

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.027 van 29 oktober 2021
in de zaak A. 230.468/X-17.695**

In zake : Fried VAN OPSTAL
 woonplaats kiezend te 2880 Bornem
 L. De Baerdemaekerstraat 89

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 de NV DE VLAAMSE WATERWEG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Vernailen
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 april 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 31 januari 2020 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Scheldepolders Hingene’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 247.991 van 2 juli 2020 is het verzoek tot tussenkomst van de nv de Vlaamse Waterweg ingewilligd en is de vordering tot schorsing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voorzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker, de verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, advocaat Ann-Sophie Claus, die *loco* advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Maarten van den Nieuwenhuijzen, die *loco* advocaat Sven Vernailen verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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 mei 2017 wordt een plenaire vergadering gehouden omtrent het voorontwerp van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur regio

Antwerpse Gordel en Klein-Brabant, landbouw-, natuur- en bosgebieden ‘Scheldepolders Hingene’” (hierna: het gewestelijk RUP).

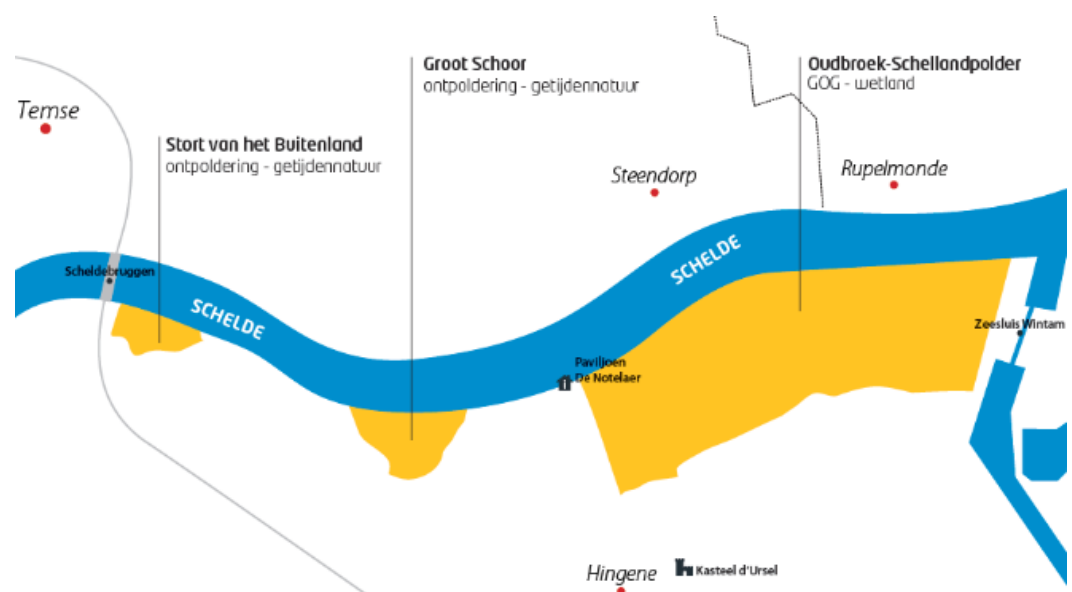
3.2. De toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP omschrijft de doelstelling van dit plan als volgt:

“De doelstelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan is uitvoering geven aan de richtinggevende en bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) inzake de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur zoals nader uitgewerkt in de ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos in de regio Antwerpse Gordel en Klein Brabant.

Het ruimtelijk uitvoeringsplan moet ook de realisatie mogelijk maken van een aantal projecten die deel uitmaken van het Geactualiseerde Sigmaphan. Het Sigmaphanproject ‘Cluster Bornem’ omvat 216 hectare, verspreid over drie deelgebieden. Het grootste, de Oudbroek-Schellandpolder, wordt een gecontroleerd overstromingsgebied of GOG, dat de achterliggende woonkernen beschermt tegen wateroverlast. Tegelijk zal er zich wetland en elzenbroekbos ontwikkelen, zeldzame natuur die niet onder invloed staat van het getij. De meer stroomopwaarts gelegen deelgebieden Stort van [het] Buitenland en Groot Schoor worden ontpolderd en teruggegeven aan de Schelde. Op die manier krijgen eb en vloed er weer vrij spel en ontwikkelen zich unieke zoetwaterslikken en -schorren.

Het plan zal de daarvoor noodzakelijk bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften vastleggen op perceelsniveau.”

De in dit citaat vermelde drie deelgebieden kunnen als volgt worden gesitueerd:



3.3. Op 28 juni 2017 brengt de Vlaamse Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed een advies over het voorontwerp van het gewestelijk RUP uit.

3.4. Op 2 februari 2018 keurt de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid (de dienst Mer) het planmilieueffectrapport (plan-MER) ‘Aanleg van overstromings- en natuurgebieden in het kader van het geactualiseerde Sigmaplan – cluster Bornem’ goed.

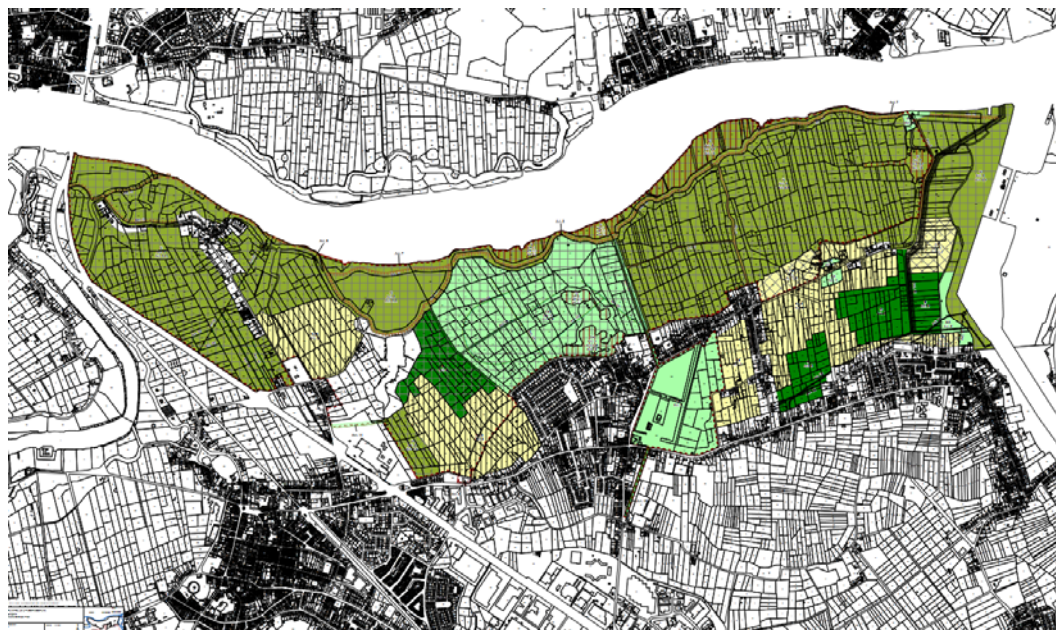
3.5. Op 22 februari 2019 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van het gewestelijk RUP voorlopig vast.

3.6. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 2 april 2019 tot en met 31 mei 2019 over het ontwerp van het gewestelijk RUP wordt georganiseerd, dient verzoeker een bezwaarschrift in.

3.7. Op 22 januari 2020 brengt de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies nr. 66.876/1 uit over het ontwerp van het besluit van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP.

3.8. Op 31 januari 2020 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit. Hierna volgt een weergave van het grafisch plan bij het gewestelijk RUP:



3.9. Verzoeker woont in de Louis De Baerdemaekerstraat 89 te Bornem. Tegen de achtergrond van het verordenend grafisch plan van het bestreden RUP, kan verzoekers woning als volgt gesitueerd worden:



Verzoekers woning

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Hij betoogt dat het bestreden besluit onzorgvuldig is opgesteld. Vooreerst voert verzoeker aan dat de beslissing van de Vlaamse regering van 27 maart 2008 ‘over de ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos zoals die in het kader van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voor de buitengebiedregio Antwerpse Gordel en Klein Brabant werd uitgewerkt’ (hierna: de beslissing van de Vlaamse regering van 27 maart 2008), waarnaar het bestreden besluit verwijst en waarop het steunt, nooit in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt. Verder verwijst verzoeker naar het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het gewestelijk RUP, waarin gesteld wordt dat het plan onzorgvuldig omgaat met verordenende en niet-verordenende onderdelen. Voorts meent verzoeker dat het gewestelijk RUP “niet goed gemotiveerd” is omdat het steunt op de beslissing van de Vlaamse regering van 21 december 2007 ‘over de verdere uitvoering van de afbakening van de gebieden van de agrarische en natuurlijke structuur in de buitenregio Neteland’ (hierna: de beslissing van 21 december 2007). Dit betreft een regio die enkele tientallen kilometers van het plangebied verwijderd is. Met verwijzing naar zijn bezwaarschrift, voert verzoeker aan dat het plan-MER dat is opgemaakt in het kader van het Sigma-plan “van bedenkelijke kwaliteit” is. Dat plan-MER steunt onder meer op instandhoudingsdoelstellingen die intussen sterk gewijzigd zijn. Verder stelt verzoeker dat op zijn bezwaren en opmerkingen slechts in heel algemene termen of in het geheel niet is geantwoord. Hij voert ook aan dat geen alternatieven worden onderzocht voor de bestemmingswijziging van bosgebied en agrarisch gebied naar natuurgebied. Verder zijn in de passende beoordeling en in het plan-MER de cijfers en doelen uit het ‘managementplan Natura 2000 1.0’ van 19 december 2014 overgenomen, zonder dat over dit managementplan een

openbaar onderzoek is georganiseerd. In het arrest nr. 57/2016 van 28 april 2016 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat dit niet kan. Volgens verzoeker bestaat er verder geen aanwijzingsbesluit voor het habitatrictlijngebied.

In de richtlijnen van de dienst Mer van 16 juni 2016 voor het plan-MER ‘Aanleg van overstromings- en natuurgebieden in het kader van het geactualiseerde Sigmaplan – cluster Bornem’ (hierna: de richtlijnen voor het plan-MER) wordt gesteld dat met betrekking tot de discipline mens-ruimtelijke aspecten (1) de impact op de volksgezondheid, muggen en ongedierte, (2) de effecten op landbouwgebruikskwaliteit en (3) de wijzigingen aan trage wegen en wandelwegen onderzocht moeten worden in het plan-MER. Dat is niet gebeurd. Evenmin worden in het plan-MER de effecten van de herbestemmingen op het klimaat besproken, noch wordt er melding van gemaakt bij de kennisleemten. Dit is verwonderlijk, nu wetenschappelijk bewezen is dat methaan een sterk broeikasgas is dat vrijkomt uit moerassen. Het agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) heeft daaromtrent toegegeven niet zeker te zijn dat er geen effecten zijn. Verzoeker stelt de vraag waarom dit niet werd onderzocht. Tot slot voert verzoeker aan dat ondanks zijn vraag om gehoord te worden hij daartoe geen uitnodiging ontvangen heeft.

4.2. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat het door hem aangebrachte alternatief “waarbij knijten veel minder kans krijgen” niet werd onderzocht en dat er geen “projectalternatief onderzocht wordt, buiten de keuze aan type verharding”. Voorts werd het klimaat wel onderzocht voor een GOG in Laarne, Wichelen en Schellebelle, maar niet voor het GOG in Bornem. Ook de effecten op de mens worden voor de eerstvermelde GOG’s “veel uitvoeriger besproken”.

4.3. Verzoeker doet in zijn laatste memorie nog gelden dat nergens in het plan-MER of enig ander document de hindereffecten afkomstig van de gronden binnen de dijken, waar de oppervlakte van water toeneemt, worden besproken.

Het gewestelijk RUP steunt op een onwettige basis omdat het voortbouwt op een onzorgvuldig tot stand gekomen managementplan. Verzoeker

besluit dat de overstromingsgebieden “bijkomend” in het gewestelijk RUP “werden betrokken”, en stelt dat daar in het managementplan “niets van over[blijft]”.

Beoordeling

5.1. Het bestreden besluit verwijst in de aanhef naar de beslissing van de Vlaamse regering van 27 maart 2008, die de opmaak van het bestreden gewestelijk RUP in het vooruitzicht stelt. Verzoeker verduidelijkt niet op grond van welke rechtsregel deze beslissing in het Belgisch Staatsblad diende bekendgemaakt te worden, en overtuigt er niet van dat de gebeurlijke niet-bekendmaking ervan tot de nietigverklaring van het bestreden besluit zou moeten leiden. Verzoekers loutere bemerking dat het bestreden besluit “zeer onzorgvuldig [is] opgebouwd”, volstaat daartoe niet.

5.2. In zoverre verzoeker verwijst naar kritiek die de afdeling Wetgeving in haar advies nr. 66.876/1 van 22 januari 2020 op het ontwerp van het gewestelijk RUP heeft geformuleerd, moet worden vastgesteld dat verzoeker zich beperkt tot een loutere verwijzing naar dat advies, zonder na te gaan of – en zelfs maar te beweren dat – bij de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP niet aan die kritiek werd tegemoetgekomen. Het toont de onwettigheid van het bestreden besluit niet aan.

5.3. Verder verduidelijkt verzoeker niet op welke manier de verwijzing in de aanhef van het bestreden besluit naar de beslissing van de Vlaamse regering van 21 december 2007 tot de onwettigheid van het bestreden besluit moet leiden. Zijn loutere vraag “Hoe kan een RUP goed gemotiveerd zijn als er wordt voortgegaan op beslissingen over regio’s ettelijke tientallen kilometers verwijderd van het projectgebied?”, is in dit opzicht onvoldoende.

5.4. Om de onwettigheid aan te tonen van het plan-MER, volstaat het voorts niet om te verwijzen naar de inhoud van het bezwaar dat daaromtrent tijdens het openbaar onderzoek werd geformuleerd. Verzoeker dient minstens aan te geven op welke wijze de verwerende partij met zijn bezwaar is omgegaan, en om

welke reden die handelwijze niet verenigbaar is met het ingeroepen zorgvuldigheidsbeginsel.

De algemene opmerking van verzoeker dat op zijn bezwaren en opmerkingen slechts in heel algemene termen of in het geheel niet is geantwoord, is evenmin toereikend om tot de onwettigheid van het bestreden besluit te doen besluiten. Verzoeker laat na om concreet te verduidelijken welk bezwaar precies onvoldoende of niet werd beantwoord.

5.5. Samen met de tussenkomende partij dient te worden vastgesteld dat verzoeker nalaat te verduidelijken welke concrete wijzigingen de instandhoudingsdoelstellingen zouden hebben ondergaan. Nergens gaat verzoeker concreet in op de instandhoudingsdoelstellingen die relevant zijn bij de opmaak van het bestreden gewestelijk RUP. Het is niet de taak van de Raad van State om dit in zijn plaats te doen.

5.6. Met betrekking tot verzoekers kritiek dat geen alternatieven werden onderzocht “voor de bestemmingswijzigingen van bos en agrarisch gebied naar natuurgebied”, wordt vastgesteld dat het bestreden besluit aangeeft dat het gewestelijk RUP “uitvoering [geeft] aan de beslissingen van de Vlaamse regering van 22 juni 2005 en 28 april 2006 over het Geactualiseerde Sigmaplan waarbij het Meest Wenselijke Alternatief (MWeA) werd bekrachtigd”, dat deze “beslissingen [...] het resultaat [zijn] van een uitgebreid alternatievenonderzoek uitgevoerd in het kader van het Meest Wenselijke Alternatief (MWeA), de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) en de plan-MER van het Sigmaplan” en dat “[v]oorafgaand aan het opmaken van het Meest Wenselijke Alternatief (MWeA) [...] een uitgebreid alternatieven onderzoek [is] gebeurd.”

Verzoeker gaat op deze overwegingen in het bestreden besluit niet in. Met zijn loutere bewering dat geen alternatieven werden onderzocht, toont hij geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aan.

Verzoekers betoog in zijn memorie van wederantwoord dat het door hem aangebrachte alternatief “waarbij knijten veel minder kans krijgen” niet

werd onderzocht en dat er geen “projectalternatief onderzocht wordt, buiten de keuze aan type verharding”, is laattijdig en onontvankelijk.

5.7.1. In verband met verzoekers kritiek op het gegeven dat het “managementplan Natura 2000 1.0” “nooit in openbaar onderzoek [is] geweest”, en zijn verwijzing naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 57/2016 van 28 april 2016 in dit verband, zij opgemerkt dat in de richtlijnen voor het plan-MER het volgende is gesteld:

“Dat de opgestelde managementplannen nooit onderworpen zijn geweest aan een openbaar onderzoek doet niet terzake in voorliggend openbaar onderzoek, waarin het publiek in [het] kader van een project-MER bevraagd wordt over specifieke werkzaamheden in [het] kader van het Sigma-project in Bornem. In het kader van dat openbaar onderzoek krijgt het publiek immers net wel inspraak over de betrokken werkzaamheden. Het gegeven dat de betrokkene hierover een opmerking [heeft gemaakt], bewijst net dat hij wel een inspraakmogelijkheid heeft gekregen, en ze ook heeft benut”.

5.7.2. Vermits verzoeker op de bovenstaande toelichting niet ingaat, en daar ook in zijn memorie van wederantwoord geen poging toe onderneemt, terwijl nochtans de verwerende partij op deze toelichting heeft gewezen, maakt hij geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aannemelijk.

5.7.3. Waar verzoeker eerst in zijn laatste memorie aanvoert dat de overstromingsgebieden “bijkomend” in het gewestelijk RUP “werden betrokken” en dat daar in het managementplan “niets van over[blijft]”, is zijn betoog laattijdig en onontvankelijk.

5.8. In verband met de kritiek dat er geen “aanwijzingsbesluit” bestaat voor het betrokken habitatrictlijngebied, merkt de verwerende partij terecht op dat in de richtlijnen voor het plan-MER evenzeer op die problematiek wordt ingegaan, en wel als volgt:

“In een inspraakreactie wordt gemotiveerd dat er geen aanwijzingsbesluit is voor het habitatrictlijngebied. Dit is correct maar wordt echter opgevangen door het feit dat het Habitatrictlijngebied wel definitief is vastgesteld door de Vlaamse Regering, en dat op basis van artikel 36bis,

§12 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. In dat artikel wordt bepaald dat de gebieden bedoeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones, worden geacht definitief te zijn vastgesteld. Het betrokken habitatrichtlijngebied wordt vermeld in artikel 1, 6° van dat besluit van de Vlaamse Regering. Het statuut van een definitief vastgesteld habitatrichtlijngebied levert al een verregaande en volwaardige bescherming op: het gebied wordt door de toepassing van de artikelen 13, §4, 34, 36, 36ter, § 2 tot en met §6, 47 en 48 van het decreet van 21 oktober 1997 beschouwd als een speciale beschermingszone. Specifiek wat hier betreffende werken betreft kunnen deze aanzien worden als een uitvoering van art. 36ter, §2, natuurdecreet, doordat ze voorzien in het vermijden van verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de Europees te beschermen habitats en de habitats van de Europees te beschermen soorten, wat *in casu* dan kan toegespitst worden op de habitats en soorten waarvoor SBZ in kwestie definitief is vastgesteld. De aanwijzing van een definitief vastgestelde speciale beschermingszone is de derde en laatste formele stap, die gepaard gaat met de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen specifiek voor dat gebied. De aanwijzing is echter niet nodig om van het gebied een volwaardig Habitatrichtlijngebied te maken.”

Om de reden vermeld onder randnummer 5.7.2, maakt verzoeker geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aannemelijk.

5.9.1. In de richtlijnen voor het plan-MER wordt aangegeven dat bij de beschrijving van de bestaande toestand en van de milieueffecten, als aanvulling op de kennisgeving en voor wat de discipline ‘mens-ruimtelijke aspecten en andere’ betreft, voldoende aandacht moet worden besteed aan:

- “• [...]
 - De impact op de volksgezondheid, muggen en ongedierte zal kwalitatief worden bekeken in het MER. Er wordt opgemerkt dat het plangebied reeds een waterrijk gebied is waardoor de impact wellicht beperkt zal blijven.
 - [...]
 - Er is geen inname van herbevestigd agrarisch gebied. Het flankerend beleid voor de landbouw van het Sigmaplan maakt integraal deel uit van het plan. Er is een landbouweffectenrapport (LER) beschikbaar, dit is veel gedetailleerder dan een landbouwimpactstudie. Het effect op de landbouwgebruikskwaliteit zal dus besproken worden op basis van de LER resultaten. Er wordt uitgegaan van een gesloten bosbalans

binnen alle sigma-projecten. Er zal dan ook geen bijkomende ruimtevrage zijn voor bos- of natuurcompensatie buiten het plangebied.

- [...]
- De gemeente Bornem beschikt over een inventaris van trage wegen en wandelwegen. Ook de provincie verwijst in haar advies naar de atlas van buurt- en voetwegen. In het MER zal nagegaan [worden] of het plan hier wijzigingen in aanbrengt.
- [...]”

5.9.2. Het plan-MER vermeldt dat de “discipline mens, veiligheid, gezondheid en hinder [...] de cumulatieve effecten op de mens [onderzoekt].” Het verduidelijkt dat “[d]aar deze in voorliggend plan in hoofdzaak beperkt zijn tot hinder en veiligheidsaspecten [...] deze eveneens samen met de overige aspecten van mens onderzocht [worden]” (plan-MER, p. 293). Bij de beschrijving van de referentiesituatie wordt aangegeven dat in het plangebied potentiële habitats voor schadelijke diersoorten aanwezig zijn, waarbij in het bijzonder gewezen wordt op knijten, muggen en ratten (plan-MER, p. 304). In verband met de mogelijke hinder door muggen en knijten wordt gesteld dat die hinder “wordt afgewogen in relatie tot de aanwezigen die potentieel gehinderd worden en de kwetsbaarheid van die aanwezigen” (plan-MER, p. 310).

De effectbeoordeling luidt uiteindelijk als volgt (plan-MER, p. 324):

“In het plangebied blijven potentiële habitats voor schadelijke diersoorten aanwezig. Het gebied blijft een waterrijk gebied, maar het aandeel stilstaand water zonder vissen neemt sterk af. Dit betekent dat het gebied een geschikte habitat blijft voor ratten, maar als habitat voor muggen en knijten minder geschikt wordt. De beweging van het water (zowel slik en schor als GOG waarbij er op bepaalde ogenblikken geen water aanwezig is) maakt het minder interessant als broedplaats. De aanwezigheid van vissen betekent ook dat er een natuurlijke vijand aanwezig is. Inzake hinder door diersoorten is dit bijgevolg eerder positief ten opzichte van de bestaande situatie.”

In het licht van het voormelde kan verzoeker niet gevolgd worden in zijn loutere kritiek dat in het plan-MER over de “impact op de volksgezondheid, muggen en ongedierte” “niets gezegd [wordt]”.

Waar verzoeker eerst in zijn laatste memorie toelicht dat noch in het plan-MER noch in enig ander document de hindereffecten afkomstig van de gronden binnen de dijken, waar de oppervlakte van water toeneemt, worden besproken, is dit laattijdig en onontvankelijk.

5.9.3. In tegenstelling tot wat verzoeker voorhoudt, blijkt voorts dat in het plan-MER ook de landbouwgebruikskwaliteit werd beoordeeld (plan-MER, p. 326-328). Die beoordeling is gebeurd rekening houdend met de inhoud van het landbouweffectenrapport (plan-MER, p. 305-306 en 311).

5.9.4. Het plan-MER gaat ook nader in op de effecten ten aanzien van het gebruikscomfort voor onder meer wandelaars, fietsers en gemotoriseerd vervoer, waarbij de aanwezigheid van verschillende padentypes in rekening wordt gebracht (plan-MER, p. 306). In het bijzonder voor wat de effecten tijdens de exploitatiefase betreft, wordt erop gewezen dat de “officiële buurtweg chemin nr. 48, die eindigde in de polder maar niet publiek toegankelijk was, verdwijnt” en dat “[c]hemin nr 28 [...] opnieuw publiek toegankelijk [wordt]”. Het effect voor de Oudbroek- en Schellandpolder wordt, tijdens de exploitatiefase, positief (score +2) beoordeeld, en voor de overige deelgebieden is er sprake van een neutraal effect omdat de toegankelijkheid niet wijzigt (plan-MER, p. 317).

In het licht van die vermeldingen in het plan-MER kan verzoeker evenmin gevolgd worden in zijn stelling dat over de wijzigingen aan trage wegen en wandelwegen in het plan-MER “niets gezegd [wordt]”. Verzoeker toont niet concreet aan welke trage wegen of wandelwegen volgens hem onterecht niet in de effectbeoordeling betrokken zouden zijn geweest.

5.10. Met betrekking tot verzoekers betoog dat de effecten van de geplande herbestemmingen op het klimaat niet werden onderzocht in het plan-MER, waarbij hij in het bijzonder wijst op de aanwezigheid van methaan in moerassig gebied, verwijst de verwerende partij terecht naar de opmerkingen daaromtrent in de richtlijnen voor het plan-MER.

Deze richtlijnen vermelden daarover:

“Vanuit een inspraakreactie wordt gevraagd de uitstoot van methaan (broeikasgas) na inrichting van de deelgebieden te onderzoeken en de effecten hiervan op het klimaat. Methaanuitstoot kan maximaal op een zeer kwalitatieve wijze beschreven worden in het MER gezien de schaal, de termijn (mogelijke effecten situeren zich niet in het referentiejaar maar op langere termijn), de onzekerheden en het gebrek aan data hieromtrent. De effecten van methaanuitstoot op het klimaat moeten niet verder onderzocht in het MER. In de planbeschrijving zal wel verduidelijkt worden hoe in het plan rekening gehouden wordt met klimaatverandering”.

Door niet op deze vermelding in te gaan, blijft verzoeker in gebreke een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aannemelijk te maken.

Verzoekers betoog in de memorie van wederantwoord dat het klimaat wel werd onderzocht voor een GOG in Laarne, Wichelen en Schellebelle, maar niet voor het GOG in Bornem, en dat ook de effecten op de mens voor de eerstvermelde GOG's “veel uitvoeriger [worden] besproken”, is laattijdig en onontvankelijk.

5.11. De kritiek van verzoeker dat hij niet – letterlijk – “werd gehoord” ondanks zijn vraag daartoe, doet niets af aan het gegeven dat hij de kans heeft gehad, en benut, om tijdens het openbaar onderzoek over het bestreden gewestelijk RUP een bezwaarschrift in te dienen. Dit volstaat in het licht van het aangevoerde zorgvuldigheidsbeginsel.

5.12. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

6.1. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet).

Volgens verzoeker wordt nergens in het gewestelijk RUP noch in de milieueffectbeoordelingen gemotiveerd waarom goede landbouwgronden die op het gewestplan zijn ingekleurd als bosgebied moeten omgezet worden in een soort natuurgebied met zeer lage biodiversiteit. Hij verwijst in dat verband naar de inhoud van zijn bezwaarschrift.

6.2. Verzoeker doet in zijn memorie van wederantwoord nog gelden dat de verwerende en tussenkomenende partij “de motivatie [proberen] te redden met het ingevoerde begrip natuurlijkheid enkel te begrijpen als meer natuur”, wat “niet klopt”.

Beoordeling

7.1. Vooreerst moet worden opgemerkt dat het bestreden besluit een reglementair karakter heeft en als dusdanig niet binnen het toepassingsgebied van de ingeroepen motiveringswet valt.

7.2. Waar verzoeker in het middel refereert aan zijn bezwaar aangaande de omzetting van landbouwgronden in natuurgebied, kan verwezen worden naar het volgende antwoord daarop in het bestreden besluit:

“In antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat in voorliggende ruimtelijk uitvoeringsplan 64 ha agrarisch gebied wordt omgezet naar een groene bestemming. Dit ruimtelijk uitvoeringsplan maakt de realisatie van het Geactualiseerde Sigmaplan mogelijk. Het Sigmaplan werd door de Vlaamse Regering opgemaakt in overleg met de diverse actoren op Vlaams niveau, ook met de landbouworganisaties en de lokale besturen. Na een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) is geopteerd om op deze locatie voorrang te geven aan de milieuaspecten, namelijk het beschermen tegen wateroverlast en het ontwikkelen van hoogwaardige robuuste natuur conform de Europese doelstellingen. Dit betreft een ontwikkeling die op lange termijn voor een robuuste openruimte zorgt. De locaties voor de aanleg van overstromingsgebieden in het Geactualiseerde Sigmaplan zijn vastgelegd na een uitgebreid en onderbouwd studie- en overlegproces en goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 28 april 2006. Dit bezwaar leidt niet tot aanpassing van het GRUP.”

Verzoeker betreft dit antwoord niet bij zijn uiteenzetting. De vragen die hij in zijn verzoekschrift in verband met de omzetting naar natuurgebied stelt, zijn niet van aard de onwettigheid van het bestreden besluit aan te tonen. Hetzelfde geldt voor het betoog in zijn memorie van wederantwoord dat de verwerende en de tussenkomende partijen “de motivatie [proberen] te redden met het ingevoerde begrip natuurlijkheid enkel te begrijpen als meer natuur”.

7.3. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

8. Verzoeker voert in een derde middel de schending aan van het redelijkheidsbeginsel.

Hij betoogt dat het bestreden besluit onredelijk is. Verzoeker is van oordeel dat de Vlaamse regering met het bestreden besluit afwijkt van de oorspronkelijke bedoeling om de Schelde haar natuurlijkheid terug te geven. Volgens verzoeker moet men de betrokken gronden die worden herbestemd tot natuurgebied teruggeven aan de Schelde, of moet men de landbouwfunctie van de gronden behouden. Iets anders met deze gronden doen vindt verzoeker onredelijk ten opzichte van de slachtoffers van de overstromingen van 1976 en de ambitieuze doelstellingen van het Sigmaplan, “inclusief het verhogen van de natuurlijkheid”.

Beoordeling

9.1. Met de verwerende partij en de tussenkomende partij moet worden vastgesteld dat het betoog van verzoeker beperkt is tot loutere opportunistiekritiek. Verzoeker stelt beleidskeuzes in vraag zonder de onderbouwing van die keuzes, die blijkt uit de motivering van het bestreden besluit en de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP, bij zijn betoog te betrekken. Hij toont aldus de onwettigheid van het bestreden besluit niet aan.

9.2. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

10. Verzoeker voert in een vierde middel de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel.

Hij bekritiseert dat het bestreden gewestelijk RUP blijk geeft van twee verschillende doelstellingen. Enerzijds, wordt gestreefd naar het behoud van de populierenbossen als historisch landschap, anderzijds, moeten populierenbossen plaats maken voor moerassen.

Beoordeling

11.1. Verzoeker laat na om de concrete stedenbouwkundige voorschriften en het grafisch plan van het gewestelijk RUP bij zijn uiteenzetting te betrekken. Hij overtuigt er aldus niet van dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt geschonden door in het – uitgestrekte – gebied dat door het bestreden gewestelijk RUP bestreden wordt, twee “verschillende” doelstellingen na te streven, te weten, enerzijds, het behoud als historisch landschap van populierenbossen en, anderzijds, het verwijderen van populierenbossen om plaats te maken voor moerassen, tot een schending van het rechtszekerheidsbeginsel moet doen besluiten.

11.2. Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

12.1. Verzoeker voert in een vijfde middel de schending aan van artikel 4.3.2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse

regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’, en van het partijdigheidsbeginsel.

Hij betoogt dat er ingevolge het gewestelijk RUP een massale ontbossing zal zijn. De oppervlakte van de gerooide bossen en de te rooien bossen bedraagt meer dan 3ha. Noch in het gewestelijk RUP noch in het milieueffectenonderzoek is sprake van deze ontbossing of de omschakeling naar een ander bodemgebruik. Nochtans stelt artikel 4.3.2 DABM dat voor alle categorieën van bijlage II een project-MER moet worden opgesteld.

Verder voert verzoeker aan dat in de MER-richtlijnen wordt voorgeschreven dat (1) de impact op de volksgezondheid, muggen en ongedierte, (2) de effecten op landbouwgebruikskwaliteit en (3) de wijzigingen aan trage wegen en wandelwegen onderzocht dienen te worden. Daarover is evenwel niets in het plan-MER gezegd. Ook stelt verzoeker dat in het plan-MER de effecten van het plan op het klimaat niet zijn besproken noch zijn opgenomen in de kennisleemten.

In verband met de aangevoerde schending van het partijdigheidsbeginsel stelt verzoeker dat het ANB is aangeduid als beheerder en uitvoerder van het voorziene toekomstige natuurgebied. Daarnaast is ANB ook belast met het bepalen en implementeren van instandhoudingsdoelstellingen, en met het beoordelen en goedkeuren van passende beoordelingen. ANB beoordeelt zodoende zelf of haar eigen projecten voldoen aan de zelf opgestelde doelstellingen. Verzoeker voert in dat verband nog aan dat heel wat effecten op de omgeving buiten het afgebakende gebied niet zijn besproken.

12.2. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de effecten van de vegetatiewijzigingen die MER-plichtig zijn nergens worden besproken, evenmin als de effecten op het klimaat, en dit anders dan “in de MER stroomopwaarts van de Schelde voor het GOG”.

Beoordeling

13.1. Zoals de verwerende partij en de tussenkomende partij terecht opmerken, hebben het ingeroepen artikel 4.3.2 DABM en artikel 2 van het MER-besluit betrekking op de opmaak van een project-MER. Het voorwerp van onderhavig beroep betreft een besluit tot definitieve vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan. De genoemde ingeroepen bepalingen vinden te dezen geen toepassing en kunnen niet tot vernietiging leiden.

In zoverre is het middel onontvankelijk.

13.2. Waar wordt aangevoerd dat een aantal in de MER-richtlijnen aangehaalde aspecten in het plan-MER niet werden besproken, dat de effecten van het plan op het klimaat niet werden besproken noch werden opgenomen in de kennisleemten, en dat het plan-MER gebrekkig is opgesteld, volstaat het te verwijzen naar de verwerping van deze middelonderdelen bij de beoordeling van het eerste middel (randnummers 5.9.1 tot 5.10).

13.3. Wat het ingeroepen partijdigheidsbeginsel betreft, moet met de verwerende partij worden vastgesteld dat niet duidelijk is op grond waarvan verzoeker meent te kunnen stellen dat ANB is aangeduid als uitvoerder en beheerder van het door het bestreden gewestelijk RUP aangeduide natuurgebied. Ondanks het verweer in de memorie van antwoord van de verwerende partij daaromtrent, laat verzoeker na om in zijn memorie van wederantwoord de noodzakelijke verduidelijkingen te geven. Een schending van het partijdigheidsbeginsel wordt niet aangetoond of aannemelijk gemaakt.

13.4. Het middel wordt verworpen.

F. Zesde middel

Standpunt van de partijen

14. Verzoeker voert in een zesde middel de schending aan van artikel 7bis van de Grondwet.

Met verwijzing naar zijn desbetreffende bezwaar, meent verzoeker dat de doelstelling van een duurzame ontwikkeling en de solidariteit met de volgende generaties nergens bij het gewestelijk RUP worden betrokken. Het plan houdt enkel rekening met “de verlangens van private organisaties”.

Beoordeling

15.1. Zoals verzoeker aangeeft, heeft hij in zijn bezwaarschrift gewezen op artikel 7bis van de Grondwet en het daarin opgenomen streefdoel naar een duurzame ontwikkeling.

In het bestreden besluit wordt dat bezwaar als volgt beantwoord:

“In antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen wordt gesteld dat in voorliggende ruimtelijk uitvoeringsplan 64 ha agrarisch gebied wordt omgezet naar een groene bestemming. Dit ruimtelijk uitvoeringsplan maakt de realisatie van het Geactualiseerde Sigmaplan mogelijk. Het Sigmaplan werd door de Vlaamse Regering opgemaakt in overleg met de diverse actoren op Vlaams niveau, ook met de landbouworganisaties en de lokale besturen. Na een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) is geopteerd om op deze locatie voorrang te geven aan de milieuaspecten, namelijk het beschermen tegen wateroverlast en het ontwikkelen van hoogwaardige robuuste natuur conform de Europese doelstellingen. Dit betreft een ontwikkeling die op lange termijn voor een robuuste openruimte zorgt. De locaties voor de aanleg van overstromingsgebieden in het Geactualiseerde Sigmaplan zijn vastgelegd na een uitgebreid en onderbouwd studie- en overlegproces en goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 28 april 2006. Dit bezwaar leidt niet tot aanpassing van het GRUP.”

15.2. Verzoeker gaat op deze bespreking betreffende de opgeworpen strijdigheid met artikel 7bis van de Grondwet niet in. Hij toont zodoende geen schending van deze bepaling door het bestreden besluit aan.

15.3. Het middel wordt verworpen.

G. Zevende middel

Standpunt van de partijen

16.1. Verzoeker voert in een zevende middel de schending aan van artikel 2.2.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Hij betoogt dat volgens artikel 2.2.7, § 2, 5°, VCRO advies moet gevraagd worden aan een ander land als het plan aan een ander land grenst. Hij wijst erop dat het bestreden gewestelijk RUP betrekking heeft op de speciale beschermingszone (SBZ) ‘Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent’. Deze SBZ grenst aan een ander land (Nederland) en de effecten van het gewestelijk RUP kunnen een impact hebben over de landsgrens heen. Er werd niet onderzocht in hoeverre ingrepen binnen het betrokken SBZ effect hebben op Nederland. Noch werd een advies aan Nederland gevraagd.

16.2. Verzoeker doet in zijn memorie van wederantwoord nog gelden dat er ingevolge het gewestelijk RUP mogelijk een gewijzigde waterkwaliteit over de landsgrens met Nederland ontstaat.

Beoordeling

17.1. Het toepasselijke artikel 2.2.7, § 2, eerste lid, 5°, VCRO bepaalt:

“§2. De Vlaamse Regering vraagt advies over de startnota aan:
[...]

5° als het plan grenst aan een ander gewest of land of aanzienlijke effecten kan hebben op mens of milieu in een ander gewest of land, wordt het advies van het gewest of het land in kwestie gevraagd. Als het plan grenst aan of

aanzienlijke effecten kan hebben op gebieden die onder de federale bevoegdheid vallen, wordt het advies van de federale overheid gevraagd. Als een land, een gewest, de federale overheid, een gemeente of een provincie verzoekt om de startnota te bezorgen, wordt ook advies gevraagd.”

17.2. Uit de ingeroepen bepalingen blijkt dat een ander gewest of land om advies wordt gevraagd wanneer het voorgenomen plan grenst aan dat ander gewest of land, of wanneer het voorgenomen plan aanzienlijke effecten kan hebben op mens of milieu in dat ander land of gewest.

Er kan worden vastgesteld dat het plangebied van het bestreden gewestelijk RUP niet grenst aan een ander land. Bijgevolg dient enkel advies aan een ander land te worden gevraagd wanneer het voorgenomen plan aanzienlijke effecten kan hebben op mens of milieu in dat ander land. Nergens in de uiteenzetting van het middel evenwel zet verzoeker uiteen welke aanzienlijke effecten het bestreden gewestelijk RUP mogelijk kan hebben op mens of milieu in Nederland.

17.3. De bijkomende verduidelijking in de memorie van wederantwoord van verzoeker dat er ingevolge het gewestelijk RUP mogelijk een gewijzigde waterkwaliteit over de landsgrens met Nederland ontstaat, is laattijdig en onontvankelijk.

17.4. Het middel wordt verworpen.

V. Besluit

18. Alle middelen zijn ongegrond gebleken. Het beroep moet hoe dan ook verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust