

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 257.842 van 10 november 2023

in de zaak A. 236.631/X-18.176

In zake : 1. Jozef VERSTRAETEN
 2. Frederic DE LA HAMAYDE
 3. Michele DE LA HAMAYDE
 4. Nadia DE LA HAMAYDE
 5. Didier DE LA HAMAYDE
 6. de BVBA GROND ONTWIKKELING BEDRIJF
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ciska Servais
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Posthofbrug 6, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anne-Sophie Claus
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 juni 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 4 februari 2022 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek tussen E19 en A12’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 oktober 2023.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yannick Ballon, die *loco* advocaat Ciska Servais verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Anne-Sophie Claus, die verschijnt voor de verwerende 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.

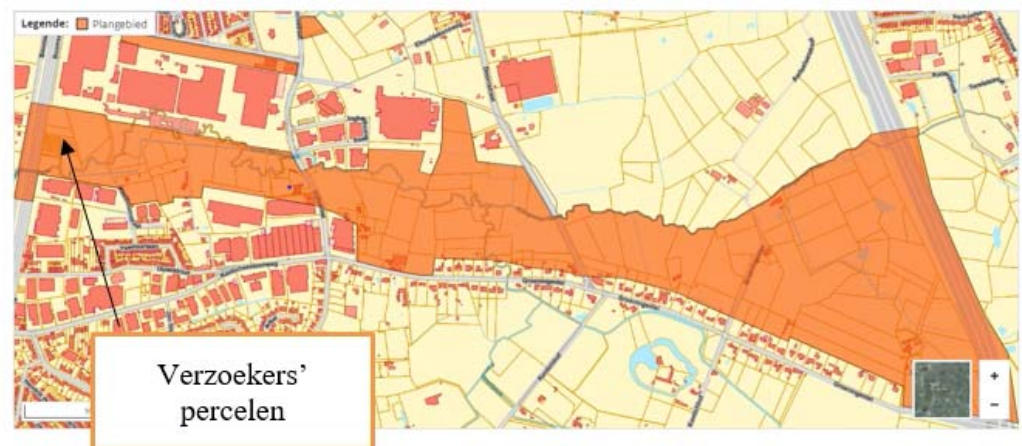
III. Feiten

3.1. Op 21 mei 2021 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek tussen E19 en A12’ (hierna: het gewestelijk RUP) voorlopig vast.

Dit plan omvat de vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek tussen de E19 en de A12 op het grondgebied van de gemeenten Aartselaar, Antwerpen en Kontich. Het doel ervan is om de open ruimte in de vallei te behouden voor de ontwikkeling van landbouw, natuur of bos, het voorzien van ruimte voor waterbuffering en de vallei te vrijwaren van bebouwing om reden van het overstromingsgevoelig karakter van het gebied.

3.2. De eerste verzoeker is eigenaar van het perceel, kadastraal bekend te Wilrijk als afdeling 44, sectie D, nr. 470/k. Tweede tot en met vijfde verzoeker zijn eigenaar van de percelen kadastraal bekend als afdeling 44, sectie D, nrs. 474/b en 473. Al deze percelen worden hierna “verzoekers’ percelen” genoemd. De zesde verzoekende partij is gelast met de ontwikkeling van verzoekers’ percelen. Hiertoe heeft zij een omgevingsvergunningsaanvraag ingediend met het oog op de realisatie van in verzamelgebouwen georganiseerde bedrijfsunits op verzoekers’ percelen. In graad van administratief beroep heeft de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen op 8 juli 2021 de omgevingsvergunning geweigerd. Tegen die weigeringsbeslissing heeft de zesde verzoekende partij een vernietigingsberoep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) ingesteld, dat de RvVb met zijn arrest nr. RvVb-A-2223-0613 van 2 maart 2023 heeft verworpen.

Verzoekers’ percelen situeren zich binnen het plangebied van het bestreden gewestelijk RUP bij benadering als volgt:



Verzoekers’ percelen hebben overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1973 vastgestelde gewestplan Antwerpen grotendeels de bestemmingen ‘industriegebied’ en ‘zone voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen’. Zij zijn grotendeels gelegen in een reservatie- en erfdiensbaarheidsgebied. De percelen bevinden zich ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 31bis ‘Nijverheidszone II’, goedgekeurd

met een ministerieel besluit van 22 juni 1994, dat ze tevens als reservatiegebied bestemt.

3.3. Over het ontwerp van het gewestelijk RUP wordt van 8 juni 2021 tot 6 augustus 2021 een openbaar onderzoek georganiseerd.

3.4. De afdeling Wetgeving van de Raad van State brengt op 19 januari 2022 het advies nr. 70.747/1 uit over het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP.

3.5. Met het bestreden besluit van 4 februari 2022 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP definitief vast.

3.6. In de aanhef van het bestreden besluit wordt aangaande de uitgevoerde milieubeoordeling vermeld:

“In toepassing van de bepalingen in artikel 2.2.10 § 5 van de VCRO en de procedure en inhoudsregels voor de milieubeoordeling in het DABM en de bepalingen in het besluit van de Vlaamse Regering betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen werd voor het geïntegreerd planproces een planteam opgericht. Het planteam bestond uit vertegenwoordigers van het Departement Omgeving, het Departement Landbouw en Visserij, het Agentschap voor Natuur en Bos, het Agentschap Onroerend Erfgoed, de Vlaamse Milieumaatschappij, het Bekkensecretariaat Benedenscheldebekken, de provincie Antwerpen DIW, de stad Antwerpen, Aartselaar en Kontich. Het planteam heeft de vereiste documenten uitgewerkt en ter beschikking gesteld van het publiek. Het planteam heeft daarnaast een milieubeoordeling uitgevoerd waarvan de resultaten geïntegreerd werden in het ruimtelijk uitvoeringsplan. De vereiste kwaliteitscontrole gebeurde binnen het planteam met aanwezigheid van het team MER van het departement Omgeving. Op het planteam van 24 november 2021 werden de resultaten van het openbaar onderzoek besproken, werd vastgesteld dat het openbaar onderzoek geen aanleiding gaf tot aanpassingen aan de milieubeoordeling en dat de milieubeoordeling voldoet aan de kwaliteitsvereisten zoals bepaald in het DABM. In navolging van het advies van de Raad van State van 19 januari 2022 oordeelde het team MER op 21 januari 2022 dat het plan-MER in overeenstemming is met de bepalingen van het DABM.”

Binnen het verordenend grafisch plan situeren verzoekers' percelen zich als volgt (rood omringd):



Verzoekers' percelen worden door het bestreden gewestelijk RUP bestemd tot 'gemengd openruimtegebied', met de overdruk 'erfdienstbaarheidsgebied'.

De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 2 'gemengd openruimtegebied' van het gewestelijk RUP luiden:

Artikel 2. Gemengd openruimtegebied

“Artikel 2.1

Binnen dit gebied zijn natuurbehoud, bosbouw, landbouw, landschapszorg en recreatie nevensgeschikte functies.

Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor deze functies zijn toegelaten, met uitzondering van het oprichten van gebouwen behoudens de overige bepalingen van dit artikel.

Artikel 2.2

Voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet wordt overschreden zijn, in uitzondering op het onbebouwde karakter van het gebied, de volgende handelingen toegelaten:

- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur die gericht op de sociale, educatieve of recreatieve functie van het gebied, waaronder sanitaire

gebouwen of schuilplaatsen van één bouwlaag met een oppervlakte van ten hoogste 100 m² met uitsluiting van elke verblijfsaccommodatie;

- het verbouwen, uitbreiden of herbouwen van bestaande landbouwbedrijfszetels op voorwaarde dat bijkomende bebouwing ruimtelijk aansluit bij de bestaande bebouwing.

Het oprichten van nieuwe landbouwbedrijfszetels is niet toegelaten.

Het oprichten van stallingen en buitenpistes voor weidedieren die geen betrekking hebben op de beroepslandbouw is niet toegelaten.

Artikel 2.3

Handelingen die nodig of nuttig 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,

- het beveiligen van vergunde of vergund geachte bebouwing en infrastructuur tegen overstromingen zijn toegelaten voor zover daarbij gebruik gemaakt wordt van de technieken van natuur-technische milieubouw.

De in artikel 2.1 tot 2.2 genoemde handelingen kunnen slechts toegelaten worden voor zover ze verenigbaar zijn met de waterbeheerfunctie van het gebied en het waterbergend vermogen van rivier- en beekvalleien niet doen afnemen.”

De stedenbouwkundige voorschriften van artikel 6 ‘erfdienstbaarheidsgebied’ van het gewestelijk RUP bepalen:

“Artikel 6. Erfdienstbaarheidsgebied

Het gebied aangeduid in overdruk is een erfdienstbaarheidsgebied.

Binnen dit erfdienstbaarheidsgebied is het oprichten van gebouwen en constructies verboden, behoudens de overige bepalingen van dit artikel.

Volgende handelingen kunnen toegelaten worden binnen deze overdruk:

- de aanleg van ondergrondse en bovengrondse leidingen en de daarvoor noodzakelijke aanhorigheden;

- de aanleg van installaties voor winning van windenergie en de daarvoor noodzakelijke aanhorigheden;

- de aanleg van infrastructuur voor de ecologische ontsnippering van lijninfrastructuur of het verbeteren van de verbinding van ecologische structuren;

- handelingen voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van overstromingsgebieden, het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast in voor bebouwing bestemde gebieden.

- het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen. Bestaande openbare wegen en nutsleidingen kunnen verplaatst worden 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;

- de aanleg van fietsinfrastructuur voor zover er gelijktijdig doelstellingen inzake het verbeteren van de ecologische structuren en het watersysteem gerealiseerd worden en er geen verlies van ruimte voor water is;
Voor elk van deze handelingen geldt dat ze slechts toegelaten kunnen worden indien aangetoond wordt dat ze de andere genoemde toegelaten handelingen in het gebied niet onmogelijk maken.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekers voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 3 van richtlijn 2011/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2011 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’, van de artikelen 4.2.1 en 4.2.3, §§ 1, 2 en 3, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), en van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zetten uiteen dat de Vlaamse regering vóór de opmaak van het bestreden gewestelijk RUP een beslissing heeft genomen over de signaalgebieden, zijnde overstromingsgevoelige gebieden waarvoor een planningsproces opgestart zal worden om te onderzoeken welke bestemmingswijzigingen aangewezen zijn om schade door overstromingen te vermijden, meer bepaald de beslissing van de Vlaamse regering van 24 januari 2014 over het signaalgebied Benedenvliet A12 en Kleine Struisbeek (hierna: de beslissing van de Vlaamse regering van 24 januari 2014). Verzoekers bekritisieren dat die beslissing niet is voorafgegaan door een planmilieueffectrapport (plan-MER). Er kan volgens hen geen discussie over bestaan dat de afbakening van signaalgebieden een “plan of programma” uitmaakt in de zin van artikel 4.1.1, §1, 4°, DABM. Vermits de beslissing van de Vlaamse regering van 24 januari 2014 niet genomen is in overeenstemming met de MER-regelgeving, is ook het bestreden gewestelijk RUP,

dat op de beslissing van de Vlaamse regering van 24 januari 2014 is gesteund, onwettig.

Beoordeling

5.1. Het ingeroepen artikel 4.2.1, eerste lid, DABM bepaalt dat het hoofdstuk II ‘Milieueffect-rapportage over plannen en programma’s’ van toepassing is “op ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project”.

5.2. Uit de voormelde bepaling van het DABM volgt dat de ingeroepen bepalingen over milieueffectrapportage over plannen en programma’s slechts gelden voor een plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.

5.3. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft er in het arrest van 25 juni 2020 in de zaak C-24/19 aan herinnerd dat, wat de vraag betreft of handelingen het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, “het begrip ‘plannen en programma’s’ betrekking heeft op elke handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben”.

Uit datzelfde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat doelstellingen die slechts een indicatieve waarde hebben, en geen reglementaire waarde, niet het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten.

5.4. De toelichtingsnota bij het bestreden gewestelijk RUP vermeldt aangaande de betrokken signaalgebieden:

“De beleidsbeslissing voor signaalgebied Benedenvliet-IJselaar geeft volgende elementen aan ter situering:

- Betrokken waterlopen: Benedenvliet/Grote Struisbeek (Cat. 2) en Kleine Struisbeek (Cat. 2)

- Huidige planologische bestemming: industriegebied (noordelijk deel) en zone voor ambachtelijke bedrijven en kmo's (zuidelijk deel), beide grotendeels met een overdruk als zone voor lijnvormige infrastructuur (KB 03.10.79, wijziging met BVR 28.10.1998). Voor het gedeelte op grondgebied Antwerpen dat niet onder de overdruk voor lijnvormige infrastructuur gelegen is, is het BPA nr.31- nijverheidszone II van toepassing. Hierin wordt de bestemming industriegebied overgenomen.

- Lopende initiatieven/beleidsintenties: Ten westen van de Dijkstraat/Kleine Doornstraat ligt op de grens van Wilrijk en Aartselaar het recyclagepark van de gemeente Aartselaar. Dit werd met een tijdelijke (5 jaar) vergunning geregulariseerd in 2007, IGEAN (de uitbater) heeft een projectvergadering gevraagd voor een permanente vergunning. Op de projectvergadering werd geoordeeld dat het recyclagepark opnieuw voor 5 jaar vergund kan worden. Dwars door het gebied loopt een reservatiestrook voor een leidingenstraat. De functionaliteit van deze leidingenstraat wordt onderzocht door Ruimte Vlaanderen.

- Globale beschrijving: Het gebied is grotendeels in gebruik als weiland, met lokaal enkele bosjes. In het midden is een research & development center gelegen en een recyclagepark, beide gelegen langs weerszijde van de Dijkstraat. De Boomsesteenweg (A12) is de westelijke grens, de oostelijke begrenzing wordt bepaald door de bestemming industriegebied. Zowel ten noorden als ten zuiden is er industriële ontwikkeling. De Benedenvliet/Grote Struisbeek doorkruist het signaalgebied, de Kleine Struisbeek mondt halverwege uit in de Benedenvliet/Grote Struisbeek.

Als conclusie geeft de beslissing volgende elementen aan:

- Een nieuwe functionele invulling van het gebied wordt gerealiseerd via de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor het hele signaalgebied.

- Er is geen consensus over het eventuele behoud van de bestaande bebouwing en het recyclagepark binnen het signaalgebied. Hierover zal verder onderzoek – in overleg met de gemeente - gevoerd moeten worden in de loop van het planningsproces. Afstemming met lopende projecten is noodzakelijk.

- In afwachting van de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan moet elke ontwikkeling van het gehele gebied in overeenstemming zijn met het algemene beoordelingskader van de omzendbrief.

- De Vlaamse Regering beslist de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening te gelasten om een beleidsoptie voor te leggen aan de Vlaamse Regering in functie van de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, rekening houdende met de conclusie van de ontwerp-startbeslissing.

[figuur]

De beleidsbeslissing voor signaalgebied Kleine Struisbeek geeft volgende elementen aan ter situering:

- Betrokken waterlopen: Kleine Struisbeek (Cat. 2)

- Huidige planologische bestemming: ambachtelijke bedrijven en kmo's
- Lopende initiatieven/beleidsintenties: Begin 2012 werd onder coördinatie van het bekkensecretariaat en in samenwerking met de provincie Antwerpen en VMM een plan van aanpak opgemaakt voor de beheersing van de wateroverlast. Eén van de te realiseren ingrepen betrof de aanleg van een overstromingsgebied in dit signaalgebied door de provincie. Gezien slechts een deel van het signaalgebied als effectief overstromingsgevoelig staat ingekleurd en het overige deel topografisch hoger gelegen is, zou een zeer grote gronduitgraving nodig zijn voor de aanleg van het overstromingsgebied. De kosten hiervan wegen niet op tegen de baten, waardoor de extra waterberging beter elders in het stroomgebied gezocht wordt. De effectief overstromingsgevoelige zone wordt wel behouden en mogelijk versterkt, overeenkomstig de conclusie van de startbeslissing.
- Globale beschrijving: Het signaalgebied bevindt zich in een onbebouwde zone, ten noorden van een verkaveling met bedrijven. Het is in gebruik als weiland. Het grenst aan de Kleine Struisbeek (2de categorie). Het noordelijk deel grenst aan het meest stroomafwaartse segment van de Kleine Struisbeek dat nog in open bedding ligt, het westelijk deel grenst aan het ingekokerde deel van de Kleine Struisbeek, een koker die onder de Kleine Doornstraat ligt en die naar de Grote Struisbeek leidt (monding in het signaalgebied Benedenvliet-IJsselaar).

[figuur]

Als conclusie geeft de startbeslissing volgende elementen aan:

- De Vlaamse Regering gaf de gouverneur de opdracht om verder overleg te voeren, met het oog op het aanduiden van een initiatiefnemer voor het vervolgtraject. Er is overleg lopende tussen de provincie Antwerpen en Atlas Copco (eigenaar signaalgebied) over de invulling van het gebied. De laatste stand van zaken (25/04/2016) is dat in het noordelijk deel de nodige inrichtingswerken zullen plaatsvinden in functie van waterberging en in het zuidelijk deel het bedrijf verder kan uitbreiden in de hoger gelegen delen. De provincie Antwerpen heeft de nodige berekeningen uitgevoerd om een scheidingslijn tussen beide delen te bepalen. Om de overstromingsgevoelige zone ten zuidwesten van de bouwlijn te compenseren, zal het stuk ten noordoosten verder afgegraven worden. Dit ontwikkelingsperspectief kan gerealiseerd worden via een bouwvergunning. In functie van het onderhoud heeft de provincie Antwerpen ook de overdracht van de gronden gevraagd. De Vlaamse Regering neemt kennis van dit initiatief en beslist om het ontwikkelingsperspectief van de startbeslissing te wijzigen zoals hoger aangegeven.

[figuur]

De vaststelling van signaalgebieden vormt slechts een inventarisatie van de gebieden met een bepaalde overstromingsproblematiek en geeft aan waar verdere initiatieven wellicht aangewezen zijn. De van kracht zijnde bestemmingsplannen binnen het als signaalgebied geïnventariseerd gebied blijven immers onverminderd van kracht totdat er een formeel planningsproces wordt opgestart voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat de bestemmingen wijzigt.”

5.5. Hieruit blijkt dat de beslissing van de Vlaamse regering van 24 januari 2014 over de signaalgebieden een beslissing zonder verordenend karakter betreft die niet “het kader voor de toekenning van een vergunning voor een project” vormt. Het betreft geen “plan of programma” waarvoor een plan-MER moet worden opgemaakt.

5.6. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoekers voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 4.1.1, § 1, 7°, DABM, artikel 4.1.4, § 1, DABM, artikel 4.1.7 DABM, artikel 4.2.3, § 2, DABM, artikel 4.2.8, §§ 1-6, DABM en artikel 4.2.10, § 2, DABM, alsook van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), artikel 2.1.2, § 3, VCRO en artikel 2.2.9, § 2, VCRO, en van het materiële motiverings-, vertrouwens-, rechtszekerheids-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij menen dat geen toereikend alternatievenonderzoek in het plan-MER werd gevoerd. Er wordt geen afdoende motivering in het plan-MER gegeven om geen alternatief te overwegen ten aanzien van verzoekers' percelen. Nochtans blijft een ontwikkeling van hun percelen, waarbij ook het waterbergend vermogen ervan wordt behouden, mogelijk. Dit alternatief werd niet onderzocht. Verzoekers betogen dat in principe ook het nulalternatief had moeten besproken worden. Het bestreden gewestelijk RUP heeft tot gevolg dat de realisatie van de bestaande KMO-bestemming niet langer mogelijk is. De met het bestreden gewestelijk RUP doorgevoerde bestemmingswijziging is volledig gebaseerd op de aanduiding als signaalgebied.

Beoordeling

7.1. Verzoekers zetten niet uiteen op welke wijze artikel 4.1.4, § 1, DABM, artikel 4.2.3, § 2, DABM, artikel 4.2.10, § 2, DABM, geschonden zijn. Hetzelfde geldt voor de ingeroepen schending van de artikelen 1.1.4 en 2.1.2, § 3, VCRO. Ten aanzien van de ingeroepen schending van artikel 2.2.9, § 2, VCRO, moet worden vastgesteld dat de toepasselijke versie van artikel 2.2.9 VCRO geen § 2 bevat. Ten slotte blijkt onvoldoende duidelijk op welke wijze het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zouden geschonden zijn.

Het middel is dan ook onontvankelijk in zoverre de schending wordt aangevoerd van de voormelde rechtsregels.

7.2. Artikel 4.1.1, § 1, 7°, DABM omschrijft “milieueffectrapport over een plan of programma” als:

“een openbaar document waarin, van een voorgenomen plan of programma en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor mens en milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden, hierna plan-MER te noemen”.

Artikel 4.2.8, § 1bis, DABM bepaalt:

“Het plan-MER moet ten minste de volgende gegevens bevatten:
[...]

6° een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte redelijke alternatieven op, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de mobiliteit, en de samenhang tussen de vermelde factoren. De beschrijving van de milieueffecten omvat de directe en, in voorkomend geval, de indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische effecten, permanent en tijdelijk, positief en negatief, op korte, middellange en lange termijn van het plan of programma. De aanzienlijke milieueffecten worden onder meer beoordeeld

in het licht van de milieukwaliteitsnormen die zijn vastgesteld conform hoofdstuk II van titel II van dit decreet;
[...]

8° een schets met opgave van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de evaluatie is doorgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die ondervonden zijn bij het verzamelen van de vereiste gegevens, zoals technische tekortkomingen of gebrek aan kennis; [...]"

7.3. Zoals verzoekers zelf aanhalen, moet bij het bepalen van de “redelijke” alternatieven in eerste instantie gekeken worden naar de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het plan in opmaak.

7.4. De doelstellingen van het bestreden gewestelijk RUP worden in de toelichtingsnota ervan als volgt omschreven:

“Doelstellingen van het plan zijn:

- het vrijwaren van de open ruimte in de vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek en de Edegemse Beek voor de structuurbepalende openruimtefuncties landbouw, natuur, bos en waterberging;
- het vrijwaren van een overstromingsgevoelig natuurlijk valleisysteem van verdere verharding en bebouwing en het bepalen van de ontwikkelingsmogelijkheden voor bestaande bebouwing in deze vallei.
- het behouden en versterken van de vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek en de Edegemse Beek als groenblauwe openruimteverbinding door de Antwerpse zuidrand.”

7.5. Uit de toelichtingsnota blijkt dat verzoekers’ percelen gelegen zijn in een, volgens de ‘overstromingsgevaarkaart’, overstroombaar gebied. Verzoekers beperken zich ertoe te stellen dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen een “kleine kans te overstromen” en een “middelgrote kans” daartoe. Dat onderscheid doet evenwel geen afbreuk aan de ligging van verzoekers’ percelen in overstroombaar gebied. Verder blijkt dat verzoekers’ percelen gelegen zijn in de vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek, en dat zij onbebouwd zijn.

7.6. Rekening houdend met de doelstelling van het bestreden gewestelijk RUP om de open ruimte in de vallei van de Benedenvliet/Grote Struisbeek te vrijwaren en om het overstromingsgevoelig natuurlijk valleisysteem

van verdere verharding en bebouwing te vrijwaren, en gezien het gestelde onder het vorige randnummer, valt het redelijkerwijs te verantwoorden dat geen planalternatief wordt voorgesteld ten aanzien van verzoekers' percelen.

7.7. Gelet op het voorgaande, volstaat de vermelding in het plan-MER dat er “[v]oor het vrijwaren van de vallei van de Edegemse beek en de Benedenvliet/Grote Struisbeek [...] geen locatiealternatieven [zijn]” als motivering.

7.8. Verzoekers' standpunt dat het nulalternatief hoe dan ook moet onderzocht worden, kan vooreerst geen bijval vinden, nu een onderzoek van dat alternatief niet vereist is indien het geen redelijke optie is om de vooropgestelde beleidsdoelstelling te bereiken. Verder vermeldt het plan-MER de effecten te hebben onderzocht in geval van een verderzetting van de bestaande situatie en van een realisatie van de huidige juridische bestemming:

“Voor voorliggend plan worden twee referentiesituaties gehanteerd: referentiesituatie 1 waarin het huidig gebruik verdergezet wordt (de bestaande situatie), en referentiesituatie 2 waarin de huidige juridische bestemming gerealiseerd wordt. Deze laatste referentiesituatie is enkel relevant voor zones waar de planologische situatie (industrie, kmo-zone, zone voor openbaar nut en agrarisch gebied) afwijkt van de feitelijke situatie (agrarisch gebruik, natuurgebied). [...]”

Verzoekers gaan op die vermelding niet in en tonen niet aan dat het onderzoek van de referentiesituaties niet zou volstaan.

7.9. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. Verzoekers voeren in een derde middel de schending aan van artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de

Fundamentele Vrijheden, alsook van het zorgvuldigheids-, gelijkheids-, rechtszekerheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betogen dat het bestreden gewestelijk RUP een onverantwoorde en onevenredige eigendomsbeperking oplegt ten aanzien van hun percelen. Ten gevolge van die eigendomsbeperking dalen hun percelen aanzienlijk in waarde, en worden de ontwikkelingsmogelijkheden ervan op een zeer verregaande wijze geraakt. Voor dergelijke verregaande eigendomsbeperkingen erkent de rechtspraak een vergoedingsplicht, waarbij gesteld wordt dat er kan worden gesproken van een quasi-onteigening. Bestaat er daarenboven een onevenredige verhouding tussen de schade van het individu en het belang van de gemeenschap, dan dient het individu te worden vergoed voor het extra offer dat hij brengt ten behoeve van de gemeenschap. Verzoekers stellen dat de plannende overheid middels het bestreden gewestelijk RUP de afwatering en mogelijke effecten van de omliggende bedrijvenszones afwentelt op onder meer hun percelen. Daardoor is het evenredigheidsverband tussen, enerzijds, de schade aan verzoekers' eigendomsrecht en, anderzijds, het belang van de gemeenschap, totaal uit evenwicht en moeten verzoekers een zwaar offer brengen. Verzoekers wijzen erop dat zij in hun bezwaarschrift het bestaan van alternatieven hebben aangereikt. Zij geven ook aan dat het overstromingsrisico op hun percelen zeer beperkt is.

8.2. In hun memorie van wederantwoord verduidelijken verzoekers, als reactie op de exceptie van onbevoegdheid in de memorie van antwoord van de verwerende partij om reden dat de Raad van State niet bevoegd is om over verzoekers' vraag tot vergoeding wegens de waardevermindering van hun percelen te oordelen, dat het middel gebaseerd is op de vaststelling dat de lasten ingevolge het bouwverbod niet evenredig verdeeld zijn.

Beoordeling

9.1. De verwerende partij wijst naar het volgende, in het bestreden besluit weergegeven antwoord op een inhoudelijk gelijkaardig bezwaar van verzoekers:

“Ook eigenaars van de percelen afdeling 44 sectie D, 470k, 474b en 473 dienen bezwaar in tegen de bestemmingswijziging en beweren dat de herbestemming voor hun percelen een quasi-onteigening is doordat het ruimtelijk uitvoeringsplan een volledig bouwverbod installeert ten opzichte van de huidige gewestplanbestemmingen. Ook deze eigenaars stellen dat het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geen bouwverbod mag instellen op deze percelen indien aangetoond kan worden dat bebouwing mogelijk is met respect voor het waterbergend vermogen. Ze stellen dat de voorgestelde bestemmingswijziging te drastisch is in de realisatie van het beoogde doel om het waterbergend vermogen van de vallei te vrijwaren en werpen op dat op de watertoetskaarten de betrokken percelen slechts aangeduid zijn met een kleine tot middelgrote kans tot overstromen en dat de oppervlaktes binnen deze aanduiding groot genoeg zijn om een ontwikkeling mogelijk te maken, de risico's beperkt zijn en dat daar technieken voorhanden voor zijn.

[...]

De Vlaamse Regering betwist dat de bestemmingswijziging naar gemengd openruimtegebied deze percelen *de facto* waardeloos maakt. De stelling dat de herbestemming leidt tot het onverkoopbaar maken van de betrokken percelen en beschouwd moet worden als een quasi-onteigening en de overheid verplicht tot onteigening zou moeten overgaan om de bestemming te realiseren, is niet correct. Op basis van de rechtspraak daaromtrent kan gesteld worden dat wanneer een ruimtelijk uitvoeringsplan de bestemming wijzigt van een terrein, de grond niet onteigend wordt.

Er wordt weliswaar een erfdienstbaarheid van openbaar nut gevestigd op de grond, waardoor de gebruiksmogelijkheden worden beperkt, doch de eigenaars kunnen geen aanspraak maken op een onteigeningsvergoeding in de zin van artikel 16 van de grondwet.

In de gevallen waarin een planwijziging zou leiden tot het verlies van een bestaande bouwmogelijkheid (*quod non* gezien het reeds bestaande bouwverbod), voorziet het Vlaams Gewest in een vergoedingssysteem, de planschaderegeling. In het algemeen voldoet die regeling aan de vereisten van artikel 1 van het Aanvullend Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (en/of het beginsel van de gelijkheid van de burger voor de openbare lasten). De eigenaars die zouden getroffen worden door een bouwverbod dat uit een ruimtelijk uitvoeringsplan volgt (*quod non* in dit geval), dienen dan ook in beginsel genoeg te nemen met de planschadevergoeding en kunnen niet rechtstreeks beroep doen op voormeld artikel 1 en/of het beginsel van de gelijkheid van de burger voor openbare lasten om een hogere schadevergoeding te verkrijgen.

Het is ook niet zo dat de bestemmingswijziging dermate ingrijpend is dat deze gronden in werkelijkheid volledig waardeloos en onverkoopbaar worden wat enkel het geval kan zijn indien de bestemmingswijziging zodanig is dat ze de eigenaar opzadelt met belangrijke kosten indien hij de nieuwe bestemming zelf zou moeten realiseren en/of de grond zelf zou moeten beheren in afwachting van die realisatie. Gezien de bestemmingswijziging in hoofdzaak gericht is op het behoud van de bestaande onbebouwde toestand van het in hoofdzaak bestaande van nature overstroombaar valleigebied is dat dus geenszins het geval. Het gaat hier

dus in geen geval om een quasi-onteigening. Zowel het Grondwettelijk Hof als het EVRM oordeelden dienaangaande reeds dat, indien er geen sprake is van een volledig verlies van de beschikking over de betrokken goederen, er geen sprake is van een quasi-onteigening. Van quasi-onteigening is derhalve slechts sprake indien de eigenaar definitief het volledige genot van zijn goed heeft verloren, zodat hij het niet meer kan gebruiken of vervreemden. Zoals reeds vermeld worden de gronden met de bestemming natuurgebied of gemengd openruimtegebied geenszins waardeloos of onverkoopbaar. Het is niet om dat er gebruiksbeperkingen gelden dat men definitief het volledige genot van een perceel verliest zodat men dit niet meer kan gebruiken of vervreemden. Eigenaars kunnen deze gronden dus nog steeds aanwenden en gebruiken (bv. landbouw, bos...) en kunnen de percelen nog steeds verkopen. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan doordat dit tegen een lagere prijs zou gebeuren noch door het gegeven dat de bestemming een bouwverbod inhoudt of bestendigt. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen beperkingen oplegt aan het eigendomsrecht, heeft niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden.

Uit de vestiging van een door of krachtens wettelijke bepaling of van een beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang vloeit in beginsel voor de eigenaar van het bezwaarde goed geen recht op vergoeding voort (Cass., 16 maart 1990, Arr.Cass., 1989-1990 nr. 427). Een uitzondering daarop is de wettelijke planschaderegeling maar deze is zoals reeds vermeld in dit concrete geval niet van toepassing.

Om in aanmerking te komen te komen voor een planschadevergoeding in de zin van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dient immers bewezen te worden dat de kwestieuze gronden op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het plan in aanmerking kwamen voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen. Gelet op de geldende gewestplanbestemming 'reservatie- en erfdienstbaarheidsgebied' is dat niet het geval. Dat de grondkleur industrie- of KMO-zone is, doet daar geen afbreuk aan gezien beide voorschriften steeds samen gelezen moeten worden en de aanduiding in overdruk gezien kan worden als bijzondere specificering of zonering binnen het op het gewestplan aangeduide gebied met specifieke (inrichtings)voorschriften die in dit geval het vrijwaren van een bouwvrije strook doorheen het industrie- en KMO-gebied impliceert. Ook zonder de opmaak van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kunnen de eigenaars van deze percelen geen vergunning krijgen voor het bebouwen van deze terreinen, gelet op de geldende bepalingen van het gewestplan.

Het gegeven dat het technisch mogelijk zou zijn om met bepaalde technieken te bouwen in overstromingsgevoelig gebied doet niet ter zake gelet op het bestaande bouwverbod en, ten overvloede, vermits het afbreuk doet aan de beleidsdoelstelling om het onbebouwd karakter en grotendeels van nature overstroombaar valleigebied maximaal te vrijwaren van verdere bebouwing, ophoging of verharding en de natuurverbindende functie van het valleigebied te versterken.

De stelling dat het ruimtelijk uitvoeringsplan zeer nadelige gevolgen zal hebben voor de eigenaars is bovendien niet correct omdat ze uitgaat van de veronderstelling en dus speculeert op de mogelijkheid dat de overheid de

bestaande erfdiensbaarheid zou opheffen en aldus de opmaak van een plan in die zin ‘voordeel’ zou kunnen opleveren. Dit is echter louter speculatief. Het is dus niet omdat het plan geen ‘voordeel’ oplevert dat het per definitie een ‘nadeel’ oplevert. De bestaande situatie blijft in deze ongewijzigd: er is voordeel noch nadeel. Uit niets blijkt dat een beleidsinitiatief dat het bouwvrij karakter zou opheffen aan de orde zou zijn, in tegendeel: gelet op de ruimtelijke uitdagingen inzake klimaatveranderingen en de stijgende risico’s op bv. schade door overstromingen of droogte, zou het van onbehoorlijk bestuur getuigen om overstromingsgevoelige valleien ‘bebouwbaar’ te maken. De betrokken percelen zijn aldus ook van nature behept met beperkte mogelijkheden, gelet op de grotendeels lager gelegen ligging naast een beek binnen het natuurlijk overstromingsgebied van die beek.

De Vlaamse Regering benadrukt dat de herbestemming voor dit gebied verantwoord wordt door het zo maximaal mogelijk vrijwaren van het ruimtelijk-functioneel samenhangende landschappelijke geheel gevormd door de vallei van de Benedenvliet/Grote Struiksbeek en dat het toelaten van bebouwing op de betrokken percelen een onaanvaardbare aantasting en verstoring van deze landschappelijke structuur zou betekenen en bijgevolg ongewenst is.

Het argument dat er in deze omgeving reeds zeer veel open ruimte bebouwd is, kan geenszins een argument zijn om de resterende open ruimte verder aan te snijden. Integendeel, het maximaal vrijwaren van deze resterende openruimteverbinding is net strategisch van belang niet alleen voor het behoud van de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid van de regio maar ook voor het behoud van het vermogen van de onbebouwde open ruimte om diverse regulerende ecosysteemdiensten te leveren in een voor het overige reeds zeer sterk verstedelijkte, verharde en bebouwde omgeving.

Het argument dat (delen van) de percelen afdeling 44 sectie D, 470k, 474b en 473 gecategoriseerd zouden zijn met een kleine of middelgrote kans tot overstromen, doet geen afbreuk aan het gegeven dat deze percelen integraal deel uitmaken van het landschappelijk geheel van de vallei. Het gaat om de licht hellende flanken van de vallei waarvan de meest noordelijke delen een weinig hoger gelegen zijn en daardoor relatief gezien inderdaad een lagere overstromingskans hebben dan de lager gelegen delen van deze percelen (het hoogste punt ligt op ca. 9,6 m TAW (Tweede Algemene Waterpassing) het laagste punt op ca 7,2 m TAW). De categorisering in de klassen lage, middelgrote en grote overstromingskans is een frequentieverdeling van een bij uitstek continu gegeven (met name een geleidelijke helling) waarbij de categorisering slechts een statistische methode is om de mate van overstromingsgevoeligheid van overstromingsgevoelige percelen weer te geven. Het blijft dus gaan om percelen met overstromingskans. Het is de beleidskeuze van de Vlaamse Regering om het valleigebied op deze locatie zo maximaal mogelijk te blijven vrijwaren van bebouwing en alle percelen die deel uitmaken van deze valleistructuur en effectief of potentieel overstromingsgevoelig zijn van bebouwing te vrijwaren: zowel de percelen met een grote als de percelen met een middelgrote en kleine kans. Concreet kan gesteld worden dat perceel 473 op de recentste watertoetskaarten volledig aangeduid is als effectief overstromingsgevoelig, perceel 474 voor

ca. 90% is aangeduid als effectief overstromingsgevoelig (ca. 1,5 ha van de 1,7 ha) en perceel 470k voor ca. 20% is aangeduid als effectief overstromingsgevoelig (ca. 0,1 ha van de 0,5 ha). In totaal is dus ca. 2 ha van de 2,7 ha effectief overstromingsgevoelig en is slechts een klein resterend driehoekig deeltje niet als effectief overstromingsgevoelig aangeduid.”

9.2. Nu verzoekers bij de uiteenzetting van hun middel in hun verzoekschrift volledig voorbijgaan aan voormeld uitvoerig antwoord van de plannende overheid op hun kritiek, tonen zij de onwettigheid van het bestreden gewestelijk RUP niet aan.

9.3. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een zesde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien november tweeduizend drieëntwintig, 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