

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.903 van 21 juni 2012
in de zaak A. 196.942/X-14.585.**

In zake : Jean-Paul DE BELEYR
woonplaats kiezend te 9250 WAASMUNSTER
Sportstraat 6
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stefaan De Vleeschauwer
kantoor houdend te 9190 STEKENE
Kerkstraat 14 A

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. 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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 juni 2010, strekt tot de nietigverklaring 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. Bij arrest nr. 208.438 van 26 oktober 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 12 januari 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 april 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stefaan De Vleeschauwer, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Joris Geens, die loco advocaat Sven Vernaillen verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Feiten

3. De feiten werden uiteengezet in het arrest nr. 208.438 van 26 oktober 2010.

IV. Samenvoeging

4. In zijn laatste memorie vraagt de verzoeker de samenvoeging van deze zaak met de zaak A. 196.758/X-14.570, “gezien het gaat om parallelle verzoekschriften inzake hetzelfde in zijn totaliteit te vernietigen GRUP”.

De aangehaalde zaak heeft betrekking op een ander deelgebied van het plan en er worden andere middelen aangevoerd. Er is bijgevolg geen reden om in het belang van een goede rechtsbedeling de twee zaken samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

5. In het verzoekschrift stelt de verzoeker onder punt “2. Projectbeschrijving” dat het verzoekschrift enkel betrekking heeft op de deelprojecten Groot Broek/Klein Broek, Weymeerbroek en Ten Reyen. Verder stelt de verzoeker dat hij “zijn belang, zijn nadeel (en zijn middelen) enkel (ontwikkelt) in relatie tot de deelprojecten Groot Broek/Klein Broek, Weymeerbroek en Ten Reyen”.

Ter adstructie van zijn belang bij de vordering voert de verzoeker aan dat zijn woning nabij de Durmevallei is gelegen, meer in het bijzonder nabij het Groot Broek, en via de Durmedijken verbonden is met de gemeenten Hamme, Temse en Waasmunster. Gelet op deze verbindingsfunctie, zijn wijzigingen in de ligging van deze verkeerswegen voor hem “uiteraard relevant”. Daarnaast doet de verzoeker gelden dat hij de gebieden Groot Broek/Klein Broek, Weymeerbroek en Ten Reyen frequenteert als wandelaar, fietser, vogelwaarnemer en natuurgids.

6. Zowel de verwerende als de tussenkomende partij betwisten het belang van de verzoeker bij de vordering.

Ze werpen op dat de afstand van ongeveer 500 meter tussen de woning van de verzoeker en het dichtstbijzijnde deelgebied van het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP), met name het Groot Broek, te groot is om over het rechtens vereiste belang bij de vordering te beschikken. Daarnaast menen ze dat de verzoeker het geding niet ten persoonlijke titel, maar in de plaats van de v.z.w. Durme, afdeling Waasmunster voert en derhalve een actio popularis heeft ingediend. In zoverre de verzoeker verwijst naar zijn hoedanigheid van natuurliefhebber en recreant, voeren de verwerende en de tussenkomende partij aan dat de uitvoering van het bestreden GRUP “juist tot een grotere oppervlakte hoogwaardige natuur (zal) leiden”. Ook de voorgehouden “wijziging in de ligging van de verkeerswegen” verschaft de verzoeker niet het vereiste belang, nu de fietsroute naar Hamme door de voorziene ingrepen slechts een halve kilometer langer zal worden.

Alleszins dient het belang van de verzoeker volgens de verwerende en de tussenkomende partij beperkt te blijven tot het deelgebied Groot Broek/Klein Broek, dat volgens de verwerende partij duidelijk te onderscheiden is van de andere gebieden, zodat een eventuele vernietiging beperkt tot dit deelgebied mogelijk is zonder de economie van het bestreden GRUP aan te tasten.

7. In zijn memorie van wederantwoord repliceert de verzoeker onder meer dat het nut dat hij heden haalt uit zijn leefomgeving grondig dreigt

gewijzigd en verstoord te worden, met name door landschapsdegradatie en wijzigingen in de wegenis. Voorts wijst hij op een aantal ecologisch nadelige gevolgen die zouden kunnen voortkomen uit de tenuitvoerlegging van het bestreden GRUP, en stelt hij vast dat de voorziene verbindingen voor voetgangers en traag verkeer vanuit landschappelijk oogpunt veel minder aantrekkelijk en aangenaam zullen zijn.

Tevens betoogt de verzoeker dat de verwerende partij steeds heeft voorgehouden dat het plan een samenhangend geheel vormt, zodat niet valt in te zien waarom de verwerende partij thans beweert dat er geen samenhang is.

8. In zijn laatste memorie stelt de verzoeker dat hij “hoe dan ook de volledige vernietiging van het GRUP (vraagt) gezien de overheid de ligging, de oppervlakte en de geplande inrichting van de deelgebieden in ondeelbare samenhang heeft ontworpen en beslist”. Hij voert aan dat de stelling van de verwerende en de tussenkomende partij dat de deelgebieden afsplitsbaar zijn, niet strookt met de gegevens van het dossier, waarin net de “ondeelbare samenhang” wordt benadrukt.

Beoordeling

9. Er dient vastgesteld te worden dat de verzoeker de vordering in zijn verzoekschrift zelf uitdrukkelijk heeft beperkt tot de deelgebieden Groot Broek/Klein Broek, Weymeerbroek en Ten Reyen. Aldus is de verzoeker kennelijk zelf van oordeel dat het plan wel degelijk opsplitsbaar is in meerdere delen, nu hij de deelgebieden De Bunt en Bulbierbroek aanvankelijk niet in zijn vordering heeft betrokken.

Uit de gegevens van de zaak blijkt inderdaad dat de verschillende deelgebieden van het bestreden GRUP niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Ook de verwerende en de tussenkomende partij zijn de mening toegedaan dat de verschillende planonderdelen van elkaar losgekoppeld kunnen worden zonder de algemene economie van het plan aan te tasten.

In zoverre de verzoeker in zijn laatste memorie alsnog de volledige vernietiging van het bestreden GRUP vraagt, breidt hij op laattijdige en onontvankelijke wijze het voorwerp van zijn vordering uit.

10. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verzoeker op relatief geringe afstand woont van de deelgebieden Groot Broek/Klein Broek en Weymeerbroek. De verzoeker verduidelijkt dat hij frequent bezoeker en gebruiker is van de fietsverbindingen en wandelpaden die daar lopen. In die omstandigheden kan aangenomen worden dat de verzoeker voldoende belang vertoont bij de ingrepen die voor dit gebied door het bestreden plan mogelijk gemaakt worden, en die onder meer inhouden dat de fietsverbindingen in het Groot Broek/Klein Broek onderbroken en omgelegd zullen worden, dat de paden in en langs het Weymeerbroek zullen wijzigen, en dat in het algemeen de landschappelijke context bij het gebruik van deze wegen en paden ingevolge de tenuitvoerlegging van het plan zal veranderen. Bovendien komt het aan de verzoeker, en niet aan de verwerende of de tussenkommende partij, toe te beoordelen of de nieuwe bestemmingen al dan niet nadeliger zijn voor de verzoeker ten opzichte van de bestaande toestand. Met betrekking tot de deelgebieden Groot Broek/Klein Broek en Weymeerbroek beschikt de verzoeker over het vereiste belang bij de vordering.

Voor wat betreft het veel verder gelegen deelgebied Ten Reyen, toont de verzoeker echter geen voldoende persoonlijk belang aan.

De vordering is derhalve slechts ontvankelijk in zoverre ze betrekking heeft op de deelgebieden Groot Broek/Klein Broek en Weymeerbroek.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

11. De verzoeker leidt een eerste middel af uit “Niet-gemotiveerde besluitvorming rond het Groot Broek – schending motiveringplicht en beginselen

van behoorlijk bestuur”. Hij zet uiteen dat het Groot Broek in de synthesesnota van 16 juni 2005 met betrekking tot het geactualiseerd Sigmaplan niet werd aangemerkt als een “project op te starten niet later dan 2010”. Hij voert aan dat de Vlaamse regering op 22 juli 2005 evenwel niet deze nota heeft goedgekeurd, maar een zogenaamde “bisnota”, waarin het Groot Broek plots wel werd aangemerkt als een prioritair project “op te starten niet later dan 2010”. Deze “bisnota” verwijst als motivering voor de selectie van de prioritaire projecten naar de synthesesnota van 16 juni 2005, die echter, zoals gezegd, andersluidend is. De verzoeker meent derhalve dat het besluit van 22 juli 2005 van de Vlaamse regering tegenstrijdig is gemotiveerd en dat zodoende “de onderbouwing voor de selectie van het Groot Broek als prioritair project 2010 (ontbreekt)”.

In een tweede middel voert de verzoeker het volgende aan: “geen juridische basis voor de perimeters van de projectgebieden – gebrek aan rechtsgrond”. Hij stelt dat de Vlaamse regering met de bisnota van 22 juli 2005 de projectgebieden goedkeurde, zonder evenwel te bepalen binnen welke contouren (perimeters) die oppervlakten dienden te worden gerealiseerd, zodat er geen enkele juridische basis is voor de projectgrens van de betrokken deelgebieden van het GRUP.

12. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat het eerste middel betrekking heeft op het besluit van 22 juli 2005 van de Vlaamse regering en niet op het bestreden GRUP, en dat de omschrijving van het Groot Broek als prioritair project 2010 geen invloed heeft op het bestreden GRUP en dit GRUP niet onwettig maakt.

Aangaande het tweede middel repliceert de verwerende partij dat het “Meest Wenselijke Alternatief”, dat deel uitmaakt van het geactualiseerd Sigmaplan, op schaal van Vlaanderen werd opgemaakt en niet op perceelsniveau, en dat bij die “grove aflijning” nog geen rekening werd gehouden met een aantal factoren op het terrein. Voorts wijst de verwerende partij er op dat in de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP wordt benadrukt dat “met de voorliggende projecten geen wezenlijke afwijking ten opzichte van het Meest Wenselijke Alternatief van het Sigmaplan werden opgenomen”.

13. De tussenkomende partij doet een gelijkaardig verweer gelden. Voorts betwist de tussenkomende partij het belang van de verzoeker bij het tweede middel, aangezien de woning van de verzoeker niet is opgenomen binnen de perimeter van het GRUP en hij derhalve geen belang kan doen gelden bij een middel dat net de omschrijving van deze perimeter viseert.

14. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoeker dat het besluit van 22 juli 2005 van de Vlaamse regering wel degelijk de juridische basis vormt van het bestreden GRUP en dat “de onwettige motivering in het besluit van 22 juli 2005 (aldus) af(geeft) op het bestreden GRUP”.

Met betrekking tot het tweede middel doet de verzoeker gelden dat uit het bedoelde besluit blijkt dat de Vlaamse regering zeer nauwkeurig de oppervlakten heeft bepaald voor de verschillende deelgebieden van het GRUP en dat dergelijke oppervlakten dus tot stand zijn gekomen na berekening op perceelsniveau binnen een perimeter. Waar die perimeter ligt, valt evenwel niet op te maken uit het besluit. Aldus kan niet worden nagegaan of de grens van de deelgebieden van het GRUP zijn juridische basis heeft in het besluit van 22 juli 2005. Nochtans is één en ander van belang voor de wegennis in en aan de rand van een aantal deelgebieden van het plan.

15. In de laatste memorie stelt de verzoeker nog dat de beslissing van 22 juli 2005 van de Vlaamse regering “de initiële motivering van de planvorming (omvat)” en “een dragende beslissing is, zoals ook te lezen (is) in het overwegend gedeelte van de beslissing tot vaststelling van het GRUP”.

Beoordeling

16. Er valt niet in te zien waarom de verzoeker geen belang zou hebben bij zijn tweede middel, enkel en alleen omdat zijn woning niet in de perimeter van het bestreden GRUP ligt.

De exceptie van de tussenkomende partij wordt verworpen.

17. Met de verwerende en de tussenkomende partij dient te worden vastgesteld dat de middelen in essentie gericht zijn tegen de beslissing van 22 juli 2005 van de Vlaamse regering, die dateert van voor de formele besluitvorming over het bestreden GRUP. De kritiek die de verzoeker tegen deze beslissing formuleert, heeft geen gevolgen voor de wettigheid van het bestreden GRUP.

Voorts is het pas bij de inhoudelijke invulling van het GRUP dat de contouren van de verschillende deelgebieden dienen vastgelegd te worden. Of de uiteindelijke planperimeters al dan niet dezelfde zijn als deze die in 2005 zouden gecirculeerd hebben, is dan ook niet relevant.

18. Het eerste en het tweede middel zijn ongegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

19. De verzoeker voert in een derde middel “misleidende aankondiging openbaar onderzoek – schending substantiële vormvoorwaarde” aan. De verzoeker doet in essentie gelden dat de burger door de publieke aankondiging van het openbaar onderzoek waarin wordt vermeld dat het zou gaan om de aanleg van “een aantal gecontroleerde overstromingsgebieden” verkeerd wordt voorgelicht, aangezien het bestreden GRUP niet de aanleg van gecontroleerde overstromingsgebieden beoogt, maar wel de aanleg van ontpolderingsgebieden en wetlands, zodat “(h)et publiek wordt uitgenodigd het project te aanvaarden onder het mom van veiligheid terwijl het in feite om een natuurproject gaat dat nauwelijks met veiligheid heeft te maken”. De verzoeker verduidelijkt verder dat “(d)e burger die het voorwerp van het openbaar onderzoek dus leest en op die basis het dossier van openbaar onderzoek niet gaat inkijken nu hij geen probleem heeft met de aanleg van een aantal GOG’s (...) dus bedrogen uit(komt)”.

20. In de memorie van antwoord merkt de verwerende partij op dat de verzoeker tijdens het openbaar onderzoek een rechtsgeldig bezwaarschrift

heeft ingediend, dat het hem niet toekomt op te komen voor de belangen van andere burgers, en dat de wijze van aankondiging van het openbaar onderzoek geenszins tot enig misverstand heeft geleid.

21. Ook de tussenkomen partij doet gelden dat de verzoeker zonder probleem heeft deelgenomen aan het openbaar onderzoek en derhalve belang mist bij het middel. Voorts betwist de tussenkomen partij de opmerkingen die de verzoeker over het openbaar onderzoek maakt.

22. In de memorie van wederantwoord doet de verzoeker gelden dat een verkeerde voorlichting van het publiek van openbare orde is, ook al heeft hij de zaak bestudeerd en begrepen. Hij voert aan dat de overheid geen openbaar onderzoek kan evalueren in functie van besluitvorming indien men een ander project heeft aangekondigd dan beoogd.

23. In de laatste memorie verduidelijkt de verzoeker dat hij wel degelijk belang heeft bij het middel, nu de gebrekkige voorlichting van het publiek ertoe geleid heeft dat het openbaar onderzoek tekort schoot in zijn doel en de overheid derhalve niet met kennis van zaken heeft kunnen oordelen.

Beoordeling

24. De verwerende en de tussenkomen partij merken terecht op dat de verzoeker aan het openbaar onderzoek heeft deelgenomen en een omstandig bezwaarschrift heeft ingediend. De verzoeker beweert niet dat hijzelf werd “misleid” door de in het middel voorgehouden gebreken in de openbaarmaking. Hij stelt op te komen voor “de burger” die volgens hem op het verkeerde been werd gezet. De schending van de modaliteiten inzake de organisatie van het openbaar onderzoek kan enkel worden ingeroepen door wie aantoonbaar dat hij door de betreffende schending is benadeeld. De verzoeker heeft dan ook geen belang bij het middel.

Het derde middel is onontvankelijk.

C. Vierde middel

Standpunt van de partijen

25. In een vierde middel voert de verzoeker aan dat zijn bezwaren en opmerkingen niet werden onderzocht noch weerlegd of beantwoord in het advies van de Vlacoro en dat het bestreden besluit is aangetast door deze onwettigheid. Meer concreet uit de verzoeker de volgende kritiek op de weerlegging van zijn bezwaar door de Vlacoro:

“Weerlegging 23b van de Vlacoro

- Vlacoro stelt dat ze ‘aanneemt’ dat de Vlaamse Regering ernstig werkte.
- Verzoeker repliceert dat de Vlacoro de feitelijke elementen van het bezwaar niet onderzocht.

Weerlegging 23d

- Vlacoro ‘betreurt’ de foute aankondiging van het openbaar onderzoek maar ontkent de gevolgen er van omdat in andere gemeenten wel gecontroleerde overstromingsgebieden werden aangelegd.
- Verzoeker repliceert dat de publieke bekendmakingen in andere gemeenten niet ter zake zijn voor de inwoners van de gemeente Waasmunster; dat de bekendmaking in andere gemeenten de substantiële tekortkoming in Waasmunster niet kan herstellen.

Weerlegging 23e

- Vlacoro stelt dat het plan niet aangeeft welke inrichting aan de gebieden moet toegekend worden.
- Verzoeker repliceert dat dit geen weerlegging is maar een herhaling van het bezwaar. De voorschriften van bestemming, inrichting en beheer zijn te vaag (...) zodat de voorschriften, of ze nu een wetland dan wel een ontpoldering beogen, in beide gevallen gelijk zijn. Verzoeker staat met zijn bezwaar niet alleen gezien het ook werd aangevoerd door R-O, Onroerend Erfgoed op 11 december 2008 (zie dossier verweerder).

Weerlegging 23f

- Vlacoro verwijst naar studies.
- Verzoeker repliceert dat hiermee het bezwaar niet onderzocht of weerlegd werd. Overigens zijn er geen studies inzake landschap, precies ook de reden waarom R-O, Onroerend Erfgoed in haar advies van 11 december 2008 (zie dossier verweerder) kritisch was.

Weerlegging 23g

- Vlacoro ‘is van oordeel’ dat er voldoende landschapsbeschermende voorschriften zijn.

- Verzoeker repliceert dat een mening niet voldoende is als weerlegging.
- Weerlegging 23h
- Vlacoro verwijst naar het inrichtingsplan.
 - Verzoeker repliceert dat niet geantwoord wordt op het bezwaar.
- Weerlegging 23i en j
- Vlacoro verwijst naar het Meest Wenselijke Alternatief
 - Verzoeker repliceert dat dit Meest Wenselijke Alternatief geen juridische basis is voor de projectgrens (perimeter).
- Weerlegging 23k
- Vlacoro verwijst naar de inrichtingsfase.
 - Verzoeker repliceert dat zijn bezwaren betrekking hebben op de planfase.
- Weerlegging 23l
- Vlacoro antwoordt op dit bezwaar onder 23m
 - Verzoeker repliceert dat Vlacoro de feitelijke elementen van het bezwaar niet onderzocht.
- Weerlegging 23m (in feite wordt 23n bedoeld)
- Vlacoro verwijst naar de studies.
 - Verzoeker kan de samenhang van de repliek niet begrijpen.
- Weerlegging 23n
- Dit is een antwoord op het bezwaar 23m.
 - Verzoeker repliceert dat het voorliggende Meest Wenselijke Alternatief geen juridische basis is voor het afbakenen van een perimeter.
- Weerlegging 23o
- Vlacoro verwijst naar studies.
 - Verzoeker repliceert dat er niet geantwoord werd op het bezwaar.
- Weerlegging 23p
- Vlacoro verwijst naar studies.
 - Verzoeker repliceert dat men de kern van de zaak ontloopt terwijl dit aspect van het bezwaar wel zeer omstandig werd uitgewerkt.
- Weerlegging 23q
- Vlacoro geeft een antwoord dat past bij 23p. Bezwaar 23q wordt niet weerlegd.
- Weerlegging 23r
- Vlacoro verwijst naar het standpunt onder 12d.
 - Verzoeker repliceert dat dit niet ter zake doet in relatie tot het bezwaar”.

26. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat het middel niet ontvankelijk is, aangezien de verzoeker niet aangeeft welke specifieke wetsbepaling precies geschonden zou zijn. Voorts repliceert de verwerende partij dat de bezwaren van de verzoeker wel degelijk werden beantwoord, en dat de Vlaamse regering in het definitieve vaststellingsbesluit nog een bijkomende motivering heeft aangebracht.

27. Ook de tussenkomende partij meent in hoofddorde dat het middel niet ontvankelijk is, en stelt verder dat uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de behandeling van de bezwaren kan gebeuren in het advies van de Vlacoro en/of het vaststellingsbesluit.

28. In de memorie van wederantwoord verduidelijkt de verzoeker dat het beantwoorden van de bezwaren een “rechtsplicht” is “die zowel voortvloeit uit de wet op de motiveringsplicht als uit de beginselen van behoorlijk bestuur”.

29. In de laatste memorie stelt de verzoeker dat de aanvullingen van de Vlaamse regering omtrent de bezwaren het “onvolkomen” advies van de Vlacoro niet kunnen goedmaken. Bovendien vormen deze aanvullingen volgens de verzoeker evenmin een antwoord op de ingediende bezwaren. Verder erkent de verzoeker dat “de wet op de motivering(s)plicht” in de memorie van wederantwoord ten onrechte werd aangehaald. Evenwel werd zowel in het verzoekschrift als in de memorie van wederantwoord tevens de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur als geschonden rechtsgrond ingeroepen.

Beoordeling

30. Hoewel de verzoeker geen specifieke wetsbepaling of rechtsbeginsel aanduidt, is het middel toch voldoende duidelijk om ontvankelijk te zijn.

31. Het toentertijd geldende artikel 2.2.7, §5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) bepaalt wat volgt:

“De Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening bundelt en coördineert alle adviezen, opmerkingen en bezwaren en brengt binnen negentig dagen na het einde van het openbaar onderzoek gemotiveerd advies uit bij de Vlaamse Regering. Samen met dat advies bezorgt ze de Vlaamse Regering de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren.

(...)

Wanneer de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening geen advies heeft verleend binnen de gestelde termijn, mag aan de adviesvereiste

worden voorbijgegaan. In dat geval bezorgt ze onmiddellijk de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren aan de Vlaamse Regering”.

De door het geciteerde artikel aan de Vlaamse regering opgelegde verplichting om het ontwerp van GRUP aan een openbaar onderzoek te onderwerpen en de resultaten ervan aan de Vlacoro voor advies voor te leggen, brengt met zich mee dat de Vlacoro in de eerste plaats, zoniet alleszins de Vlaamse regering, kennis moet nemen van de tijdens het openbaar onderzoek op regelmatige wijze geformuleerde bezwaren en opmerkingen die verband houden met de ruimtelijke ordening, en deze moet onderzoeken en beoordelen.

Er bestaat evenwel voor de Vlacoro geen wettelijke verplichting om in haar advies elk individueel bezwaar op individuele wijze te beantwoorden. Het advies van de Vlacoro vormt een geheel en moet als dusdanig worden gelezen. Adviezen over concrete voorstellen gedaan door particulieren moeten worden gelezen in samenhang met de overige delen van het advies.

Uit het advies van de Vlacoro of uit het besluit van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het GRUP moet voor de bezwaarindiener wel op begrijpelijke wijze blijken waarom zijn met de ruimtelijke ordening verband houdend bezwaar niet gegrond werd bevonden, waarbij de bezwaarindiener in de tekst zelf van het advies van de Vlacoro -of van het besluit van de Vlaamse regering- een afdoend antwoord op zijn bezwaarschrift moet kunnen vinden, hetzij in een individuele stellingname, hetzij in een algemene richtlijn van de Vlacoro die op zijn bezwaar begrijpelijk toepasselijk is, hetzij in het antwoord op een bezwaar of opmerking van een andere particulier, of op een advies van een overheidsinstantie.

32. Zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij wijzen er op dat de Vlaamse regering in het bestreden besluit, in aanvulling op het advies van de Vlacoro, nog een aantal overwegingen heeft opgenomen “op grond van opmerkingen en adviezen”, met de bedoeling om op een aantal aspecten daarvan een antwoord te bieden. De verzoeker betreft deze bijkomende overwegingen niet in zijn kritiek. Het behoort niet aan de Raad van State om zelf te onderzoeken of de verzoeker in die overwegingen, samengenomen met de inhoud van het

advies van de Vlacoro, een voldoende antwoord kan vinden op de bezwaren die hij heeft doen gelden.

Het vierde middel wordt verworpen.

D. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

33. De verzoeker leidt een vijfde middel af uit “strijdigheid met voorafgaande besluitvorming – schending motiveringsplicht”. De verzoeker doet in essentie gelden dat het bestreden besluit tegenstrijdig gemotiveerd is, “gezien men in één en hetzelfde besluit vaststelt dat de projecten (op het terrein) in uitvoering moeten zijn ten laatste in 2010 en anderzijds dat de stedenbouwkundige bepalingen, die deze uitvoering mogelijk moeten maken, maar in werking zullen treden in 2015/2017”.

34. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat de “voorbestemming” als bouwvrije agrarische gebieden tot 2015 en 2017 niet betekent dat de werken niet zullen starten vóór die data, dat die voorbestemming het enkel mogelijk maakt om op deze landbouwpercelen nog tijdelijk landbouwgebruik toe te laten tijdens de werken, en dat de betreffende voorschriften deel uitmaken van het flankerend beleid ten aanzien van landbouw in het kader van het geactualiseerd Sigmaplan.

35. De tussenkomende partij doet een gelijkaardig verweer gelden.

36. De verzoeker stelt in de memorie van wederantwoord dat de verwerende en de tussenkomende partij wel motiveren waarom de voorbestemming wenselijk is, maar daarmee geen antwoord geven op het aangevoerde middel. Bovendien is de aangevoerde motivering volgens de verzoeker niet dragend “gezien er bijvoorbeeld, en ondermeer, voor het aanliggend Klein Broek geen ‘voorbestemming’ ten behoeve van de landbouw wordt voorzien”.

Beoordeling

37. De passage uit de toelichtingsnota waarnaar de verzoeker in zijn middel verwijst, betreft een loutere beschrijving van het opzet van het geactualiseerd Sigmaplan en de langetermijnvisie inzake het Schelde-estuarium, waarin gesteld wordt dat “beslist (werd) dat de projecten Hof ten Rijen, Bulbierbroek, Weymeerbroek, Groot Broek, Klein Broek en De Bunt behoren tot de prioritair op te starten overstromings- en natuurgebieden, waarbij de werkzaamheden op terrein in 2010 gestart moeten zijn”.

De omstandigheid dat in de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP nog melding wordt gemaakt van de initiële doelstelling om een aantal van de gebieden prioritair reeds op te starten in de loop van 2010, terwijl in de stedenbouwkundige voorschriften in het kader van de gebleken noodzaak aan een flankerend beleid voor de bestaande landbouwactiviteiten op bepaalde plaatsen een fasering wordt ingeschreven wat betreft de inwerkingtreding van de nieuwe bestemmingen natuurgebied en grote eenheid natuur, houdt geen tegenstrijdige motivering in die aanleiding geeft tot de nietigheid van het plan.

Het vijfde middel is ongegrond.

E. Zesde middel

Standpunt van de partijen

38. In een zesde middel voert de verzoeker het volgende aan: “er is geen differentiatie in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften – schending van het rechtszekerheidsbeginsel – schending van artikel 2.2.2. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”. De verzoeker zet uiteen dat de rechtszekerheid wordt aangetast doordat de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP, en dan meer in het bijzonder de voorschriften met betrekking tot natuurgebied (artikel 1), “dermate open (zijn) dat op grond van die voorschriften niet uit te maken is wat de verwerende partij nu eigenlijk beoogt”. In dit verband wijst de verzoeker op het advies van RO-Onroerend Erfgoed van 11 december 2008 waarin gesteld werd dat “een diversificatie van de

stedenbouwkundige voorschriften wenselijk is naargelang de gebieden ontpolderd worden of ingericht worden als GGG, GOG of wetland”. De verzoeker meent dat aldus niet is voldaan aan de voorwaarde van artikel 2.2.2 VCRO dat de stedenbouwkundige voorschriften “info” moeten bevatten over bestemming, inrichting en beheer. Volgens de verzoeker kan men niet spreken van een voldoende gedetailleerde invulling van de plangebieden, noch op niveau van het plan, noch op niveau van de voorschriften bij het plan. De verzoeker doet verder gelden dat het plan geen enkele bepaling omvat over de nieuwe openbare ontsluitingen binnen de gebieden.

39. De verwerende partij repliceert dat ervoor geopteerd werd om geen bepaling met betrekking tot de inrichting op te nemen, dat de figuur met voorstellen van de inrichtingsplannen voor de verschillende deelgebieden in de toelichtingsnota louter ter informatie wordt weergegeven, dat alle essentiële ordeningselementen voor de verschillende deelgebieden in het grafisch plan en in de voorschriften zijn vastgelegd, dat de inrichtingsaspecten waarover de verzoeker het heeft, niet tot de essentie van het gebied behoren en dus niet in het GRUP dienen vastgelegd te worden, dat het nieuwe planinstrumentarium, zoals ingevoerd door het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gekenmerkt wordt door een zekere mate van flexibiliteit, dat dit laatste inhoudt dat er niet meer elementen vastgelegd worden dan nodig zodat er ruimte blijft om in te spelen op onzekere toekomstige ontwikkelingen, dat de rechtszekerheid niet vereist dat alles in detail geregeld zou moeten worden, dat flexibiliteit en rechtszekerheid elkaar dan ook niet uitsluiten, dat de inrichting het voorwerp zal uitmaken van het project-MER en van latere stedenbouwkundige aanvragen, en dat de in de voorschriften voorziene inrichtingsstudie daarbij als informatief document zal dienen.

40. De tussenkommende partij antwoordt dat de voorschriften voldoen aan de wettelijke vereisten en dat het vragen van een informatieve inrichtingsstudie niet in strijd is met de decretale bepalingen hieromtrent.

41. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoeker nog dat de voorschriften “dermate open (zijn) dat men er alle richtingen mee uitkan” en dat “men met dezelfde stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP zowel ontpoldering (...) (Groot Broek/Klein Broek) (mogelijk wil) maken als wetland (Weymeerbroek – Ten Reyen) terwijl beide opties fundamenteel verschillend zijn zowel inzake veiligheid, natuurlijkheid, landschappelijkheid en toegankelijkheid”.

42. In de laatste memorie voegt de verzoeker geen wezenlijk nieuwe argumenten toe aan zijn betoog.

Beoordeling

43. Artikel 2.2.2, §1, eerste lid, 2° VCRO bepaalt dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen “de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer” bevatten. Artikel 2.2.3, §1, derde lid VCRO bepaalt dat “(d)e stedenbouwkundige voorschriften (...) modaliteiten (kunnen) voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen”.

44. Met de verzoeker dient vastgesteld te worden dat de stedenbouwkundige voorschriften bij het bestreden GRUP in wezen beperkt blijven tot een bestemmingswijziging naar de hoofdbestemmingen natuurgebied (artikel 1, eventueel met overdruk grote eenheid natuur) en gemengd openruimtegebied (artikel 2, met eventuele overdruk natuurverweving).

Artikel 1.4 van de voorschriften specificeert evenwel dat werken, handelingen en wijzigingen mogelijk worden gemaakt die nuttig of nodig zijn voor het behoud en herstel van het waterbergend vermogen van rivier- en beekvalleien, het behoud en herstel van de structuurkenmerken van de rivier- en beeksystemen, de waterkwaliteit en de verbindingsfunctie, het behoud, het herstel en de ontwikkeling van overstromingsgebieden, het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast in voor bebouwing bestemde gebieden, de beveiliging van gebouwen en infrastructuren tegen overstromingen,

en de nautische veiligheid. Artikel 2.4 van de voorschriften bevat voor de gemengde openruimtegebieden soortgelijke regels.

Artikel 1.5 bepaalt voorts dat aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen voor de aanleg van gecontroleerde overstromingsgebieden en ontpolderingen een inrichtingsstudie bevatten die een voorstel bevat voor de verdere inrichting van het gebied, waarbij gespecificeerd wordt dat de inrichtingsstudie een informatief document is 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.

Met de verwerende en de tussenkomen partij dient te worden aangenomen dat zulks in het raam van de voorschriften van een GRUP volstaat.

45. De inrichtingsschetsen die deel uitmaken van de toelichtingsnota geven een idee van de mogelijke wijze van concrete realisatie van elk van de deelgebieden, maar zijn inderdaad niet meer dan indicatief van karakter. In de toelichtingsnota wordt onder “Bestemming en inrichting” het volgende gesteld:

“In opdracht van de NV Waterwegen en Zeekanaal worden concrete inrichtingsplannen voor de verschillende deelgebieden uitgewerkt. De voornaamste inrichtingsopties uit deze plannen worden hieronder toegelicht. De bestemmingen in het ruimtelijk uitvoeringsplan maken de uitvoering van deze inrichtingsplannen mogelijk.

De inrichtingsplannen zelf worden hier echter louter ter informatie weergegeven en zijn indicatief. Ze maken op zich geen deel uit van de verorden(en)de grafische plannen of stedenbouwkundige voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan”.

De concrete inrichting van de deelgebieden dient op een gedetailleerde wijze het voorwerp uit te maken van een project-MER en van vergunningsaanvragen om de ingrepen te kunnen uitvoeren. Onder 3.2.3 “Project-MER voor de projecten in het plangebied” wordt in diezelfde toelichtingsnota het volgende gesteld:

“Parallel aan de opmaak van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan loopt de opmaak van specifieke project-MER's voor de concrete inrichting van de verschillende gebieden. Op basis van de resultaten van de project-

MER's kunnen de inrichtingsplannen van de gebieden nog verder verfijnd worden. Het inrichtingsplan van een bepaald gebied zal mee ter inzage liggen tijdens het openbaar onderzoek dat zal lopen naar aanleiding van de vergunningsaanvragen voor de inrichting van de gecontroleerde overstromingsgebieden en ontpolderingsgebieden. Aan voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan is geen inrichtingsplan gekoppeld. (...)"

46. De verzoeker leidt uit de bepaling van artikel 2.2.2, §1, eerste lid, 2° VCRO ten onrechte af dat een RUP steeds voorschriften inzake bestemming én inrichting dient te bevatten. Deze lezing strijdt immers met de tekst van deze bepaling omdat de woorden "en/of" slaan op de drie vermelde soorten voorschriften. Een ruimtelijk uitvoeringsplan moet derhalve niet steeds voorschriften van elk type bevatten.

47. Een tot op zekere hoogte flexibele invulling van het RUP als planinstrument, zonder detaillistische invulling van alle mogelijke uitvoeringsmodaliteiten van een project, vormt niet noodzakelijk een inbreuk op de te bieden rechtszekerheid. Het beginsel van de rechtszekerheid verhindert immers niet dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen de grenzen gesteld door het bevoegdheidsniveau waarop zij dienen te worden vastgesteld, een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.

48. Uit de bewoordingen van het aangehaalde voorschrift 1.5 blijkt ten slotte dat de inrichtingsstudie is geconcipieerd als een instrument tot in- en voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften van het gebied. Dergelijk informatief document is dus een modaliteit in de zin van artikel 2.2.3, §1, derde lid VCRO.

49. De betrokken stedenbouwkundige voorschriften zijn voldoende duidelijk, voorzienbaar en toegankelijk en bieden de vereiste rechtszekerheid.

Het zesde middel is ongegrond.

F. Zevende middel

Standpunt van de partijen

50. De verzoeker leidt een zevende middel af uit: “eenzijdige benadering, enkel gericht op natuur - schending van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijk ordening”. De verzoeker voert aan dat, hoewel planning inzake ruimtelijke ordening vereist dat de verschillende functies gelijktijdig en evenwaardig tegen elkaar worden afgewogen, waterbeheer en natuur in het bestreden GRUP zonder meer eenzijdig als hoofdfunctie naar voor worden geschoven en aandacht voor landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit geen invalshoek vormen in dit dossier. De verzoeker verwijst naar de toelichtingsnota waarin letterlijk wordt gesteld: “De ontwikkelingsvisie voor het gebied ‘Durmevallei’ vertrekt vanuit de hoofdfunctie waterbeheer en natuur. Recreatief medegebruik is daarbij een ondergeschikte functie”. Verder citeert hij uit het advies van AROHM, afdeling Monumenten en Landschappen, uit een nota van de directeur-generaal aan de bevoegde Vlaamse minister, uit het plan-MER en uit het advies van RO-Onroerend Erfgoed.

51. De verwerende partij repliceert dat een gelijktijdige afweging van de verschillende maatschappelijke componenten niet gelijkstaat met een gelijkwaardige afweging en dat de landschappelijke aspecten ook aan bod komen in de voorschriften en in het plan-MER.

52. De tussenkomenende partij doet een gelijkaardig verweer gelden.

53. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoeker dat uit de citaten uit het verzoekschrift blijkt “hoe onevenwichtig” de besluitvorming is geweest. Hij blijft bij zijn stelling dat op planniveau een onvoldoende landschappelijke afweging is gebeurd.

54. In de laatste memorie stelt de verzoeker nog dat de stedenbouwkundige voorschriften “te dicht aanleunen bij stijlformules zodat ze niet voldoen aan de eis van differentiatie zoals gemotiveerd gevraagd door de administratie Ruimtelijke Ordening”.

Beoordeling

55. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat artikel 1.1.4 VCRO het doel van het ruimtelijk orderingsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat (Parl.St. VI.Parl. 1998-1999, nr. 1332/1, 10).

De vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, benadrukt het facetmatig karakter van de ruimtelijke ordening.

Voorts blijkt uit de wetsgeschiedenis dat bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie (Parl.St. VI.Parl. 1995-1996, nr. 360/3, 18).

Een bepaalde ruimtelijke behoefte kan derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk gelijkwaardig zijn aan een andere ruimtelijke behoefte.

56. De genoemde decreetbepaling vermeldt naast onder meer de gevolgen voor het leefmilieu, ook “de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen” als criteria waarmee rekening wordt gehouden bij het invullen van de ruimtelijke ordening. Tevens dient bij de afweging van de ruimtelijke behoeften rekening te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving.

57. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt ook dat de ruimtelijke ordening gericht is op “een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden”. Dit impliceert onder meer dat bij de ordening van de ruimte zowel de behoeften van de huidige

gebruikers als deze van de “toekomstige generaties” in aanmerking dienen te worden genomen.

58. De voornoemde principes vereisen derhalve dat de diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig tegen mekaar worden afgewogen en dat bij deze afweging rekening dient te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. De Raad van State oefent hierop enkel de redelijkheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt de verzoeker, die de genoemde bepaling geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze manifest onredelijk is.

59. Uit de toelichtingsnota bij het GRUP blijkt dat de “(e)lementen van de landschappelijke structuur en het fysisch systeem” zeer nadrukkelijk werden meegenomen in de afweging, en dat het “(v)rijwaren en versterken van waardevolle landschappen en erfgoedwaarden” als beleidsdoelstelling mee voorop stond bij de uitwerking van de visie en de gewenste ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven.

Ook in de voorschriften worden de “landschapswaarden” (artikel 1.1 voor het natuurgebied) en de “landschapszorg” (artikel 2.1 voor het gemengd openruimtegebied) benadrukt, en de in artikel 1.5 van de voorschriften voorziene inrichtingsstudie moet aangeven hoe “de visueel-ruimtelijke relatie ten aanzien van de landschappelijke identiteit van de Durmevallei en in het bijzonder de omringende historische polderlandschappen, nederzettingsstructuren en dijkenpatronen” wordt gelegd, alsook hoe “de landschappelijke inbedding en positionering in de Durmevallei; en in het bijzonder de omringende historische polderlandschappen (en) nederzettingsstructuren” wordt gerealiseerd.

Gelet op deze elementen, kan in redelijkheid niet gesteld worden dat bij het opmaken van het GRUP onvoldoende aandacht zou zijn besteed aan de culturele en/of esthetische gevolgen, zoals voorgeschreven door artikel 1.1.4 VCRO.

60. Het zevende middel is ongegrond.

G. Achtste middel

Standpunt van de partijen

61. De verzoeker voert in een achtste middel het volgende aan: “de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1 van het GRUP hebben te weinig aandacht voor de landschappelijke waarde - uitsluiting van de erfgoedwaarden - schending van artikel 2.2.2. van de Codex Ruimtelijke Ordening”. De verzoeker zet uiteen dat de gebieden Weymeerbroek en Groot Broek volgens het gewestplan in landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen zijn en tevens valleigebieden zijn waarvoor bepaald is “dat agrarische werken en handelingen slechts mogen worden uitgevoerd (voor zover) die het specifiek natuurlijk milieu van planten en dieren en de landschappelijke waarde niet schaden”. De verzoeker doet gelden dat “(h)et (...) evident (is) dat vanuit een zorgplicht dezelfde landschappelijke bescherming behouden blijft”. De stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP zijn in dit opzicht ontoereikend en onduidelijk, nu ze enkel bepalen dat alle werken die nodig zijn voor de landschapswaarde toegelaten zijn. Ook de voorwaarde van artikel 1.4 van de stedenbouwkundige voorschriften dat elke vergunningsaanvraag dient getoetst te worden aan de “landschappelijke identiteit” acht de verzoeker irrelevant “gezien precies die rechtsbescherming uit de bestaande (gewestplan)voorschriften werd onttrokken”. De verzoeker meent dat artikel 2.2.2 VCRO en de rechtszekerheid in casu vereisen dat de landschappelijke waarde ook een deel is van het bestemmingsvoorschrift, en dat duidelijk wordt wat die landschappelijke waarde dan wel is en welke werken en handelingen toegestaan zijn en welke niet. De verzoeker verwijst naar de memorie van toelichting bij het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en leidt hieruit af dat de stedenbouwkundige voorschriften ook “voorschriften over de bewaring van ruimtelijk karakteristieke elementen of eigenschappen van een gebied” dienen te omvatten. Ten slotte verwijst de verzoeker naar het advies van RO-Onroerend Erfgoed en doet hij gelden dat met dit advies geen rekening werd gehouden, doch enkel gerepliceerd werd dat de evaluatie van de erfgoedwaarden in een latere fase

tot stand zal komen, terwijl de erfgoedwaarden niet alleen op projectniveau moeten geëvalueerd worden maar ook voorafgaand op planniveau.

62. De verwerende partij verwijst in de memorie van antwoord naar haar weerlegging van het zesde en het zevende middel.

63. Ook de tussenkomen partij beperkt zich tot een verwijzing naar haar uiteenzetting met betrekking tot het zesde en het zevende middel.

64. In de memorie van wederantwoord erkent de verzoeker “de verstrengeling tussen het zevende en het achtste middel in die zin dat dezelfde gebreken een schending kunnen inhouden van verschillende rechtsnormen”.

65. In de laatste memorie verduidelijkt de verzoeker nog dat de voorschriften van het gewestplan restrictiever waren dan heden. Hij doet gelden dat het “in redelijkheid” en vanuit de zorgplicht niet te aanvaarden is dat er nu voorschriften voorliggen die minder garanties bieden dan voorheen, temeer daar de betrokken gebieden een hoge actuele waarde hebben en vermeld zijn in de landschapsatlas. Hij stelt dat de voorliggende voorschriften stijlformules zijn die niet kunnen opwegen tegen de onderbouwde kritiek van de administraties zoals aangegeven in het middel.

Beoordeling

66. In de mate dat de verzoeker refereert aan de bestaande toestand, is deze zonder impact op de legaliteit van het plan. Bij het vaststellen van de bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen is de overheid er immers niet toe gehouden de op dat ogenblik bestaande toestand in het plan te bevestigen en te bekrachtigen. Plannen zijn namelijk toekomstgericht en kunnen stedenbouwkundige voorschriften vastleggen die afwijken van de bestaande toestand. Overigens kunnen de voorschriften van een RUP geen inbreuk vormen op de voorschriften van een eerder plan van aanleg zoals een gewestplan, nu overeenkomstig artikel 7.4.5 VCRO de voorschriften van de plannen van aanleg

vervangen worden door de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, voor het grondgebied waarop deze betrekking hebben.

Uit de bespreking van het zesde en het zevende middel blijkt dat bij de opmaak van het bestreden GRUP wel degelijk met de culturele en/of esthetische gevolgen rekening werd gehouden, alsook dat de stedenbouwkundige voorschriften voldoende duidelijk en toereikend zijn.

Er is geen schending van de ingeroepen “zorgplicht” of van artikel 2.2.2 VCRO aangetoond.

Ten slotte moet de overheid in het kader van een planopmaakprocedure niet formeel ingaan op adviezen die destijds over het voorontwerp van plan werden uitgebracht, zoals het in het middel aangehaalde advies van de diensten van Onroerend Erfgoed.

Het achtste middel is ongegrond.

H. Negende middel

Standpunt van de partijen

67. Een negende middel is afgeleid uit de schending van “de beleidsnota van de Vlaamse Regering ‘Onroerend Erfgoed’” en van “de beginselen van behoorlijk bestuur”. De verzoeker zet uiteen dat de Vlaamse regering er zich in de voormelde beleidsnota toe geëngageerd heeft de landschappelijke component mee te nemen in haar besluitvorming. Door het bestreden GRUP goed te keuren, heeft de Vlaamse regering dan ook in strijd met de eigen beleidsinzichten gehandeld en aldus de beginselen van behoorlijk bestuur geschonden. Verder verduidelijkt de verzoeker dat dit middel “kan gelezen worden als een integratie van het zesde, zevende en achtste middel”.

68. De verwerende partij repliceert dat bij de opmaak van het bestreden GRUP en bij het opstellen van de stedenbouwkundige voorschriften wel degelijk rekening werd gehouden met de erfgoedwaarden en de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Ze verwijst naar de

toelichtingsnota bij het bestreden GRUP, alsook naar haar repliek inzake het zesde en zevende middel.

69. De tussenkomende partij stelt bijkomend nog dat de uitvoering van een beleidsnota niet in rechte kan worden afgedwongen.

70. De verzoeker erkent in de memorie van wederantwoord ook hier de “verstrengeling” met een aantal andere middelen.

71. In de laatste memorie stelt de verzoeker nog dat het evident is dat de burger de principes die in de bedoelde beleidsnota vervat liggen, kan terugvinden in het GRUP, wat in casu echter niet het geval is.

Beoordeling

72. De schending van een beleidsnota van de Vlaamse regering door een reglementair besluit van de Vlaamse regering kan niet met goed gevolg worden aangevoerd.

Voorts verduidelijkt de verzoeker niet welk algemeen beginsel van behoorlijk bestuur geschonden zou zijn. Het betoog van de verzoeker in de laatste memorie dat dit een “containerbegrip” betreft, zodat het aanwenden ervan als geschonden norm op zich geen tekortkoming is, overtuigt niet.

Het negende middel is onontvankelijk.

I. Tiende middel

Standpunt van de partijen

73. Het tiende middel is afgeleid uit de schending van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV).

In een eerste middelonderdeel voert de verzoeker aan dat de ontpoldering (Groot Broek/Klein Broek) en het rooien van 1000 populieren en het afgraven van de oevers van de Oude Durme (Weymeerbroek) niet bijdraagt

“tot het behoud en de versterking van de diversiteit en de herkenbaarheid van het landschap” zoals bepaald in het RSV, maar integendeel, tabula rasa maakt met de bestaande landschappelijke structuren.

In een tweede middelonderdeel betoogt de verzoeker dat de aanduiding van het Groot Broek/Klein Broek als grote eenheid natuur strijdt met de voorwaarde van het RSV dat er een hoge biologische waarde aanwezig moet zijn op het moment van de afbakening. Tevens past een ontpoldering niet in een beleid van behoud en versterking van de huidige biologische waarde, zoals volgens het RSV vereist is in grote eenheid natuur.

In een derde onderdeel voert de verzoeker aan dat in het RSV bepaald wordt dat de relatie met de rivier dient te worden hersteld. Hij betoogt dat de aanleg van schorren geen herstel van de relatie van de waterloop en de vallei inhoudt, maar wel een vernietiging ervan. Volgens de verzoeker houdt herstel in dat men de alluviale gronden opnieuw vernat door de aanleg van “wetlands”.

74. In de memorie van antwoord legt de verwerende partij uit op welke manier zij de taakstellingen voor de afbakening van de natuurlijke en de agrarische structuur ten uitvoer legt en operationaliseert, en wijst ze op de gebiedsspecifieke verantwoording voor de opname van elk van de deelgebieden in de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP.

75. De tussenkomenende partij doet een gelijkaardig verweer gelden.

76. De verzoeker stelt in de memorie van wederantwoord dat de omstandigheid dat het GRUP “in een beslissingsketen is ingebed” geen afbreuk doet aan de gegrondheid van het middel.

77. In de laatste memorie volhardt de verzoeker in het middel.

Beoordeling

78. Naar aanleiding van de bespreking van het zevende middel werd reeds vastgesteld dat bij het uittekenen van de planopties rekening wordt gehouden met de culturele en/of esthetische gevolgen. De verzoeker maakt niet concreet aannemelijk dat het RSV in dit opzicht zou geschonden zijn.

Het eerste onderdeel is ongegrond.

79. In de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP wordt een verantwoording gegeven aangaande de situering van het bestreden GRUP in de operatie tot afbakening van de natuurlijke en agrarische structuur. Verder in de toelichtingsnota wordt de bestaande ruimtelijk structuur van Groot Broek/Klein Broek beschreven. De verzoeker betreft deze gegevens niet bij zijn uiteenzetting. Door louter te poneren dat de gebieden Groot Broek/Klein Broek niet voldoen aan het criterium van een hoge biologische waarde, toont de verzoeker geen strijdigheid met het RSV aan.

Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

80. Het derde middelonderdeel is ongegrond om de redenen vermeld in randnummer 78.

81. Het tiende middel wordt verworpen.

J. Elfde middel

Standpunt van de partijen

82. In een elfde middel voert de verzoeker aan dat “het project (...) niet (steunt) op gegevens die in feite juist zijn”. Hij zet uiteen dat het project “pretendeert dat in het ontpolderde gebied van het Groot Broek/Klein Broek krekken, slikken en geulen zullen ontstaan, dat er dus hoogdynamische fluviatiele processen zullen ontstaan”, terwijl “ontpolderingen in stroomopwaartse delen van het stroombekken leiden tot dominerende sedimentatieprocessen en niet tot

dominerende erosieprocessen zodat het uitgangspunt manifest fout is”. Volgens de verzoeker zullen er geen slikken en geulen gevormd worden en zullen de voorspelde habitats evenmin ontstaan. Teneinde zijn betoog te ondersteunen, citeert de verzoeker een passage uit een studie van S. TEMMERMAN. Verder stelt hij dat een “gelijkaardige stelling inzake de achteruitgang van de habitats” terug te vinden is in het plan-MER waarin gesteld wordt “dat indien er niet ingegrepen wordt in de ontwikkeling van deze schorregebieden, de successie in deze voedselrijke ruigten verder zal kunnen gaan en deze op terrein zullen kunnen verdwijnen door verstruweling en uiteindelijk verbossing”. De verzoeker voert aan dat “ontpolderen met het oog op het herstel van fysisch-estuariene processen” en “(b)eweren dat men door te ontpolderen het ecologisch-estuariene habitat herstelt” manifest fout is. Volgens de verzoeker zal de geplande ontpoldering dan ook niet bijdragen tot wat men eigenlijk beoogt.

83. De verwerende partij merkt in de memorie van antwoord op dat het GRUP steunt op verschillende uitgevoerde studies, en dat de verzoeker daar enkel zijn eigen visie tegenover plaatst.

84. Ook de tussenkommende partij verwijst naar de studies die ze bij haar dossier heeft gevoegd.

85. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoeker dat zijn visie “een gedeelde visie met de wetenschap” is en dat een dossier dat steunt op gegevens die door wetenschappelijke inzichten ontkend worden, niet dragend gemotiveerd is.

86. De verzoeker voegt de bedoelde studie van S. TEMMERMAN bij zijn laatste memorie. Verder betwist de verzoeker de relevantie van de door de verwerende en de tussenkommende partij aangehaalde studies. Daarnaast voert hij aan dat hij in zijn memorie van wederantwoord niet kon ingaan op deze studies “gezien de repliek geen enkel(e) tekstverwijzing bevatte die een antwoord zou moeten zijn op het middel”. Voorts stelt hij dat de verwerende en de tussenkommende partij zelfs helemaal niet in concreto gereageerd hebben op zijn

verwijzing naar het plan-MER. De verzoeker vraagt de Raad van State “vast te stellen dat de aangevoerde rapporten niet dienstig zijn, dat er geen inhoudelijk antwoord komt op het middel van verzoeker, dat op die manier minstens is vastgesteld dat er meer dan redelijke twijfel is of de beoogde doelstellingen kunnen gerealiseerd worden”.

Beoordeling

87. Ter ondersteuning van zijn middel verwijst de verzoeker naar een studie van S. TEMMERMAN, die hij slechts samen met zijn laatste memorie neerlegt.

Hij komt er niet toe de rapporten waarop het bestreden GRUP en de daaraan voorafgaande actualisering van het Sigmaplan zijn gesteund, en die wel gevoegd worden in het dossier van de tussenkomen partij, in zijn betoog te betrekken. De summiere kritiek die hij dienaangaande slechts in zijn laatste memorie uit, is laattijdig. De stelling van de verzoeker dat hij in de memorie van wederantwoord nog niet kon ingaan op deze studies, kan niet worden aangenomen.

In de gegeven omstandigheden toont de verzoeker de beweerde gegrondheid van het middel onvoldoende aan. Het komt de Raad van State in het raam van het hem opgedragen wettigheidstoezicht niet toe om ambtshalve zelf de bevindingen van de betreffende studies op hun wetenschappelijk waarde en kwaliteit te toetsen.

Het elfde middel wordt verworpen.

K. Twaalfde middel

Standpunt van de partijen

88. In een twaalfde middel voert de verzoeker aan dat “het recht op het gebruik van een bestaande openbare weg (wordt) ingeperkt/afgeschaft door een bestemmingsvoorschrift zonder enige motivering”. Hij zet uiteen dat meerdere openbare wegen en paden de bestemming “natuurgebied met overdruk

GEN” krijgen waarbij “recreatief medegebruik een ondergeschikte functie is”. In de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften wordt verduidelijkt dat “bepaalde zones kunnen afgeschermd worden of niet toegankelijk gemaakt voor het publiek omwille van de natuurwaarde”. Volgens de verzoeker blijkt nergens waarom meerdere wegen opgenomen moeten worden in het projectgebied en dus een GEN-overdruk moeten krijgen. Het betreft de Durmedijken als zuidelijke begrenzing van het Groot Broek/Klein Broek, de oude spoorwegdijk als westelijke begrenzing van het Groot Broek, de dijkweg als noordelijke begrenzing van het project Weymeerbroek, de dijkweg als zuidelijke begrenzing van het Weymeerbroek en de verbindingsweg tussen beide. De verzoeker doet gelden dat meerdere wegen overigens niet enkel gebruikt worden voor recreatief verkeer maar ook als “regulier verbindingsverkeer” tussen de verschillende gemeenten. De verzoeker voert aan dat het dan ook “niet te begrijpen” is dat men de ruimtelijke analyse van het verkeer beperkt tot het recreatief verkeer. In die zin citeert hij uit het besluit van 22 juli 2005 van de Vlaamse regering. Ten slotte merkt de verzoeker op dat de openbare wegen van het projectgebied nergens cartografisch worden weergegeven en evenmin in de toelichtingsnota worden beschreven.

89. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat de aanduiding van een gebied als natuurgebied of GEN niet impliceert dat openbare wegen zullen worden afgesloten en dat alternatieven zijn voorzien voor het geval dat bepaalde verbindingen ontoegankelijk zouden worden.

90. De tussenkomende partij doet een gelijkaardig verweer gelden.

91. In de memorie van wederantwoord verduidelijkt de verzoeker dat door de opname van bepaalde wegen in het plangebied het vrij gebruik ervan kan worden beperkt op grond van het natuurdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten en dat nergens wordt gemotiveerd waarom bepaalde wegen deel moeten uitmaken van het plangebied van het GRUP.

92. In de laatste memorie volhardt de verzoeker in zijn middel.

Beoordeling

93. De verzoeker kan niet worden gevolgd in zijn stelling dat middels het bestreden plan “het recht op het gebruik van een bestaande openbare weg (wordt) ingeperkt/afgeschaft”. Dit blijkt nergens uit de stedenbouwkundige voorschriften. In de artikelen 1.2 en 2.2 van deze voorschriften wordt wel voorzien dat bestaande openbare wegen in de natuurgebieden en de gemengde openruimtegebieden kunnen worden hersteld, heraangelegd of verplaatst, dit laatste evenwel enkel “voor zover dat noodzakelijk is voor de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijke milieu, de openbare veiligheid of de volksgezondheid”. Het bestreden GRUP heeft derhalve niet tot gevolg dat bestaande openbare wegen zouden worden afgesloten of het gebruik daarvan zou worden beperkt.

94. Voorts beperkt de verzoeker zich tot de loutere stelling dat nergens wordt gemotiveerd waarom bepaalde wegen deel moeten uitmaken van het plangebied van het GRUP, zonder de in de toelichtingsnota opgegeven verantwoording voor de opname van de gebieden in het GRUP bij zijn uiteenzetting te betrekken. Aldus maakt de verzoeker niet concreet aannemelijk dat het bestreden besluit op dit punt niet afdoende is gemotiveerd.

Het twaalfde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig juni 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens