

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 208.438 van 26 oktober 2010
in de zaak A. 196.942/X-14.585.**

In zake : Jean-Paul DE BELEYR
 woonplaats kiezend te
 9250 WAASMUNSTER
 Sportstraat 6

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

Tussenkommende partij :

de n.v. WATERWEGEN EN ZEEKANAAL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Vernailen
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 17 juni 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 26 maart 2010 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, regio Waasland : gebieden van het geactualiseerd Sigmaplan “Durmevallei”.

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 15 oktober 2010.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Jean-Paul De Beleyer, die in persoon verschijnt, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Christophe Smeyers, die loco advocaat Sven Vernaillen 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. Regelmatigheid van de rechtspleging / Tussenkomst

3. De door de verzoeker bij faxbericht van 14 oktober 2010 toegestuurde “nota” is geen in het procedurereglement voorzien procedurestuk en moet uit de debatten worden geweerd. Dit laatste geldt evenzeer voor het eerst op de terechtzitting naar voor gebrachte advies van 2 juli 2010 van de gewestelijke erfgoedambtenaar Joeri Mertens, aangezien dit stuk niet aan de tussenkomende

partij werd medegedeeld, zodat het door de Raad van State niet in aanmerking kan worden genomen zonder het recht van verweer van deze laatste partij en de wapengelijkheid tussen de partijen in het gedrang te brengen.

4. Met een op 5 augustus 2010 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de n.v. Waterwegen en Zeekanaal om in het geding te mogen tussenkomen.

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

IV. Feiten

5. Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat het voorwerp uitmaakt van huidige procedure, kadert in de actualisering van het zogenaamde “Sigma”-plan dat eind de jaren ‘70 werd opgemaakt om het Schelde-estuarium te beveiligen tegen de kwalijke gevolgen van overstromingen, middels voornamelijk de bouw van dijkversterkingen en -verhogingen en het inrichten van gecontroleerde overstromingsgebieden.

Na de opmaak van een plan-milieueffectenrapport, wordt dit geactualiseerde Sigma-plan door de Vlaamse regering goedgekeurd op 22 juli 2005, en wordt daarin onder meer beslist tot de prioritaire aanleg van een aantal overstromings- en natuurgebieden in de Durmevallei op het grondgebied van de gemeenten Waasmunster, Hamme en Temse.

Er wordt een voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur - regio Waasland - gebieden van het geactualiseerd Sigmaplan ‘Durmevallei’” (hierna : GRUP) opgemaakt, waarbij voor de weerhouden deelgebieden de volgende ruimtelijke opties worden vastgelegd.

Het Groot Broek en Klein Broek te Waasmunster en Temse en het noordelijk deel van het gebied De Bunt te Hamme worden ontpolderd en moeten estuarien “natuurgebied met overdruk grote eenheid natuur” worden, via een onderbreking in de Scheldedijk waardoor de gronden onderhevig worden aan het getij van de Schelde en er slikken en schorren kunnen ontstaan.

Het zuidelijk gedeelte van De Bunt krijgt een tijdelijke invulling als gecontroleerd overstromingsgebied (GOG), met als eindbestemming gecontroleerd overstromingsgebied met gereduceerd getij (GGG).

Het Bulbierbroek, Hof ten Rijen en Weymeerbroek te Waasmunster en Hamme moeten tenslotte natuurgebied van het type “wetland” worden, zijnde gebieden met belangrijke “natte” natuurwaarden zonder waterbergende functie voor de stroom, maar wel voor de achterliggende gebieden.

6. Over dit voorontwerp van GRUP wordt op 16 december 2008 een plenaire vergadering gehouden. Bij besluit van 24 april 2009 van de Vlaamse regering wordt het ontwerp van GRUP voorlopig vastgesteld.

7. Gedurende het openbaar onderzoek over het ontwerp worden in totaal 54 bezwaarschriften ingediend. De verzoeker tekent zowel in eigen naam bezwaar aan, als namens de v.z.w. Durme-afdeling Waasmunster.

8. De Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Vlacoro) verleent op 10 november 2009 een advies over het GRUP.

9. Het bezwaarschrift van de verzoeker wordt onderzocht en besproken, waarbij de meeste onderdelen ongegrond worden bevonden, dan wel opgemerkt wordt dat de verdere uitwerking en inrichting van de gebieden het voorwerp zal moeten uitmaken van een project-MER. Tevens verwijst de commissie naar het uitgestippelde flankerend beleid voor de landbouw, en wordt de suggestie gedaan om de vooropgestelde gefaseerde omzetting van landbouw in natuur met een timing op te nemen in de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP.

10. De Vlaamse regering stelt bij besluit van 26 maart 2010 het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

11. De verwerende partij en de tussenkomen de partij betwisten de ontvankelijkheid van 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

12. 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.

Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Het aangevoerde moeilijk te herstellen ernstig nadeel

13. De verzoeker voert in haar verzoekschrift het volgende moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan :

“ Het is evident dat dergelijke grootschalige ingrepen de leefomgeving van de burger grondig wijzigen. De overheid is zich daarvan bewust en voerde dan ook een ruime campagne met promotiefolders over haar projecten (...).

Verzoeker heeft belang bij een goede ruimtelijke ontwikkeling van de gebieden die zijn dagelijkse leefomgeving uitmaken. De nabijheid van de Durmevallei is voor vele bewoners in Waasmunster, en ook voor verzoeker, een aantrekkelijke context zodat de Durmevallei een substantieel deel uitmaakt van die leefomgeving. De aanwezigheid van de dijken vormen een fietsverbinding naar de omliggende gemeenten.

Verzoeker zet hierna de ernstige nadelen uiteen.

4.3.1. Project Groot Broek/Klein Broek

4.3.1.1. Verzoeker ziet zich ingevolge het plan geconfronteerd met een ernstige landschappelijke degradatie.

Het gebied zal opslibben, het landschap zal verruigen en de historische meersen met hun karakteristieke openheid zullen verdwijnen. De landschappelijke dieptezichten op de aanliggende polder van Sombeke-dorp zullen verdwijnen alsook de zichten op het kasteel van Sombeke en het bijhorende kasteelpark.

Het landschappelijk erfgoed van het betrokken gebied en de omgeving wordt dus op dermate grootschalige wijze aangetast dat heel de gewaardeerde ruimtelijke identiteit van de omgeving van verzoeker verloren gaat. Verzoeker benadrukt bovendien dat de landschapsontwikkeling die de verwerende partij voorstelt als 'een herstel' vreemd is aan het riviersysteem en dus fundamentele schade zal aanbrengen aan de natuurlijke opbouw van het landschap dat de leefomgeving van verzoeker uitmaakt.

Verzoeker wijst ter zake naar het advies van R-O, Onroerend Erfgoed bij het ontwerp-GRUP, dd. 11 december 2008. De cel Onroerend Erfgoed benadrukt de landschappelijke achteruitgang: 'Vanuit Onroerend Erfgoed wordt dan ook opgemerkt dat de voorziene projecten een grote, vaak negatieve impact zullen hebben op de aanwezige erfgoedwaarden van deze gebieden' (zie dossier verweerder).

Dat overigens een ontpoldering een niet evidente landschappelijke ingreep is, blijkt ook uit een thesisonderwerp voor een Masterproef in de Biologie in opdracht van Professor Patrick MEIRE, wetenschappelijk promotor van de ontpolderingsprojecten⁴ (...):

'Effect van opslibbing op ecologische en sociale functies'

Omschrijving van het thesisonderwerp:

Estuaria zijn heel dynamische systemen. Door de werking van het getij en morfologische wijzigingen kan opslibbing van bovenstroomse delen optreden. Dit brengt voor- en nadelen met zich mee. Habitat voor watervogels, de zgn. slikken, ontstaan, bentische primaire productie vindt plaats, wellicht met gekoppelde sterke denitrificatiemogelijkheden. Verdere ophoging leidt tot schorvorming. Daarnaast wordt slik als esthetisch onaanvaardbaar beschouwd, treedt in sommige gevallen geurhinder op, en is de omwonende bevolking beducht op een stijging van de grondwatertafel in bebouwde zones.

Doel van deze studie is na te gaan hoe snel schorontwikkeling (rietvegetatie) uitbreidt in een opgeslibde tij-arm van de Schelde. Daarnaast zal de biogeochemische verwerkingscapaciteit onderzocht worden.

Bijzondere vereisten:

Gezien de gevoeligheid van het onderwerp bij de lokale bevolking wordt verantwoordelijkheidszin, diplomatie en voorkomendheid van de kandidaat vereist.

Verzoeker wijst er dus op dat niet alleen de cel Onroerend Erfgoed zich bewust is van de ernstige landschapsaantasting maar ook de wetenschappelijke promotoren van deze landschappelijke ontwikkeling: 'slik wordt als onesthetisch ervaren en het onderwerp ligt gevoelig bij de bevolking'.

Niet voor niets werd dan ook een indrukwekkende promotiecampagne gevoerd. Bij die campagne werd de landschappelijke toekomst voorgesteld als een gevarieerd en open paradijs van blauw en groen (...) terwijl het gebied zal dichtgroeien tot een monotone schorre met geen enkele vorm van transparantie. Daar zwijgt de verwerende partij over.

4.3.1.2. Verzoeker ziet zich ingevolge het plan ook geconfronteerd met bijzonder nadelige ingrepen in de openbare wegenis.

- Ingevolge het aanleggen van bressen in de bestaande Durmedijken wordt recreatief wandelen en fietsen langs de Durme uiteraard onmogelijk. Het recreatief fiets- en wandelverkeer wordt daarom omgeleid langs een diep landinwaarts gelegen ringdijk die geen enkele landschappelijke relatie meer heeft met de Durme (...).

Ook de functionele fietsverbinding (langs de Durmedijken) vanuit de woonplaats van verzoeker naar Temse wordt onderbroken ingevolge de bressen en de aanleg van een ringdijk (...).

Vervolgens wordt de functionele fietsverbinding tussen de woonplaats van verzoeker en Hamme, - met wekelijkse markt en andere dienstverlening -, opgeheven en wordt het traject met meerdere kilometers verlengd (...).

- De geviseerde projectgebieden krijgen een GEN-overdruk. Bijgevolg is in die gebieden het natuurdecreet van toepassing zodat de openbare wegen in het projectgebied kunnen afgesloten worden voor verkeer. Verzoeker ervaart dit uiteraard als een nadeel.

4.3.2. Project Weymeerbroek

Zoals gezegd is verzoeker natuurgids, vogelwaarnemer en wandelaar/fietser in de betrokken projectgebieden.

4.3.2.1. Ook in het 'Weymeerbroek' wordt een ernstige landschappelijke degradatie in het vooruitzicht gesteld nu de verwerende partij met dit GRUP een wetland beoogt waarbij nagenoeg alle structurerende landschapselementen (lijn- en groepsbeplanting - 1000 populieren) dienen gerooid om er een 'open landschap' van te maken. Bovendien zullen tal van historische oeverstructuren langs de Oude Durme worden vergraven om een geleidelijke overgang te realiseren tussen de Oude Durme en het omliggende gebied.

Verzoeker wijst ter zake naar het advies van R-O, Onroerend Erfgoed bij het ontwerp-GRUP, dd. 11 december 2008. De cel Onroerend Erfgoed benadrukt de landschappelijke achteruitgang: 'Vanuit Onroerend Erfgoed wordt dan ook opgemerkt dat de voorziene projecten een grote, vaak negatieve impact zullen hebben op de aanwezige erfgoedwaarden van deze gebieden' (...).

Verzoeker ervaart nadeel uit deze ingrepen niet alleen omdat de beleving van het landschap achteruit gaat maar ook omdat hij als vogelwaarnemer tal van vogelsoorten zal zien verdwijnen. Het betreft de wielewaal, torenvalk, boomvalk, buizerd, ... die deze opgaande en lijnvormige boombestanden gebruiken als habitat.

4.3.2.2. Verzoeker ziet zich ingevolge het plan ook geconfronteerd met bijzonder nadelige ingrepen in de openbare wegenis.

- Een publieke wandelpad langs de linkeroever van de Oude Durme, de zuidelijke projectgrens van het gebied, zal verloren gaan. De verwerende partij wil dit pad vergraven. Het gevolg is dat het gebied aldaar niet meer toegankelijk is. Verzoeker ervaart dit uiteraard als een nadeel precies ook omdat het zich situeert in een bijzondere landschappelijke context van oever- en dijkstructuren (...).
- In gebieden met een GEN-overdruk is het natuurdecreet van toepassing zodat openbare wegen kunnen worden afgesloten voor verkeer. Meer in het bijzonder gaat het over een publiek fietspad aan de voet van de Durmedijk (gelegen ter hoogte van de noordelijke grens van het projectgebied), de dijkstructuren aan de linkeroever van de Oude Durme alsook de verbindingsweg tussen beide (...). Verzoeker ervaart dit uiteraard als een nadeel.

4.3.3. Project Ten Reyen

Verzoeker ervaart ook nadeel uit de ingreep ‘Ten Reyen’ omdat de verwerende partij met dit GRUP een opvulling van een zandwinningsput beoogt, opvulling die ze ondermeer wil realiseren met het afgegraven materiaal van de oevers langs de Oude Durme in het Weymeerbroek. Beide ingrepen zijn dus op een nadelige wijze met elkaar verbonden.

4.4. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Het is evident dat gelet op de grootschaligheid van de ingrepen en de nadelige gevolgen met betrekking tot de landschappelijkheid en toegankelijkheid, verzoeker geconfronteerd wordt met een nadeel dat moeilijk te herstellen is: de gewaardeerde identiteit van de omgeving gaat verloren in combinatie met een fundamentele wijziging in de openbare wegenis. Eens de ringdijken aangelegd, de bressen geslagen, het gebied opgeslibt (project Groot Broek/Klein Broek), de bomen gerooid en de oevers vergraven (project Weymeerbroek) en de putten gevuld (project Ten Reyen) is de schade nagenoeg niet te herstellen mede gelet op, zoals gezegd, de grootschaligheid van de projecten. Deze nadelen vloeien in eerste orde voor(t) uit dit GRUP gezien dit GRUP expliciet gericht is op de realisatie van de genoemde projecten”.

Beoordeling

14. Luidens artikel 17, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient de vordering tot schorsing een uiteenzetting van de middelen en de feiten te bevatten die volgens de indiener ervan het bevelen van de schorsing rechtvaardigen. Artikel 8, eerste lid, 3° van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State, bepaalt dat de vordering tot schorsing dient te bevatten “een uiteenzetting van de feiten die van aard zijn aan te tonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte de verzoekende partij een moeilijk te

herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, waarbij alle stukken worden gevoegd die het risico op dergelijk nadeel aantonen”. Uit deze bepaling volgt dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift duidelijk en concreet dient aan te geven waarin precies het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is gelegen dat zij ingevolge de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit ondergaat of dreigt te ondergaan, en dat met nadien bijgebrachte feiten en verklaringen en niet bij het verzoekschrift gevoegde stukken geen rekening kan worden gehouden.

De verzoekende partij mag zich in haar uiteenzetting niet beperken tot vaagheden en algemeenheden, maar dient integendeel zeer concrete en precieze gegevens aan te brengen waaruit blijkt dat zij persoonlijk een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ondergaat of dreigt te ondergaan.

15. Zoals de verwerende en de tussenkomende partij opmerken, woont de verzoeker op een aanzienlijke afstand van ongeveer 500 meter van het dichtstbijzijnde deelplan van het bestreden GRUP, zijnde het Groot Broek, zodat kan worden aangenomen dat hij niet voortdurend geconfronteerd zal worden met de mogelijke gevolgen van de tenuitvoerlegging van het bestreden GRUP. Hoogstens zal de verzoeker de door hem beweerde gevolgen ondervinden als “wandelaar, fietser, vogelwaarnemer en natuurgids”, zoals hij zijn verhouding tot het gebied zelf omschrijft.

De tijdelijke onmogelijkheid om een hobby of een vrijetijdsbesteding uit te oefenen is op zich evenwel geen nadeel in de zin van artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De verzoeker brengt geen argumenten aan die aannemelijk maken dat, wegens de uitzonderlijke omstandigheden waarin hij zich bevindt, van die algemene regel afgeweken kan worden. In huidige zaak wordt de vrijetijdsbesteding van de verzoeker overigens geenszins onmogelijk gemaakt, enkel zal het gebied dat hij bezoekt een aantal wijzigingen ondergaan. Hij zal er nog steeds kunnen wandelen en fietsen, deels echter over andere paden en wegen dan deze die er nu zijn, waarbij tevens opgemerkt dient te worden dat de infrastructuur zal verbeteren gezien er onder meer bezoekersinfo, observatiepunten, en dergelijke meer, gepland zijn.

16. Het landschap dat er nu is, zal wijzigen in een ander landschap, waarin voor een deel ook andere natuurwaarden zullen voorkomen die daarom niet minder waardevol zijn, zoals ook in het opgestelde plan-MER wordt omschreven. Een aantal nieuwe vogel- en plantensoorten krijgen nieuwe kansen in “wetland” en in de voorziene overstromingsgebieden, waarbij in het plan-MER ook opgemerkt wordt dat een positieve impact verwacht wordt. Bovendien zal er in het gebied, volgens de naar aanleiding van de opmaak van het GRUP berekende ruimtebalans, 326 hectare natuur aanwezig zijn in plaats van slechts 46 hectare nu, en zal omgekeerd de 209 hectare landbouwgebied volledig worden geschrapt. Ook in de door de tussenkomende partij neergelegde studie met een ecosysteemvisie voor de vallei van de tijgebonden Durme, opgemaakt door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, wordt vooropgesteld dat met de wijzigingen eerder een optimalisatie wordt bekomen van de te ontwikkelen natuurpotenties van de terreinen.

17. De door de verzoeker, middels stiftlijnen, op bepaalde kaarten aangeduide trajecten, volstaan ten slotte niet om een moeilijk te herstellen ernstig nadeel met betrekking tot de ingrepen in de openbare wegens in zijnen hoofde aan te tonen.

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. WATERWEGEN EN ZEEKANAAL 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 zeventwintig oktober 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Roger Stevens,	kamervoorzitter,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	Silvan De Clercq,	griffier

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens