

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.963 van 17 maart 2010
in de zaak A. 193.861/X-14.363.**

In zake: Philippe JORENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Hugo Sebreghs en Floris Sebreghs
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 27
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

I. Voorwerp van het beroep

1. De vordering, ingesteld op 4 september 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juni 2009 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen”, “in zoverre deelplan 13 en bijhorende stedenbouwkundige voorschriften hieruit werden goedgekeurd door de Vlaamse regering”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Ann Eylenbosch 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 12 februari 2010.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Hugo Sebreghts en Floris Sebreghts, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 23 augustus 2007 grijpt de plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen”.

Het voorontwerp van GRUP omvat het deelproject woongebied Lindelei. De verzoeker woont aan de Lieven Renslaan 11 te Aartselaar. Zijn woonperceel paalt aan het voornoemde woongebied Lindelei. Krachtens het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen was laatstbedoeld gebied grotendeels gelegen in woonuitbreidingsgebied.

3.2. Op 16 juni 2008 keurt de dienst Veiligheidsrapportage van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie het ruimtelijk veiligheidsrapport over het voornoemde voorontwerp goed.

3.3. Op 25 augustus 2008 keurt de dienst Milieueffectrapportage van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie het plan-milieueffectenrapport (hierna: plan-MER) over het voornoemde voorontwerp goed. In deel 2 “woongebieden, bedrijventerreinen, grootstedelijke functies en openruimtegebieden” van dit rapport wordt het volgende gesteld:

“Tabel 34 Beoordeling wijziging in waterkwantiteit per woongebied

Planelement	Theoretisch te ontwikkelen oppervlakte	Aantal woningen	Overstromingsgevoeligheid	Infiltratiecapaciteit	Beoordeling planelement	Beoordeling incl. inrichtingsvoorstel
1P. Lindelei	8	200	Effectief in oostelijk deel en stroomafwaarts	Matig tot slecht	---	0/-

(...)

Planelement 1P

Het oostelijk deel van het planelement is aangeduid als overstromingsgevoelig gebied. Dit gebied maakt deel uit van een groter overstromingsgebied ten noordoosten. Dit maakt dat bij realisatie van bijkomende verharding, de inname van komberging moet worden gecompenseerd.

Dit kan best in afstemming gebeuren met de inrichting van het stadsrandbos. Hierbij kan bijvoorbeeld ten zuidoosten van het planelement een buffer worden aangelegd, die ook een recreatieve waarde krijgt. Een andere mogelijkheid is om enkel het westelijk deel van het planelement (dat niet overstromingsgevoelig is) aan te snijden. Gezien het westelijk deel nog steeds een groot aantal te realiseren woningen inhoudt en gezien de ligging grenzend aan het stadsrandbos en openruimte gebied geniet deze optie de voorkeur. Verder moet de (niet geklasseerde) waterloop langsheen de zuidwestelijke grens van het planelement behouden blijven en indien nodig opgewaardeerd te worden in functie van vertraagde afvoer en infiltratie.

(...)

II.1.16 Planelement Lindelei (1P)

Dit planelement is gelegen aan de rand van de groene vinger waarin het stadsrandbos wordt gesitueerd. Afstemming van de inrichting van het gebied met de open ruimte is dan ook van groot belang. Daartoe wordt voorgesteld om een geleidelijke overgang naar de open ruimte te voorzien door aangepaste bouwhoogte en woondichtheid. Rekening houdende met de overstromingsgevoeligheid van het oostelijke deel van het gebied is de inrichting van een – zo natuurlijk mogelijk ingericht – bufferbekken op de grens met de open ruimte (binnen het planelement) aangewezen. Idealerweise wordt het gedeelte van het planelement dat gelegen is in overstromingsgevoelig gebied integraal niet ontwikkeld, maar ingericht als buffer (zowel naar waterbeheersing als landschappelijk en ecologisch). Dit zou eveneens de impact ten aanzien van fauna en flora sterk verminderen.

(...)

Verder moet de (niet geklasseerde) waterloop langsheen de zuidwestelijke grens van het planelement behouden blijven en indien nodig opgewaardeerd te worden in functie van vertraagde afvoer en infiltratie”.

3.4. Op 5 september 2008 stelt de Vlaamse regering het ontwerp ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen” voorlopig vast. Het ontwerp omvat het deelproject 1K woongebied Lindelei.

3.5. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, dat wordt georganiseerd van 6 oktober 2008 tot en met 4 december 2008, worden 1300 bezwaarschriften ingediend, waaronder een van de verzoeker. In zijn bezwaarschrift wijst de verzoeker op de water- en mobiliteitsproblematiek in het deelproject woongebied Lindelei. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van Aartselaar drukt volgende bezorgdheid uit:

“De ontwikkeling van het gebied zal ernstige problemen i.v.m. de waterhuishouding meebrengen. In de bestaande juridische toestand moet de ongeklasseerde waterloop in het gebied vermeld worden zoals beschreven in de plan-M.E.R.

(...)

In de plan-M.E.R. wordt gesteld dat het oostelijke deel van het gebied niet ontwikkeld zou mogen worden en best ingericht zou worden als buffer. Bij de verkavelingsaanvraag voor het zuiden van het gebied werd door diverse instanties ook gewezen op de overstromingsproblematiek voor dit deel van het gebied. De waterhuishouding moet daarom ook voor het zuidelijke deel worden bekeken”.

3.6. Bij ministerieel besluit van 28 januari 2009 wordt de termijn waarover de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de VLACORO) beschikt om advies uit te brengen over het ontwerp GRUP met 30 dagen verlengd.

3.7. Op 8 april 2009 brengt de VLACORO advies uit. Met betrekking tot het deelproject woongebied Lindelei wordt in het advies het volgende gesteld:

“17c. De verkeersafwikkeling en de ontsluiting werden onderzocht in het plan-M.E.R. Er werden ten aanzien van het omgevende wegennet geen problemen gedetecteerd en er werden geen milderende maatregelen gevraagd. Vlacoro stelt het goedgekeurde plan-M.E.R. niet in vraag en kan het bezwaar dan ook niet bijtreden.

17d. Niet geklasseerde waterlopen behoren niet tot de juridische toestand en moeten niet opgenomen worden in de tabel van de juridische toestand. Wat de waterhuishouding betreft kan verwezen worden naar het advies onder kader 1 in punt 1.oo. Bovendien is de opmaak van een inrichtingsstudie verplicht, de toelichtende kolom van het voorschrift vestigt de aandacht op het oostelijke risicogebied waar aandacht dient te gaan naar een buffer- en overgangszone met de open ruimte van het stadsrandbos. Vlacoro kan het bezwaar dan ook niet bijtreden.

17e. De waterproblematiek werd onderzocht in het plan-M.E.R. Er werd ten aanzien van de zuidelijke zone geen waterproblematiek verwacht en er werden geen milderende maatregelen gevraagd. Vlacoro stelt het goedgekeurde plan-M.E.R. niet in vraag en kan het bezwaar dan ook niet bijtreden”.

Punt 1.oo, waarnaar wordt verwezen, luidt als volgt:

“1.oo. De ontwerper geeft in zijn toelichting bij de milderende maatregelen aan dat waterbergende maatregelen en werken expliciet zijn opgenomen als toelaatbare functie in de voorschriften. Op dit moment zijn er echter geen

concrete verkavelingsplannen zodat men ook nog niet kan berekenen welke concrete bergingscapaciteit noodzakelijk is. Dergelijke aspecten moeten bij de vergunningverlening worden afgewogen op basis van concrete plannen en berekeningen. Het heeft geen zin om nu al op basis van natte vingerwerk de grootte en de plaats van het bergingsgebied vast te leggen. Daardoor hypothekeert men een flexibele ontwikkeling. Vlacoro kan het bezwaar dan ook niet bijtreden”.

3.8. Op 28 mei 2009 brengt de Raad van State, afdeling wetgeving, advies uit over het ontwerp van besluit.

3.9. Bij besluit van de Vlaamse regering van 19 juni 2009 wordt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen” definitief vastgesteld.

Dit is het bestreden besluit.

De stedenbouwkundige voorschriften voor het woongebied Lindelei luiden als volgt:

“Artikel 1K.1. Woongebied

1K.1.1. Het gebied is bestemd voor wonen en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen.

Onder aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen worden verstaan: handel, horeca, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimten, socioculturele voorzieningen en recreatieve voorzieningen.

1K.1.2. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming zijn toegelaten voor zover ze wat schaal en ruimtelijke impact betreft verenigbaar zijn met de omgeving.

Daarbij wordt ten minste aandacht besteed aan:

- de relatie met de in de omgeving aanwezige functies;
- de invloed op de omgeving wat betreft het aantal te verwachten gebruikers, bewoners of bezoekers;
- de invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid;
- de relatie met de in de omgeving van het woongebied vastgelegde bestemmingen;
- de bestaande of gewenste woondichtheid;
- de inpassing in de omgeving;

1K.1.3. Bij vergunningsaanvragen voor een project dat een terreinoppervlakte beslaat vanaf 1 ha en/of 25 woongelegenheden, wordt een inrichtingsstudie gevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag van stedenbouwkundige vergunning en wordt als zodanig meegestuurd aan de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van de aanvragen. Elke nieuwe vergunningsaanvraag kan een bestaande inrichtingsstudie of een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie bevatten.

1K.1.4. In dit gebied kan een verkavelingsvergunning voor woningbouw voor een totale oppervlakte van minstens een halve hectare, pas afgeleverd worden indien minstens de helft van de loten een kleine of middelgrote oppervlakte heeft en de verkavelingsvoorschriften bepalen dat op die loten een woning kan worden opgericht met een klein of middelgroot volume. Van het aandeel kleine en middelgrote loten of woningen bestaat minstens de helft uit kleine loten of woningen. Onder een kleine kavel wordt verstaan een kavel van maximum 500 m². Onder een middelgrote kavel wordt verstaan een kavel van maximaal 750 m². Onder een kleine woning wordt verstaan een woning met een maximaal bouwvolume van 550 m³.

Onder een middelgrote woning wordt verstaan een woning met een maximaal bouwvolume van 650 m³.

Indien de verkavelingsvergunning voorziet in oprichting van één of meer gebouwen met verschillende woongelegenheden, of in de oprichting van aaneengesloten woningen met gemeenschappelijke buitenruimte, wordt voor de toepassing van deze bepaling het aandeel van elke woongelegheden in de grondoppervlakte als kavel beschouwd.

Een stedenbouwkundige vergunning voor de gegroepeerde bouw van woningen op een totale terreinoppervlakte van minstens een halve hectare, kan pas worden afgeleverd indien minstens (...) de helft van de woongelegenheden kleine of middelgrote woningen zijn. Van het aandeel kleine en middelgrote woningen bestaat minstens de helft uit kleine woningen.

Indien een eigenaar of ontwikkelaar in het gebied meer dan een halve hectare aaneengesloten gronden bezit of kan ontwikkelen, maar het verkavelen of bebouwen van de betrokken gronden faseert en daarvoor opeenvolgende aanvragen voor een verkavelingsvergunning of stedenbouwkundige vergunning indient, waarbij één of meer aanvragen een oppervlakte beslaan van minder dan een halve hectare, dan gelden niettemin de verplichtingen van het eerste en tweede lid, met dien verstande dat de opeenvolgende ontwikkelingsfasen voor de toepassing van die verplichtingen als één geheel worden beschouwd.

1K.1.5. In het gebied zijn eveneens toegelaten, voor zover de hoofdbestemming niet in het gedrang komt, voor zover in overeenstemming met of aangewezen in de watertoets, alle werken, handelingen en wijzigingen in functie van het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van de watersystemen en het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden toegelaten voor zover de technieken van de natuurtechnische milieubouw gehanteerd worden

1K.1.6. Tot een vergunning verleend is voor de realisatie van de bestemming zijn per perceel de handelingen, voorzieningen en inrichtingen toegelaten die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven, met uitsluiting van het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies”.

In de toelichtingsnota bij het GRUP wordt het volgende gesteld met betrekking tot het woongebied Lindelei:

“Bij dit project is het wenselijk dat de ontwikkeling gesitueerd wordt binnen een ruimtelijke visie op de globale ontwikkeling van het gebied. De projecten voor een deel van het gebied mogen de latere ontwikkeling van de rest van het gebied niet hypothekeren. Daarom wordt bij projecten groter dan 1 ha of meer dan 25 woningen een inrichtingsstudie opgelegd. De inrichtingsstudie geeft een aanduiding van alle ordeningsaspecten in het gebied: functies, differentiatie, fasering, ontsluiting, waterbuffering, relatie en overgang naar het open ruimtegebied, ... De inrichtingsstudie is een informatief document dat deel uitmaakt van de vergunningsaanvraag. Bestaande inrichtingsstudies voor het gebied of stadsontwerpen die de bovenstaande elementen en de aangegeven

verordenende aspecten onderzocht hebben, kunnen ook beschouwd worden als geldige inrichtingsstudie.

Rekening houdende met de overstromingsgevoeligheid van het oostelijke deel van het gebied, moet de inrichting van een -zo natuurlijk mogelijk ingericht- bufferbekken op de grens met de open ruimte (binnen het planelement) worden onderzocht. Idealerweise wordt het gedeelte van het planelement dat gelegen is in overstromingsgevoelig gebied integraal niet ontwikkeld, maar ingericht als buffer (zowel naar waterbeheersing als landschappelijk en ecologisch)".

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. De verwerende partij werpt het gemis aan het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoeker op om het bestreden besluit in zijn totaliteit aan te vechten.

In het verzoekschrift stelt de verzoeker dat "de schorsing (...) wordt gevorderd in zoverre deelplan 13 en bijhorende stedenbouwkundige voorschriften hieruit werden goedgekeurd door de Vlaamse Regering".

In zijn verzoekschrift stelt de verzoeker het volgende:

"Verzoekende partij is eigenaar en bewoner van het huis gelegen Lieven Renslaan 11 te 2630 Aartselaar.

Het perceel waar de verzoekende partij woonachtig is, grenst aan plangebied 'Woongebied Lindelei', opgenomen in deelplan 13 van het GRUP 'Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen'.

Het belang van verzoekende partij is duidelijk en vaststaand".

Gelet op de opdeling van het betrokken GRUP in deelprojecten naast de vastlegging van de grenslijn, en op het duidelijk afgebakend belang van de verzoekende partij zoals uiteengezet in haar verzoekschrift, moet vastgesteld worden dat een partiële schorsing, beperkt tot het deelproject 1K "woongebied Lindelei", mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het plan. De exceptie is gegrond. De vordering tot schorsing is slechts ontvankelijk in zover zij het deelproject 1K "woongebied Lindelei" betreft.

V. Onderzoek van de vordering

5. 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.

A. Ernst van het tweede onderdeel van het eerste middel

1. Standpunt van de partijen

5.1.1. In het verzoekschrift wordt als tweede onderdeel van het eerste middel het volgende aangevoerd:

“VI.1.2 Tweede onderdeel: het ontbreken van de watertoets

38. Het Plan-MER omvat elementen van de watertoets. De toelichtingsnota verwijst naar hoofdstukken 5.4.2 en 6.4.3 van deel II van het plan-MER, waar deze elementen zijn weergegeven. Deze elementen geven waarschuwend signalen voor de overstromingsgevoeligheid van het gebied enerzijds, en de suggestie tot aanleg van een buffer anderzijds. Het RUP bevat geen effectieve, laat staan afdoende watertoets.

39. Het RUP bevat wel de elementen voor een watertoets uit het plan-MER, maar geen watertoets zelf. In dat kader stelt de VLACORO het volgende:

‘Op dit moment zijn er echter geen concrete verkavelingsplannen zodat men ook nog niet kan berekenen welke concrete bergingscapaciteit noodzakelijk is. Dergelijke aspecten moeten bij de vergunningverlening worden afgewogen op basis van concrete plannen en berekeningen’.

40. Bovenstaand uitgangspunt is geheel onjuist.

Terwijl,

41. Art. 8 DIW legt de verplichting op aan de overheid om bij de beoordelingen van een vergunning, een plan, of een programma een ‘watertoets’ uit te voeren. Deze watertoets moet er voor zorgen dat er geen schadelijke effecten voor de waterhuishouding - door in casu het RUP - ontstaan, dan wel deze schadelijke effecten zoveel mogelijk wordt beperkt, en, indien dit niet mogelijk is, dat de schadelijke effecten worden hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, wordt gecompenseerd.

42. Paragraaf 2 van bovenvernoemd artikel houdt zelfs een bijzondere en uitdrukkelijke motiveringsplicht daaromtrent in.

43. Het arrest 159.401 van uw Raad dd. 31 mei 2006²⁴ stelt zelfs dat niet enkel onderzoek naar het effect op de waterhuishouding verplicht is, maar dat het RUP ook effectief maatregelen moet opnemen die ervoor moeten zorgen dat de wateroverlast vermeden of zoveel mogelijk beperkt wordt:

‘2.5. Overwegende, wat de uitvoering van de watertoets betreft, dat uit artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 volgt dat een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan slechts kan worden goedgekeurd als gebleken is dat het geen aanleiding geeft tot een schadelijk effect, dan wel, indien een dergelijk effect wel kan ontstaan, dat het zoveel mogelijk wordt beperkt, hersteld of, in gevallen die te dezen niet relevant zijn, gecompenseerd;

2.5.1. Overwegende dat artikel 3, § 2, 17/, van het decreet van 18 juli 2003, het begrip ‘schadelijk effect’ definieert als volgt:

‘ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen, gelegen buiten overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water,

het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen een of meer van deze elementen’;

Overwegende dat uit het bestreden besluit van de gemeenteraad van 21 oktober 2003 blijkt dat de gemeenteraad erkent dat er periodieke wateroverlast is ter hoogte van de dwarsing van de beek met Egelare; dat hij trouwens oplossingen in het vooruitzicht stelt;

Overwegende dat ook in het bestreden ministerieel besluit van 5 maart 2004 wordt vastgesteld ‘dat uit de ingediende bezwaarschriften gebleken is dat het gebied gevoelig is voor wateroverlast’;

Overwegende dat uit een en ander kan worden afgeleid dat, zoals door de verzoekers wordt aangevoerd, het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan schadelijke effecten kan doen ontstaan;

2.5.2. Overwegende dat de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening in haar advies van 30 juli 2003 omtrent de ‘waterbeheersproblematiek’ heeft gesteld wat volgt :
‘...’;

Overwegende dat het bestreden ministerieel besluit in verband met de problematiek van de wateroverlast zich ertoe beperkt te overwegen ‘dat het gemeentebestuur zich engageert deze problematiek op te lossen bij de verdere invulling van het gebied’; dat dit besluit aldus niet zelf voorziet in de maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de wateroverlast vermeden of zoveel mogelijk beperkt wordt;

Overwegende dat het bestreden besluit van de gemeenteraad van 21 oktober 2003 evenmin voorziet in dergelijke maatregelen; dat het immers, als antwoord op de ingediende bezwaren en op het advies van de GECORO overweegt, met betrekking tot de ‘nood aan een ‘waterbeheersplan’ teneinde waterrellende te voorkomen’:

‘Het gemeentebestuur is op de hoogte van het bestaan van een periodieke wateroverlast ter hoogte van de dwarsing van de beek met Egelare. In overleg met Aquafin wordt er door het studie bureau een oplossing uitgewerkt. ... Bij het uitwerken van de verkavelings- en bouwdoSSIers zal men hieraan vooral aandacht dienen te besteden. In elk geval zullen er eventueel a.d.h.v. een watertoets technisch sluitende maatregelen dienen te worden voorgelegd voor de afwatering van dit gebied’;

Overwegende dat een engagement van de gemeente om in overleg met Aquafin een oplossing voor het betrokken gebied uit te werken en om aan de problematiek van de wateroverlast aandacht te besteden bij het onderzoek van individuele verkavelings- en bouwdoSSIers niet volstaat om te voldoen aan de bij artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 opgelegde verplichting om ‘door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan’ er zorg voor te dragen ‘dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt’; dat het bestreden ministerieel besluit genomen is met schending van de genoemde bepaling; dat het middel in zoverre gegrond is’;
(...)

44. In casu heeft het plan-MER elementen aangegeven waarop de watertoets kan gebaseerd worden. Eveneens is in de toelichtende nota weergegeven dat het wenselijk zou zijn om het overstromingsgevoelig gebied integraal niet te ontwikkelen, maar in te richten als buffer. Desalniettemin heeft de plannende overheid nagelaten deze intenties te vertalen in de stedenbouwkundige voorschriften. Er is enkel terug te vinden dat het ‘toegelaten’ is om werken uit te voeren die nodig zijn voor het behoud van de watersystemen en het voorkomen van wateroverlast, indien daardoor de hoofdbestemming niet in het gedrang komt. Het is zodoende perfect mogelijk het gehele gebied te ontwikkelen met woningen.

45. In tegenstelling tot de decretale plichten van art. 8 WIB, heeft de plannende overheid nagelaten te onderzoeken wat de gevolgen zijn van de ontwikkeling van het gebied met woningen, wegenis en openbare voorzieningen. Vermoedelijk is de reden hiervoor terug te vinden in het advies van de VLACORO die, zoals boven reeds geciteerd, de mening is toegedaan dat er geen watertoets dient te gebeuren totdat er concrete verkavelingsplannen zijn. Zoals reeds eerder geduid is deze zienswijze echter manifest foutief. Reeds eerder werd in de rechtspraak van uw Raad bevestigd dat het vooruitschuiven van de watertoets naar de vergunningverlenende overheid niet kan worden goedgekeurd:

‘2.2.4. Uit artikel 8, §§ 1 en 2 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid volgt dat een beslissing waarbij een plan van aanleg wordt aanvaard of goedgekeurd een formele motivering dient te bevatten, waarbij in elk geval de doelstellingen en de beginselen van het integraal waterbeleid worden getoetst, en waaruit blijkt dat de in artikel 8, § 1 van het decreet bedoelde watertoets is uitgevoerd en dat uit die motivering meer bepaald moet blijken, hetzij dat de planvoorschriften geen schadelijke effecten kunnen doen ontstaan als bedoeld in artikel 3, § 2, 17 van het decreet, hetzij dat zulke effecten wel kunnen ontstaan, maar dat die door het opleggen van gepaste voorwaarden zoveel mogelijk worden beperkt of hersteld. Dat daarbij enkel met de formeel uitgedrukte motieven mag rekening worden gehouden.

Die toets kan niet afgeschoven worden naar de nadien te verlenen stedenbouwkundige vergunning.

2.2.5. Uit het tweede bestreden besluit blijkt dat bij de totstandkoming van het BPA geen watertoets in de zin van het meergenoemde decreet werd doorgevoerd, aangezien daarin onder meer het volgende wordt overwogen :

‘Overwegende dat de watertoets niet aan het BPA Bonaerde toegevoegd werd omdat :

- het plangebied van het BPA niet wordt vermeld in de inventarisatie van de ROG- gebieden (recent overstroomde gebieden);
- de besturen en administraties betrokken bij het advies van het BPA (AMINAL, AWZ) de watertoets in hun advies niet hebben vermeld
- tijdens de opmaak van het BPA het bovenvermeld decreet weliswaar reeds van kracht was, maar de bijbehorende uitvoeringsbesluiten zijn er tot op heden niet vermeld;
- er tot op heden onduidelijkheden bestaan over de opmaak en toepassing van de watertoets; (...)

Bovendien wordt in dit besluit voornamelijk gewezen op de noodzaak tot het uitvoeren van een latere watertoets op vergunningsniveau :

‘Overwegende dat er bijkomende verharding wordt voorzien, maar dat de stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater bij de vergunningverlening toepasbaar is en een antwoord biedt op de vraag vanuit het waterbeleid; Overwegende dat het een gebied betreft dat reeds deels verhard is; dat niet gelegen is in een gebied waar regelmatig overstromingen verwacht kunnen worden; dat het plangebied gelegen is in de nabijheid van de Leie, dat voor de nog niet verharde projectzone de watertoets moet worden uitgevoerd voor aanvang van het project’.

De aangehaalde redenen laten niet toe af te zien van de watertoets.

Bovendien heeft de provinciale technische dienst gewezen op de noodzaak om die toets door te voeren. De bijkomende overweging in het eerste bestreden besluit luidens hetwelk ‘de stedenbouwkundige voorschriften aandacht besteden aan het voorzien van buffervolumes voor

de opvang van water bij verschillende zones: een beekvallei', kan bezwaarlijk als een afdoende watertoets in de zin van het decreet worden beschouwd.

2.2.6. Het middel is gegrond'.

(...)

46. In casu wordt de watertoets eveneens op onwettige wijze doorgeschoven naar de vergunningsprocedure, en dat in een zone waar een aanzienlijk deel van het plangebied wel in een ROG-zone ligt, er zelfs nog geen sprake is van verharding, en de wateroverlast duidelijk gekend en erkend is door de overheid. Desondanks worden geen specifieke maatregelen verordenend opgelegd in het GRUP en haar voorschriften om de schadelijke gevolgen op het vlak van de wateroverlast te vermijden of te beperken.

47. Het RUP diende conform hoger aangehaalde rechtspraak dus zelf een watertoets uit te voeren. Er diende onderzocht te worden wat de ontwikkeling van het gebied als effect zal hebben op de waterhuishouding. Daartoe waren concrete gegevens voorhanden: in deel II van het Plan-Mer is onder punt 6.4.3.1 terug te vinden dat de theoretisch te ontwikkelen oppervlakte van het plangebied 8 ha omvat en dat het over 200 woningen zou gaan. De argumentatie van de VLACORO gaat zodoende geheel niet op. Het onderzoek naar de gevolgen van de ontwikkeling van het gebied diende te gebeuren. Na de duiding van de waterproblematiek is de plannende overheid, conform de reeds eerder aangehaalde rechtspraak van uw Raad, verplicht om maatregelen op te leggen om deze overlast te beperken, te herstellen of te compenseren.

48. Om bovenstaande redenen schendt het RUP art. 8 DIW, art. 2 en art. 4, 2 van het Besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, art. 38 §1, 1/ en 2/ DORO, de formele en materiële motiveringsplicht, en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur".

5.1.2. In haar nota beantwoordt de verwerende partij het middelonderdeel als volgt:

"M.b.t. het eerste onderdeel van het eerste middel werd aangegeven dat de watertoets wel degelijk werd opgenomen in het plan-MER en dat de voorgestelde milderende maatregelen zijn beschreven in de Toelichtingsnota van het bestreden GRUP en (waar mogelijk) ruimtelijk vertaald in de stedenbouwkundige voorschriften.

Tevens werd benadrukt dat de concrete invulling afhankelijk is van de vergunningsaanvragen en de concrete ontwikkeling van het gebied. In het bestreden GRUP worden wel degelijk maatregelen voorzien die er moeten voor zorgen dat de wateroverlast vermeden of zoveel mogelijk beperkt wordt.

Er is dan ook geen doorschuiving van de watertoets naar de vergunningverlenende overheid".

2. Beoordeling

5.2.1. Artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: het decreet waterbeleid) luidt als volgt:

"§ 1. De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma als vermeld in § 5, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan

wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.

Wanneer een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's, een schadelijk effect veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater dat niet door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma kan worden voorkomen, kan die vergunning slechts worden gegeven of kan dat plan of programma slechts worden goedgekeurd omwille van dwingende redenen van groot maatschappelijk belang. In dat geval legt de overheid gepaste voorwaarden op om het schadelijke effect zoveel mogelijk te beperken, of indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren.

(...)

§ 2. De overheid houdt bij het nemen van die beslissing rekening met de relevante door de Vlaamse regering vastgestelde waterbeheerplannen, bedoeld in hoofdstuk VI, voorzover die bestaan.

De beslissing die de overheid neemt in het kader van § 1 wordt gemotiveerd, waarbij in elk geval rekening wordt gehouden met de relevante doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid.

(...)

§ 4. Voor de vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma die zijn onderworpen aan een milieueffectenrapportage geschiedt de analyse en evaluatie van het al dan niet optreden van een schadelijk effect en de op te leggen voorwaarden om dat effect te vermijden, te beperken, te herstellen of te compenseren, in dit rapport.

§ 5. (...)

De volgende plannen en programma's worden in ieder geval onderworpen aan de watertoets :

1 / een ruimtelijk uitvoeringsplan en een algemeen en bijzonder plan van aanleg als vermeld in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996”.

Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van het decreet integraal waterbeleid (Parl. St., VI. Parl., 2002-03, nr. 1730-1, p. 23) blijkt nog dat de watertoets moet worden opgevat als een proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van de mogelijke schadelijke effecten van, onder meer, plannen op het watersysteem, zodat deze toets als een belangrijk preventief instrument fungeert.

5.2.2. In het tweede onderdeel van het eerste middel betoogt de verzoeker dat het bestreden besluit voor het woongebied Lindelei geen effectieve, laat staan afdoende watertoets bevat.

De verwerende partij betwist de juistheid niet van de volgende vaststelling in het plan-MER:

“Het oostelijk deel van het planelement is aangeduid als overstromingsgevoelig gebied. (...) Dit maakt dat bij realisatie van bijkomende verharding, de inname van komberging moet worden gecompenseerd”.

Het bestreden GRUP blijkt niet zelf een maatregel of voorwaarde inzake het watersysteem te bevatten. De toelichtingsnota stelt dat de inrichting van een bufferbekken binnen het planelement moet worden onderzocht, dat idealerwijze het gedeelte van het planelement dat gelegen is in overstromingsgevoelig gebied integraal niet wordt ontwikkeld, maar ingericht als buffer en dat de bij bepaalde vergunningsaanvragen op te maken inrichtingsstudie een aanduiding inzake de waterbuffering geeft. De achterliggende reden om terzake in het GRUP zelf geen maatregel op te nemen lijkt terug te vinden in het advies van de VLACORO luidens welk “(er) op dit moment (...) geen concrete verkavelingsplannen zijn zodat men ook nog niet kan berekenen welke concrete buffercapaciteit noodzakelijk is”.

Nog daargelaten de vraag of deze stelling wel te rijmen valt met de inhoud van het plan-M.E.R. waarin uitdrukkelijk wordt vermeld dat de theoretisch te ontwikkelen oppervlakte van het plangebied 8ha omvat en dat het over 200 woningen zou gaan, lijkt de verwerende partij aldus op het eerste gezicht, in tegenstrijd met de haar door artikel 8 van het decreet waterbeleid opgelegde verplichting om zelf de gepaste maatregelen te nemen teneinde wateroverlast te vermijden, deze te hebben vooruitgeschoven naar de vergunningverlenende overheid.

5.2.3. Het middelonderdeel is ernstig.

B. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

1. Standpunt van de partijen

5.3.1. In het verzoekschrift wordt als nadeel aangevoerd dat het deelproject 1K woongebied Lindelei de rechtsgrond zal zijn van toekomstige vergunningen die voor de verzoeker wateroverlast, mobiliteitsproblemen, verlies van uitzicht en verlies van woongenot zullen meebrengen.

5.3.2. In haar nota stelt de verwerende partij dat het verzet tegen een verdere bebouwing een typisch voorbeeld is van NIMBY (Not In My Back Yard) en dat bij de beoordeling van de aangevoerde nadelen in eerste instantie rekening moet worden gehouden met de oorspronkelijke gewestplanbestemming, zijnde

woonuitbreidingsgebied dat, zoals het bestreden deelplan, ook wonen als finaliteit heeft.

2. Beoordeling

5.4. Uit de enkele opwerping dat de aangevoerde nadelen een uiting zouden zijn van het “Not In My Back Yard”-syndroom blijkt niet dat geen ernstige nadelen worden aangevoerd.

Zoals de verwerende partij in haar nota opmerkt liet het voorschrift “woonuitbreidingsgebied” van het gewestplan bebouwing toe. Aangezien de bevoegde overheid niet over de ordening van het gebied had beslist, liet het laatstgenoemde voorschrift evenwel niet toe om stedenbouwkundige vergunningen voor individuele woningen af te geven. Vermits de bestemmingsvoorschriften van het woongebied Lindelei dit wel toelaten, worden in het verzoekschrift voldoende concrete gegevens aangevoerd die aantonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van dit deelproject van het bestreden GRUP in hoofde van de verzoeker een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen zoals dit is bedoeld door artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 19 juni 2009 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen” wat het deelproject 1 K “woongebied Lindelei” betreft.

2. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

3. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk geschorste besluit.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens