

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 210.479 van 18 januari 2011  
in de zaak A. 188.780/X-13.826.**

- In zake :
1. de gemeente BEVEREN, voor wie krachtens art. 194 van het gemeentedecreet optreedt, Marina APERS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Matthias Storme  
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL  
Verenigingsstraat 28  
bij wie woonplaats wordt gekozen
  2. de provincie OOST-VLAANDEREN, voor wie krachtens art. 187 van het Provinciedecreet optreedt, Ferdinand de BONDT  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Igor Rogiers  
kantoor houdend te 9270 KALKEN  
Kalkendorp 17A  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Paul Aerts  
kantoor houdend te 9000 GENT  
Coupure 5  
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

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

## *I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 30 juni 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 11 april 2008 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Intergetijdengebied Noordelijk gedeelte Prosperpolder”.

## *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.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 13 januari 2009. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben 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 10 december 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Storme, die verschijnt voor de eerste verzoekende partij, en die eveneens, loco advocaat Igor Rogiers, verschijnt voor de tweede verzoekende partij, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Sven Vernailen, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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. De Hertogin Hedwigepolder is ongeveer 325 ha groot waarvan 25 ha zich op Belgisch grondgebied, meer bepaald de gemeente Beveren, en het overige deel op Nederlands grondgebied bevindt.

3.2. In 2001 stelt de Technische Scheldecommissie de Nederlands-Vlaamse “Lange Termijnvisie voor het Schelde-estuarium” vast inzake de veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid ervan tot 2030.

De “Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium” bevat daartoe maatregelen en projecten op korte en middellange termijn. De ontwikkeling van een intergetijdengebied in de Hertogin Hedwigepolder en het noordelijk gedeelte van de Prosperpolder wordt als uitvoeringsproject voorop gezet:

“Ontwikkelen van intergetijdengebied in de Hertogin Hedwigepolder en het noordelijk gedeelte van Prosperpolder (440 ha). Deze maatregel voorziet in een uitbreiding van het bestaande natuurgebied ‘het verdronken land van Saeftinge’, waardoor een aaneengesloten ‘Groot Saeftinge’ zal ontstaan, dat eveneens een bijdrage tot de veiligheid tegen overstromen levert door dissipatie van de vloedgolf. Dit gebied is gelegen in het brakke gedeelte van het estuarium en krijgt daardoor een grote ecologische waarde. Het gebied ligt op de Belgisch-Nederlandse grens met 295 ha op Nederlands grondgebied en 145 ha op Belgisch grondgebied. Inrichtingseisen die voortvloeien uit het ‘Raamplan Natuur’ zullen daarbij als uitgangspunt worden meegenomen”.

De Vlaamse en Nederlandse regeringen stellen in het Memorandum van Vlissingen van 11 maart 2005 de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium vast.

3.3. Op 17 december 2004 beslist de Vlaamse regering de pijler “natuurlijkheid” van de Ontwikkelingsschets 2010 mee onder te brengen in het – na de overstromingen van 1976 in Ruisbroek opgemaakte en in hooforde als kader van de realisatie van de veiligheidsprojecten opgevatte - Sigmaplan en die actualisatie op te vatten als een plan-MER.

De Cel MER keurt op 27 juni 2005 de milieueffectrapportage voor de actualisatie van het Sigmaplan goed.

De Vlaamse regering keurt op 22 juli 2005 het geactualiseerde Sigmaplan goed. Deze beslissing wordt aangevuld met de beslissing van de Vlaamse regering van 28 april 2006 betreffende de Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium en het geactualiseerd Sigmaplan ter beheersing van het Zeescheldebekken voor het onderdeel Rupel, Zenne, Dijle en Nete's. Het “Meest Wenselijke Alternatief”, bestaande uit een optimale combinatie van dijkverhoging en de aanleg van gecontroleerde overstromingsgebieden (GOG's) en gecontroleerd gereduceerde getijgebieden (GGG's), waaronder het ontpolderingsproject Hedwigepolder – Noordelijk deel Prosperpolder is begrepen, wordt bekrachtigd als “uitgangspunt voor de concretisering en verdere uitwerking van het geactualiseerd Sigmaplan, als uitgangspunt voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, en als werkingsgebied voor de inzet van flankerende maatregelen voor landbouw en plattelandsrecreatie”.

Op 21 december 2005 sluiten het Vlaamse Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden het Verdrag betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium. Artikel 3.2.b bepaalt dat met het grensoverschrijdende project tot het ontwikkelen van een intergetijdengebied met een omvang van minimaal 440 ha in de Hertogin Hedwigepolder en het noordelijk gedeelte van de Prosperpolder ten laatste in 2007 van start zal worden gegaan.

Bij Vlaams decreet van 9 maart 2007 wordt ingestemd met het verdrag. Bij besluit van 18 juli 2008 van de Vlaamse regering wordt het verdrag geratificeerd. Eén en ander wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 september 2008.

3.4. Op 12 december 2006 wordt het voorontwerp van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ( hierna GRUP) “Intergetijdengebied noordelijk gedeelte Prosperpolder” voorgelegd aan de plenaire vergadering. De Vlaamse regering stelt op 20 april 2007 het ontwerp GRUP “Intergetijdengebied noordelijk gedeelte Prosperpolder” voorlopig vast.

Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek van 1 juni tot en met 30 juli 2007 wordt het plan-MER “geactualiseerd Sigmaplan”, de strategische MER “Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium” en het ontwerpproject-MER “ontwikkeling van een intergetijdengebied in Hedwige- en Prosperpolder” ter inzage gelegd.

Vlacoro adviseert op 27 november 2007 het ontwerp GRUP voorwaardelijk gunstig.

De Vlaamse regering verlengt op 14 december 2007 de vervaltermijn voor de definitieve vaststelling van het GRUP met zestig dagen.

De Afdeling Wetgeving van de Raad van State brengt op 20 maart 2008 advies uit.

De Vlaamse regering stelt met het bestreden besluit van 11 april 2008 het GRUP “Intergetijdengebied noordelijk gedeelte Prosperpolder” definitief vast.

Het GRUP moet de realisatie van een intergetijdengebied in de Hedwige- en Prosperpolder en het inrichten ervan als estuariene natuur mogelijk maken. Een substantieel deel van de polder wordt teruggegeven aan de rivier.

Een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van dit laatste besluit wordt bij arrest nr. 187.971 van 17 november 2008 verworpen wegens ontstentenis van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

3.5. De Vlaamse minister machtigt op 25 mei 2007 de tussenkomen partij tot onteigening van het deel van de Hedwigepolder op Belgisch grondgebied. Het annulatieberoep tegen dit onteigeningsbesluit wordt bij arrest nr. 188.392 van 1 december 2008 verworpen wegens onbevoegdheid.

3.6. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 16 april 2008 de stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij mits het naleven van een aantal voorwaarden voor het uitvoeren van werken met het oog op het inrichten van het intergetijdengebied ter hoogte van de Hedwigen Prosperpolder. Eerstgenoemde trekt dit laatste besluit in en verleent een nieuwe voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning op 20 november 2008. Het vergunde ontwerp voorziet in het aanleggen van 3 km nieuwe dijk (op “sigma-hoogte”) landinwaarts, het creëren van een bres in de Scheldedijk ter hoogte van de haven Prosperpolder, het slopen van gebouwen en verwijderen van wegen en dijken, het graven en/of dempen van grachten en rooien van beplantingen en het bouwen van een pompstation.

#### *IV. Onderzoek van de ontvankelijkheid*

##### *Standpunt van de partijen*

4. De verzoekende partijen Marina Apers en Ferdinand De Bondt dienen het vernietigingsberoep in namens respectievelijk de gemeente Beveren en de provincie Oost-Vlaanderen met toepassing van respectievelijk artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 187 van het Provinciedecreet. Zij betogen dat zij inwoner zijn van respectievelijk de gemeente Beveren en de provincie Oost-Vlaanderen, dat zij “voor zover als nodig (...) de zekerheidsstelling wel aan(bieden)” en dat het college van burgemeester en schepenen van de voormelde gemeente en de deputatie van de voormelde provincie “na(laten) in rechte op te treden”.

5. De verwerende partij voert een exceptie van niet-ontvankelijkheid aan. Zij betoogt dat de verzoekende partijen “slechts namens de gemeente/de provincie (kunnen) optreden in zoverre het algemeen belang wordt nagestreefd” en dat het “niet de bedoeling (kan en mag) zijn om via deze procedure de eventuele belangen van verzoekende partijen na te streven”. Zij stelt dat de herbestemming van de gronden binnen het gemeentelijk en provinciaal grondgebied “op zich (...) niet het collectieve belang aan(toont)” wat te dezen

des te meer geldt omdat de gemeente Beveren en de provincie Oost-Vlaanderen “tijdens de procedure van de totstandkoming van het bestreden GRUP een gunstig (voorwaardelijk) advies hebben uitgebracht”. Hun vernietigingsberoep is dan ook in strijd met deze adviezen waaruit moet worden afgeleid dat zij “niet het algemeen belang, maar louter een individueel belang nastreven”. Voorts werpt zij op dat de verzoekende partijen nalaten “het bewijs van zekerheidsstelling voor te leggen”.

6. De verzoekende partijen repliceren dat indien de aangeboden zekerheidsstelling niet volstaat “de exceptie van zekerheidsstelling slechts een opschortend en dus geen fataal karakter heeft” zodat “het debat over de grond van de zaak (zal) moeten worden uitgesteld tot de bijkomende zekerheidsstelling is gedaan”. Voorts stellen zij dat het belang “in hoofde van de gemeente c.q. provincie” moet worden onderzocht, dat “het belang van de gemeente (...) per definitie een gemeentelijk belang (is) en in die zin een collectief belang”, dat “een gemeente belang heeft bij alle handelingen die de ruimtelijke ordening van haar grondgebied aanbelangen (...) zelfs wanneer ze niet alle machten waarover ze beschikt zou hebben uitgeput om zich tegen deze handeling te verzetten” en dat dit ook geldt voor de provincie. Zij doen nog gelden dat “een kleine 200 hectaren grond wordt ombestemd tot natuurgebied op hun respectievelijke grondgebied” en dat hun “individuele belangen (...) niet beoogd (worden)”.

7. De tussenkomenende partij werpt op dat “de verzoekende partijen (...) het vereiste belang (ontberen)”. Zij betwist “dat aan de voorwaarden van art. 194 Gemeentedecreet en art. 187 Provinciedecreet zou voldaan zijn”. Zij stelt dat er “geen sprake van nalatigheid” van de gemeente en de provincie is nu “beiden (...) tijdens de totstandkoming van het bestreden GRUP een gunstig (voorwaardelijk) advies (hebben) uitgebracht” waarin zij zodoende hun collectief belang “reeds tot uiting (hebben) gebracht”. De tussenkomenende partij leidt daaruit af dat “de verzoekende partijen (...) bezwaarlijk (kunnen) voorhouden dat zij zouden handelen vanuit het collectief belang nu hun visie manifest klemmt met de visie van de gemeente (..) en de provincie (...)”. Voorts stelt zij dat de “gemeente en de provincie gewoonweg geen belang” hebben omdat “de opmaak van

beleidsbeslissingen inzake ruimtelijke planning op gewestelijk niveau behoort” en niet tot hun bevoegdheid. “Toepassing maken van art. 194 van het gemeentedecreet respectievelijk artikel 187 van het provinciedecreet gaat voorbij aan, en staat haaks op de democratische legitimiteit van de democratisch verkozen organen van de gemeente en van de provincie en strijdt derhalve met de fundamenteel democratische grondvesten van onze rechts(s)taat”. Zij stelt nog dat de verzoekende partijen “geen enkele garantie (geven) dat zij deze voorwaarde (van zekerheidsstelling) hebben vervuld” nu “een loutere verwijzing naar deze verplichting en een belofte (...) niet als voldoende zekerheid (kunnen) worden beschouwd”.

### *Beoordeling*

8. Een inwoner vermag op grond van het bepaalde in artikel 194 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 of in artikel 187 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, mits het aanbod onder zekerheidsstelling om persoonlijk de kosten van het geding te dragen en in te staan voor de veroordeling tot boete wegens tergend en roekeloos geding die kan worden uitgesproken, in rechte op te treden namens zijn gemeente, wanneer het college van burgemeester en schepenen niet in rechte optreedt, of namens zijn provincie wanneer de deputatie niet in rechte optreedt.

Gelet op het voorschrift opgenomen in artikel 19, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is een belang vereist. Vermits wordt opgetreden namens de gemeente en namens de provincie moet dit uiteraard een belang in hoofde van de gemeente en van de provincie zijn.

De ratio legis van de betrokken regelingen bestaat er in aan de inwoners de mogelijkheid te geven namens de gemeente of de provincie in rechte op te treden, wanneer de gemeente of de provincie zelf nalaat dit te doen. Dit impliceert dat het belang in hoofde van de gemeente of de provincie moet worden beoordeeld, abstractie makend van de concrete houding die de gemeente of de provincie heeft aangenomen bij het tot stand komen van de beslissing waarop het door de inwoner namens de gemeente of de provincie ingeleide rechtsgeding



betrekking heeft. Er anders over oordelen zou deze door de wet geboden mogelijkheden grotendeels zinloos maken.

9. De verzoekende partijen bevestigen dat zij slechts op ontvankelijke wijze kunnen optreden, op voorwaarde dat de gemeente Beveren en de provincie Oost-Vlaanderen beschikken over het rechtens vereiste belang bij het beroep.

10. De bestreden beslissing heeft betrekking op percelen gelegen in de gemeente Beveren en in de provincie Oost-Vlaanderen. Als dusdanig heeft die beslissing betrekking op de ruimtelijke ordening van het grondgebied van de gemeente Beveren en van de provincie Oost-Vlaanderen, en kunnen die gemeente en provincie gehinderd worden in hun respectieve stedenbouwkundig beleid. Zij zijn uit territoriaal oogpunt uiteraard bevoegd om het beleid ter zake van de ruimtelijke ordening van de gemeente Beveren respectievelijk van de provincie Oost-Vlaanderen te voeren. Het verweer van de verwerende en de tussenkomen de partij dat de vertegenwoordigers van de verzoekende partijen, die niet in eigen naam voor een persoonlijk belang in rechte optreden, ook een persoonlijk belang zouden hebben of dat de voormelde gemeente en provincie bij de totstandkoming van het bestreden besluit een voorwaardelijk gunstig advies hebben uitgebracht of dat zij niet bevoegd zijn voor het opstellen van “planning op gewestelijk niveau”, doet aan die vaststelling niets af.

11. Uit de vaststelling dat de gemeente Beveren en de provincie Oost-Vlaanderen een voorwaardelijk gunstig advies hebben uitgebracht bij de opmaak van het bestreden plan, kan niet worden afgeleid dat laatstgenoemden in rechte zijn opgetreden zoals bedoeld in artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 187 van het Provinciedecreet. Met het “in rechte optreden” in de zin van die bepalingen wordt immers bedoeld het aanspannen van een rechtszaak wat de betrokken gemeente en provincie niet hebben gedaan naar aanleiding van het bestreden besluit.

12. Er ligt geen auditorsverslag of aanvullend verslag voor dat zou kunnen doen besluiten dat het beroep kennelijk onrechtmatig is, noch blijkt het nodig een deskundige aan te stellen of getuigen te horen zodat, te dezen de zekerheidstelling kan worden beperkt tot de betaling van het in artikel 30, § 5, 2° en § 7 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, samengelezen met artikel 66, 1° en artikel 68, derde lid van het algemeen procedurereglement bepaalde in debet begrote recht, m.n. 175 euro per verzoekende partij.

Gelet op de vereiste in artikel 194 van het Gemeentedecreet en artikel 187 van het Provinciedecreet, van het aanbod onder zekerheidstelling om persoonlijk de kosten van het geding te dragen volstaat een persoonlijke zekerheidstelling en is een of andere zakelijke zekerheidstelling niet vereist. De verklaring in het verzoekschrift en in de memorie van wederantwoord van de verzoekende partijen dat zij de rechtens vereiste zekerheidstelling aanbieden voldoet dan ook aan de voormelde bepalingen van beide decreten. Dit geldt des te meer nu de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord stellen dat zij een bijkomende zekerheidstelling willen aanbieden indien de aangeboden persoonlijke zekerheidstelling niet had volstaan.

De excepties worden verworpen.

#### *V. Bespreking van de middelen*

##### *Eerste middel*

##### *Standpunt van de verzoekende partijen*

13. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 3.2 en 4.1 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van plannen en programma's en van Titel IV, Hoofdstukken I en II van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

De verzoekende partijen voeren aan dat het plan MER-plichtig is omdat het werken mogelijk maakt die ingevolge de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de MER-beoordeling van bepaalde

openbare en particuliere projecten, project-MER-plichtig zijn en die bovendien effecten kunnen hebben op in het projectgebied liggende SBZ-gebieden. Het plan-MER “geactualiseerd Sigmaplan” kan niet dienen als plan-MER voor het bestreden GRUP. Het geactualiseerd Sigmaplan is immers uitgegaan van veiligheidsoverwegingen teneinde “plannen en vergunningen voor te bereiden die werken moeten mogelijk maken om overstromingsrampen te voorkomen”, terwijl het bestreden GRUP uitsluitend een natuurproject moet mogelijk maken, “meer in het bijzonder het grensoverschrijdend natuurproject voorzien in art. 3.2.b van het Verdrag van Middelburg van 21 december 2005”.

### *Bespreking*

14. Artikel 3.2 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s (hierna: SEA-richtlijn) luidt als volgt :

“Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma’s

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG”.

Artikel 13.1 SEA-richtlijn luidt als volgt :

“De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om vóór 21 juli 2004 aan deze richtlijn te voldoen. De lidstaten stellen de Commissie onverwijld in kennis van de genomen maatregelen”.

Overeenkomstig artikel 13 SEA-richtlijn diende deze richtlijn aldus uiterlijk op 21 juli 2004 in de interne rechtsorde te zijn omgezet.

Door middel van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: D.A.B.M.), zoals gewijzigd bij decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995

houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage, werd de SEA-richtlijn gedeeltelijk omgezet in de Belgische interne rechtsorde.

Artikel 4.2.1 D.A.B.M. luidt als volgt :

“Voorgenomen plannen en programma’s worden, alvorens ze kunnen worden goedgekeurd, aan een milieueffectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk”.

Artikel 4.2.2., §§ 1 tot 3 D.A.B.M. luidt als volgt :

“§ 1. De Vlaamse regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, de plannen en programma’s aan die worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage.

§ 2. De Vlaamse regering beslist geval per geval en aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage I, of andere plannen en programma’s dan die vermeld in §§ 1 en 3 al dan niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffect-rapportage omdat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

§ 3. De Vlaamse regering wijst de plannen en programma’s aan die niet worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage omdat de desbetreffende besluitvormingsprocedure de in artikel 4.1.4, § 2, opgesomde essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage heeft”.

Er werd geen uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering met betrekking tot het toepassingsgebied van de plannen en programma’s die in de Vlaamse regelgeving in aanmerking kunnen komen voor de uitvoering van de plan-milieueffectenrapportage (hierna: plan-MER) uitgevaardigd, zodat ten tijde van het bestreden besluit, de omzetting van de SEA-richtlijn op onvolledige wijze was gebeurd en de relevante bepalingen van het D.A.B.M. aldus nog niet operationeel waren.

15. Nu blijkt dat de SEA-richtlijn op onvolledige wijze in het interne recht was omgezet, dient vooreerst nagegaan te worden of de verzoekende partijen wel degelijk de schending van de artikelen 3.2 en 3.4 van de SEA-richtlijn voor de Raad van State kunnen invoeren. Bijgevolg dient te worden onderzocht of de artikelen 3.2 en 3.4 van de SEA-richtlijn al dan niet directe werking hebben in de Belgische interne rechtsorde.

In beginsel hebben richtlijnen geen directe werking. Een richtlijn heeft wel directe werking in de Belgische rechtsorde wanneer de omzettingstermijn voor de betrokken richtlijn is verstreken en indien zij duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen bevat die geen verdere substantiële interne uitvoeringsmaatregel door communautaire of nationale overheden behoeven om het gewild effect op nuttige wijze te bereiken.

Er bestaat geen betwisting over dat de omzettingstermijn voor de SEA-richtlijn ten tijde van het bestreden besluit was verstreken.

16. De plicht die artikel 3.2 van de SEA-richtlijn aan de lidstaten oplegt om plannen die aanleiding geven tot MER-plichtige projecten ook zelf te onderwerpen aan een milieubeoordeling, is wel voldoende duidelijk en nauwkeurig om te kunnen aannemen dat deze bepaling directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde.

17. Overeenkomstig artikel 3.2, a) van de SEA-richtlijn dient voor plannen en programma's die worden voorbereid voor een aantal sectoren, zoals in casu industrie en ruimtelijke ordening, en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de Richtlijn 85/337/EG genoemde projecten, een plan-MER te worden opgemaakt.

De richtlijn 85/337/EG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten werd omgezet bij besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage.

De rubriek 10 h van de bijlage II bij het voornoemde besluit duidt "werken inzake kanalisering, met inbegrip van de vergroting of verdieping van de vaargeul, en ter beperking van overstromingen, met inbegrip van de aanleg van sluisen, stuwen, dijken, overstromingsgebieden en wachtbekkens, die gelegen zijn in of een aanzienlijke invloed kunnen hebben op een bijzonder beschermd gebied" aan als project-MER-plichtig.

18. Het bestreden project overlapt gedeeltelijk met de volgende bijzonder beschermde gebieden: op het gewestplan vastgestelde natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, het Vogelrichtlijngebied “Schorren en polders van de Benedenschelde”, het Habitatrichtlijngebied “Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent”, het VEN-gebied “De Slikken en schorren langsheen de Schelde”, het beschermde landschap “Slikken en Schorren van Ouden Doel” en het beschermd natuureservaat “Schor van Ouden Doel”.

Het bestreden plan is derhalve MER-plichtig.

19. De verzoekende partijen betwisten dat het plan-MER Sigmaplan kan dienen als plan-MER bij het bestreden GRUP “Intergetijdengebied Noordelijk gedeelte Prosperpolder”.

20. Artikel 4.1.6., §1 D.A.B.M. luidt als volgt:

“Als meerdere rapportages moeten worden uitgevoerd, hetzij krachtens deze titel, hetzij krachtens deze titel en andere gewestelijke en/of federale regelgeving, neemt de administratie op eigen initiatief of op verzoek van de initiatiefnemer(s) een beslissing over de mogelijkheid tot afstemming of integratie van de verschillende rapporten en voorzover mogelijk van de verschillende rapportages. Er wordt in ieder geval naar gestreefd dat de verschillende rapportages zoveel mogelijk gelijktijdig worden uitgevoerd.

De administratie neemt een beslissing over de wenselijkheid van de afstemming of integratie uiterlijk bij haar beslissing over de inhoud van het rapport, bedoeld in artikel 4.2.8, § 6, 4.3.5, § 1, en 4.5.3, § 1.

De administratie en de initiatiefnemer(s) plegen hierover vooraf overleg”.

21. Op grond van deze bepaling was het mogelijk om een plan-MER voor een plan bevattende diverse planonderdelen, gevormd door individuele projecten, te gebruiken voor de ruimtelijke ordeningsinstrumenten die nog nodig zijn voor de realisatie van die verschillende projecten. In haar goedkeuringsbesluit over het plan-MER voor het geactualiseerd Sigmaplan van 27 juni 2005 heeft de Cel MER gesteld dat “dit rapport (...) ook (kan) worden gebruikt om de natuur- en milieuaspecten een volwaardige plaats te geven in de ruimtelijke ordeningsinstrumenten (bijv. RUP’s) die, na de definitieve keuze op

strategieniveau, mogelijks nog nodig zijn voor de realisatie van bepaalde Sigmaplanprojecten”.

22. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het Sigmaplan initieel een plan was met als hoofddoelstelling het bereiken van voldoende veiligheid tegen overstromingen als gevolg van stormvloed en uit de Noordzee. “Harde” infrastructuur, zoals dijken en een stormvloedkering, werd als oplossing naar voor geschoven. Duurzaamheid en natuurbeheer vormden nevendoelstellingen. In het kader van de actualisatiestudie van het Sigmaplan bleek in 2002 dat het inschakelen van nog meer gecontroleerde overstromingsgebieden een significante bijdrage kon leveren aan de bescherming van het Zeescheldebekken. Het resultaat hiervan was een vijftiental alternatieve oplossingen voor de overstromingsproblematiek. De merites van deze planalternatieven werden met elkaar vergeleken aan de hand van een plan-MER en een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse. De Vlaamse regering besliste op 17 december 2004 om de (hoofd)doelstelling van het Sigmaplan uit te breiden van enkel veiligheid (met natuurlijkheid als bijkomende doelstelling) naar twee nevenstaande (hoofd)doelstellingen, veiligheid én natuurlijkheid. Er werd gestreefd naar zoveel mogelijk natuurinvulling van de veiligheidsgebieden en naar een opname van bijkomende natuurgebieden. Hierdoor maakten voortaan ook de natuurontwikkelingsprojecten die conform de Ontwikkelingsschets 2010 gerealiseerd moesten worden ter hoogte van de Kalkense Meersen, de Durme en haar vallei en de Prosperpolder, deel uit van het geactualiseerde Sigmaplan. Er werd daarnaast nagegaan, in het kader van de Lange Termijnvisie 2030 en de instandhoudingsdoelstellingen, welke bijkomende natuurontwikkelingsprojecten, naast de al besliste natuurontwikkelingsprojecten uit de Ontwikkelingsschets 2010 noodzakelijk zijn. Deze uitbreiding van de plan-MER voor het Sigmaplan resulteerde in de definitie van het “Meest Wenselijke Synthesealternatief” (MweA). Het plan-MER beschouwt het MweA als “een combinatie van een geoptimaliseerde veiligheidsoplossing, aangevuld met projecten die tegemoet komen aan de eis om de Natuurlijkheid in het estuarium te vergroten”. In de beschrijving van dit MweA wordt gesteld wat volgt: “De plan-MER en bijgaand addendum m.b.t. de effecten van het MweA worden ter conformverklaring

ingediend bij de Cel MER om gevoegd te worden bij de beslissing van de Vlaamse regering van 1 juli 2005 en om deze beslissing te onderbouwen. Tevens is het de bedoeling (...) het plan-MER te gebruiken conform de vereisten met betrekking tot de opmaak van één of meer Ruimtelijke Uitvoeringsplannen, ter voorbereiding van de uitvoering van het Sigmaplan”.

23. De inrichting van de Hedwige- en Prosperpolder als estuariene natuur na ontpoldering maakt deel uit van het meest wenselijke alternatief. In een reeks technische deelrapporten is voor de verschillende relevante disciplines de milieu-impact van het meest wenselijk alternatief beschreven. Het plan-MER-verslag toont aan dat het plan-MER niet beperkt was tot het veiligheidsaspect, zoals verzoekende partijen stellen:

“De verdere besluitvorming omtrent het Sigmaplan is in hoofdstuk 1 van het hoofdrapport ‘Algemene inlichtingen’ niet zo duidelijk gepresenteerd. Deze kan wel afgeleid worden uit § 2.2.2 en § 2.2.3 m.b.t. de ‘Langetermijnvisie Schelde-estuarium’ en de ‘Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium’ waarbij het Sigmaplan de invulling moet geven van 2 van de 3 pijlers van deze ontwikkelingsschets m.n. ‘Veiligheid tegen overstromingen’ en ‘Natuurlijkheid’ van het Vlaamse gedeelte van de tijgebonden Scheldebekken. De krachtlijnen hiervan werden inmiddels door de Vlaamse Regering goedgekeurd op 17 december 2004 (op basis van o.a. een Strategische MER voor de Ontwikkelingsschets 2010). Op 11 maart 2005 werd het derde memorandum van overeenstemming met Nederland gesloten, met inbegrip van de kostentoedeling Nederland-Vlaanderen betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets. Er werd tevens het engagement aangegaan om concrete veiligheids- en natuurontwikkelingsprojecten aan te duiden om tegemoet te komen aan de vooropgestelde doelstellingen en om hier herinrichtingsplannen, project-MER’s, GRUP’s ... voor te kunnen opstarten. Deze plan-MER is de eerste aanzet om dergelijke concrete veiligheids- en natuurontwikkelingsprojecten te presenteren.

In hoofdstuk 1 werd echter niet aangegeven of dit MER deel zal uitmaken van het dossier voor de opmaak van de noodzakelijke gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen alsook of dit MER ter inzage zal worden gelegd tijdens het openbaar onderzoek binnen deze procedure. Wel is dat impliciet uit het rapport af te leiden en is ook de relatie met de mogelijks nog op te stellen project-MER’s wel duidelijk aangegeven”.

De Cel Mer heeft derhalve terecht gesteld dat het plan-MER voor het geactualiseerde Sigmaplan kan worden gebruikt als plan-MER voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen, ter voorbereiding van de uitvoering



van het Sigmaplan. De omstandigheid dat de milieueffecten mede zijn beschreven vanuit de doelstelling veiligheid, neemt niet weg dat de ontpoldering van de Hedwige- en Prosperpolder ook als natuurontwikkelingsproject op zijn milieueffecten is getoetst.

24. De verzoekende partijen leiden uit het feit dat ook het project-MER ter inzage lag en uit de aldaar vermelde passage dat “dit plan-MER van oudere datum is en nog erg globaal” en “voorliggend document de benodigde aanvullende informatie (geeft) die nodig is voor het GRUP” ten onrechte af dat het Sigmaplan-MER niet volstond. Er wordt immers in een voetnoot bij deze passage gesteld wat volgt: “In de toelichtingsnota bij het voorontwerp van het GRUP Prosperpolder (plenaire vergadering van 12-12-2006) wordt met betrekking tot de milieueffectrapportage verwezen naar het goedkeuringsverslag van het plan-MER voor het geactualiseerd SIGMAPLAN waarin door de bevoegde overheid, de toenmalige Cel Mer, gesteld wordt dat voornoemd Plan-MER, conform de vereisten, gebruikt kan worden met betrekking tot de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die in het kader van de realisatie van het Geactualiseerd Sigmaplan zullen worden opgemaakt. Hierbij wordt de facto voldaan aan de vereisten en bepalingen uit het MER/VR Decreet van 18-12-2002” en uit het vervolg van het project-MER blijkt dat de synthese van het nog niet goedgekeurde project-MER Hedwige- en Prosperpolder ten informatieve titel bij het GRUP-dossier dat het openbaar onderzoek en de adviesronde doorloopt wordt gevoegd, omdat dit een beter inzicht kan verschaffen in de eigenlijke inhoud en draagwijdte van het GRUP.

25. Het eerste middel is ongegrond.

*Tweede middel*

*Standpunt van de verzoekende partijen*

26. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 6.3 van de Habitatrictlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992, artikel 36ter, §§ 3 en 4

van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: het natuurbehoudsdecreet) en van het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partijen betogen dat, hoewel “het projectgebied (...) meerdere SBZ-gebieden (bevat)”, ten onrechte geen passende beoordeling, zoals vereist in artikel 36ter, § 3 van het natuurbehoudsdecreet, werd gemaakt en de in het bestreden besluit gegeven argumenten “dat er geen passende beoordeling moest gebeuren omdat het GRUP zelf, o.m. door de bestemming van het gebied te wijzigen, een natuur-werk mogelijk maakt, waarvan zonder meer wordt aangenomen dat het geen betekenisvolle aantasting zal meebrengen van de bestaande natuurlijke kenmerken van de kostieuzen SBZ-gebieden en omdat de stedenbouwkundige voorschriften (...) van die aard zijn dat zij geen ‘verslechtering’ van de ‘natuurlijke kenmerken’ van die gebieden (...) voor gevolg zullen hebben”, niet kunnen waarborgen dat de in het projectgebied gelegen SBZ-gebieden niet betekenisvol worden aangetast. Zij stellen dat “de afgraving van de Hedwige-dijk” en de “voorziene ontpoldering” een ernstige aantasting van de bestaande natuurlijke kenmerken van het gebied betekenen.

### *Bespreking*

27. Artikel 36ter, §§ 3 en 4 van het natuurbehoudsdecreet bepaalt ten tijde van het bestreden besluit wat volgt:

“Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma’s, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

(...)

De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan”.

28. Het plangebied omvat het Vogelrichtlijngebied “Schorren en polders van de Benedenschelde” en het Habitatrichtlijngebied “Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent”.

29. Het bestreden besluit overweegt wat volgt:

“In de toelichtingsnota is opgenomen dat voorliggend gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van één van de gebieden die door de Vlaamse regering zijn voorgesteld of aangewezen zijn als Speciale Beschermingszone in toepassing van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn kan veroorzaken; het plan is immers zelf een instandhoudingsmaatregel die er op gericht is een aantal onderdelen van een als speciale beschermingszone te beschouwen gebied onder te brengen in een passende natuurbestemming; de stedenbouwkundige voorschriften garanderen dat er geen werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen of functiewijzigingen zijn toegelaten die een verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de bedoelde habitats of een betekenisvolle verstoring van de bedoelde soorten zouden veroorzaken”.

30. De Europese Habitat- en Vogelrichtlijn beogen het waarborgen van de biologische diversiteit op Europees niveau door de realisatie van een Europees ecologisch netwerk (Natura 2000). Ze stellen het behoud en het herstel van de “gunstige staat van instandhouding” als verplichting voor aangemelde gebieden. Deze gunstige staat van instandhouding is onderzocht voor het ganse Zeeschelde-estuarium naar aanleiding van het plan-MER voor het geactualiseerd Sigmaphan. Volgens de resultaten van de Habitatanalyse, hernomen in de toelichtingsnota, vormt de grenszone van het Schelde-estuarium tussen Vlaanderen en Nederland het kerngebied voor zilte habitats. Voor het estuarien functioneren moet de aandacht in deze zone vooral gaan naar energiedissipatie en het maximaal invullen van de hiaten in het estuarien habitat langsheen de sterke saliniteitsgradiënt. Ontpoldering kan hieraan volgens dezelfde Habitatanalyse tegemoet komen. De toelichtingsnota expliciteert dat met de ontwikkeling van slik- en schorgebieden in het noordelijk gedeelte van de Prosperpolder de meeste kansen worden geboden aan Europese habitats zoals de habitattypen 1140 (bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten) en 1330 (Atlantische schorren). Verder vormen volgens de toelichtingsnota kust- en koloniebroeders een belangrijke groep binnen de tot doel gestelde soorten voor Vogelrichtlijngebied 3.6. De

combinatie van “plas en oever” enerzijds en “slik en schor (begraasd/estuariene natuur)” anderzijds wordt geacht het best in te spelen op deze soortgroep.

31. Gelet op het feit dat met de in het besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1988 aangemelde dijken worden bedoeld een beperkt aantal oude landdijken in de strikte zin van het woord, en waarvan er in het projectgebied slechts één voorkomt, nl. de Hedwigedijk, die echter zelf niet zou behoren tot de aangemelde landdijken en dat in het plan-MER voor het geactualiseerd Sigmaplan wordt aangenomen dat “er in vergelijking met de totale oppervlakte van het vogelrichtlijng gebied slechts een beperkte zone is waar een significante verstoring te verwachten is”, kan worden aangenomen dat de motieven van het vaststellingsbesluit afdoende waarborgen dat het plan, dat ertoe strekt de gewestplanbestemmingen “reservegebied voor bufferzone” en “agrarisch gebied met overdruk havenuitbreidingsgebied” te herbestemmen naar “natuurgebied”, op zich geen betekenisvolle gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ-gebieden als bedoeld in voormeld artikel 36ter, §§ 3 en 4 van het natuurbehoudsdecreet, kan veroorzaken.

32. Het tweede middel is ongegrond.

### *Derde middel*

#### *Standpunt van de verzoekende partijen*

33. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 24.1 van het verdrag van Wenen inzake het verdragsrecht en Bijlage, opgemaakt te Wenen op 23 mei 1969, artikel 13 van het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium van 21 december 2005, artikel 167, § 3 van de Grondwet, artikel 22 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 en artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en in werking treden van wetten en verordeningen.

De verzoekende partijen betogen dat het goedkeuren langs Vlaamse zijde van een plan “dat (...) via massieve ontpoldering bijkomende estuariene natuur wil realiseren, als element van uitvoering van een bilateraal internationaal verdrag, (...) volstrekt voorbarig en onwettig (is) zolang niet langs weerskanten de aanvaarding van het verdrag volgens eenieders ‘constitutionele vereisten’ (...) is geschied”.

### *Bespreking*

34. Artikel 13 van het verdrag ondertekend te Middelburg op 21 december 2005 bepaalt wat volgt:

“Dit Verdrag treedt in werking met ingang van de eerste dag van de tweede maand, volgend op de datum waarop de Verdragsluitende Partijen elkaar schriftelijk hebben medegedeeld dat aan de constitutionele vereisten is voldaan”.

35. Op 28 februari 2007 werd dit verdrag goedgekeurd door het Vlaams Parlement. Op 18 december 2007 heeft ook de Nederlandse Tweede Kamer het verdrag goedgekeurd. De Nederlandse Eerste Kamer heeft het verdrag goedgekeurd op 8 juli 2008. Het Vlaamse decreet houdende instemming met het verdrag en het besluit van de Vlaamse regering tot internationale ratificatie ervan zijn gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 12 september 2008. De Nederlandse wet van 10 juli 2008 houdende goedkeuring van het op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium is gepubliceerd in het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden van 29 juli 2008.

Het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium is ondertussen in Nederland en in het Vlaamse Gewest op 1 oktober 2008 in werking getreden. Derhalve hebben de verzoekende partijen geen belang meer bij het middel.

36. Het derde middel is onontvankelijk.

## *Vierde middel*

### *Standpunten van de verzoekende partijen*

37. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 5, 6, 8, §1, §2, tweede lid en §4, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: DIWB) en van de motiveringsplicht.

De verzoekende partijen argumenteren dat “de bestreden beslissing (...) onderworpen diende te worden aan de watertoets” en dat “geenszins (is) voldaan aan de (materiële) watertoets” en evenmin aan “de verplichting tot formele motivering”. Noch de verwijzing naar “de toelichtende nota, die zelf geen deel uitmaakt van het bestreden besluit”, noch de verwijzing naar de desbetreffende studie in het project-MER zijn dienstig in het licht van het bepaalde in artikel 8 van het DIWB. Dit klemt volgens de verzoekende partijen des te meer nu het project-MER niet het voorwerp heeft uitgemaakt van het openbaar onderzoek op planniveau. Het plan-MER voor het geactualiseerde Sigmaplan kan niet worden aanzien als plan-MER voor het bestreden GRUP (cfr. eerste middel), laat staan dat het een watertoets bevat voor het litigieus gebied.

### *Bespreking*

38. Artikel 8, §1 DIWB luidt als volgt:

“§ 1. De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma als vermeld in § 5, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.

Wanneer een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's, een schadelijk effect veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater dat niet door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma kan

worden voorkomen, kan die vergunning slechts worden gegeven of kan dat plan of programma slechts worden goedgekeurd omwille van dwingende redenen van groot maatschappelijk belang. In dat geval legt de overheid gepaste voorwaarden op om het schadelijke effect zoveel mogelijk te beperken, of indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren (...)

Artikel 8, § 2 DIWB bepaalt, anders dan de verzoekende partijen voorhouden, dat de beslissing die de overheid in het kader van artikel 8, § 1, neemt, wordt gemotiveerd, waarbij in elk geval rekening wordt gehouden met de relevante doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid.

Artikel 8, § 4 DIWB luidt als volgt:

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

39. Uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dat het plan-MER voor het (uitgebreid) geactualiseerd Sigmaplan wel kon worden gebruikt als plan-MER voor het bestreden GRUP.

40. Uit het bepaalde van artikel 8, § 4 DIWB volgt dat de watertoets in het plan-MER mag worden gedaan.

Luidens artikel 8, § 2, tweede lid wordt de beslissing die de overheid neemt in het kader van § 1 van hetzelfde artikel gemotiveerd, waarbij in elk geval rekening wordt gehouden met de relevante doelstellingen en de beginselen van het integraal waterbeleid.

Uit de samenlezing van beide bepalingen volgt dat de beslissing die de overheid neemt over het plan de eventuele afwezigheid/ontoereikendheid van de watertoets in het plan-MER alsnog -gemotiveerd- kan ondervangen.

De naleving van het gestelde in artikel 8 DIWB moet aldus blijken uit de eigenlijke waterparagraaf van het vaststellingsbesluit eventueel samengelezen met de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota die integrerend onderdeel vormen van deze besluitvorming.

41. Het vaststellingsbesluit bevat te dezen de volgende waterparagraaf:

“In de toelichtingsnota is reeds opgenomen dat de ontpoldering van Prosperpolder en Hedwigepolder in de omringende polder geen vernatting en geen bijkomende verzilting van de bodem en van het ondiepe grondwater zal veroorzaken waardoor de huidige landbouwactiviteit in de omringende polder vanuit een hydrogeologische invalshoek gegarandeerd kan blijven; in navolging van het advies van Vlacoro wordt verder verduidelijkt dat de impact van het project op het grondwaterstromingspatroon en naar de aangrenzende percelen toe in het project-mer ‘Ontwikkeling van een intergetijdengebied in Hedwige- en Prosperpolder’, in de grondwaterstudie, is onderzocht; tevens worden de belangrijkste conclusies uit deze project-mer opgenomen in de toelichtingsnota onder het hoofdstuk ‘Aandachtspunten bij de uitvoering’; hieruit blijkt hoe zal getracht worden mogelijke problemen van waterdruk en verzilting van de aan het plangebied palende ondergronden te voorkomen”.

Artikel 1.3. van de stedenbouwkundige voorschriften laat alle werken, handelingen en wijzigingen toe die nodig of nuttig zijn voor de waterbeheersing, de nautische veiligheid en de aanleg van een intergetijdengebied.

De toelichtingsnota bevat volgende elementen:

#### “3.6 Watertoets

Artikel 8, § 1 van het decreet betreffende het integraal waterbeleid van 18 juli 2003 stelt dat de watertoets moet worden toegepast op alle overheidsbeslissingen inzake vergunningen, plannen of programma’s. D.w.z. dat de mogelijke waterproblematiek ten gevolge van de in het RUP genomen opties dien(t) te worden onderzocht.

Voorliggend RUP heeft als doel de realisatie van een intergetijdengebied mogelijk te maken. Het intergetijdengebied komt voort uit de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en het geactualiseerde Sigmoidplan waarin o.a. de optimale bescherming tegen overstromingen langs de Schelde en haar zijrivieren wordt onderzocht. In de milieueffectenrapportage voor de actualisatie van het Sigmoidplan wordt het gebied van de Hertogin Hedwige Polder als ‘potentieel overstromingsgebied en/of ontpolderingsgebied ter bescherming tegen stormvloeden en/of het vergroten van de natuurlijkheid’ aangeduid in verschillende planalternatieven.

De ontpoldering van Prosperpolder en Hedwigepolder zal in de omringende polder geen vernatting en geen bijkomende verzilting van de bodem en van het ondiepe grondwater veroorzaken waardoor de huidige landbouwactiviteit in de omringende polder vanuit een hydrogeologische invalshoek gegarandeerd kan blijven. De impact van het project op het



grondwaterstromingspatroon en naar de aangrenzende percelen toe is in het project-mer 'Ontwikkeling van een intergetijdengebied in Hedwige- en Prosperpolder', in de grondwaterstudie, verder onderzocht.

Bijgevolg beantwoordt dit RUP aan het decreet betreffende het integraal waterbeleid van 18 juli 2003. Meer gedetailleerde uitleg over de mogelijke effecten van de inrichting van het intergetijdengebied op de waterstanden in het plangebied en de omringende polder is terug te vinden in de project-MER 'Ontwikkeling van een intergetijdengebied in Hedwige- en Prosperpolder'.

De concrete aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning of de milieuvergunningsaanvraag zal meer gedetailleerd worden getoetst aan het decreet betreffende het integraal waterbeleid.

### 3.7 Aandachtspunt bij de uitvoering

(...)

De impact van het project op het grondwaterstromingspatroon en naar de aangrenzende percelen toe zal onderzocht worden. Hiertoe zal o.a. gebruik gemaakt worden van de grondwaterstudie die is opgemaakt in het kader van het project-mer 'Ontwikkeling van een intergetijdengebied in Hedwige- en Prosperpolder'.

Volgende conclusies kunnen getrokken worden:

- Door de bouw van de nieuwe Sigma/Deltadijk zal er een bijkomende kweldruk ontstaan. Deze zal desondanks nauwelijks een invloed hebben op de omringende polders. Dit komt doordat de kwel zal worden opgevangen door een nieuwe langsgracht die parallel aan de waterkerende dijk wordt gegraven. De dimensies van de langsgracht worden afgestemd op de verwachte hoeveelheid bijkomende kwel onder de ringdijk door. Door het ontstaan van een krekenspatroon, waarbij de geulen door (...) het kleipakket kunnen doorsnijden tot het onderliggende zandpakket, kan de kweldruk in de achter de nieuwe dijk liggende polders wel groter worden. Op plaatsen waar de onderliggende kleilaag onvoldoende aanwezig is zal het lekdebiel evenwel worden beperkt door aan de rivierzijde van de nieuwe dijk een damwand te plaatsen. Dit is alleszins het geval langsheen de nieuw te bouwen ringdijk op Vlaams grondgebied tussen de aansluiting op de Hedwigedijk en de aansluiting op de Zoeten Berm. Op basis van het technisch dijkenontwerp zal besloten worden waar het plaatsen van damwanden langsheen het traject van de nieuwe waterkerende dijk nog nodig is.

- Door de aanwezigheid van draineringsbuizen onder de akkers en via poldersloten, dewelke nu ook al zilt grondwater opvangen, zal er in de toekomstige situatie geen noemenswaardige wijziging optreden t.o.v. de huidige toestand. Zowel naar getijde-invloed als naar laterale infiltratie van zout water blijven de ontpolderde gebieden een bufferzone vormen tussen de polders die nu net achter de nieuwe Sigma/Deltadijk zullen komen te liggen en de Schelde, omdat de aquifer lateraal gevoed wordt en de ontpolderde gebieden niet worden afgegraven.

- De afwatering van de omringende polders zal niet langer gravitair verlopen, maar geregeld worden door middel van een pompemaal. Er wordt geopteerd voor twee pompen met een pompdebiel van 300l/s. In meer dan 99,5% van de gevallen wordt hiermee voldaan aan een consolidatie van de huidige toestand. Bij uitzonderlijke gevallen of in geval

van een panne kan een derde (reserve)pomp (ook met een pompdebiet van 300l/s) mee ingeschakeld worden. In totaal is dus 900l/s beschikbaar en is de maximale wateroverlast kleiner dan in de huidige toestand. Dankzij het pompgemaal kan in de toekomstige toestand bovendien ook bij hoogtij water geloosd worden. Wanneer de reservepomp mee ingeschakeld kan worden, betekent dit een aanzienlijke verbetering voor de waterstand in de Polders.

Uiteraard zal de toekomstige situatie nauwgezet dienen gemonitord te worden. Ter controle van het ontwateringsstelsel en als opvolging van de situatie zal een peilbuizenstelsel geplaatst worden in de directe omgeving van de nieuwe waterkerende ringdijk om zonedig vroegtijdig in te kunnen grijpen bij het falen van het afwateringsstelsel (bv. dichtslibben van drainagebuizen of een te geringe afvoercapaciteit van de ontwateringsgrachten)”.

42. Uit het voorgaande volgt, vooreerst, dat de watertoets in de toelichtingsnota uitvoeriger is dan de verzoekende partijen voorhouden en, verder, dat de omstandigheid dat een studie is uitgevoerd in de project-MER op planniveau is ondervangen door de belangrijkste conclusies ervan op te nemen in de toelichtingsnota.

Het betoog van de verzoekende partijen dat “dit project-MER geenszins het voorwerp is geweest van het openbaar onderzoek dat na het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2007 houdende de voorlopige vaststelling van het thans bestreden GRUP, is georganiseerd, zodat de burgers er geen bezwaren en opmerkingen hebben kunnen tegen uiten” is niet dienstig vermits artikel 8 DIWB weliswaar aan de verwerende partij de verplichting oplegt een watertoets te doen wanneer zij over een plan een beslissing neemt, maar niet regelt op welk moment binnen de voorbereidende procedure van deze beslissing aan die verplichting moet zijn voldaan.

43. Het vierde middel is niet gegrond.

### *Vijfde middel*

#### *Standpunt van de verzoekende partijen*

44. De verzoekende partijen voeren de schending aan van het ministerieel besluit van 17 december 1981 houdende bescherming als landschap van het gebied “Slikken en schorren Doel” en de artikelen 12 en 13 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg (hierna het landschapszorgdecreet).

Zij betogen dat het bij ministerieel besluit van 17 december 1981 beschermd landschap “Slikken en schorren Doel” “in de perimeter van het bestreden GRUP (wordt) opgenomen” en “daardoor ook het voorwerp (is) van stedenbouwkundige voorschriften en later aan te nemen inrichtingsvoorschriften die in werkelijkheid tot gevolg hebben dat het geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd of zelfs opgeheven” in strijd met de artikelen 12 en 13 van het landschapszorgdecreet.

#### *Bespreking*

45. Uit het dossier blijkt dat het bij ministerieel besluit van 17 december 1981 beschermde landschap “Slikken en schorren ‘Oude Doel’” gelegen is binnen de perimeter van het bestreden GRUP.

Een toetsing aan de artikelen 12 en 13 van het landschapszorgdecreet betreffende de landschapszorg vooronderstelt een gehele/gedeeltelijke wijziging of opheffing van het beschermingsbesluit.

46. Overeenkomstig artikel 2, § 1, 3<sup>o</sup> van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dient de verzoekende partij in het verzoekschrift een uiteenzetting te geven van de middelen die zij tot staving van het beroep tot nietigverklaring aanvoert. Onder middel wordt verstaan: de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die regel door de bestreden beslissing wordt geschonden. Het in het

verzoekschrift uiteengezette middel is slechts ontvankelijk in de mate dat het duidelijk en nauwkeurig werd geformuleerd derwijze dat het tegensprekelijke karakter van de schriftelijke procedure en de rechten van verdediging van de verwerende partij niet werden geschonden. Het komt de Raad van State niet toe een eigen constructie van het middel van de verzoekende partij in de plaats te stellen van haar uiteenzetting.

47. De verzoekende partijen worden in het auditoraatsverslag erop gewezen dat zij nalaten in het verzoekschrift concreet aan te geven waarin de bescherming van het landschap bestaat en welke stedenbouwkundige voorschriften hiermee in strijd komen. Zij beperken zich in hun laatste memorie tot de vermelding dat zij “volharden”.

Bijgevolg moet worden aangenomen dat de verzoekende partijen nalaten in het middel de wijze te omschrijven waarop het bestreden besluit de aangevoerde rechtsregels zou schenden.

48. Het vijfde middel is onontvankelijk.

#### *Zesde middel*

#### *Standpunt van de verzoekende partijen*

49. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 3 en 38, § 2 (lees 38, § 1), eerste lid, 2° en laatste lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna DRO), artikel 107, eerste lid en artikel 111, §§ 3 en 4 DRO en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partijen betogen dat “behoudens de enkele aanwijzingen in art. 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften, (...) het volstrekt onduidelijk (is) welk project er kan worden gerealiseerd en aan welke voorschriften een aanvraagdossier moet voldoen” omdat dit “af(hangt) van de vraag hoe de vergunningverlenende overheid het ‘inrichtingsplan’ zal beoordelen” wat “erop neer(komt) dat een echte ordening van het gebied

jarenlang ontbreekt en aan de eigenaar zelfs niet eens de zekerheid geeft dat er ooit een project voor zal worden vergund”. De door artikel 1.3 (lees 1.4) van de stedenbouwkundige voorschriften opgelegde inrichtingsstudie komt volgens de verzoekende partijen in werkelijkheid neer op een niet door artikel 3 DRO gekend bijkomend intermediair planningsinstrument en op het camoufleren van “de volslagen afwezigheid van afdoende rechtszekere inrichtingsvoorschriften”. De verplichting om een inrichtingsstudie te voegen bij het aanvraagdossier en mee te delen aan de adviserende instanties schendt artikel 107, eerste lid en artikel 111, §§ 3 en 4 DRO.

### *Bespreking*

50. Artikel 3 DRO bepaalt dat de ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen. Artikel 38, § 1, eerste lid, 2° DRO bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer bevat. Artikel 39, § 1, derde lid DRO bepaalt dat “de stedenbouwkundige voorschriften (...) modaliteiten (kunnen) voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen”. In de memorie van toelichting wordt terzake gesteld wat volgt:

“Stedenbouwkundige voorschriften kunnen ook de modaliteiten van de inrichting van het gebied voorschrijven. Wanneer het voorschrift de inrichting regelt, bijvoorbeeld m.b.t. kavelgroottes, ontsluiting door wegeninfrastructuur, bebouwingsvrij houden van bepaalde zones, esthetische voorschriften i.v.m. bouwmaterialen, plaatsing van gebouwen enz., dan kan het voorschrift tevens de wijze regelen waarop de te nemen beslissingen moeten genomen worden. Zo kunnen bijvoorbeeld procedureregels worden opgenomen in gewestelijke planvoorschriften voor de verdere uitwerking van de inrichting in een gemeentelijk uitvoeringsplan, of voor raadpleging en advisering”.

Uit de samenlezing van voornoemde bepalingen volgt dat de ruimtelijke ordening van een gebied of gebiedsdeel alleen in de in artikel 3 bepaalde uitvoeringsinstrumenten kan worden vastgelegd en dat de stedenbouwkundige voorschriften die betrekking hebben op de bestemming, de

inrichting en/of het beheer van het gebied in een ruimtelijk uitvoeringsplan moeten worden opgenomen.

51. De verzoekende partijen leiden uit de bepaling van artikel 38, § 1, eerste lid, 2° DRO ten onrechte af dat een RUP steeds voorschriften inzake bestemming én inrichting dient te bevatten, en voorschriften inzake beheer facultatief zijn. 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.

52. Uit de samenlezing van de stedenbouwkundige voorschriften voor de zone natuurgebied in het bestreden GRUP blijkt dat in beginsel alle werken, handelingen en wijzigingen nodig of nuttig voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden zijn toegelaten (artikel 1.1). Voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet wordt overschreden, zijn eveneens toegelaten het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur voor het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor educatief of recreatief medegebruik, waaronder het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor niet-gemotoriseerd verkeer en het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen, dit voor zover noodzakelijk voor de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu, de openbare veiligheid of de volksgezondheid (artikel 1.2). Alle werken, handelingen of wijzigingen nodig of nuttig voor de waterbeheersing, de nautische veiligheid en de aanleg van een intergetijdengebied zijn toegelaten (artikel 1.3).

Artikel 1.4. van de stedenbouwkundige voorschriften luidt als volgt:

“Bij vergunningsaanvragen voor werken voor de realisatie van een intergetijdengebied wordt een inrichtingsstudie gevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de

vergunningaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

De inrichtingsstudie geeft aan hoe:

- de visueel-ruimtelijke relatie ten aanzien van de landschappelijke identiteit van het Schelde-estuarium en in het bijzonder de omringende historische Polderlandschappen, nederzettingsstructuren, dijkenpatronen en maritiem industriële landschappen gelegd wordt;

- de landschappelijke inbedding en positionering in het Schelde-estuarium en in het bijzonder de omringende historische Polderlandschappen, nederzettingsstructuren, dijkenpatronen en maritiem-industriële landschappen gerealiseerd wordt.

De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied.

De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag van stedenbouwkundige vergunning en wordt als zodanig meegestuurd aan de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van de aanvragen. Elke nieuwe vergunningaanvraag kan een bestaande inrichtingsstudie of een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie bevatten”.

De situering van de dijkformaties wordt weergegeven in de toelichtingsnota. De omstandigheid dat dimensies qua hoogte, breedte en uitvoeringsmodaliteiten in het ruimtelijk uitvoeringsplan niet worden weergegeven, neemt niet weg dat de fundamentele opties in het uitvoeringsplan zelf worden geregeld.

53. Uit de bewoordingen van het aangehaalde voorschrift 1.4 blijkt dat de inrichtingsstudie is geconcipieerd als een instrument tot in- of voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningaanvraag 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 39, §1, derde lid DRO.

De verwijzing van de verzoekende partijen naar het arrest nr. 182.507 van 28 april 2008 is niet terzake dienend. Dit arrest heeft betrekking op de in het voorheen geldende artikel 14, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, opgelegde gedetailleerde bestemming met inbegrip van de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, de binnenplaatsen en tuinen.

54. Uit wat voorafgaat kan een schending van de artikelen 107 en 111 van het stedenbouwdecreet evenmin worden aangenomen. De plannende overheid kan immers opleggen om het aanvraagdossier aan te vullen met een informatieve inrichtingsstudie en om het geheel voor te leggen aan de adviesverlenende instanties, als een door artikel 39 DRO toegelaten modaliteit.

55. Het zesde middel is ongegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. Marina Apers en Ferdinand de Bondt worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.**

**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 achttien januari 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

**De griffier**

**De voorzitter**

**Astrid Truyens**

**Roger Stevens**