voorziet, naast het IVON, ook in de afbakening van de VEN-gebieden (Vlaams Ecologisch Netwerk); het gebied van de Rupelmondse Kreek en de bossen van de kooi (tot achter de sporthal) is aangeduid als GEN (grote eenheid natuur), een deel van de Fasseit polder is aangeduid als GENO (grote eenheid natuur in ontwikkeling). Bij de ontwerpafbakening van voorliggend GRUP is er geen sprake meer van de afbakening van de VEN-gebieden, enkel dat de volledige polder IVON wordt met het voorliggend ontwerp GRUP. Men diende minstens het ontwerp van afbakening VEN op te nemen en te nuanceren in de overdruk; deze differentiatie werd echter niet gemaakt.
- g. In het ontwerp GRUP worden buiten het gecontroleerd overstromings- en natuurgebied zones aangeduid voor waterbeheersing (WB, artikel 2) die het water moeten opvangen van de oppervlaktewateren dat normaal in de polder afvloeit. Er werd hiervoor een studie opgemaakt inzake de Barbierbeek, maar er werd echter geen studie uitgevoerd betreffende de andere waterlopen. Bijgevolg is de afbakening van het gebied voor waterbeheersing niet gebaseerd of afgestemd op de debieten van deze andere waterlopen waarvoor immers géén studies werden uitgevoerd. Er kunnen dus op dat vlak geen garanties gegeven worden inzake de beveiliging van de woonkernen tegen overstroming van deze oppervlaktewateren. In tegendeel, het oppervlaktewater wordt tot in de achtertuinen en tot tegen de bewoning gebracht waardoor de risico's voor overstroming worden verhoogd en de veiligheid van de bevolking van Kruibeke hierdoor in het gedrang kan komen.
- h. Het subsidiariteitsbeginsel is geschonden omdat er geen afstemming is tussen het gewestelijk en het provinciaal niveau en dat er geen afstemming is tussen het ontwerp van GRUP en het natuurverbindingsproject van de Barbierbeekvallei waarvoor de provincie Oost-Vlaanderen bevoegd is en momenteel een provinciale studie loopt 'integraal waterbeheer Barbierbeek'.
- i. Met het nu voorliggend ontwerp van GRUP wordt de structuur van het open ruimtegebruik blijvend geschonden; er zijn bovendien geen maatregelen opgenomen of referentiekader voorzien om de aantasting van de natuurlijke en de ruimtelijke structuur te herstellen.
- a. Het DRO bepaalt onder art. 41, §1 dat de Vlaamse regering belast is met de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en hiertoe de nodige maatregelen moet nemen. Deze worden in deze paragraaf beschreven. De Vlaamse regering heeft de decretaal vastgelegde procedure gevolgd door de gemeente Kruibeke uit te nodigen voor de plenaire vergadering, waarop zij haar advies heeft kunnen uitbrengen.

Tevens werd door AROHM een informatievergadering georganiseerd te Kruibeke. Vlacoro kan dit bezwaar dan ook niet bijtrede.

- b. Over de mogelijke functies van natuurverwevingsgebieden zegt het RSV het volgende:

‘Een natuurverwevingsgebied is een aaneengesloten gebied:

- waar de functies landbouw, bos, natuur nevensgeschikt zijn en andere functies ondergeschikt zijn en waar landbouw, bos en natuur gedifferentieerd voorkomen;
- waar ook in de toekomst voor verweving wordt gekozen;
- waar een duurzame instandhouding van specifieke ecotopen kan worden gegarandeerd;
- de verweving houdt in dat elke functie behouden kan worden zonder andere functies te verdringen of door andere functies verdrongen te worden.

Naargelang het schaalniveau waarop de natuurverwevingsgebieden worden bekeken, komen de individuele functies meer onderscheiden voor. Zo zijn er typische natuurverwevingsgebieden waar de meerwaarde van de verweving juist bepaald wordt door de ruimtelijke samenhang van landbouw, bos en natuurelementen.

In natuurverwevingsgebieden is het beleid gericht op de ruimtelijke ondersteuning van de verweving tussen de functies natuur en landbouw, de functies natuur en bos of de functies natuur, landbouw en bos. De ruimtelijke ondersteuning houdt ruimtelijke voorwaarden in voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de aanwezige en gewenste ecotopen. Verder dienen de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden.’ (RSV, p. 386-387)

Vlacoro erkent dat deze passages in het RSV aanleiding geven tot interpretatiemoeilijkheden. Uit deze passages valt immers niet eenduidig af te leiden of de vermelde functies dan wel allen samen moeten voorkomen of dat een combinatie van twee van de functies reeds voldoende is om van natuurverwevingsgebieden te spreken. Vlacoro dringt er dan ook op aan dat in een komende herziening van het RSV hierover meer duidelijkheid wordt gebracht. De interpretatie dat twee van de vermelde functies reeds voldoende zijn om van een natuurverwevingsgebied te spreken, lijkt Vlacoro echter de meest zinvolle. Het lijkt immers moeilijk, zoniet onmogelijk de door het RSV gestelde doelstelling van 125000 ha natuurverwevingsgebied te halen, indien men aan dat begrip een zeer restrictieve definitie zou geven.

- c. Vlacoro erkent dat de bewoordingen van het RSV aanleiding geven tot twijfel en verwijst naar het antwoord gegeven onder b.
- d. Vlacoro is van mening dat steeds dient afgewogen te worden wat het meest geëigende niveau is. Als het RSV stelt dat ‘een beslissing op hoger niveau te verantwoorden is als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgt’ dan is de inrichting van een gecontroleerd overstromingsgebied dat Kruibeke en andere dorpen tegen overstromingen moet beschermen, een gegeven dat het lokale niveau overstijgt.

Vlacoro is eveneens van oordeel dat voor wat betreft de specifieke aspecten waarvoor de bezwaarindiener de opname ervan in het RUP betwist, met name het verbouwen of herbouwen van bestaande woningen en horecazaken en het oprichten, onderhouden, renoveren, verbouwen van gebouwen voor jeugdlokalen, de opname in het plangebied en in de stedenbouwkundige voorschriften van dit RUP opportuun is gezien de ligging van deze functies binnen het globaal plangebied en de bijdrage die deze functies leveren tot de globale doelstellingen van inrichting van

dit gebied voor natuur en recreatie. Vlacoro verwijst in dit verband naar de verantwoording in de toelichtingsnota bij dit RUP, pp. 17-18.

- e. Vlacoro erkent dat er wordt afgeweken van de fasering zoals deze door de Vlaamse regering werd opgesteld. De commissie is van mening dat deze fasering in principe gevolgd dient te worden, maar dat afwijking omwille van dringende redenen mogelijk moet zijn. De afwijking wordt in de toelichtingsnota gemotiveerd door onder meer te verwijzen naar het decreet voor enkele bouwvergunningen waarvoor dwingende redenen van groot algemeen belang gelden (het zogenaamde Validatie- of Nooddecreet) van 14 december 2001. Hiermee wenst men het RUP te positioneren binnen het geheel van voorafgaandelijke beleidsbeslissingen van de Vlaamse regering inzake de aanduiding van het gebied als overstromingsgebied op de Schelde en als gebied voor natuurcompensatie. De verwijzing naar het Validatie- of Nooddecreet duidt tevens het juridisch kader voor de inrichtingswerken die in het plangebied worden voorzien.
- f. Vlacoro erkent dat delen van het gebied waren opgenomen in de VEN afbakening, maar kan de beslissing van de Vlaamse regering bijtreden om het gebied uiteindelijk niet te weerhouden.
Vlacoro vindt dat de voorgestelde stedenbouwkundige voorschriften de bestemming als natuurverwevingsgebied rechtvaardigen.
- g. De afdeling Water en Zeewezen (AWZ) van het departement Leefmilieu en Infrastructuur deelde m.b.t. deze vraag aan Vlacoro mee dat in het kader van de bouwvergunningsaanvraag voor de ringdijk door Ecorom nv een studie werd uitgevoerd met betrekking tot de afwatering van de Barbierbeek en de waterlopen ten noorden en ten zuiden van de Barbierbeek. In het kader van het op te maken Integraal Plan, en de erop volgende MER-procedure die moeten toelaten om de verder vereiste bouwvergunningen te bekomen, werd door de Afdeling Waterbouwkundig Laboratorium en Hydrologisch Onderzoek (AWZ) de afwatering van de Barbierbeek en de waterlopen ten noorden en ten zuiden van de Barbierbeek verder verfijnd. Op basis van de gedane studies kan gesteld worden dat de gebieden voor waterbeheersing verzekeren dat er voldoende ruimte is om de afwatering van het achterliggend gebied op een veilige manier te realiseren. Bij de inrichting van die gebieden wordt door AWZ gegarandeerd dat de nodige maatregelen zullen worden getroffen om de bebouwing in de buurt van die gebieden van wateroverlast te vrijwaren.
Vlacoro betreurt dat, ondanks het uitvoerig hydrologisch onderzoek dat aan dit RUP voorafging, de toelichtingsnota beperkt is inzake toelichting bij de maatgevende aspecten van volume en/of oppervlakte van de waterberging.
- h. Vlacoro treedt het bezwaar ten dele bij. Het DRO stelt onder art. 38, § 1, 5° dat een ruimtelijk uitvoeringsplan, in voorkomend geval, een zo mogelijk limitatieve opgave van de voorschriften die strijdig zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan bevat en die opgeheven worden. Meer bepaald heffen de voorschriften van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de voorschriften van de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die daar strijdig mee zijn, van rechtswege op. Vlacoro is van mening dat deze aftoetsing moet worden vermeld, hetzij met een limitatieve lijst van strijdige bepalingen, hetzij door de vermelding dat na aftoetsing blijkt dat er geen tegenstrijdigheid is. Daarenboven wenst Vlacoro op te merken dat een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zich niet hoeft en kan afstemmen op een studie die nog lopende is.

- i. Vlacoro is het ermee eens dat dat het landschap wijzigt ten gevolge van de bouw van de ringdijk, maar stelt dat deze kadert in de uitvoering van het Sigmaplan en is ingegeven door redenen van veiligheid. De commissie wenst voorts op te merken dat de toelichtingsnota een aantal intenties beschrijft tot behoud, herstel of verbetering van de natuurlijke structuur, zoals de relatie van de rivier met haar winterbed, het opnemen in het RUP van cruciale openruimteverbindingen tussen vallei, cuesta en veerverbindingen, enz.”.

Voor wat betreft (onder meer) het door de verzoeker in de tweede zaak ingediende bezwaarschrift stelt de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening het volgende:

“AWZ deelde m.b.t. deze vraag aan Vlacoro mee dat in het kader voor de bouwvergunningsaanvraag voor de ringdijk door Ecorom nv een studie werd uitgevoerd met betrekking tot de afwatering van de Barbierbeek en de waterlopen ten noorden en ten zuiden van de Barbierbeek. In het kader van het op te maken Integraal Plan en de erop volgende MER-procedure die moeten toelaten om de verder vereiste bouwvergunningen te bekomen, werd door de Afdeling Waterbouwkundig Laboratorium en Hydrologisch Onderzoek (AWZ) de afwatering van de Barbierbeek en de waterlopen ten noorden en ten zuiden van de Barbierbeek verder verfijnd. Op basis van de gedane studies kan gesteld worden dat de gebieden voor waterbeheersing verzekeren dat er voldoende ruimte is om de afwatering van het achterliggend gebied op een veilige manier te realiseren. Bij de inrichting van die gebieden wordt door AWZ gegarandeerd dat de nodige maatregelen zullen worden getroffen om de bebouwing in de buurt van die gebieden van wateroverlast te vrijwaren.

Vlacoro kan instemmen met een beperkte aanpassing van de grens van het plangebied zodoende dat de tuinen, gelegen percelen 900c tot 900k, buiten het gebied voor waterbeheersing vallen en voor zover hierbij de effectiviteit van het wachtbekken niet in het gedrang wordt gebracht”.

Eén van de voorwaarden bij het advies luidt dan ook dat “de percelen 900c tot 900k uit het gebied voor waterbeheersing worden gehaald voorzover hierdoor de effectiviteit van de wachtbekkens niet in het gedrang wordt gebracht”.

10. Op 16 januari 2004 neemt de Vlaamse regering het bestreden besluit. In dit besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“Overwegende dat de percelen 900c tot 900k werden behouden in het gebied voor waterbeheersing omdat de bestemming enerzijds toelaat de private tuinpercelen te behouden maar anderzijds de mogelijkheid biedt in geval het nodig blijkt uit het inrichtingsplan dat op deze percelen ook waterbeheersingswerken zoals dijkjes, kleppen, pompgemalen, ... kunnen vergund worden; dat in de toelichtingsnota werd verduidelijkt dat het niet de bedoeling is de percelen om te vormen tot wachtbekkens maar om maatregelen te nemen om de gebouwen en tuinen te vrijwaren van wateroverlast en dat het

gebruik als tuin kan behouden blijven. Dat bijkomend in de stedenbouwkundige voorschriften werd opgenomen dat het oprichten van tuinhuisjes vergunbaar is op percelen aansluitend op percelen waarop bestaande vergunde of vergund geachte woningen staan; dat daardoor aan de tweede voorwaarde wordt voldaan”.

De stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden uitvoeringsplan luiden als volgt:

“Artikel 1 Gecontroleerd Overstromings- en Natuurgebied ‘Kruibeke-Bazel-Rupelmonde’

1.1 Algemene bepalingen

Het gebied is bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden en voor de beveiliging van het Schelde-estuarium tegen ongewenste overstromingen. De landschapswaarden kunnen zowel betrekking hebben op het historisch gegroeide landschap als op de nieuw te ontwikkelen delen van het landschap. In het gebied zijn natuur en beveiliging van het Schelde-estuarium tegen ongewenste overstroming nevensgeschikte hoofdfuncties.

Volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen - waarvoor volgens artikel 99 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening een stedenbouwkundige vergunning vereist is - zijn toelaatbaar:

- 1° alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu en van de landschapswaarden;
- 2° werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig zijn voor het beheersen van periodieke overstromingen of het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden voor zover deze worden uitgevoerd volgens de technieken van natuurtechnische milieubouw en passen binnen een integraal waterbeheer;
- 3° werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen in functie van de ontwikkeling van een gecontroleerd overstromingsgebied (al dan niet met gereduceerd getij) ter beveiliging van het Schelde-estuarium tegen ongewenste overstromingen buiten het gebied.
- 4° het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op het al dan niet toegankelijk maken van het natuurgebied voor het publiek;
- 5° het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op natuureducatie of recreatief medegebruik;
- 6° het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor recreatief verkeer. Verharde paden moeten aangelegd worden in waterdoorlatende verharding;
- 7° het herstellen of heraanleggen van bestaande openbare wegenis en nutsleidingen. Bestaande openbare wegenis en nutsleidingen kunnen verplaatst worden voor zover dit noodzakelijk is voor de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu, de openbare veiligheid of de volksgezondheid;
- 8° het herstellen, heraanleggen en verplaatsen van bestaande pijpleidingen, hoogspanningsleidingen en hun bijhorigheden.

1.2 Gebiedsspecifieke bepalingen

Binnen dit natuurgebied is recreatief medegebruik een ondergeschikte functie. Deze functie kan gerealiseerd worden voor zover de nevensgeschikte

hoofdfuncties natuur en beveiliging van het Schelde-estuarium tegen ongewenste overstromingen niet in het gedrang worden gebracht.

Naast de werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen vermeld in artikel 1.1, zijn toelaatbaar:

- 1° Het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de functie van een onroerend bebouwd goed in functie van natuureducatie;
- 2° het bouwen van voorzieningen voor dieren die ingezet worden bij het beheer van het natuurgebied.

(...)

In het met horizontale arcering aangeduide deelgebied in het westen van het gebied ter hoogte van het veer Kruibeke-Hoboken is daarnaast het verzekeren van de veerverbinding tussen Kruibeke en Hoboken een ondergeschikte functie voor zover de hoofdfuncties niet in het gedrang worden gebracht. In dit deelgebied zijn volgende stedenbouwkundige handelingen toegelaten:

- 1° het herstellen, heraanleggen en onderhouden van de aanlegsteiger en het aanleggen van bijhorende schuiffaciliteiten aan het bestaande veer Kruibeke-Hoboken;
- 2° het aanleggen van parkeervoorzieningen en een bezoekerscentrum.

(...)

In het met verticale arcering aangeduide deelgebied in het westen van het gebied ter hoogte van het veer Bazél-Hemiksem (Kallebeek) zijn daarnaast het verzekeren van de veerverbinding tussen Bazél en Hemiksem (Kallebeek), wonen en horeca-activiteiten ondergeschikte functies voor zover de hoofdfuncties niet in het gedrang wordt gebracht. In dit deelgebied zijn volgende stedenbouwkundige handelingen toegelaten:

- 1° het herstellen, heraanleggen en onderhouden van de aanlegsteiger en het aanleggen van bijhorende schuiffaciliteiten aan het bestaande veer Bazél-Hemiksem (Kallebeek);
 - 2° het aanleggen van beperkte parkeervoorzieningen voor het veer.
 - 3° Het verbouwen of herbouwen van de bestaande woning/horecagelegenheid tot een maximum volume van 1.000 m³ waarbij (1) het gebouw op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot is (de woning/horecagelegenheid wordt beschouwd als zijnde verkrot indien ze niet voldoet aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen); en (2) de woning/horecagelegenheid hoofdzakelijk vergund is of geacht wordt vergund te zijn, ook wat de functie betreft.
- Indien de woning/horecagelegenheid niet aangesloten is op een riolering, wordt de vergunningsaanvraag afhankelijk gemaakt van de aanleg van een installatie voor het behandelen van afvalwater.

Het aantal woongelegenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal.

1.3 Bijkomende bepalingen

De in artikel 1.1 en 1.2 genoemde werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en wijzigingen zijn slechts toegelaten voor zover de uitvoering ervan geen betekenisvolle aantasting kan veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van het gebied of van de als speciale beschermingszone te beschouwen gebieden zoals bedoeld in het decreet Natuurbehoud.

(...)

Artikel 2 Gebied voor waterbeheersing

2.1 Algemene bepalingen

Het gebied is bestemd als gebied voor waterbeheersing. De volgende functies zijn nevens geschikt:

beveiliging tegen ongewenste overstroming in de dorpskernen en op cultuurgronden, laagdynamische dagrecreatie, de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden en landbouw.

Hoogdynamische en/of luidruchtige dagrecreatieve activiteiten zijn verboden.

Werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen - zoals bedoeld in artikel 99 §1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening - die nodig zijn voor het mogelijk maken van recreatief gebruik en de beveiliging van dorpskernen en cultuurgronden tegen ongewenste overstromingen en voor het behoud, de bescherming, het herstel en de ontwikkeling van natuurwaarden, zijn toegelaten voor zover zijn de intrinsieke kwaliteiten van het habitatrictlijngebied, inzonderheid het kwelgebonden alluviaal bos als prioritair communautaire habitat, niet in gevaar brengen.

Daarnaast zijn volgende stedenbouwkundige handelingen toegelaten voor zover ze overeenstemmen met de nevengeschikte functies en zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen:

- 1° het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegenis, hoogspanningsleidingen, pijpleidingen en nutsleidingen en hun bijhorigheden;
- 2° schuilhokken voor dieren en beperkte waterhuishoudingswerken in functie van agrarisch gebruik van het gebied;
- 3° het afbreken van bestaande vaste inrichtingen of bouwwerken;
- 4° het vellen van hoogstammige bomen;
- 5° het aanleggen, het inrichten of uitrusten van wegen in waterdoorlatende verharding voor landbouwgebruik en voor recreatief medegebruik of recreatief fietsen en wandelen;
- 6° het aanleggen van lijn- en puntvormige kleine landschapselementen;
- 7° het oprichten, onderhouden, renoveren, verbouwen van gebouwen voor jeugdlokalen;
- 8° het oprichten, onderhouden, renoveren en verbouwen van tuinhuisjes op percelen grenzend aan percelen waarop een bestaande vergunde of vergund geachte woning staat.

2.2 Voorkooprecht

Op het gehele gebied is een recht van voorkoop zoals bedoeld in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van toepassing. In uitvoering van artikel 63 van dat decreet wordt de rangorde voor de toepassing van het voorkooprecht vastgesteld als volgt:

1. het Vlaamse gewest, 2. de provincie, 3. de gemeente.

2.3. Bijkomende bepalingen

De in artikel 2.1 en 2.2 genoemde werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en wijzigingen zijn slechts toegelaten voor zover de uitvoering ervan geen betekenisvolle aantasting kan veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van het gebied of van de als speciale beschermingszone te beschouwen gebieden zoals bedoeld in het decreet Natuurbehoud.

(...)

Artikel 3 Gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen

3.1 Algemene bepalingen

Het gebied is bestemd als gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen. De functies gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen en natuur zijn nevengeschikt.

Werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen - zoals bedoeld in artikel 99 §1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening - die nodig zijn voor het mogelijk maken van gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen en voor het behoud, de bescherming, het herstel en de ontwikkeling van natuurwaarden, zijn toegelaten.

Daarnaast zijn volgende stedenbouwkundige handelingen toegelaten voor zover ze overeenstemmen met de nevengeschikte functies:

- 1° onderhoud, renovatie, verbouwing en exploitatie van bestaande vergunde gebouwen binnen het vergunde bouwvolume;
- 2° bouw en exploitatie van een bezoekerscentrum met bijhorende parkeervoorzieningen;
- 3° bouwen van woongelegenheid voor zover die noodzakelijk is voor de goede werking van de inrichtingen.
- 4° het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande pijpleidingen en hun bijhorigheden.

3.2 Voorkooprecht

Op het gehele gebied is een recht van voorkoop zoals bedoeld in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van toepassing. In uitvoering van artikel 63 van dat decreet wordt de rangorde voor de toepassing van het voorkooprecht vastgesteld als volgt:

- 1. het Vlaamse gewest.

(...)

Artikel 4 Bouwvrij agrarisch gebied

Het gebied is bouwvrij agrarisch gebied bestemd voor aan de grond gebonden landbouw. Het maakt integraal deel uit van de gebieden van de agrarische structuur. De functies recreatief medegebruik, natuur en landschapszorg zijn ondergeschikt.

Hoogdynamische en/of luidruchtige dagrecreatieve activiteiten zijn verboden.

In het gebied zijn geen stedenbouwkundige werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen - zoals bedoeld in artikel 99 §1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening - toegelaten, ongeacht of er een stedenbouwkundige vergunning vereist is.

Dit verbod is, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen, niet van toepassing op:

- 1° schuilhokken voor dieren en beperkte waterhuishoudingswerken in functie van agrarisch gebruik van het gebied;
- 2° het afbreken van bestaande vaste inrichtingen of bouwwerken;
- 3° het vellen van hoogstammige bomen en ontbossen;
- 4° het aanleggen, het inrichten of uitrusten van wegen in waterdoorlatende verharding voor landbouwgebruik en voor recreatief medegebruik of recreatief fietsen en wandelen;
- 5° het overschakelen naar bosgebied overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het veldwetboek, betreffende de afbakening van landbouw- en bosgebieden;
- 6° het aanleggen van lijn- en puntvormige kleine landschapselementen;
- 7° het herstellen, heraanleggen en verplaatsen van bestaande pijpleidingen, hoogspanningsleidingen en hun bijhorigheden.

(...)

in overdruk

Artikel 5 Natuurverwevingsgebied 'Kruibeke-Bazel-Rupelmonde'

Dit gebied maakt deel uit van een Natuurverwevingsgebied en is een onderdeel van het Integraal Verwevend en Ondersteunend Netwerk, in de zin van het decreet Natuurbehoud.

Alle verordenende stedenbouwkundige voorschriften van de onderliggende bestemmingen zijn onverminderd van kracht".

V. Ontvankelijkheid van het beroep in de zaak A. 150.636

A. Geldige inrechtetreding van de verzoekende partij

11. De verwerende partij maakt in de memorie van antwoord “voorbehoud” omtrent de vereiste machtiging van de gemeenteraad tot het instellen van het annulatieberoep.

De verzoekende partij heeft zowel de machtiging van de gemeenteraad tot het instellen van een annulatieberoep als de beslissing van het college van burgemeester en schepenen om dit annulatieberoep in te stellen aan de Raad van State bezorgd. Zo het “voorbehoud” van de verwerende partij als een exceptie moet worden begrepen, is ze niet gegrond.

B. Tijdigheid van het beroep

Uiteenzetting van de exceptie

12. In een tweede exceptie betwist de verwerende partij de tijdigheid van het beroep. Ze stelt dat het bestreden besluit werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 februari 2004. Ten aanzien van de verzoekende partij begint door deze bekendmaking de termijn te lopen voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring. Het verzoekschrift dateert van 13 april 2004 en is op de Raad van State ontvangen op 14 april 2004. Het beroep werd bijgevolg laattijdig ingesteld.

Beoordeling

13. Voor de verzoekende partij, die een gemeentelijke overheid is, gaat de beroepstermijn in op de datum van de bekendmaking van het bestreden besluit in het Belgisch Staatsblad. De laatste dag van deze termijn was 12 april 2004. Omdat deze dag een wettelijke feestdag was (paasmaandag), werd de termijn overeenkomstig artikel 88 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verlengd tot dinsdag 13 april 2004. Het verzoekschrift blijkt op 13 april te zijn verzonden met een ter post aangetekende brief. Het beroep werd bijgevolg tijdig ingesteld.

De exceptie is niet gegrond.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Middelen in de zaak A. 150.636

1. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

14. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 39 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) en van het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat overeenkomstig de aangehaalde decretale bepaling de Vlaamse regering de stedenbouwkundige voorschriften kan vaststellen die in de ruimtelijke uitvoeringsplannen gebruikt worden, met hun grafische aanduiding. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot deze bepaling heeft geleid, blijkt dat de decreetgever er van uitging dat de Vlaamse regering voorafgaandelijk aan de vaststelling van de ruimtelijke uitvoeringsplannen een algemene lijst moet opstellen van de stedenbouwkundige voorschriften die in ruimtelijke uitvoeringsplannen gebruikt kunnen worden, naar analogie met het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit). Het definitief vaststellen van het bestreden plan zonder dat voorafgaandelijk in een besluit een referentiekader voor stedenbouwkundige voorschriften werd aangenomen, brengt de uniformiteit tussen de verscheidene ruimtelijke uitvoeringsplannen in het gedrang, leidt tot grote rechtsonzekerheid en is in strijd met de aangehaalde decretale bepaling. De krachtens het DRO opgemaakte ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten immers dezelfde waarborgen inzake rechtszekerheid bieden als de plannen van aanleg. De stelling dat meer ruimtelijke uitvoeringsplannen met specifieke voorschriften op gemeentelijk niveau zullen worden opgemaakt en dat nieuwe voorschriften op gewestelijk en provinciaal niveau veeleer de uitzondering zouden blijven, neemt niet weg dat er op gewestelijk niveau in elk geval een lijst van stedenbouwkundige voorschriften moet bestaan, mede gelet op het feit dat gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen de afbakening en bestemming van een ruim gebied betreffen.

Ook indien deze decretale bepaling zo geïnterpreteerd zou worden dat ze geen verplichting inhoudt voor de Vlaamse regering om voorafgaandelijk een lijst van stedenbouwkundige voorschriften op te stellen, neemt dit nog niet weg dat het rechtszekerheidsbeginsel geschonden is. De latere opheffing van

artikel 39, § 1, vierde lid DRO bij het decreet van 22 april 2005 tot wijziging van het DRO en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet) is blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het laatstgenoemde decreet heeft geleid, ingegeven door de overweging dat een tekst analoog aan het inrichtingsbesluit niet of niet meer realistisch is. Nog afgezien van de vraag of een dergelijke ingreep beschouwd kan worden als behoorlijke wetgeving, doet deze cosmetische ingreep niets af aan de schending van het rechtszekerheidsbeginsel. De aangehaalde decretale bepaling moet ook in haar gewijzigde versie grondwetsconform worden geïnterpreteerd, met name conform het “rechtszekerheidsbeginsel als beginsel van behoorlijke wetgeving (dat) een grondwettelijk statuut heeft”. In de laatste memorie wordt er nog aan toegevoegd dat het rechtszekerheidsbeginsel ook vervat is in de artikelen 7 EVRM en 15 IVBPR.

De verzoekende partij vraagt ten slotte aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen die, na de herformulering ervan in de laatste memorie, luidt als volgt:

“Schendt de oorspronkelijke tekst van artikel 39 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, in de lezing dat de Vlaamse Regering geen lijst moet vaststellen met stedenbouwkundige voorschriften die in de (gewestelijke) ruimtelijke uitvoeringsplannen gebruikt worden met hun grafische aanduiding, evenals de tekst van artikel 39 zoals in die zin gewijzigd door artikel 2 van het decreet van 22 april 2005 tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, het grondwettelijke rechtszekerheidsbeginsel en artikel 7 EVRM en 15 BUPO samen gelezen met artikel 10 en 11 Grondwet?”.

Beoordeling

15. Het toentertijd geldende artikel 39 DRO luidde als volgt:

“Art. 39. § 1. De stedenbouwkundige voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod.

De stedenbouwkundige voorschriften kunnen van die aard zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert.

De stedenbouwkundige voorschriften kunnen modaliteiten voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen.

De Vlaamse regering kan de stedenbouwkundige voorschriften vaststellen die in de ruimtelijke uitvoeringsplannen gebruikt worden, met hun grafische aanduiding.

§ 2. Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan specifieke stedenbouwkundige voorschriften bevatten, eigen aan dat plan.

§ 3. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen”.

16. Uit de bewoordingen van de aangehaalde decretale bepaling kan niet worden opgemaakt, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, dat ze de Vlaamse regering verplichten tot de vaststelling van de stedenbouwkundige voorschriften die in de ruimtelijke uitvoeringsplannen gebruikt worden, met hun grafische aanduiding. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot de aangehaalde decretale bepaling wordt hieromtrent het volgende gesteld (Parl. St., Vl. Parl., 1998-1999, nr. 1332/1, 24):

“Om een zekere uniformiteit van de verschillende ruimtelijke uitvoeringsplannen van elk planningsniveau te garanderen, kan een soort gemeenschappelijk tekstgedeelte opgesteld worden onder de vorm van een lijst met in de kaarten te gebruiken gebiedscategorieën en -elementen en telkens de bij horende stedenbouwkundige voorschriften die ermee gepaard gaan”.

Uit het gegeven dat het opstellen van een lijst met stedenbouwkundige voorschriften in een besluit van de Vlaamse regering de uniformiteit van de verscheidene ruimtelijke uitvoeringsplannen van elk planningsniveau waarborgt, kan nog niet worden afgeleid dat het uitvaardigen van een dergelijk besluit door de decreetgever als een noodzaak werd gezien, in die mate dat het uitblijven ervan de wettigheid zou aantasten van de ruimtelijke uitvoeringsplannen die inmiddels tot stand gekomen zijn.

17. Naderhand werd bij het decreet van 22 april 2005 tot wijziging van het DRO en van het gecoördineerde decreet, artikel 39, § 1, vierde lid en § 2 opgeheven. Het feit dat daardoor zelfs de mogelijkheid werd geschrapt om een lijst met stedenbouwkundige voorschriften op te stellen, wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het betrokken decreet heeft geleid, onder meer als volgt verantwoord (Parl. St., Vl. Parl., 2004-2005, nr. 233/1, 5):

“Wat de kwestie van de rechtszekerheid betreft, moet teruggegrepen worden naar de essentie van het begrip. Het houdt voor de ruimtelijke ordening o.i. in dat de rechtsonderhorige duidelijkheid heeft over welke voorschriften gelden voor gronden in het gebied waarvan hij eigenaar, gebruiker, enzovoort is. Men kan stellen dat een besluit zoals het KB van 1972 dat gemeenschappelijk is aan meerdere plannen de toegankelijkheid of kenbaarheid van de voorschriften kan bevorderen, maar daarom stelt het gebruik van specifieke voorschriften nog geen probleem van rechtszekerheid.

Wat de rechtsonderhorige uiteindelijk interesseert zijn de voorschriften die voor zijn eigendom of nabijgelegen gronden of de gronden die hij gebruikt, enzovoort, gelden, en die zijn perfect consulteerbaar omdat ze krachtens artikel

38 DRO een integrerend en essentieel onderdeel vormen van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

(...) Met huidig tekstvoorstel wordt de bepaling over het gebruik van specifieke voorschriften geschrapt, omdat het zo gelezen zou kunnen worden dat ze slechts per uitzondering kunnen gebruikt worden naast meer 'algemene' voorschriften. Dat was en is niet de bedoeling. Daarnaast wordt de bepaling geschrapt die de regering toelaat 'de voorschriften die gebruikt worden in de plannen' 'vast te stellen'. Voor zover nodig biedt artikel 39, § 3, een voldoende rechtsgrond voor 'richtlijnen' voor de RUP's, zonder dat het moet gaan om een 'vaste' lijst van voorschriften zoals het KB van 1972, wat men zou kunnen lezen in artikel 39, § 1, laatste lid".

Deze argumentatie, ook al heeft ze betrekking op een decretale wijziging die dateert van na het bestreden besluit, bevestigt de interpretatie van de oorspronkelijke decretale bepaling die er op neerkomt dat het uitvaardigen van een lijst met stedenbouwkundige voorschriften niet kan worden aanzien als een geldigheidsvoorwaarde voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen die inmiddels tot stand gekomen zijn.

18. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en de overheid daarvan niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken.

De verzoekende partij concretiseert voorts niet op welke wijze het feit dat er geen besluit werd uitgevaardigd met stedenbouwkundige voorschriften, de rechtszekerheid in het gedrang brengt voor wat betreft de bestemming van de gebieden die in het bestreden plan worden afgebakend, nu in bijlage II bij het bestreden besluit de stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot die gebieden op omstandige wijze de bestemming van elk van die gebieden regelen en de verzoekende partij dit ook niet betwist. Eerst in de laatste memorie, en dus op onontvankelijke wijze, worden de beweerde tekortkomingen van de bestemmingsvoorschriften geconcretiseerd. Bovendien wordt, door de aangevoerde schending van het rechtszekerheidsbeginsel te betrekken op de bestemmingsvoorschriften bij het bestreden besluit en niet op het ontbreken van een besluit met stedenbouwkundige voorschriften, aan het middel op onontvankelijke wijze een nieuwe grondslag gegeven.

De verzoekende partij geeft voorts niet aan hoe het ontbreken van een besluit met stedenbouwkundige voorschriften de uniformiteit tussen de verscheidene ruimtelijke uitvoeringsplannen in het gedrang kan brengen. Zij beperkt zich tot de stelling dat op haar grondgebied verscheidene plannen van toepassing

zijn, zonder te concretiseren hoe het beweerde gebrek aan uniformiteit door het ontbreken van een besluit met stedenbouwkundige voorschriften strijdig zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

Er kan dan ook niet worden aangenomen dat het bestreden besluit strijdt met het rechtszekerheidsbeginsel.

19. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat artikel 39 DRO in het licht van het “grondwettelijke rechtszekerheidsbeginsel” zo geïnterpreteerd moet worden dat een afzonderlijk besluit met gemeenschappelijke stedenbouwkundige voorschriften moest zijn uitgevaardigd en vraagt hieromtrent een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. In haar laatste memorie voert ze bovendien aan dat een strijdigheid voorligt met artikel 7 EVRM, artikel 15 IVBPR en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het ontbreken van een besluit met uniforme stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften leidt tot een onvoorspelbare strafbaarstelling met betrekking tot de strafsancities bedoeld in artikel 146 DRO.

Het gaat niet op een prejudiciële vraag op te werpen, louter wegens het ontbreken van een decretale verplichting om een besluit met gemeenschappelijke stedenbouwkundige voorschriften voor ruimtelijke uitvoeringsplannen op te maken en de beweerde strijdigheid ervan met het “grondwettelijke rechtszekerheidsbeginsel”, zonder concreet aan te geven hoe de rechtsonzekerheid in het gedrang zou komen. Eerst in haar laatste memorie komt de verzoekende partij er toe de vraagstelling toe te spitsen op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gecombineerd met artikel 7 EVRM en artikel 15 IVBPR. De door haar aangehaalde voorbeelden hebben bovendien betrekking op de bestemmingsvoorschriften bij het bestreden besluit en niet op het ontbreken van een besluit met stedenbouwkundige voorschriften, en zijn bijgevolg niet dienend.

Het komt de Raad van State, bij gebrek aan een duidelijke en ondubbelzinnige stellingname door de verzoekende partij, niet toe de vraag op dat stuk te vervolledigen door in de plaats van de verzoekende partij die vereiste preciseringen aan te brengen aangaande een essentieel element van de prejudiciële vraagstelling. Aangezien in de gegeven omstandigheden het Grondwettelijk Hof een noodzakelijk gegeven ontbeert om zijn wettelijke opdracht te vervullen, ziet de Raad van State niet in welk nut het adiëren van het Grondwettelijk Hof kan hebben.

Op de vraag om artikel 39 DRO aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen “zoals (...) gewijzigd door artikel 2 van het decreet van 22 april 2005 tot wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening,

gecoördineerd op 22 oktober 1996”, kan evenmin worden ingegaan, nu deze wijziging dateert van na het bestreden besluit en de eventuele ongrondwettigheid van deze wijziging geen rechtstreeks gevolg kan hebben voor de gegrondheid van het aangevoerde middel.

20. De door de verzoekende partij voorgestane interpretatie van artikel 39 DRO in het licht van het “grondwettelijke rechtszekerheidsbeginsel” strookt niet met de interpretatie van deze bepaling, weergegeven in de randnummers 17 en 18, en kan bijgevolg niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit leiden.

Het eerste middel is niet gegrond.

2. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

21. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV), van artikel 19, § 3 DRO, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2001 met betrekking tot de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in toepassing van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het decreet natuurbehoud, alsook van de materiële motiveringsplicht. Tevens wordt het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag aangevoerd.

De verzoekende partij stelt dat het beleid inzake de afbakening van de gebieden van de natuurlijke structuur, zoals omschreven in het richtinggevend gedeelte van het RSV (blz. 383-400) en nader uitgewerkt in het aangehaalde besluit, de afbakening vooropstelt van de natuurlijke en agrarische structuur in twee fasen. De afbakening van de natuurverwevingsgebieden, waar de landbouw-, bos- en natuurfunctie nevensgeschikt zijn, wordt door het bestreden besluit van de tweede fase vervroegd naar de eerste fase, hetgeen indruist tegen artikel 19, § 3 DRO, aangezien de overheid niet kan afwijken van het richtinggevend gedeelte van het RSV, tenzij dit uitdrukkelijk wordt gemotiveerd. Als motivering wordt in het bestreden besluit ten onrechte verwezen naar het decreet van 14 december 2001 voor enkele bouwvergunningen waarvoor dwingende redenen van groot algemeen belang gelden, aangezien de compensatie in de polder van Kruibeke die door het bestreden besluit wordt bewerkstelligd, geen rechtstreeks gevolg is van dat decreet. Bovendien verleent dat decreet de Vlaamse regering enkel de bevoegdheid om bouwvergunningen af te leveren en om daarbij af te wijken van plannen van aanleg. In het decreet kan bijgevolg geen verantwoording worden

gevonden voor de afwijking door een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan van het richtinggevend gedeelte van het RSV.

Beoordeling

22. De verzoekende partij verwijst op zeer algemene wijze naar de richtinggevende bepalingen van het RSV, zonder de bepalingen te preciseren waarvan het bestreden besluit concreet zou afwijken. In de aangehaalde bladzijden 383 tot 400 kan alleszins geen bepaling of zelfs beginsel worden aangetroffen dat, zoals de verzoekende partij voorhoudt, de afbakening zou vooropstellen van de natuurlijke en agrarische structuur in twee fasen. Uit het loutere feit dat de afbakening en de ontwikkelingsperspectieven van de natuurlijke resp. de agrarische structuur achtereenvolgens aan bod komen, kan nog niet worden afgeleid dat de afbakening van beide structuren in twee onderscheiden fasen moet gebeuren. Veeleer wordt in punt 4.1.1 “Garanderen van ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw door afbakening van de gebieden van de agrarische structuur” van het richtinggevende gedeelte van het RSV bepaald dat “(e)en gedeelte van de gebieden van de natuurlijke structuur overlapt met de gebieden van de agrarische structuur: natuurverwevingsgebieden en natuurverbindingsgebieden. Onder meer om deze reden is het essentieel dat de afbakening van de gebieden van de natuurlijke structuur en de gebieden van de agrarische structuur in ruimtelijke uitvoeringsplannen op gelijkwaardige basis en gelijktijdig gebeurt” (blz. 396). Er ligt bijgevolg geen strijdigheid voor met het RSV die in combinatie met artikel 19, § 3 DRO tot de onwettigheid van het bestreden besluit zou kunnen leiden.

In het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2001, dat neerkomt op een beleidsbeslissing, veeleer dan een reglementair besluit, wordt onder meer vastgesteld dat “de eerste en de tweede fase van de afbakening resulteren in 125.000 ha GEN en GENO zoals bepaald in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, 150.000 ha natuurverwevingsgebied en 750.000 ha agrarisch gebied. De totale afgebakende oppervlakte in het kader van het decreet natuurbeschoud en de ruimtelijke ordening samen, zijn gebonden aan de ruimteboekhouding opgenomen in de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen”. Nog afgezien van het feit dat de schending van een beleidsbeslissing van de Vlaamse regering door een reglementair besluit van de Vlaamse regering niet met goed gevolg kan worden aangevoerd, blijkt uit deze beleidsbeslissing niet dat de twee afbakeningsfasen achtereenvolgens moeten plaatsvinden.

In die omstandigheden kan evenmin een schending voorliggen van de motiveringsplicht.

Het tweede middel is niet gegrond.

3. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

23. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van het RSV, van artikel 27, § 2, 1° van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: het decreet natuurbehoud), van artikel 19, § 3 DRO en van de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij stelt dat volgens het RSV de functies landbouw, bosbouw en natuur nevensgeschikt zijn in een natuurverwevingsgebied. Volgens artikel 27, § 2, 1° van het decreet natuurbehoud komen in een natuurverwevingsgebied verschillende functies voor. Aangezien landbouw door artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het bestreden besluit niet langer wordt toegelaten voor wat betreft het gecontroleerd overstromings- en natuurgebied, ligt een strijdigheid voor met richtinggevende bepalingen van het RSV en met de aangehaalde decretale bepaling. Aangezien niet wordt gemotiveerd waarom wordt afgeweken van deze richtinggevende bepalingen, is tevens artikel 19, § 3 DRO en de materiële motiveringsplicht geschonden.

Beoordeling

24. Uit het feit dat volgens punt 3.1.2 “Een gedifferentieerd ruimtelijk beleid voor de afgebakende gebieden van de natuurlijke structuur” van het richtinggevende gedeelte van het RSV (onder de titel “De natuurverwevingsgebieden”) de natuurverwevingsgebieden worden gedefinieerd als een aaneengesloten gebied “waar de functies landbouw, bos, natuur nevensgeschikt zijn en andere functies ondergeschikt zijn en waar landbouw, bos en natuur gedifferentieerd voorkomen” (blz. 390), kan nog niet worden afgeleid dat in elk natuurverwevingsgebied de drie vermelde functies tegelijkertijd moeten voorkomen, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt. Verderop in de aangehaalde bepaling van het RSV wordt immers gesteld dat “(i)n natuurverwevingsgebieden (...) het beleid gericht (is) op de ruimtelijke ondersteuning van de verweving tussen de functies natuur en landbouw, de functies natuur en bos of de functies natuur, landbouw en bos” (blz. 391). Aangezien niet

blijkt dat de functie landbouw in gelijke mate aanwezig moet zijn in het betrokken bestemmingsgebied als de andere functies, ligt geen strijdigheid voor met het RSV die in combinatie met artikel 19, § 3 DRO tot de onwettigheid van het bestreden besluit zou kunnen leiden.

Uit het feit dat volgens artikel 27, § 2, 1° van het decreet natuurbehoud in een natuurverwevingsgebied verschillende functies voorkomen, kan nog niet worden afgeleid dat het ontbreken van de functie landbouw in het betrokken bestemmingsgebied met deze decretale bepaling strijdt.

In die omstandigheden kan evenmin een schending voorliggen van de motiveringsplicht.

Het derde middel is niet gegrond.

4. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

25. In een vierde middel wordt de schending aangevoerd van het subsidiariteitsbeginsel, zoals vervat in de artikelen 19, 22, § 1, tweede lid en 29, § 1, tweede lid DRO, alsook van de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partij stelt dat in de stedenbouwkundige voorschriften een aantal elementen worden opgenomen die duidelijk van lokaal belang zijn en waarvoor het gemeentelijk niveau het meest geëigende niveau is. Dit is met name het geval voor een regeling over:

- het verbouwen of herbouwen van bestaande woningen en horecazaken in artikel 1.2, vierde lid, 3° van de bestemmingsvoorschriften;
- het oprichten, onderhouden, renoveren en verbouwen van gebouwen voor jeugdlokalen in artikel 2.1, vierde lid, 7° van de bestemmingsvoorschriften;
- het oprichten van tuinhuisjes op percelen aansluitend aan percelen waarop bestaande vergunde of vergund geachte woningen staan in artikel 2.1, vierde lid, 8° van de bestemmingsvoorschriften.

Deze bepalingen miskennen het subsidiariteitsbeginsel in het planningsproces, aangezien voor deze gevallen de gemeentelijke structuur- en uitvoeringsplannen de meest geëigende instrumenten zijn. Hierdoor zijn ook de overige aangehaalde bepalingen en beginselen geschonden.

Het feit dat het overstromingsgebied van bovenlokaal belang is, betekent nog niet dat elk specifiek aspect van het gebied op uitputtende wijze in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden geregeld.

Beoordeling

26. Zoals in de inleiding van het richtinggevend gedeelte van het RSV wordt aangegeven, is het subsidiariteitsbeginsel bepalend voor de inhoud van de ruimtelijke structuurplannen en voor de taakverdeling met betrekking tot de uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen. Het RSV bevat dienovereenkomstig zelf, wat de uitvoering ervan betreft, “naast bindende bepalingen over de uitvoering die op gewestelijk niveau moet gebeuren, ook bindende bepalingen over de uitvoeringstaken die aan de provincies (en eventueel de gemeenten) opgedragen worden”. Een schending van het subsidiariteitsbeginsel kan dan ook worden ingeroepen tot staving van een middel tot vernietiging van een ruimtelijk uitvoeringsplan, in zoverre een schending van het richtinggevend gedeelte van het RSV op ontvankelijke wijze kan worden ingeroepen. Dit laatste is te dezen het geval.

Overeenkomstig de bindende bepalingen van het RSV in verband met het buitengebied dient het Vlaamse Gewest in gewestelijke uitvoeringsplannen de gebieden van de natuurlijke structuur, waaronder natuurverwevingsgebied af te bakenen (blz. 585). Voorts wordt in de richtinggevende bepalingen van het RSV, in het kader van een gebiedsgericht ruimtelijk beleid voor de gebieden van de natuurlijke structuur, het volgende gesteld (blz. 393):

“Structuurbepalend voor het buitengebied zijn de riviervalleien, (met name die van de IJzer, de Leie, de Schelde, de Dender, de Durme, de Demer, de Rupel, de Zenne, de Dijle, de Grote Nete, de Kleine Nete, de Gete, de Maas en de Jeker) en het sterk vertakt netwerk van beekvalleien.

Het ruimtelijk beleid van rivieren en beken moeten worden ontwikkeld in relatie tot de omgevende valleien. Dit betekent dat er ruimtelijke voorwaarden worden gecreëerd die het integraal waterbeheer ondersteunen en die de relaties tussen de waterloop en de omgevende vallei versterken”.

Met betrekking tot de gebiedsspecifieke ontwikkelingsperspectieven in het Schelde-estuarium wordt nog het volgende gesteld (blz. 394):

“Omwille van het uitzonderlijk belang moet de natuurlijke potentie van het Schelde-estuarium optimaal worden beschermd en ontwikkeld, rekening houdend met de functie voor de scheepvaart en voor het integraal waterbeheer. Dit houdt in dat bijvoorbeeld:

- * de mogelijkheden voor meekoppeling van natuurontwikkeling met de economische functie van de Schelde, de landbouwfunctie en het integraal waterbeheer maximaal benut worden;
- * de gebieden ‘Kuifeend’ (Antwerpen), ‘Blokkeerdijk’ (Antwerpen) en de schorren en polders van de Benedenschelde worden gevrijwaard en versterkt”.

27. De door de verzoekende partij bekritiseerde bepalingen van de bestemmingsvoorschriften luiden als volgt:

“Art. 1. Gecontroleerd Overstromings- en Natuurgebied ‘Kruibeke-Bazel-Rupelmonde’

1.1 Algemene bepalingen

Het gebied is bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden en voor de beveiliging van het Schelde-estuarium tegen ongewenste overstromingen. De landschapswaarden kunnen betrekking hebben op het historisch gegroeide landschap als op de nieuw te ontwikkelen delen van het landschap. In het gebied zijn natuur en beveiliging van het Schelde-estuarium tegen ongewenste overstroming nevensgeschikte functies.

(...)

In het met verticale arcering aangeduide deelgebied in het westen van het gebied ter hoogte van het veer Bazel-Hemiksem (Kallebeek) zijn daarnaast het verzekeren van de veerverbinding tussen Bazel en Hemiksem (Kallebeek), wonen en horeca-activiteiten ondergeschikte functies voor zover de hoofdfuncties niet in het gedrang wordt gebracht. In dit deelgebied zijn volgende stedenbouwkundige handelingen toegelaten :

(...)

3° Het verbouwen of herbouwen van de bestaande woning/horecagelegenheid tot een maximum volume van 1.000 m³ waarbij (1) het gebouw op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot is (de woning/horecagelegenheid wordt beschouwd als zijnde verkrot indien ze niet voldoet aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen); en (2) de woning/horecagelegenheid hoofdzakelijk vergund is of geacht wordt vergund te zijn, ook wat de functie betreft.

Indien de woning/horecagelegenheid niet aangesloten is op een riolering, wordt de vergunningsaanvraag afhankelijk gemaakt van de aanleg van een installatie voor het behandelen van afvalwater.

Het aantal woongelegenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal.

(...)

Artikel 2. Gebied voor waterbeheersing

2.1. Algemene bepalingen.

Het gebied is bestemd als gebied voor waterbeheersing. De volgende functies zijn nevensgeschikt : beveiliging tegen ongewenste overstroming in de dorpskernen en op cultuurgronden, laagdynamische dagrecreatie, de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden en landbouw.

(...)

Daarnaast zijn volgende stedenbouwkundige handelingen toegelaten voor zover ze overeenstemmen met de nevensgeschikte functies en zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen:

(...)

7° het oprichten, onderhouden, renoveren, verbouwen van gebouwen voor jeugdlokalen;

8° het oprichten, onderhouden, renoveren en verbouwen van tuinhuisjes op percelen grenzend aan percelen waarop een bestaande vergunde of vergund geachte woning staat”.

28. Bij de uitvoering van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan beschikt de bevoegde overheid, te dezen de Vlaamse regering, over een ruime beoordelingsbevoegdheid. In de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht is de Raad van State enkel bevoegd om na te gaan of de overheid bij de uitoefening van de bedoelde bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

29. Het door de verzoekende partij beklemtoonde lokaal belang van de door haar aangehaalde bepalingen van de bestemmingsvoorschriften bij het bestreden besluit, alsook haar stelling dat de gemeente beter geplaatst is dan de verwerende partij om ter zake plannend op te treden, betekent nog niet dat de betrokken bepalingen kennelijk niet inpasbaar zouden zijn in de door de bindende bepalingen van het RSV aan de verwerende partij toegekende bevoegdheid tot afbakening van de natuurlijke structuur en de luidens de richtinggevende bepalingen van het RSV aan de verwerende partij toegekende bevoegdheid om de ruimtelijke voorwaarden te creëren die het integraal waterbeheer ondersteunen en die de relaties tussen de waterloop en de omgevende vallei versterken en om de natuurlijke potentie van het Schelde-estuarium optimaal te beschermen en te ontwikkelen, rekening houdend met de functie voor de scheepvaart en voor het integraal waterbeheer.

De verzoekende partijen brengen geen gegevens aan waaruit blijkt dat de Vlaamse regering aan de stedenbouwkundige voorschriften die de toelaatbaarheid van handelingen en werken met betrekking tot bestaande of op te richten constructies in een gecontroleerd overstromings- en natuurgebied resp. een gebied voor waterbeheersing betreffen, een inhoud heeft gegeven die kennelijk niet strookt met het subsidiariteitsprincipe, zoals dit in het RSV is uitgewerkt.

Het vierde middel is niet gegrond.

B. Middelen in de zaak A. 151.642

1. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

30. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoeker stelt dat hij in zijn bezwaarschrift bij het openbaar onderzoek heeft gevraagd om de achtertuin op zijn perceel uit het bestreden plan te weren. De Vlacoro heeft in zijn voorwaardelijk gunstig advies van 28 oktober 2003 onder meer als voorwaarde gesteld dat “de percelen 900c tot 900k uit het gebied voor waterbeheersing worden gehaald voorzover hierdoor de effectiviteit van de wachtbekkens niet in het gedrang wordt gebracht”. Het bestreden besluit behoudt de betrokken percelen in het plangebied, zonder dat dit evenwel op afdoende wijze wordt gemotiveerd. Het waterbeheersingsgebied kan immers 40 meter zuidwaarts worden opgeschoven zonder een merkelijke vermindering van het wachtbekkengebied, nu dat gebied juist ter hoogte van de betrokken percelen de grootste afmetingen heeft. De opname van het perceel van de verzoeker in het waterbeheersingsgebied is kennelijk onredelijk omdat er geen afdoende redenen zijn om het niet uit het gebied uit te sluiten overeenkomstig het advies van de Vlacoro. De toevoeging van de mogelijkheid om tuinhuisjes te vergunnen doet daar geen afbreuk aan.

Beoordeling

31. Uit het advies van de Vlacoro (zie randnr. 9) blijkt dat de uitsluiting van de betrokken percelen uit het waterbeheersingsgebied slechts wordt geadviseerd “voorzover hierdoor de effectiviteit van de wachtbekkens niet in het gedrang wordt gebracht”, zoals de verzoeker zelf ook benadrukt.

In de toelichtingsnota bij het ontwerpplan dat heeft geleid tot het bestreden besluit wordt gesteld dat private tuinen, gelegen aan de rand van het waterbeheersingsgebied, naast bestaande vergunde of vergund geachte woningen kunnen blijven gebruikt en ingericht worden als private tuinen maar het mogelijk moet zijn om kleine waterhuishoudingswerken (bouw van kleine dijkjes, afwateringsgrachten, pompinstallaties, ...) uit te voeren teneinde de ernaast gelegen woningen te vrijwaren van wateroverlast (blz. 13 van de nota). In het bestreden besluit wordt met betrekking tot het bezwaarschrift van de verzoeker gesteld dat de bestemming als gebied voor waterbeheersing het gebruik van de tuinen niet in de weg staat en dat om die reden het oprichten van tuinhuisjes vergunbaar wordt gemaakt in het betrokken bestemmingsgebied. Er wordt met verwijzing naar de toelichtingsnota gesteld dat het niet de bedoeling is de betrokken tuinpercelen om te vormen tot wachtbekkens, maar dat hun opname in het bestemmingsgebied tot doel heeft de gebouwen en de tuinen te vrijwaren van wateroverlast.

Hieruit kan worden opgemaakt dat het bestreden besluit de opname van de betrokken tuinpercelen in het waterbeheersingsgebied motiveert,

enerzijds op grond van het belang van de vrijwaring van de naastgelegen percelen met woningen van wateroverlast en anderzijds omwille van de noodzaak van kleine waterhuishoudingswerken die de effectiviteit van de wachtbekkens en de intrinsieke functie van het waterbeheersingsgebied ten goede moeten komen. Deze beleidskeuze kan niet als kennelijk onevenredig worden beschouwd, mede gelet op het feit dat de tuinpercelen nog steeds als dusdanig zullen kunnen worden benut, hetgeen door de verzoeker ook niet wordt betwist. De motivering in het bestreden besluit kan evenmin als ondeugdelijk worden beschouwd.

Het eerste middel is niet gegrond.

2. Tweede middel

32. Het tweede middel is identiek aan het eerste middel in de zaak A. 150.636/X-11.836, met inbegrip van de prejudiciële vraag die de verzoeker in zijn laatste memorie vraagt aan het Grondwettelijk Hof te stellen. Om dezelfde redenen als uiteengezet bij de beoordeling van het eerste middel in de laatstgenoemde zaak is dit middel niet gegrond en kan niet worden ingegaan op het verzoek tot prejudiciële vraagstelling.

3. Derde middel

33. Het derde middel is identiek aan het tweede middel in de zaak A. 150.636/X-11.836. Om dezelfde redenen als uiteengezet bij de beoordeling van het tweede middel in de laatstgenoemde zaak is dit middel niet gegrond.

4. Vierde middel

34. Het vierde middel is identiek aan het derde middel in de zaak A. 150.636/X-11.836. Om dezelfde redenen als uiteengezet bij de beoordeling van het derde middel in de laatstgenoemde zaak is dit middel niet gegrond.

5. Vijfde middel

35. Het vijfde middel is identiek aan het vierde middel in de zaak A. 150.636/X-11.836. Om dezelfde redenen als uiteengezet bij de beoordeling van het vierde middel in de laatstgenoemde zaak is dit middel niet gegrond.

6. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

36. In een zesde middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 17, § 3, 25, § 3 en 26bis van het decreet natuurbehoud, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de formele en materiële motiveringsplicht bedoeld in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het beginsel dat de overheid de rechtsregels moet naleven die ze zelf heeft uitgevaardigd (*patere legem quam ipse fecisti*) en wegens het ontbreken van de rehtens vereiste feitelijke en juridische grondslag en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

De verzoeker betoogt dat het bestreden besluit betrekking heeft op percelen die in het Vlaams Ecologisch Netwerk (hierna: VEN) moesten worden opgenomen volgens een voorlopig vaststellingsbesluit van 19 juli 2002. Een later besluit van 18 juli 2003 houdende definitieve vaststelling van het afbakeningsplan voor de Grote Eenheden Natuur (hierna: GEN) en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (hierna: GENO) van de Vallei van de Boven Zeeschelde van de Dender- tot de Ruppelmonding, het Moer - Vlietvallei - Zuidelijk Eiland, Coolhem, Kleidaal en de Kleiputten van Niel-Terhaegen heeft die opname in het VEN evenwel geschrapt op grond van het enkele motief dat deze percelen zijn gelegen in een gebied dat ligt in een onteigeningszone voor het gecontroleerd overstromingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde. In antwoord op de bezwaren van AWZ stelt de Vlaamse regering evenwel dat er bij de afbakening van het VEN geen rekening moet worden gehouden met het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen omdat (1) de decreten op hetzelfde niveau staan en cumulatief moeten worden toegepast, (2) artikel 25, § 3 van het decreet natuurbehoud toelaat dat percelen worden uitgesloten van opname in het VEN wanneer men ze wenst te betrekken in waterkeringswerken en (3) artikel 26bis van het decreet natuurbehoud voorziet in de mogelijkheid van afwijking van de bescherming op grond van redenen van groot openbaar belang. Precies omwille van deze afwijkingsmogelijkheden vermocht de verwerende partij de schrapping van de betrokken percelen uit het afbakeningsplan niet te motiveren met de enkele overweging dat de percelen gelegen zijn in een onteigeningszone voor het gecontroleerd overstromingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde.

De schrapping is bovendien voorbarig, aangezien een vastgesteld afbakeningsplan van rechtswege wordt opgeheven voor het onderdeel waarvoor nadien een ruimtelijk uitvoeringsplan in werking treedt dat aan dit onderdeel een

bestemming geeft waardoor dit laatste niet meer krachtens artikel 20 van het decreet natuurbehoud zou kunnen worden aangeduid als GEN of GENO.

Doordat het bestreden besluit betrekking heeft op percelen die ten onrechte werden geschrapt uit de afbakening van het VEN, strijdt het met de aangevoerde bepalingen en beginselen.

Beoordeling

37. Ook indien met toepassing van artikel 159 G.W. besloten zou worden tot de onwettigheid van het door de verzoeker aangehaalde besluit van 18 juli 2003, kan dit nog niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit leiden. Uit artikel 17, § 3 van het decreet natuurbehoud volgt immers dat een volgens artikel 21 vastgesteld afbakeningsplan van rechtswege opgeheven wordt voor het onderdeel waarvoor nadien een ruimtelijk uitvoeringsplan in werking treedt dat aan dit onderdeel een bestemming geeft waardoor dit laatste niet meer krachtens artikel 20 van hetzelfde decreet zou kunnen worden aangeduid als GEN of GENO, hetgeen door de verzoeker niet wordt betwist. De verzoeker heeft bijgevolg geen belang bij het middel dat de “voorbarige schrapping” bekritiseert van de betrokken percelen uit de opname in het VEN, door het voornoemde besluit van 18 juli 2003.

Het zesde middel is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De zaken A. 150.636/X-11.836 en A. 151.642/X-11.880 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vorderingen tot schorsing en de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, ieder voor de helft.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens