

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.908 van 16 maart 2010
in de zaak A. 193.889/X-14.380.**

In zake:

1. Dany TAVERNIER
2. Johan MISTIAEN
3. Phillipe ANGELY
4. Gino DE BEL
5. de v.z.w. LEEFBARE POLDERDORPEN
6. Fernand VAN DEN BERGHE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Opsommer
kantoor houdend te 9700 OUDENAARDE
Kasteelstraat 8
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

Tussenkomende partij:

de n.v. INFRABEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Donatienne Ryckbost en Emmanuel Ryckbost
kantoor houdend te 8400 OOSTENDE
E. Beernaertstraat 80
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 7 september 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening zeehavengebied Zeebrugge’ dd. 19/06/2009. (B.S. 09/07/2009)”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 januari 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Opsommer, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Sara Verstraete, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Donatienne Ryckbost, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Tom De Waele 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. Tussenkomst

3. Met een op 27 oktober 2009 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de n.v. INFRABEL om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4. De derde en de vierde verzoeker wonen te Zwankendamme, ten zuiden van Zeebrugge. De eerste en de zesde verzoeker hebben hun woonplaats in Lissewege, verder landinwaarts in de richting van Brugge. De vijfde verzoekende partij heeft als doel de polderdorpen die bedreigd worden door de uitbreiding van de zeehaven Zeebrugge leefbaar te houden, zodat de uitbreiding van de zeehaven geen negatieve invloed heeft op deze dorpen. De tweede verzoeker zetelt, samen met onder meer de derde en de vierde verzoeker, in de raad van bestuur van de vijfde verzoekende partij, die haar maatschappelijke zetel heeft te Zeebrugge.

5. Naar aanleiding van het planningsproces voor de afbakening van het zeehavengebied van Zeebrugge wordt onder meer een strategisch plan-MER (milieueffectrapport over een plan) opgemaakt voor het gebied, alsook een ruimtelijk veiligheidsrapport. Daarnaast worden enkele specifieke plan-MERs opgemaakt, waaronder een voor de uitbreiding en de optimalisatie van het vormingsstation van de zeehaven in Zwankendamme.

Op 27 augustus 2007 wordt het kennisgevingsdossier van het milieueffectrapport (hierna: MER) voor het vormingsstation volledig verklaard door de dienst m.e.r. van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid.

Van 4 september 2007 tot 2 oktober 2007 vindt een publieke consultatie over het betrokken plan-MER plaats. Er worden 4 bezwaarschriften ingediend te Brugge en 5 bij de dienst m.e.r. via e-mail. Verder is er nog een reactie van de Fietzersbond Brugge, een petitie met 14 handtekeningen, voornamelijk van bewoners van de Lisseweegsesteenweg te Zwankendamme en 11 reacties en opmerkingen van verschillende administraties, overheidsinstellingen en openbare besturen.

Op 7 april 2008 wordt het MER, na enige aanpassingen, goedgekeurd door de dienst m.e.r. van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid.

6. Op 16 april 2008 vindt de plenaire vergadering over het voorontwerp van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan plaats.

Het ontwerpplan omvat 4 deelplannen. Het deelplan “Achterhaven” bevat bestemmingswijzigingen en bijbehorende voorschriften die de uitbreiding van het vormingsstation voor goederenvervoer over het spoor te Zwankendamme mogelijk maken. Ten opzichte van de dorpskern van Zwankendamme voorziet het deelplan in een “afstandsbuffer” en in een bufferzone

met het oog op visuele afscherming, geluidsafscherming en landschappelijke inpassing van het plangebied.

7. Bij besluit van 5 september 2008 stelt de Vlaamse Regering het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vast.

8. Tussen 6 oktober 2008 en 4 december 2008 wordt een openbaar onderzoek gehouden over het ontwerpplan. Er worden 36 bezwaarschriften ingediend door 316 indieners, waaronder ook de verzoekende partijen.

9. Op 27 november 2008 verleent de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen een voorwaardelijk gunstig advies.

Op 28 november 2008 geeft de gemeenteraad van de stad Brugge zijn advies, waarin een aantal bemerkingen bij het ontwerpplan worden geformuleerd.

10. Op 10 maart 2009 verleent de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Vlacoro) een voorwaardelijk gunstig advies, waarin ze het bezwaarschrift, ingediend door de vijfde verzoekende partij en mee onderschreven door de overige verzoekers, weergeeft en behandelt.

11. Op 28 mei 2009 verleent de afdeling wetgeving van de Raad van State advies over het ontwerpbesluit tot vaststelling van het plan.

12. Bij het bestreden besluit van 19 juni 2009 stelt de Vlaamse Regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening zeehavengebied Zeebrugge” definitief vast.

Dit besluit wordt gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening zeehavengebied Zeebrugge’ uitvoering geeft aan de bindende bepalingen van het ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen waarin staat dat de Vlaamse overheid de afbakening van de zeehavens in een ruimtelijk uitvoeringsplan vastlegt; dat richtinggevend het ontwikkelingsperspectief voor de geselecteerde poort zeehaven Zeebrugge is bepaald in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen;

Overwegende dat de ontsluitende infrastructuur spoorbocht Ter Doest en AX essentieel zijn voor het functioneren van de zeehaven Zeebrugge; dat drie spoorverbindingen vanuit Zeebrugge bindend geselecteerd zijn in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; dat de bocht tussen lijnen 51B en 51A richtinggevend is opgenomen in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; dat de AX bindend geselecteerd is als hoofdweg vanaf de N31 tot de N49; dat

daarom de herbestemmingen voor deze infrastructuur deel uitmaken van het voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan;

Overwegende dat de ruimtelijke ontwikkelingen voor de zeehaven Zeebrugge, voorzien in voorliggend gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, steunen op het streefbeeld van het strategisch plan voor de haven Brugge-Zeebrugge van 30 november 2004; dat het strategisch plan voor de haven Brugge-Zeebrugge onderwerp is geweest van breed overleg met de betrokkenen in de regio;

Overwegende dat het decreet van 2002 geen specifieke procedureregels bevatte voor de plan-MER; dat de plenaire vergadering van dit ruimtelijk uitvoeringsplan plaatsvond vóór 1 juni 2008 zodat de bepalingen van artikel 4.2.4, §1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en artikel 49 van het decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken bijgevolg van toepassing zijn; dat aan deze voorwaarde is voldaan vermits de plenaire vergadering heeft plaatsgevonden op 16 april 2008; dat in het kader van het strategisch plan van de zeehaven Brugge-Zeebrugge een planMER en ruimtelijk veiligheidsrapport is opgesteld; dat eveneens een planMER en projectMER is opgemaakt voor de aanleg van de AX tussen de N31 te Brugge en de N49 te Westkapelle; dat bijkomend volgende milieubeoordelingen werden opgemaakt: MER aanleg spoorverbinding te Lissewege tussen L51A en L51B 'Bocht ter Doest', milieubeoordeling van het plan tot uitbreiding en optimalisatie van het vormingsstation van de zeehaven Brugge-Zeebrugge en projectMER uitbouw zuidelijke achterhaven Zeebrugge; dat de resultaten van deze milieubeoordelingen vertaald zijn in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan;

Overwegende dat in het kader van bovenvermelde milieubeoordelingen volgende passende beoordelingen werden opgesteld: passende beoordeling op strategisch planniveau voor de haven van Brugge-Zeebrugge, passende beoordeling aanleg van de AX tussen de N31 te Brugge en de N49 te Westkapelle, passende beoordeling aanleg van de spoorwegbocht Ter Doest, passende beoordeling voor de aanleg van de verbinding oostelijke voor- en achterhaven; passende beoordeling bij (ingewilligde) ontheffingsaanvraag voor de aanleg van een stikstofleiding tussen de NMP-leiding Zeebrugge-Gent en de LNG-terminal, dat in uitvoering van de milieubeoordelingen en passende beoordeling de nodige compensaties zijn voorzien; dat de Vlaamse Regering op 5 september 2008 heeft beslist dat de uitbouw van de zuidelijke achterhaven van de haven van Brugge-Zeebrugge en de aanleg van de hoofdweg AX tussen N31 en A11 projecten betreffen waarvoor dwingende redenen van groot openbaar belang, in de betekenis van artikel 36 ter van het decreet Natuurbehoud en artikel 6 van de habitatrichtlijn, worden ingeroepen;

Overwegende dat op 5 september 2008 de Vlaamse minister, bevoegd voor de havens, werd gelast een dossier met betrekking tot het inroepen van dwingende redenen van groot openbaar belang in te dienen voor het strategisch haveninfrastructuurproject;

Overwegende dat de Vlaamse Regering, na adviesgeving van de Vlaamse Havencommissie en van de Vlaamse Milieu- en natuurraad, op 22 september 2006 akte heeft genomen van het strategisch plan voor de zeehaven Brugge-Zeebrugge; dat in diezelfde beslissing de Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening werd belast met de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, conform een principieel programma voor herbestemmingen en afbakening;

Overwegende dat de neerslag van de ruimtelijke afweging is opgenomen in de toelichting bij het ruimtelijk uitvoeringsplan

Overwegende dat in uitvoering van voormeld decreet inzake integraal waterbeleid een watertoets is uitgevoerd; dat met het watersysteem ook rekening is gehouden bij de redactie van de stedenbouwkundige voorschriften;

dat uit het gevoerde onderzoek blijkt dat het plan geen betekenisvolle impact zal hebben op het watersysteem

Overwegende dat de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening op 10 maart 2009 een gunstig advies heeft uitgebracht op voorwaarde dat rekening gehouden wordt met de in het advies geformuleerde opmerkingen;

Overwegende dat in het advies van Vlacoro de verschillende bezwaren, opmerkingen en adviezen per ingediend bezwaar worden behandeld; dat hieronder omwille van de leesbaarheid en duidelijkheid voor een andere opdeling geopteerd wordt; dat hierbij eerst wordt ingegaan op de algemene opmerkingen uit het openbaar onderzoek en op de eigen opmerkingen van Vlacoro; dat vervolgens op de bezwaren en opmerkingen op de inhoud en stedenbouwkundige voorschriften van de verschillende deelgebieden wordt ingegaan;

Overwegende dat de algemene opmerkingen onder andere ingaan op de ruimteboekhouding, begripsverwarring met betrekking tot waterweginfrastructuur en het stedelijk netwerk van de kust; dat het advies van Vlacoro hierover is gevolgd;

Overwegende dat een aantal bezwaren en opmerkingen niet zozeer handelen over het voorliggende ruimtelijk uitvoeringsplan maar wel over de hierbij horende milieueffectrapportages, veiligheidsrapportage, het strategisch plan van de haven van Brugge - Zeebrugge en de beslissing van de Vlaamse Regering houdende de voorlopige vaststelling voor voorliggend gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (ontvenning Sashul); dat deze documenten ter onderbouwing, ter volledigheid en ter informatie bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zijn gevoegd; dat opmerkingen op deze documenten niet kunnen leiden tot een bijstelling ervan; dat de project- en plan-MER's en het ruimtelijk veiligheidsrapport reeds een procedure van openbaarheid hebben doorlopen en in deze fase reeds zijn goedgekeurd door de bevoegde diensten; dat het advies van Vlacoro is gevolgd;

Overwegende dat door een aantal bezwaarindieners de problematiek van ontvenning wordt aangehaald (zuidelijke kanaalberm Boudewijnkanaal en Sashul); dat de ontvenning van het gebied 'Sashul' geen deel uitmaakt van voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan; dat voor de ontvenning die wel gelegen is binnen de perimeter van voorliggende gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Vlacoro adviseert dat die onvoldoende gemotiveerd is en om de afbakeningslijn van het zeehavengebied in te krimpen zodat er geen ontvenning meer is in het geheel van het ruimtelijk uitvoeringsplan; dat volgens Vlacoro het gebied langs het Boudewijnkanaal buiten de afbakeningslijn meer potenties biedt om de haven op een natuurlijke en landschappelijke manier te bufferen; dat het advies van Vlacoro niet wordt gevolgd; dat in lijn met de beslissing van 22 september 2006 en de voorlopige vaststelling van 5 september 2008, wordt verkozen om de opheffing van het VEN-statuuut te handhaven; dat deze keuze uitgaat van de gelijkwaardigheid van natuurfuncties en havenfuncties met betrekking tot de betrokken zone, en wordt verantwoord vanwege de beperkende implicaties die er in die optiek kunnen vasthangen aan het VEN-statuuut voor de exploitatie van het havengebied; dat het artikel 25 van het natuurdecreet stelt dat de natuurfunctie 'voorrang' heeft op de andere functies, wat niet de bedoeling is voor deze zone; dat de natuurregelgeving voor het overige, te beginnen bij artikel 25 van het natuurdecreet, voor het VEN een reeks gebods- en verbodsbepalingen invoert, die een realisatie van de functies van de betrokken zone - of van de naburige, feitelijke havengronden - onmogelijk kunnen maken of ernstig kunnen bemoeilijken; dat de algemene ontheffing met betrekking tot VEN, die er ten behoeve van de waterloopbeheerder verleend wordt in artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003, niet volstaat wat het Boudewijnkanaal betreft, vermits deze ontheffing alleen slaat op projecten met het oog op

natuurontwikkeling; dat de ontheffing door middel van een natuurrichtplan in principe weliswaar een mogelijkheid verschaft tot maatwerk ten behoeve van deze zone, maar dat de opmaak van een natuurrichtplan veel tijd kost en dat de uitkomst ervan onvoorspelbaar is in relatie tot de beoogde evenwaardigheid van functies in deze zone; dat naast de reeds gegeven algemene verantwoording van de afbakening van het zeehavengebied, de opname van deze specifieke zone binnen de afbakeningslijn van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan verantwoord is; dat slechts door opname binnen het zeehavengebied van deze zone de beoogde gelijkwaardigheid van functies gecontinueerd en gegarandeerd kan worden; dat compenserende VEN-afbakeningen in dit GRUP zijn opgenomen; dat hierdoor een gelijktijdigheid en een één-op-één relatie qua oppervlakte en qua voor het gebied relevante natuurwaarden gegarandeerd wordt;

Overwegende dat door Vlacoro wordt gesteld dat de totaliteit van de buffering van het havengebied op een meer gestructureerde wijze moet bekeken worden; dat wordt gesteld dat deze zones onvoldoende bouwvrij worden gehouden; dat de buffers die in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan worden voorzien, ingetekend zijn op basis van de principes van het strategisch plan van de zeehaven van Brugge - Zeebrugge en de beslissing van de Vlaamse Regering van 22 september 2006 over het principiële programma voor het afbakeningsRUP voor de haven van Brugge - Zeebrugge; dat hierbij maximaal de buffers werden opgenomen waarvoor vanuit de verschillende milieueffectrapportages, het strategisch plan van de zeehaven van Brugge - Zeebrugge en de beslissing van de Vlaamse Regering van 22 september 2006 werd aangegeven dat een bestemming in functie van een actieve buffering van het havengebied (en dit binnen het kader van het havendecreet) noodzakelijk was; dat de manier waarop deze buffers in het plan zijn ingetekend (volumebuffer, afstandsbuffer) en de verschillende functies die al dan niet in deze zones worden toegelaten, eveneens het gevolg zijn van de hierboven aangehaalde onderzoeken en beslissingen; dat om dit te verduidelijken extra toelichting is opgenomen in deel 3C van de toelichtingsnota;

Overwegende dat Vlacoro, op basis van de ingediende adviezen, adviseert om de AX te onttrekken aan het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan indien geen keuze gemaakt is over het exacte tracé van de AX op basis van het projectMER AX; dat de projectMER concludeert dat de variant T5, uitvoeringsvariant UV2, de meest milieuvriendelijke keuze is; dat derhalve het reservatiegebied voor infrastructuur werd beperkt tot deze variant;

Overwegende dat een bezwaar vraagt om binnen het havengebied zelf tijdelijke landbouwactiviteiten mogelijk te maken en om landbouwactiviteiten ook in een tijdelijke situatie uitdrukkelijk op te nemen in artikel 3 (gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven - bestaande bedrijven), artikel 4 (gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven op de niet-watergebonden terreinen) en artikel 5 (gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven op de watergebonden terreinen); dat Vlacoro stelt om een overgangsbepaling toe te voegen aan de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 3,4 en 5; dat het advies van Vlacoro niet wordt gevolgd; dat geopteerd wordt om dergelijke overgangsbepalingen niet op te nemen in deze gebieden omdat de gebieden die in voorliggend RUP worden bestemd als artikel 3,4 en 5 volgens het momenteel geldende gewestplan reeds bestemd zijn als industriegebied (milieubelastende industrie);

Overwegende dat in één van de bezwaarschriften wordt gepleit om de typevoorschriften aan te passen in functie van de mogelijke aanleg van rioolwaterleidingen; dat Vlacoro adviseert dit aspect verder te onderzoeken hetzij in het kader van de typevoorschriften, hetzij via andere oplossingsmogelijkheden; dat deze problematiek de vaststellingsprocedure van voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan overstijgt omdat ze zich mogelijk ook

stelt binnen de bestemmingen van het gewestplan; dat dit bezwaar geen belemmering vormt voor de definitieve vaststelling van het plan; dat er op dit ogenblik geen concrete projecten voor rioolwaterleidingen zijn die er mogelijk gehypothekeerd door worden; dat een oplossing voor deze problematiek gevonden kan worden in een aanpassing van het uitvoeringsbesluit van kleine werken van algemeen belang; dat hierdoor deze problematiek globaal worden aangepakt; dat derhalve een aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften van voorliggend gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet noodzakelijk is; dat het advies van Vlacoro wordt gevolgd;

Overwegende dat hieronder de bezwaren, opmerkingen en adviezen per deelplan worden behandeld;

(...)

deelgebied 2 'Achterhaven'

Overwegende dat de bezwaren, opmerkingen en adviezen over het deelgebied 2 'Achterhaven' leiden tot volgende aanpassingen aan de inhoud van het plan:

- De terreinen van de zeescouts zijn opgenomen in artikel 11.2 'zone voor permanente ecologische infrastructuur en buffering' en de stedenbouwkundige voorschriften werden hieraan aangepast;
- In de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 13.1 'afstandsbuffer' zijn bijkomende bebouwingsmogelijkheden beperkt;
- De enkelvoudige leiding van het westen naar het hoogspanningsstation is aangeduid als leidingstraat (artikel 19);
- Het bedrijf 2XL en de zone van Cewez zijn opgenomen in artikel 2.2 'gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven';
- Op het grafisch plan wordt rond de transportzone artikel 16.2 'buffer' vervangen door artikel 16.1 'buffer';
- Het grafisch plan werd beperkt bijgesteld aan de gewijzigde plannen van AWW over het Hollands Complex Zwankendamme;

Overwegende dat de bezwaren, opmerkingen en adviezen over het deelgebied 2 'Achterhaven' leiden tot volgende aanpassing aan de toelichtingsnota van het plan:

- De mogelijkheden tot het inplanten van een tijdelijk motorcrossterrein worden geschrapt uit de toelichtingsnota en de toelichtende kolom bij de stedenbouwkundige voorschriften;
 - De goedkeuringsdatum van het MER over het vormingsstation te Zwankendamme is toegevoegd in de toelichtingsnota;
 - In de toelichtende kolom bij de stedenbouwkundige voorschriften wordt verduidelijkt dat het bouwen van een pompgemaal in functie van de waterbeheersing van de polders mogelijk is in stedenbouwkundige voorschrift artikel 11.2 'Zone voor permanente ecologische infrastructuur en buffering';
 - In de toelichtingsnota wordt verduidelijkt dat havenactiviteiten mogelijk zijn in de zone ten zuiden van de Dudzeelse Polder;
- (...)"

V. Ontvankelijkheid van de vordering

13. De verwerende partij en de tussenkomende partij betwisten het belang van de verzoekende partijen bij de vordering. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over de opgeworpen excepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over deze excepties dringt zich immers slechts op indien zou

blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn, hetgeen te dezen, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

VI. Onderzoek van de vordering

14. Overeenkomstig artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Ernst van de middelen

1. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

15. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 104 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partijen voeren aan dat geen specifiek milieueffectrapport werd opgesteld voor het bestreden plan in zijn geheel en dat de bestreden beslissing werd genomen op basis van het project-MER voor de uitbouw van de zuidelijke achterhaven van Zeebrugge, dat volgens de oude procedure werd opgemaakt. Het bestreden besluit is bijgevolg uitgegaan van achterhaalde gegevens, waardoor het dossier van het bestreden plan onvolledig is en de effecten van het plan op het leefmilieu niet afdoende konden worden beoordeeld.

Beoordeling

16. Uit het bestreden besluit, alsook uit de toelichtingsnota bij het bestreden plan blijkt dat het plan-MER voor het strategisch plan voor de haven van Zeebrugge werd opgemaakt in het vooruitzicht van en met het oog op het thans bestreden plan voor de afbakening van het zeehavengebied.

Het betrokken plan-MER bepaalt te dezen, bij de toetsing van de MER-plicht en bij het uittekenen van het verdere besluitvormingsproces, uitdrukkelijk het volgende:

“Zowel het strategisch plan als het later op te stellen GRUP kunnen beschouwd worden als dergelijke plannen of programma’s en zijn dus beide onderworpen aan de verplichting tot het opstellen van een plan-MER. Het GRUP wordt hiervan evenwel vrijgesteld vermits reeds een plan-MER is opgesteld in het kader van het hieraan voorafgaande planningsproces”.

En:

“De opmaak van het plan-MER verliep geïntegreerd met de finalisatie van het strategisch plan. Dit betekent dat de laatste beslissingen in het kader van het strategisch plan tevens konden steunen op informatie omtrent de milieueffecten. Deze informatie werd aangereikt vanuit de Plan-MER en Passende Beoordeling. Nadat het Strategisch Plan is overgemaakt aan de Vlaamse regering en het plan-MER en het Ruimtelijk Veiligheidsrapport zijn goedgekeurd door de bevoegde overheid zal onder meer een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) worden opgesteld voor het zeehavengebied. Daarnaast wordt de gewenste ontwikkeling en differentiatie van het zeehavengebied en omgeving gerealiseerd via ruimtelijke uitvoeringsplannen op verschillende niveaus. Onder meer op basis van deze rup’s worden dan projecten uitgevoerd”.

Voorts kan uit de gegevens van het dossier worden afgeleid dat voor een aantal deelaspecten van het plan specifieke plan-MERs werden opgemaakt, waaronder een voor de geplande ontwikkelingen met betrekking tot het vormingsstation te Zwankendamme.

De gevolgde werkwijze houdt op het eerste gezicht geen schending in van de aangehaalde bepalingen, die overigens beide betrekking hebben op het project-MER en niet op het plan-MER. Evenmin lijken de verzoekende partijen aan te tonen op welke wijze het zorgvuldigheidsbeginsel of het redelijkheidsbeginsel geschonden zou zijn.

Het eerste middel is niet ernstig.

2. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de materiële motiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel, alsook van de artikelen 4.1.4 en 4.2.7 van het decreet van

5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: het milieudecreet).

De verzoekende partijen bekritisieren de bevestiging van de keuze voor Zwankendamme als locatie voor het nieuwe vormingsstation, omdat dit de meest nadelige locatie is voor mens en milieu, zoals de verzoekende partijen in hun bezwaarschriften hebben uiteengezet. Twee door hen naar aanleiding van het openbaar onderzoek aangereikte alternatieven werden niet onderzocht en evenmin beantwoord. Er werd ook niet ingegaan op het bezwaar van de verzoekende partijen dat het vormingsstation veel dichterbij de woonzone van Zwankendamme en bij kwetsbare locaties komt dan in de milieubeoordeling van het plan-MER wordt aangenomen. Er werd bijgevolg geen afdoende milieubeoordeling doorgevoerd, hetgeen de wettigheid van het bestreden plan aantast.

Voorts betwisten de verzoekende partijen de onafhankelijkheid van de milieueffectrapporten, vermits enerzijds de voorzitter van de raad van bestuur van de tussenkommende partij opdrachtgever van het MER en tevens havencommissaris is en, anderzijds, een van de deskundigen die de studie uitvoerde, tewerkgesteld is bij de NMBS.

Beoordeling

18. Overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 4.2.4, § 4 van het milieudecreet werd over de inhoudsafbakening van het voorgenomen plan-MER een afzonderlijke publieke consultatie georganiseerd, waarbij overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 4.2.4, § 2 van het milieudecreet de kennisgeving onder meer een beknopte beschrijving bevat van de alternatieven voor het ontwerpplan of voor onderdelen ervan, die de initiatiefnemer heeft overwogen en, bondig weergegeven, zijn bedenkingen over de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven.

De verzoekende partijen hebben naar aanleiding van deze publieke consultatie een bezwaarschrift bezorgd waaruit een voorkeur bleek voor het zogenaamde alternatief van de Pelikaan. Dit alternatief werd na onderzoek uiteindelijk niet overgenomen. Zij maken op het eerste gezicht niet aannemelijk dat de bezwaren die ze eerst hebben ingediend in de loop van het openbaar onderzoek over het ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden plan en waarbij twee nieuwe alternatieve locaties voor het vormingsstation werden voorgesteld, tot een nieuwe milieueffectrapportage hadden moeten leiden over deze nieuwe alternatieven.

Wat betreft de betwisting van de onafhankelijkheid van de milieueffectrapportage, lijkt het enkele gegeven dat de voorzitter van de raad van

bestuur van de tussenkomen de partij tevens havencommissaris is, geen invloed te hebben op de milieueffectrapportage, die immers door erkende deskundigen werd uitgevoerd en door de dienst m.e.r. werd goedgekeurd op 7 april 2008. Met betrekking tot de betwiste onafhankelijkheid van een van die deskundigen, kan op het eerste gezicht met de verwerende partij en de tussenkomen de partij worden aangenomen dat de deskundige bij de opmaak van het milieueffectrapport was betrokken als intern deskundige, die werd afgevaardigd door de tussenkomen de partij als initiatiefneemster, teneinde de nodige gegevens en informatie te bezorgen. Hij lijkt, gelet op de gegevens van het dossier, niet als een eigenlijke MER-deskundige te zijn opgetreden en kon bijgevolg op het eerste gezicht niet de onafhankelijkheid van het milieueffectrapport in het gedrang brengen.

Het tweede middel is niet ernstig.

3. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

19. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 4 en 38, § 1, eerste lid, 1° en 2° DRO, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partijen voeren aan dat de stedenbouwkundige voorschriften bij het bestreden plan op onvoldoende nauwkeurige en duidelijke wijze de breedte en de wijze van aanleg van de buffers weergeven, zodat de verzoekende partijen de gevolgen van die voorschriften niet redelijkerwijze kunnen inschatten. Voorts worden nergens de voorwaarden gedefinieerd inzake visuele afscherming, landschappelijke inpassing en afstand. De verzoekende partijen bekritisieren tevens de rechtszekerheid van de symbolische weergave van de buffers op het grafisch plan, temeer daar de bufferzones binnen de contourlijnen van het havengebied liggen en zij bijgevolg nog kunnen worden aangesneden voor de uitbreiding van de haven. Overigens zijn de buffers niet afdoende: in het milieueffectrapport wordt immers erkend dat ook de aanwezigheid van een geluidsbuffer een beduidende bijkomende geluidshinder niet kan voorkomen. Ook het havenbestuur beschouwt in haar jaarverslag van 2008 de buffering als onvoldoende.

Beoordeling

20. Artikel 13.1 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het bestreden plan bepaalt het volgende:

“Het gebied is bestemd voor een buffering ten opzichte van de omgevende gebieden of vormt een overgang tussen de omgevende gebieden.

De afstandsbuffer moet voldoen aan de voorwaarden van visuele afscherming, landschappelijke inpassing en afstand.

De volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen zijn toegelaten: (...)”.

Artikel 13.2 van dezelfde stedenbouwkundige voorschriften bevat een licht aangepaste lijst van toegelaten werken. Voor het overige bepaalt het artikel hetzelfde als het zo-even aangehaalde artikel 13.1.

Artikel 23 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt het volgende:

“Artikel 23. (symbolisch) aangeduide buffer

Aansluitend bij het gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven wordt een buffer voorzien. De buffer moet voldoen aan de voorwaarden van visuele afscherming, geluidsafscherming en landschappelijke inpassing.

De buffer wordt voor ten minste 75% beplant met streekeigen struiken en hoogstammige bomen met het oog op het bufferen van de aanliggende functies.

Alleen werken en handelingen met het oog op de aanleg en het onderhoud van de buffer zijn toegelaten”.

21. De aangehaalde bepalingen en beginselen impliceren op het eerste gezicht niet dat de overheid die een ruimtelijk uitvoeringsplan uitvaardigt, alle aspecten van de betrokken regeling op een precieze en gedetailleerde wijze moet regelen. De plannende overheid mag in bepaalde omstandigheden en voor bepaalde aspecten stedenbouwkundige voorschriften in veeleer algemene en vage bepalingen beschrijven, waarbij een ruimere beoordelingsruimte wordt gelaten aan de vergunningverlenende overheid dan normaal gesproken het geval zou zijn.

In dit geval blijkt uit de aangehaalde stedenbouwkundige voorschriften dat de betrokken buffers zowel een visuele als een geluidsafscherming moeten bieden en tevens in het landschap moeten worden ingepast. De buffers bedoeld in de artikelen 13.1 en 13.2 zijn afstandsbuffers, die op het grafisch plan wel degelijk precies met hun grenzen worden aangegeven. Uit het grafisch plan blijkt dat de buffer bedoeld in artikel 23 een strook is aan de rand van een afstandsbuffer bedoeld in artikel 13.1 en die in wezen verschilt van deze afstandsbuffer doordat ten minste 75 procent moet worden beplant met streekeigen

struiken en hoogstammige bomen. Het feit dat de breedte van de buffer bedoeld in artikel 23 niet wordt aangeduid, lijkt op het eerste gezicht de functionaliteit ervan niet in het gedrang te brengen, gelet op de combinatie ervan met een afstandsbuffer. De zo-even aangehaalde stedenbouwkundige voorschriften lijken in die omstandigheden niet tekort te schieten voor wat betreft de rechtszekerheid die het bestreden plan moet bieden.

De verzoekende partijen maken op het eerste gezicht evenmin aannemelijk dat het bestreden plan de beginselen van artikel 4 DRO zou schenden, evenmin als de overige aangehaalde beginselen.

Het derde middel is niet ernstig.

4. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

22. In een vierde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 42 DRO, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de motiveringsplicht.

De verzoekende partijen voeren aan dat Vlacoro verscheidene van hun bezwaren niet heeft beantwoord of weerlegd, zodat ze uit het bestreden besluit niet hebben kunnen opmaken waarom hun bezwaren niet gegrond bevonden zijn. De verzoekende partijen hadden alternatieve locaties voor het vormingsstation voorgesteld, die in het milieueffectrapport nog niet waren onderzocht, waaronder een alternatief dat voorzag in een vormingsstation evenwijdig met de AX en gelegen tussen de AX en de havenactiviteiten. Die bezwaren konden niet terzijde worden geschoven met verwijzing naar dat milieueffectrapport.

Beoordeling

23. De verzoekende partijen betwisten niet dat de inhoud van het bezwaarschrift dat zij tijdens het openbaar onderzoek over het bestreden plan hebben ingediend, in het advies van 10 maart 2009 van Vlacoro wordt weergegeven en besproken.

Wat betreft het onderzoek van de alternatieven, wordt in het advies van Vlacoro en in het bestreden besluit overwogen dat het plan-MER voor het vormingsstation te Zwankendamme reeds aan een procedure van openbaarheid werd onderworpen en dat de conclusies en de milderende maatregelen van de verschillende milieueffectbeoordelingen reeds werden verwerkt in het ontwerpplan.

Bij de beoordeling van het tweede middel werd reeds vastgesteld dat het onderzoek naar alternatieve locaties voor het geplande vormingsstation conform het milieudecreet op het eerste gezicht had moeten gebeuren in het kader van de procedure tot het opstellen van het MER. De verzoekende partijen lijken zich bijgevolg niet met goed gevolg te kunnen beroepen op het feit dat Vlacoro niet meer is ingegaan op de alternatieve locaties die eerst naar aanleiding van het openbaar onderzoek over het ontwerpplan worden aangebracht. Evenmin blijkt hieruit op het eerste gezicht dat op onzorgvuldige of kennelijk onredelijke wijze is omgegaan met de bezwaren van de verzoekende partijen.

Het vierde middel is niet ernstig.

5. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

24. In een vijfde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 36ter, § 5 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

De verzoekende partijen betogen dat het bestreden plan een betekenisvolle aantasting inhoudt van de natuurlijke kenmerken van de verscheidene speciale beschermingszones voor vogels en habitats binnen het plangebied. In het bestreden besluit worden deze beschermingszones louter kwantitatief gecompenseerd door de betrokken gebieden te vervangen door agrarisch gebied met dezelfde oppervlakte. Die compensatie volstaat niet, aangezien de beschermingszones destijds werden geselecteerd omwille van de aanwezige bijzondere flora en fauna en omdat de habitats van dieren en planten niet kunnen worden verplaatst. Het bestreden besluit miskent bijgevolg de aangehaalde decretale bepaling. Minder schadelijke alternatieven voor het vormingsstation en voor de bedding van de AX werden bovendien niet onderzocht. Er werd evenmin rekening gehouden met de negatieve effecten van het plan op de speciale beschermingszones die buiten het plangebied liggen.

Beoordeling

25. Artikel 36ter, §§ 4 en 5 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu luidt als volgt:

“§ 4. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.

§ 5. In afwijking op de bepalingen van § 4, kan een vergunningsplichtige activiteit die of een plan of programma dat afzonderlijk of in combinatie met één of meer bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, slechts toegestaan of goedgekeurd worden

- a) nadat is gebleken dat er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn en
- b) omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Wanneer de betrokken speciale beschermingszone of een deelgebied ervan, een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, komen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang, in aanmerking.

De afwijking bedoeld in het voorgaande lid kan bovendien slechts toegestaan worden nadat voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- 1° de nodige compenserende maatregelen genomen zijn en de nodige actieve instandhoudingsmaatregelen genomen zijn of worden die waarborgen dat de algehele samenhang van de speciale beschermingszone en -zones bewaard blijft;
- 2° de compenserende maatregelen zijn van die aard dat een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld.

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen voor het opstellen van een passende beoordeling van de effecten van de activiteit op de habitats, de habitats van een soort en op de soort of soorten waarvoor de speciale beschermingszone is aangewezen, voor het onderzoeken van minder schadelijke alternatieven en inzake de compenserende maatregelen.

De Vlaamse regering oordeelt over het bestaan van een dwingende reden van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

Elke beslissing in uitvoering van de afwijkingsprocedure van deze paragraaf, wordt met redenen omkleed”.

In de toelichtingsnota bij het bestreden plan (blz. 36-41) wordt voor verscheidene onderdelen vermeld welke betekenisvolle aantasting van bepaalde speciale beschermingszones mogelijk is en worden de noodzakelijk geachte milderende maatregelen en compensaties voorgesteld. De verzoekende partijen voeren in wezen aan dat deze compensaties louter kwantitatief zijn, dat habitats niet verplaatst kunnen worden voor zeer waardevolle leefgebieden van flora en fauna, dat minder schadelijke alternatieven niet werden onderzocht en dat geen

rekening werd gehouden met buiten het plangebied gelegen speciale beschermingszones.

De verzoekende partijen voeren geen concrete gevallen aan van betekenisvolle aantasting van speciale beschermingszones en van in het bestreden besluit aangehaalde milderende maatregelen of compensaties die volgens de verzoekende partijen niet zouden voldoen aan de aangehaalde decretale bepaling. De verzoekende partijen geven evenmin aan welke speciale beschermingszones buiten het plangebied op betekenisvolle wijze zouden worden aangetast, laat staan dat zij uiteenzetten hoe dit precies het geval kan zijn. Zij schieten bijgevolg op het eerste gezicht tekort in de bewijslast met betrekking tot de grieven die zij in dit middel aanvoeren.

In de mate dat de verzoekende partijen bekritisieren dat minder schadelijke alternatieven niet werden onderzocht, kan worden verwezen naar de beoordeling van het tweede en het vierde middel.

Het vijfde middel is niet ernstig.

6. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

26. In een zesde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 38, § 1, 6° DRO, van de artikelen 4.4.1 en 4.4.3 van het milieudecreet, alsook van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 2007 houdende nadere regels inzake de ruimtelijke veiligheidsrapportage.

De verzoekende partijen argumenteren dat binnen het plangebied twee Seveso-inrichtingen aanwezig zijn (de n.v. Fluxys en de n.v. Fluxys LNG). Door de nabijheid van de woongebieden van Heist, Zeebrugge en Ramskapelle en door de aanwezigheid van pijpleidingen in het plangebied, was de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport noodzakelijk. Het ruimtelijk veiligheidsrapport van 2004 voldoet niet, vermits het is gebaseerd op het strategisch plan voor de zeehaven Brugge-Zeebrugge en niet op het bestreden plan, dat overigens niet geheel overeenstemt met het strategisch plan. Bovendien dateert het ruimtelijk veiligheidsrapport van januari 2004. Het was bijgevolg niet eens mogelijk om het rapport te toetsen aan de regels in het aangehaalde besluit van de Vlaamse Regering.

Beoordeling

27. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het ruimtelijk veiligheidsrapport dat deel uitmaakt van het plandossier, op uitdrukkelijke vraag van de dienst veiligheidsrapportage werd aangevuld met een luik “externe veiligheidsaspecten”, onder meer voor wat betreft het specifieke plan-MER voor het vormingsstation te Zwankendamme.

De verzoekende partijen gaan volledig voorbij aan dit gegeven, waaruit op het eerste gezicht kan worden opgemaakt dat hun kritiek inzake het achterhaalde en verouderde karakter van het ruimtelijk veiligheidsrapport feitelijke grondslag mist.

Het zesde middel is niet ernstig.

28. Hieruit volgt dat niet voldaan is aan één van de bij artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de n.v. INFRABEL tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens