

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.676 van 3 december 2013
in de zaak A. 209.628/X-15.558.**

In zake : 1. Hilde ORLEANS
 2. Rudi VAN BUEL
 3. Marina APERS
 4. Annick THIBAUT
 5. Jan CREVE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Igor Rogiers en Kristof De Spiegeleire
 kantoor houdend te 9270 Kalken
 Kalkendorp 17/A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

het GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sven Vernailen, Floris Sebreghts en Joris Geens
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 31 juli 2013, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van :
 - a. het besluit van de Vlaamse regering van 30 april 2013 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening

zeehavengebied Antwerpen”, “(met inbegrip van de goedgekeurde onteigeningsplannen)”, en

- b. het besluit van de Vlaamse regering van 27 april 2012 houdende de voorlopige vaststelling van het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening zeehavengebied Antwerpen”,
“minstens [...] voor zover ze betrekking hebben op het grondgebied van de gemeente Beveren en Sint-Gillis-Waas”.

II. Verloop van de rechtspleging

- 2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2013.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Igor Rogiers, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Sven Vernailen en Joris Geens, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Tussenkomen

3. Met een op 11 september 2013 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen om in het geding te mogen tussenkomen.

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

IV. Feiten

4.1. De zeehaven van Antwerpen is in het bindend deel van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) geselecteerd als poort, in samenhang met de regionale luchthaven. Het is de taak van het Vlaamse Gewest om in samenspraak met de betrokken besturen de terreinen als zeehavengebied in gewestplannen of ruimtelijke uitvoeringsplannen af te bakenen.

Het RSV stelt de af te bakenen zeehavengebieden exclusief voor te behouden voor zeehavengebonden industriële, distributie-, opslag-, overslag- en logistieke zeehavenactiviteiten.

Artikel 3, § 1, van het decreet van 2 maart 1999 ‘houdende het beleid en het beheer van de zeehavens’ (hierna : het havendecreet) bepaalt dat het zeehavengebied afgebakend wordt in gewestplannen of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

4.2. In uitvoering van het RSV en van het havendecreet wordt in 1999 een planningsproces, te weten het strategisch plan voor de zeehaven van Antwerpen (hierna : het strategisch plan), opgestart. In het in 2006 vastgesteld

tussentijds strategisch plan voor de zeehaven van Antwerpen wordt een geïntegreerd streefbeeld voor de beide Scheldeoeveren opgesteld, waarin de gewenste economische, ruimtelijke en milieuontwikkelingen op elkaar zijn afgestemd. Het strategisch plan schetst een langetermijntoekomstbeeld voor het gehele studiegebied met een planhorizon die reikt tot omstreeks 2030.

4.3. In uitvoering van het strategisch plan wordt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Waaslandhaven fase 1 en omgeving” opgemaakt, waarbij een groot deel van de Antwerpse zeehaven op de linkerscheldeoever wordt bestemd. Dit plan ordent niet alleen het eigenlijke Waaslandhavengebied, maar omvat ook herbestemmingen ter ondersteuning van de leefbaarheid van de betrokken dorpskernen en de natuurinrichtingswerken en -compensaties voor de bouwwerken van algemeen belang (Deurganckdok). Het plan, dat echter geen begrenzing van de haven inhoudt, wordt op 16 december 2005 door de Vlaamse regering goedgekeurd. Bij ’s Raads arrest nr. 191.266 van 11 maart 2009 wordt een tegen dit plan ingesteld annulatieberoep verworpen.

4.4. Een ander planningsproces met impact op het grondgebied van de Antwerpse haven, betreft het geactualiseerd Sigmaplan, waaraan de Vlaamse regering op 22 juli 2005 haar goedkeuring heeft gehecht. Dit plan werd opgevat ter bescherming van het Schelde-estuarium tegen overstromingen. Deze beslissing werd verder aangevuld met flankerende maatregelen en met een uitgewerkt “Meest Wenselijke Alternatief”, bestaande uit een optimale combinatie van dijkverhoging en de aanleg van gecontroleerde overstromingsgebieden (GOG’s) en gecontroleerd gereduceerd getij (GGG’s). Hierbij wordt vastgesteld dat het project Hedwigepolder – noordelijk deel Prosperpolder één van de prioritair op te starten overstromings- en natuurgebieden is. Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “intergetijdengebied noordelijk gedeelte Prosperpolder”, dat op 11 april 2008 door de Vlaamse regering definitief werd goedgekeurd, bestemt een deel van de linkerscheldeoever, gelegen aan de noordelijke rand van het plangebied van het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening zeehavengebied

Antwerpen” (hierna : het GRUP), tot natuurgebied met overdruk Grote Eenheid Natuur (GEN).

4.5. Van 2006 tot maart 2009 wordt het plan-MER “over het strategisch plan voor en de afbakening van de haven van Antwerpen in haar omgeving” opgemaakt. Dit plan-MER bevat een passende beoordeling, met uitzondering voor het deelgebied “Ettenhovense polder”, en een watertoets.

4.6. Het kennisgevingsdossier van het plan-MER wordt op 16 mei 2006 door de dienst Mer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (departement LNE) van de Vlaamse overheid volledig verklaard en wordt van 17 mei 2006 tot 17 juni 2006 ter inzage gelegd.

Gelet op de grensoverschrijdende effecten van het strategisch plan wordt de kennisgeving ook aan het Nederlandse bevoegde gezag bezorgd.

4.7. Op 18 december 2006 beslist de dienst Mer over de richtlijnen voor de opmaak van het voormelde plan-MER.

4.8. Het onderzoek van dit plan-MER gaat aanvankelijk uit van twee planalternatieven (verder uitgewerkt in een aantal planvarianten), die worden vergeleken met het nulalternatief. Het nulalternatief en de planalternatieven geven de verwachte situatie weer in het referentiejaar (2030):

- nulalternatief: het strategisch plan van de haven wordt niet uitgevoerd. Vertrekkende van de situatie in 2006 wordt alleen rekening gehouden met de autonome ontwikkeling en de uitvoering van beslissingen die reeds genomen zijn. Het nulalternatief houdt het verdwijnen van Doel in;
- planalternatief A: de ruimtelijke uitbouw van de haven blijft beperkt. De verdere ontwikkeling van de haven vindt plaats door herstructureringen, door optimalisatie van wat er vandaag is en door verhoging van productiviteit op alle terreinen waar dit mogelijk is;
 - o planvariant A1a: ruimtelijke consolidatie zonder herconfiguratie, bij lage economische groei;

- o planvariant A1b: ruimtelijke consolidatie zonder herconfiguratie bij hoge economische groei;
- o planvariant A2: ruimtelijke consolidatie met herconfiguratie van Waaslandhaven. In deze variant wordt een ingrijpende wijziging doorgevoerd aan de configuratie van de Waaslandhaven, waarbij een deel ervan wordt omgevormd tot getijdenhaven;
- planalternatief B: een maximale uitbouw van de haven vindt plaats, binnen de grenzen die vanuit de lokale leefbaarheid en de inpassing van de haven in haar omgeving worden gesteld;
 - o planvariant B1: een maximale getijdenafhankelijke noordelijke uitbreiding van de Waaslandhaven (aanleg tweede getijdendok op linkeroever);
 - o planvariant B2: een minimale getijdenafhankelijke noordelijke uitbreiding van de Waaslandhaven (aanleg tweede getijdendok op linkeroever maar met kleinere afmetingen);
 - o planvariant B3: een getijdenonafhankelijke noordelijke uitbreiding van de Waaslandhaven (uitbreiding van het niet-getijdengebonden deel van de Waaslandhaven in noordelijke richting).

In het kader van het plan-MER wordt een multicriteria-analyse (MCA) uitgevoerd, die de verschillende planvarianten vergelijkt op basis van milieugerelateerde criteria (mobiliteit, mens en natuurwaarden). Deze MCA komt uit op het nulalternatief en vervolgens planvariant A1a als de voor het milieu meest gunstige keuze. Daarnaast wordt een “Maatschappelijk Meest Haalbaar Alternatief” (MMHA) uitgewerkt. De verschillen van dit MMHA met planvariant B1 houden hoofdzakelijk verband met de ontwikkelingen op de linkerscheldeoever. De planvarianten, waaronder het MMHA, worden middels een MCA geëvalueerd, waarbij een gelijk gewicht wordt gegeven aan de criteriumgroepen “economie” en “mens en natuur”. Wat deze analyse betreft, komen het MMHA en planvariant B1 als beste opties naar voor.

4.9. Op 4 maart 2009 keurt de dienst Mer het plan-MER goed.

4.10. Het ruimtelijk veiligheidsrapport (RVR) voor het strategisch plan van de haven van Antwerpen wordt op 21 november 2008 door de dienst Veiligheidsrapportering van het departement LNE gunstig beoordeeld.

In het RVR wordt geconcludeerd dat uit het oogpunt van de externe mensrisico's mag worden gesteld dat het strategisch plan beantwoordt aan de vereiste om te voorkomen dat door wijziging van grondbestemming en/of -gebruik de risico's van zware ongevallen toenemen. Dit laatste evenwel in de veronderstelling dat:

- “- de verdere invulling van het zeehavengebied, t.t.z. de inplanting of wijziging van bedrijven met gevaarlijke stoffen, gebeurt overeenkomstig de vastgestelde risicozonering. Afwijkingen kunnen enkel mits bijkomend, meer gedetailleerd onderzoek.
[...]
- bijkomende woongebieden en kwetsbare bestemmingen enkel buiten de vastgestelde veiligheidszones worden toegelaten. Afwijkingen kunnen enkel mits bijkomend, meer gedetailleerd onderzoek.
- bijkomende locaties binnen of nabij het industriegebied en waar veel publiek aanwezig kan zijn, kunnen enkel mits bijkomend, meer gedetailleerd onderzoek.”

4.11. Op 11 september 2009 kiest de Vlaamse regering voor de uitbreiding van de haven van Antwerpen conform het MMHA, zoals omschreven in het plan-MER.

In de toelichtingsnota bij het GRUP wordt omtrent het MMHA het volgende gesteld:

“Het MMHA is een streefbeeld over hoe de haven en omgeving er in 2030 uit moet zien, op basis van de huidige kennis. Het is een ontwikkelingsscenario voor de haven dat in de loop van het plan-MER-proces is vastgelegd op basis van de beoordelingen van de overige planalternatieven en van voortschrijdend inzicht. Het MMHA verschilt weinig van de varianten met een maximale ruimtelijke uitbreiding van de haven. In deze varianten gaat men uit van nieuwe grote haveninvesteringen, na Deurganckdok, in een economisch verantwoorde en gefaseerde uitbreiding, parallel aan herstructureringen en optimalisering van wat er vandaag is. Alle nodige optimaliserende infrastructuur, waaronder de Liefkenshoekspoortunnel, de Oosterweelverbinding, de verdichting van het vormingsstation Antwerpen-Noord, de uitbouw van het netwerk van

wachtplaatsen voor de binnenvaart, ... worden gerealiseerd. Het verschil tussen dit MMHA en de overige planvarianten met Saeftinghedok houdt vooral verband met ontwikkelingen op de linkeroever (o.a. in relatie tot landbouw). Bijkomende kennis over de natuurwaarden in het gebied wees uit dat het behoud van Putten-West belangrijk is voor de instandhouding van de speciale beschermingszones (SBZ). Bij de intekening van de nieuwe ontsluitingsinfrastructuur werd hiermee rekening gehouden, met als gevolg dat het Saeftinghedok werd ingekort om in de voorziene ruimte te passen. Putten-weiden zal gecompenseerd worden in het oostelijk deel van de Nieuw-Arenbergpolder. Het westelijk deel en de Muggenhoek krijgen een bestemming die gefaseerd wordt in de tijd, landbouw respectievelijk natuur.”

4.12. Op 22 juli 2011 stemt de Vlaamse regering in met de afweging van de milderende en natuurcompenserende maatregelen, alsook met de doelstellingen voor en de fasering van de natuurontwikkeling.

4.13. Aan het plan-MER wordt een bijkomend onderzoek toegevoegd betreffende de Ettenhovense polder en de polder tussen Verrebroek en Kiildrecht. Voor deze deelgebieden gaat het niet om een plan-MER maar om een onderzoek tot milieueffectenrapportage. Deze studies worden op 8 december 2011 door de dienst Mer goedgekeurd.

4.14. De volgende speciale beschermingszones (SBZ) (hierna: SBZ-V), aangeduid in het kader van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 ‘inzake het behoud van de vogelstand’, vervangen door richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 ‘inzake het behoud van de vogelstand’ (hierna : de vogelrichtlijn), liggen volledig in het plangebied van het GRUP:

- De Kuifeend en Blokkersdijk (BE2300222);
- Schorren en polders van de Beneden-Schelde (BE2301336).

Ook een deel van de volgende SBZ's (hierna: SBZ-H), aangeduid in het kader van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna : de habitatrichtlijn), liggen in het plangebied van het GRUP:

- Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent (BE2300006);

- Historische fortengordels van Antwerpen als vleermuizenhabitat (BE2100045).

4.15. In haar advies van 21 oktober 2011, dat naar aanleiding van de plenaire vergadering over het voorontwerp van GRUP wordt verstrekt, adviseert de dienst Veiligheidsrapportering dat het RVR dat voor het strategisch plan werd opgemaakt, onder voorwaarden, als RVR bij het GRUP kan gebruikt worden.

4.16. Op 28 oktober 2011 vindt de plenaire vergadering over het voorontwerp van GRUP plaats.

4.17. Bij besluit van 27 april 2012 stelt de Vlaamse regering het ontwerp-GRUP voorlopig vast.

Dit is het tweede bestreden besluit.

Het ontwerp-GRUP voorziet de opdeling van het plangebied in zes deelgebieden. Het grafisch plan bestaat uit zes deelplannen.

4.18. Het openbaar onderzoek met betrekking tot het GRUP vindt plaats van 8 juni 2012 tot 6 augustus 2012.

4.19. Op 1 februari 2013 beslist de Vlaamse regering om de termijnen voor de definitieve vaststelling van het GRUP te verlengen.

4.20. Op 15 april 2013 brengt de afdeling wetgeving van de Raad van State over het ontwerp-GRUP advies uit.

4.21. Bij besluit van 30 april 2013 stelt de Vlaamse regering het GRUP definitief vast. Als normatieve delen van het GRUP worden vastgesteld:

1° het grafisch plan (bijlage I);

2° de stedenbouwkundige voorschriften bij het grafisch plan (bijlage II);

3° het onteigeningsplan en de onteigeningstabel (bijlage V).

Daarnaast worden een aantal niet-normatieve delen bij dit besluit gevoegd:

- 1° de toelichtingsnota (bijlage III);
- 2° het register van de percelen waarop de planbaten, planschade, kapitaalschade of gebruikersschade van toepassing kunnen zijn (bijlage IV);
- 3° het plan-MER en de aanvullingen met betrekking tot de deelgebieden Ettenhovense polder en polder tussen Verrebroek en Kieldrecht (bijlage VI);
- 4° het RVR op strategisch planniveau (bijlage VII).

Tevens verleent het eerste bestreden besluit een machtiging tot onteigening aan het agentschap voor Natuur en Bos om de gronden, begrepen in het onteigeningsplan gevoegd bij het GRUP, meer specifiek de gebieden “Opstalvallei”, “Prosperpolder Zuid 1^{ste} fase”, “Nieuw Arenbergpolder 1^{ste} fase” en “Grote Geule” te onteigenen met toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden.

Aan de afdeling Maritieme Toegang wordt machtiging verleend om de gronden, begrepen in het onteigeningsplan gevoegd bij het GRUP, meer specifiek het gebied “Ouden Doel”, te onteigenen met toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden.

Tot slot wordt aan de Maatschappij voor het haven-, grond- en industrialisatiebeleid van het LinkerScheldeOevergebied, machtiging verleend om de gronden begrepen in het deelgebied “Z3-gebied Doel” te onteigenen middels de gemeenrechtelijke procedure.

Dit is het eerste bestreden besluit, dat bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad van 3 juni 2013 werd bekendgemaakt.

4.22. In het eerste bestreden besluit wordt onder meer het volgende gesteld:

“Overwegende dat als antwoord op opmerkingen, bezwaren en adviezen met betrekking tot de natuurdoelstellingen voor de in het RUP bestemde natuurgebieden en ecologische infrastructuur en als antwoord op

opmerkingen, bezwaren en adviezen die rechtstreeks of onrechtstreeks elementen uit de passende beoordeling in twijfel trekken, het volgende kan worden gesteld:

- Het uitgangspunt van het MMHA en dus ook van voorliggend RUP is om op een zo klein mogelijke oppervlakte de gewenste natuurdoelen te realiseren. In het MMHA is de natuur geconcentreerd binnen aaneengesloten hoogwaardige natuurkernen ('robuuste natuur'). In deze gebieden krijgt landbouw geen (hoofd)functie. De ontwikkeling van de natuurkerngebieden is nodig om de verdere ontwikkeling van de haven van Antwerpen mogelijk te maken in Europese Speciale Beschermingszones (SBZ). Het MMHA gaat uit van enerzijds maximale haveninbreiding en anderzijds havenuitbreiding. Dat betekent dat er binnen het in dit RUP afgebakende havengebied niet voldoende oppervlakte voor natuur overblijft om aan de Europese verplichtingen verbonden aan de Speciale Beschermingszones (SBZ) in en om de haven te voldoen. De Vlaamse Regering heeft expliciet gekozen om de SBZ 'Schorren en polders van de Benedenschelde' en de SBZ 'Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent' in een gunstige staat van instandhouding te brengen zoals door Europa gevraagd en om niet te werken met systematische compensaties. Dan kan de havenontwikkeling doorgaan zonder een betekenisvolle aantasting van de natuurwaarden van deze SBZ waardoor er geen compensatie nodig is. Daarvoor is er ruimte gezocht voor natuurontwikkeling buiten het afgebakende havengebied maar toch binnen de Speciale Beschermingszones. Enkel op rechteroever is voor de SBZ 'de Kuifeend en Blokkersdijk' een natuurcompensatie nodig, namelijk in het Opstalvalleigebied.
- Bepaalde haventerreinen kunnen momenteel niet worden ontwikkeld omdat ze ingenomen zijn door tijdelijke natuurcompensaties (ten gevolge van onder andere Deurganckdok). De realisatie van de natuurkerngebieden is daarom ook belangrijk om deze havenontwikkelingen (= haveninbreiding) mogelijk te maken. Het gaat onder meer om de ontwikkeling van de Verrebroekse Plassen (3de fase Verrebroekdok), Putten Plas (verdere ontwikkeling ten westen van Verrebroekdok/Doeldok), de opgespoten MIDA's en andere stortterreinen rondom het te dempen gedeelte Doeldok, de Vlake van Zwijndrecht en na afwerking van de Deurganckdoksluis ook het gedempt gedeelte van het Doeldok zelf.
- De aanpak om de huidige compensatiegebieden (compensaties voor Deurganckdok en Historisch Passief) maximaal te laten renderen, is de voorbije jaren doorlopend gehanteerd: de compensatiegebieden zijn maximaal ingevuld met natuur, en Prosperpolder Noord is over de volledige beschikbare oppervlakte ingevuld met de tijdelijke compensatiedoelstellingen uit het Nooddecreet (= het decreet van 14 december 2001 voor enkele bouwvergunningen waarvoor dwingende redenen van groot algemeen belang gelden) en zal dat de komende jaren blijven doen. Vandaag kunnen binnen deze gebieden geen extra compensaties meer worden gerealiseerd. Prosperpolder Noord is bovendien een heel tijdelijke oplossing. Bij de op korte tot middellange termijn (2016, conform het 'Voorstel tot gefaseerde

realisatie van de natuurkernstructuur op de Linkerscheldeoever i.h.k.v. het MMHA' dat de Vlaamse regering op 22 juli 2011 goedgekeurd heeft) voorziene ontpoldering van de Hedwige-Prosperpolder moeten de tijdelijke compensaties in Prosperpolder Noord naar een ander gebied kunnen worden overgebracht omdat ze niet compatibel zijn met ontpoldering.

Afgezien daarvan is de oppervlakte die nodig is om tot de gunstige staat van instandhouding te komen aanzienlijk groter dan de huidige oppervlakte compensatiegebieden voor Deurganckdok en Historisch Passief. Dat is omdat er nog een verbetering moet gebeuren ten opzichte van de huidige ongunstige staat van instandhouding maar ook omdat er voor de havenontwikkeling nog belangrijke Europese natuurwaarden zullen verdwijnen (onder andere Putten Weiden, Verrebroekse Plassen, Vlake van Zwijndrecht, Putten Plas).

- Het voorkomen van Europees beschermde natuurwaarden staat los van ruimtelijke bestemming of historiek van een gebied. Het feit dat de tijdelijke compensatiegebieden binnen de haven en andere zones met aanwezige natuurwaarden (b.v. braakliggende terreinen ten gevolge van onvolledig uitgevoerde infrastructuurwerken of reservegronden van bedrijven) geen effectieve natuurbestemming of natuureschiedenis hebben, doet dus geen afbreuk aan de verplichting om de aanwezige en tot doel gestelde soorten en habitats duurzaam in stand te houden binnen de betreffende Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Het door Vlaanderen bij de aanmelding in 1988 ingevoerde onderscheid tussen integraal en niet-integraal beschermde gebieden werd nooit erkend door de Europese Commissie in het kader van de Europese Vogelrichtlijn. Dit betekent dat alle Vogelrichtlijngebieden moeten beschouwd worden als zijnde integrale Vogelrichtlijngebieden en dat alle aanwezige en tot doel gestelde Europese natuurwaarden beschermd zijn en in stand gehouden dienen te worden.
- Een groot deel van de bestemde natuurgebieden is op dit moment in landbouwgebruik. De ligging van deze gronden nabij de Schelde is zowel bepalend voor de hoge landbouwwaarde als voor de hoge (potentiële) natuurwaarden. De in de natuurkerngebieden beoogde soorten behoren intrinsiek tot het polderlandschap en de estuariene ligging van de regio. In de natuurkerngebieden worden habitats gecreëerd voor de beoogde soorten om op een zo klein mogelijke oppervlakte zo hoog mogelijke natuurdoelen te realiseren.
- Op de Rechter- en Linkerscheldeoever liggen verschillende Vogelrichtlijngebieden die verschillend zijn in omvang en in doelstellingen. Op Rechterscheldeoever speelt vooral de problematiek van het SBZ 'de Kuifeend en Blokkersdijk. De compensaties in het Opstalvalleigebied hangen samen met het Vogelrichtlijngebied 'de Kuifeend en Blokkersdijk'. De Ettenhovense polder maakt deel uit van een ander vogelrichtlijngebied, nl 'Schorren en polders van de Beneden Schelde' dat verder hoofdzakelijk gesitueerd is op Linkerscheldeoever. De oppervlakte die nodig is om deze Vogelrichtlijngebieden elk in een lokale goede staat van instandhouding te brengen staat volledig los van de

haven(inkomsten). Een gelijkmatige verdeling van de natuuroppervlakte tussen Linker- en Rechterscheldeoever is bijgevolg niet aan de orde. De elementen uit de Achtergrondnota Natuur die leiden tot de doelstellingen in het RUP zijn toegelicht in het plan-MER. Ze zijn gebaseerd op de soorten en aantallen waarvoor de speciale beschermingszones zijn aangemeld en de oppervlaktes en biotopen die hiervoor vereist zijn.

- Het natuurherstel moet steeds binnen de speciale beschermingszone gebeuren waar er schade optreedt of waar er tekorten zijn. Het doel van de Europese Unie is om net die natuurtypes opnieuw te versterken die in het verleden op grote schaal voorkwamen in het Schelde-estuarium en vandaag erg zeldzaam geworden zijn op Europees niveau. En dergelijke natuur kan men niet zomaar overal creëren. Bijvoorbeeld voor getijdennatuur kan men niet elders dan langs de Schelde natuur ontwikkelen, omdat er op andere plaatsen geen getijden zijn. Enkel in uitzonderlijke gevallen is compensatie mogelijk, b.v. voor de Kuifeend in Opstalvalleigebied.
- De ruimte die nodig is om de goede lokale staat van instandhouding te garanderen, is becijferd in het kader van de Achtergrondnota Natuur en vervolgens onderworpen aan een second opinion die concludeerde: 'De gehanteerde referentiedichtheden worden over het algemeen als geschikt beoordeeld maar worden voor een aantal soorten en een aantal leefgebiedtypes als tamelijk hoog gepercipieerd. Bijgevolg dient het berekende ruimtebeslag als minimaal te worden beschouwd met het oog op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Linkerscheldeoevergebied.' Dit werd in de Passende Beoordeling van het MMHA o.a. vertaald door volgende milderende maatregel te voorzien: 'Medegebruik van natuurgebieden door landbouw en recreatie moeten ondergeschikt zijn aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden'. In de berekening van de benodigde oppervlakte werd uitgegaan van de aantallen die maximaal bereikt kunnen worden bij optimale inrichting en beheer. De benodigde oppervlakte gaat m.a.w. uit van een optimale eindsituatie. De momenteel behaalde aantallen in de reeds bestaande natuurgebieden hebben dus geen invloed gehad op de nog benodigde bijkomende oppervlakte natuurkerngebied.
- Bij de oppervlakteberekening van de natuurkerngebieden werden in de Passende Beoordeling de bebouwde percelen van het gehucht Ouden Doel niet meegerekend. Toch laat de verdwijning van het gehucht ten voordele van het natuurkerngebied niet toe elders het natuurkerngebied te verkleinen om de gewonnen oppervlakte bijvoorbeeld aan landbouw toe te kennen. Het betreft immers slechts een kleine oppervlakte, zeker in verhouding tot de oppervlakte van het totale natuurkerngebied. Bovendien gaan de gehanteerde broeddensiteiten, waarop de Passende Beoordeling zich baseert, uit van optimale leefgebieden waarbij quasi geen verstoring aanwezig is. Zoals hierboven gesteld werd met de hoogst mogelijke broeddensiteiten gerekend. Of deze broeddensiteiten ook daadwerkelijk behaald zullen kunnen worden, zal nog moeten blijken op basis van de monitoringsresultaten. De oppervlakte van het

gehucht Rapenburg werd in de Passende Beoordeling reeds meegenomen als estuariene natuur. Deze oppervlakte werd dus al in rekening gebracht.

- Spontane natuurontwikkeling is waar mogelijk reeds opgenomen in de natuurkerngebieden (als bijdrage aan de instandhoudingsdoelstellingen) of in het netwerk van Ecologische Infrastructuur (als bijdrage aan de 5% norm voor ecologische infrastructuur en aan de instandhouding van havenspecifieke soorten). De bestemmingen 'natuurgebied' en 'permanente ecologische infrastructuur, met of zonder medegebruik' zijn bestemmingen die een duurzame ontwikkeling van deze natuurtypen toelaten en garanderen. Gebieden met spontane natuurontwikkeling zijn niet altijd opgenomen in de natuurkerngebieden of in het netwerk van Ecologische Infrastructuur. Soms kunnen ze wegens hun ingesloten ligging niet beschouwd worden als duurzame en verstoringsarme natuurkerngebieden en/of kennen ze geen verbinding met de omliggende gebieden met een ecologische functie en/of is de spontane natuurontwikkeling, b.v. in geval van bos, geen doelhabitat binnen de doelstellingen van de Speciale Beschermingszones en slechts zeer beperkt binnen de doelstellingen van het netwerk van Ecologische Infrastructuur. In dergelijke gevallen kan hun opname geen rechtszekerheid bieden in functie van de Europese natuurverplichtingen.
- Om zowel de optimale inrichting als het optimale beheer te garanderen zal de intensieve monitoring en bewaking door de Beheercommissie Natuur LSO respectievelijk RSO worden verdergezet. Sinds 2002 loopt er een uitgebreid gebiedsgericht wetenschappelijk monitoringsprogramma door het Instituut voor Natuur en Bosonderzoek (INBO) waarvan de resultaten maandelijks worden gerapporteerd aan de Beheercommissie Natuur Linkerscheldeoever en jaarlijks aan de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement en de Europese Commissie. In de Beheercommissie zijn alle betrokken haven- en overheidsinstanties, gemeenten en lokale natuur- en landbouwverenigingen vertegenwoordigd om in onderling overleg de realisatie, het beheer en de resultaten van de natuurontwikkelingsprojecten op de Linkerscheldeoever op te volgen en waar nodig bij te sturen. Uit de monitoringsresultaten van het INBO (Jaarverslag Beheercommissie Natuur Linkerscheldeoever, Jaarverslag 2011) blijkt dat anno 2011 de natuurcompensatiedoelstellingen van het natuurcompensatieplan Deurganckdok voor bijna alle doelsoorten zijn behaald via de natuurcompensatiegebieden. De beheercommissie RSO werd opgericht op 15 mei 2009 en rapporteert op dezelfde manier als de beheercommissie LSO. Ook op rechterscheldeoever staat het INBO in voor de monitoring. Een goede monitoring en een strikte opvolging binnen de Beheercommissie(s) is dus een betrouwbare aanpak om op korte termijn tot een optimale inrichting en beheer te kunnen komen.
- Deze aanpak laat ook toe om bij te sturen indien zich onverwachte en ongewenste nieuwe ontwikkelingen voordoen, zoals het opduiken van nieuwe predatoren zoals de vos. Zodra uit de monitoring bleek dat er

risico was op dergelijke verstoring werden gepaste maatregelen uitgewerkt en op terrein geïmplementeerd. Op deze manier kan ook voortdurend worden voorzien in bijkomende optimalisaties in inrichting en beheer.

- Op 22 juli 2011 stemde de Vlaamse regering in met de afweging van de milderende en natuurcompenserende maatregelen alsook met de doelstellingen voor en fasering van natuurontwikkeling op de Linkerscheldeoever. De fasering baseert zich o.a. op het feit dat een monitoringsperiode van 5 jaar toelaat om een correcte inschatting te maken van de haalbaarheid van de goede lokale staat van instandhouding. Die monitoringsperiode sluit aan bij de timing van de havenontwikkeling waarop de natuurontwikkeling moet vooruitlopen om een betekenisvolle aantasting van de speciale beschermingszone te kunnen vermijden. De economische en infrastructurele ontwikkelingen van het Tussentijds Strategisch plan en het MMHA hebben als planhorizon 2030. De natuurmaatregelen van dat MMHA moeten op deze havenontwikkelingen vooruitlopen en minstens dezelfde eindtiming aanhouden (2030).
[...].”

4.23. Het GRUP, zoals definitief vastgesteld, bakent het zeehavengebied af en bevat bestemmingswijzigingen binnen en buiten de afbakeningslijn. Het plan is gebiedsdekkend binnen de afbakeningslijn, behoudens de gebiedsdelen waarvoor reeds bestemmingswijzigingen werden vastgesteld in een GRUP.

Wat betreft de inrichting van natuur op het linkerscheldeoevergebied, wordt een onderscheid gemaakt tussen de natuurkerngebieden en de ecologische infrastructuur (EI). De hoogwaardige natuurkerngebieden (“robuuste natuur”) moeten zorgen voor een volwaardige natuurontwikkeling met het oog op het realiseren van een zogenaamd gunstige staat van instandhouding. Deze worden aangeduid binnen de SBZ-V “Schorren en polders van de Beneden-Schelde” en worden onderworpen aan een voortdurende monitoring. Zo wordt tussen de Nederlandse grens en het zeehavengebied een groot deel van de gewestplanbestemming “havenuitbreidingsgebied” en een beperkt deel van de gewestplanbestemming “reservegebied voor bufferzone” herbestemd naar natuurgebied. Dit natuurgebied sluit aan op het intergetijdengebied “noordelijk gedeelte Prosperpolder” en vormt samen met dit intergetijdengebied “het noordelijk natuurgebied”. Het oostelijk

deel van Nieuw Arenbergpolder behoort tot dit noordelijk natuurgebied. Het strategisch plan en het plan-MER gaan er vanuit dat in 2030 in de robuuste natuur de instandhoudingsdoelstellingen zullen zijn gerealiseerd. Enkel het gehucht Prosperpolder wordt uitgesneden uit het noordelijk natuurgebied. De gehuchten Ouden Doel en Rapenburg verdwijnen. Verder worden de kreek Grote Geul, Putten-West en een beperkte uitbreiding van Drydijck herbestemd naar natuurgebied. Ook langsheen de Schelde worden een aantal gebieden bestemd tot natuurgebied (het jachthaventje van Doel en een gebied omheen het fort Liefkenshoek).

Naast de natuurkerngebieden wordt binnen het plangebied een netwerk van ecologische infrastructuur voorzien. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen permanente en tijdelijke ecologische infrastructuur. Het netwerk van ecologische infrastructuur in het zeehavengebied zal drie functies vervullen:

- Ten overstaan van de doelstelling om de langetermijnintegriteit van de SBZ's tot stand te brengen en te vrijwaren, levert het netwerk van ecologische infrastructuur indirect een bijdrage door als foerageer- en rustgebied te fungeren voor de relevante vogelsoorten. Deze bijdrage wordt als louter ondersteunend aangemerkt.
- Naast de instandhoudingsdoelstellingen verbonden aan de in het gebied aanwezige Europese SBZ's, gelden ook bestaande wettelijke verplichtingen ten aanzien van bepaalde soorten die "beschermd moeten worden waar ze voorkomen", los van ruimtelijke afbakeningen, met name de in bijlage IV van de habitatrichtlijn en op Vlaams niveau beschermde soorten. Dit is geregeld in het besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 'met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer'.
- Eenzelfde functie, maar dan voor bescherming van op Vlaams niveau belangrijke soorten (flora en fauna), heeft het netwerk ook voor soorten gebonden aan de basishabitats die in de haven voorkomen, weze het in bescheiden omvang : 1° pionierssituaties, 2° droge graslanden, 3° kleine plasjes en moerassen, 4° struwelen en bosjes en 5° gebouwen en werven.

Binnen de permanente ecologische infrastructuur is onderscheid gemaakt tussen EI en EI+ (met medegebruik), omdat in bepaalde zones hogere kwaliteitsdoelstellingen dienen te worden behaald in functie van de duurzame instandhouding van bijlageIV-soorten van de habitatrichtlijn. Daarom zijn bijvoorbeeld enkel in de ecologische infrastructuur “met medegebruik” windturbines of installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie, energierecuperatie of warmtekrachtkoppeling toegelaten.

De tijdelijke ecologische infrastructuur houdt in dat tijdelijke opportuniteiten binnen de haven die een ecologische meerwaarde kunnen betekenen, benut kunnen worden. Deze wordt niet weergegeven op het grafisch plan maar door bepaalde stedenbouwkundige voorschriften toegelaten.

V. Ontvankelijkheid van de vordering en partiële schorsing

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekers zetten in hun verzoekschrift uiteen dat hun eigendommen alle gelegen zijn in het beheersingsgebied van het GRUP en dat zij zich gegriefd voelen door de herbestemming van hun eigendommen van woongebied en woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde naar “Gebied voor waterweg” (eerste, tweede en derde verzoeker), van havenuitbreidingsgebied naar “natuurgebied” (vierde verzoekster) en door het ongedaan maken van het in de onmiddellijke nabijheid van de huurwoning van vijfde verzoeker gelegen feitelijk natuurgebied Putten Weiden.

De verzoekers verklaren in hun verzoekschrift voorts dat zij de bestreden besluiten “minstens” aanvechten voor zover ze betrekking hebben op het grondgebied van de gemeenten Beveren en Sint-Gillis-Waas.

5.2. De verwerende partij betwist het belang van vijfde verzoeker. Ook vraagt zij de schorsing in voorkomend geval te beperken tot de zone

artikel L3, ondergeschikt tot het grondgebied van de gemeenten Beveren en Sint-Gillis-Waas en nog meer ondergeschikt tot de linkerscheldeoever.

5.3. De tussenkomende partij wil een eventuele schorsing beperkt zien tot de deelplannen 2 en 4. Ter terechtzitting vraagt zij in elk geval niet te schorsen wat de groengebieden betreft, zodat alvast met de uitvoering daarvan een aanvang kan worden genomen.

5.4. Geconfronteerd met dit laatste verzoek van de tussenkomende partij ter terechtzitting, verklaren de verzoekers hun vordering tot schorsing van het GRUP minstens voor het grondgebied van de gemeenten Beveren en Sint-Gillis-Waas te handhaven.

Beoordeling

5.5. Een schorsing beoogt de verzoekende partijen specifiek te beschermen tegen het risico dat zij in afwachting van een vernietiging een moeilijk te herstellen ernstig nadeel lijden. Zonder een dergelijk risico waarvoor de schorsing een remedie is, is een vordering tot schorsing niet dienstig en kan ze niet worden ingewilligd.

Precies gelet op deze finaliteit van de vordering tot schorsing, die erin bestaat de verzoekende partijen te behoeden voor een moeilijk te herstellen ernstig nadeel, moet in beginsel de uitgesproken schorsing ook niet verder reiken dan nodig om dat bewuste nadeel te vermijden.

Het past bijgevolg het verweer van de verwerende en de tussenkomende partij te beoordelen in het licht van het door de verzoekers aangevoerde moeilijk te herstellen ernstig nadeel (zie verder randnummer 8 e.v.).

VI. Onderzoek van de vordering

Grondvoorwaarden

6. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden.

A. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

7.1. Eerste, tweede en derde verzoeker voeren als moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan dat het GRUP de planologische verdwijning van het bijzonder woongebied van het dorp Doel, waarin zij al tientallen jaren wonen en leven inhoudt, en dus ook de juridische vernietiging van hun woning en het dorp, en daarmee samengaan de zekerheden die gepaard gaan met de tot nog toe bestaande woonzone met bijzonder karakter. De woningen van eerste, tweede en derde verzoeker worden herbestemd van “woongebied” naar “gebied voor waterweg” (artikel L3), dat bestemd is voor waterweginfrastructuur en aanhorigheden en waarin wonen niet meer mogelijk is. De woningen van de voormelde verzoekers worden meteen ook zonevreemd, met alle mogelijke beperkingen met betrekking tot verbouwen, herbouwen en uitbreiding tot gevolg. Voor deze verzoekers komt het GRUP erop neer dat zij bij uitvoering ervan en bijhorende onteigeningsmachtigingen, zullen dienen te verhuizen of minstens in een materieel benarde woonsituatie dreigen terecht te komen, wat ook hun gezondheid en leefkwaliteit ernstig zal aantasten. Voorts zullen op basis van het GRUP stedenbouwkundige en andere vergunningen met bijkomende nadelen worden afgeleverd die, bij gebreke aan schorsing van het GRUP, op het ogenblik van een uitspraak over het annulatieberoep, gerealiseerd zullen zijn. Het GRUP

vormt de rechtsgrond voor de later af te leveren stedenbouwkundige en milieuvergunningen, zodat een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen dit GRUP en het aangevoerde nadeel. Op basis van het GRUP kunnen nieuwe vergunningen worden afgeleverd om de woningen, die eigendom zijn van de Maatschappij Linkerscheldeoever, te slopen. Er moet ook worden aangenomen dat deze maatschappij dit snel zal doen, nu de tot aan het GRUP geldende bestemming “woongebied” haar er niet van weerhouden heeft om vergunningen aan te vragen voor de sloop van liefst 129 woningen te Doel. Dit zijn alle woningen, behalve 11 woningen die nog in privé-eigendom zijn en een aantal historische gebouwen zoals de Pastorij. Zoals het hof van beroep te Gent heeft geoordeeld, houdt dit een zodanige massale sloop van Doel in dat het dorp een “spookdorp” wordt, wat uiteraard een ernstig en onmogelijk te herstellen nadeel uitmaakt. Deze transformatie van de omgeving van de verzoekers kan en zal zeer snel gebeuren, gelet op de aard van de werken, te weten zuivere slopingswerken. De bestreden besluiten zijn bovendien de basis voor de uitdrijving van de verzoekers uit hun woningen die zij al decennia lang bewonen. Het GRUP omvat een onteigeningsplan, waarin de eigendommen van de eerste tot en met de vierde verzoeker zijn opgenomen. Dat de onteigeningsmachtiging momenteel niet voorziet in het toepassen van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden, behoudens bij vierde verzoekster, verandert daar niets aan. Het spreekt voor zich dat naast de vernietiging van Doel ook de verwijdering uit het dorp, dat door eerste, tweede en derde verzoeker gedurende decennia werd bewoond, ernstig en onherstelbaar is.

Een en ander geldt des te meer voor tweede verzoeker, die sedert 1 september 2012 op brugpensioen is en op 1 september 2013 definitief gepensioneerd zal zijn. Vanzelfsprekend is een uitdrijving/verwijdering op zestigjarige leeftijd zeer ernstig en onmogelijk te herstellen. Opgemerkt wordt daarbij dat de gronden gelegen recht tegenover de woning van deze verzoeker, aan de andere kant van de Engelstesteenweg, voorheen in agrarisch gebied gelegen waren, maar thans worden herbestemd naar “gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven”, zijnde een zone bestemd voor zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële en logistieke activiteiten en distributie-, opslag-

en overslagactiviteiten, die gebruik maken van en aangewezen zijn op de zeehaveninfrastructuur. Deze zone is gelegen op twintig meter van de woning van deze verzoeker en laat industriële activiteiten toe, ofschoon nergens een buffer is voorzien. Naast alle mogelijke gevolgen voor zijn gezondheid zullen er uiteraard visuele nadelen voor deze verzoeker intreden, die immers op industriële gebouwen en kranen met een hoogte van honderd meter zal aankijken. Aangezien er in een haven dag en nacht wordt gewerkt, zal er 's avonds en 's nachts ook luchtpollutie zijn. Daarnaast levert ook de verkeershinder een moeilijk te herstellen ernstig nadeel op. Immers zullen zowel de industrie als het vervoer van containers tot een enorme toename van het (vracht)verkeer leiden, wat ook uit het plan-MER blijkt. De bestemming “gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven” laat de overheid ook toe om onmiddellijk over te gaan tot de opspuiting met baggerspecie tot op twintig meter van zijn. Het is evident dat het massaal storten van baggerspecie en slib, waarin zich alle soorten stoffen en organismen kunnen bevinden, de kwaliteit van de bodem en het grondwater op rechtstreekse en onrechtstreekse wijze nadelig kan beïnvloeden, niet alleen op de plaats van het stort, maar ook op de aanpalende gronden door ondergrondse verspreiding. De eigendom van tweede verzoeker dreigt derhalve verontreinigd te geraken, met alle schier onoplosbare problemen voor gevolg.

Derde verzoekster ziet zich achter haar woning geconfronteerd met de bestemming “hoogspanningsleiding”, waar alle handelingen toegelaten zijn voor de aanleg, de exploitatie en de wijzigingen van een hoogspanningsleiding en haar aanhorigheden. Vanuit haar tuin zal zij zicht hebben op pylonen van wellicht honderd meter hoog, met hangende kabels, daar waar zij nu een bijna ongerept uitzicht op de polder heeft. Deze zone “hoogspanningsleiding” is voorzien op een zeventigtal meter achter haar tuin en is derhalve vlakbij. Hetzelfde geldt voor eerste verzoekster, die met een zone “hoogspanningsleiding” op dertig meter van haar voordeur wordt geconfronteerd.

Ten aanzien van eerste, tweede en derde verzoeker geldt bovendien dat het GRUP voorziet in het verdwijnen van de leefbaarheidsbuffer, alsook in de reservatiestrook voor een leefbaarheidsbuffer, indien industriële

activiteiten tot op vijfhonderd meter van deze strook zouden naderen. Het spreekt voor zich dat het verdwijnen van deze buffer, met een hoogte van drieëntwintig meter tussen Doeldorp en het Deurganckdok, ernstig en moeilijk te herstellen nadelen zal genereren. De woning van eerste verzoekster is gelegen in de Camermanstraat, aan het uiteinde van het dorp. Deze straat is de parallelle straat die het dichtst bij de haven ligt. De achtertuin van deze verzoekster kijkt uit op de leefbaarheidsbuffer en op de daarachter liggende haven. De afstand tussen de achtertuin van deze verzoekster en de leefbaarheidsbuffer bedraagt ongeveer honderdtachtig meter. Achter deze buffer ligt het Deurganckdok. De buffer vangt veel geluid op dat afkomstig is van de havenactiviteit, alsook de lichtpollutie, afkomstig van het dok met lichtmasten van dertig meter hoog. Ook visueel vormt de leefbaarheidsbuffer een milderende maatregel. Wel kan de buffer niet vermijden dat de kranen van meer dan honderd meter hoog deels zichtbaar blijven.

Het spreekt voor zich dat door het verdwijnen van de leefbaarheidsbuffer de buffering tegen licht, geluid en visuele hinder volledig wegvalt. Dit geldt ook voor tweede verzoeker, die eveneens uitkijkt op de buffer en de haven. Weliswaar heeft derde verzoekster geen rechtstreeks zicht op de leefbaarheidsbuffer, doch dit belet niet dat zij dagelijks met het verdwijnen ervan zal worden geconfronteerd (bijvoorbeeld wanneer zij haar dorp in- en uitrijdt). Bovendien zal zij wel het havengeluid horen en 's avonds de lichtpollutie kunnen waarnemen.

Ook de woning van vierde verzoekster wordt zonevreemd, wat op zich een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel is, temeer nu haar woning in ruimtelijk kwetsbaar gebied is komen te liggen, waar bijvoorbeeld herbouw niet mogelijk is. Ook zij zal verdreven worden, wat blijkt uit het feit dat machtiging werd verleend om haar in toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden te onteigenen.

Vijfde verzoeker ziet zich geconfronteerd met de vernietiging van het gebied Putten Weiden, waaraan zijn huurwoning paalt. Zowel vanuit zijn

woning als vanuit zijn tuin kijkt hij rechtstreeks uit op dit unieke natuurgebied, dat naar “gebied voor zeehaven -en watergebonden bedrijven” wordt herbestemd en dat dus opgespoten zal worden. Het betreft een eeuwenoud en authentiek polderweidengebied. Het laagstgelegen punt van het weilandencomplex ligt slechts 1,25 meter boven de zeespiegel. Het uitgesproken microreliëf is veroorzaakt door restanten van krekens en uitvening. In de winter staat het grondwaterpeil na overvloedige neerslag zeer hoog en zijn de weiden gedeeltelijk ondergelopen. Het worden dan echte waterrijke meersen waarvan de waarde als natuurgebied nog verhoogd wordt door constante aanvoer van zoute kwel. Deze combinatie van oud cultuurlandschap en de aanvoer van zilt grondwater zorgt voor een uitzonderlijke plantengemeenschap, uniek in de Scheldepolders. Putten Weiden is het laatste restant van het groter geheel “de Putten”. Het gaat om een uitzonderlijk waardevol gebied van 52 hectare. Ook in het Deurganckdok-MER, heeft men het over een zeer rijk gebied, waaraan zelfs een afzonderlijk hoofdstuk wordt gepend. Ook komen een hele reeks van de meest zeldzame planten van België er voor, zoals bijvoorbeeld de zeer zeldzame zomerbitterling, het zoutschorrekruis en het melkkruis. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat grote delen van dit gebied op de biologische waarderingskaart als biologisch zeer waardevol worden aangeduid. Verwezen wordt ook naar wat ter zake uit een dagbezoek van het FON-Antwerpen (Floristisch Onderzoek voor Natuurbehoud) van 3 juli 1999 blijkt. Het GRUP is de rechtsgrond voor de opspuiting van Putten Weiden, waardoor vijfde verzoeker onder andere zijn ongerept uitzicht op Putten Weiden verliest. Uiteraard zal ook zijn leefkwaliteit ernstig en onherstelbaar worden aangetast. De leefkwaliteit van deze verzoeker wordt in sterke mate bepaald door het behoud van natuurgebieden, omdat die de rustige bewoonbaarheid verzekeren, een bijzonder leefklimaat voor hem en zijn 5 kinderen scheppen en grote mogelijkheden bieden tot gezonde en zinvolle recreatie. Vijfde verzoeker is actief in natuurverenigingen en maakt daadwerkelijk gebruik van de natuur. Zijn kinderen ravotten dagelijks in de streek en graven er zelfs relictplanten op uit ver vervalende tijden. De laatste 52 hectare van de natuurwaarden die vijfde verzoeker omringen kunnen op zeer korte tijd worden vernietigd. Het GRUP, de uitgevoerde werken en de uit te voeren bouwwerken veroorzaken voorts een onherstelbare verminking van het

landschap. Het polderlandschap is een vlak landschap en na opspuitingen zal de hoogte tussen 3,5 en 6 meter gebracht worden. Dit tast uiteraard het landschap aan en de woning van deze verzoeker zal als het ware totaal omweld worden.

Het GRUP zal voor elke verzoeker tot het uiteenvallen van het sociaal en landelijk weefsel leiden. Behalve de eigen woon- en leefplaats zal ook een groot deel van de nu nog redelijk gave Scheldepolders en landbouwgrond als landschap gestaag verdwijnen of inkrimpen om plaats te maken voor kades, bijkomende wegen, bedrijventerreinen, haveninfrastructuur, hoogspanningskabels, braakliggend terrein, afgebroken hoeves en woningen met tuinen, het verdwijnen of in het beste geval verplaatsen van het vertrouwde bouwkundig erfgoed, het verdwijnen van dijken en buffers, om dan weer nieuwe dijken en bufferzones op de akkers te zien verrijzen, alsook de aanleg van nieuwe natuur, die meer water en slik moet aantrekken en de bestaande natuur moet compenseren omdat de aanwezige natuur in de weg staat.

Het oorzakelijk verband met het betwiste GRUP is voldoende duidelijk, aangezien een vergunning hoe dan ook GRUP-conform dient te zijn. De zekerheid die de verzoekers ingevolge eerdere bestemmingsvoorschriften hadden, verdwijnt, of is bedreigd.

7.2. De verwerende partij repliceert in haar nota, wat eerste, tweede en derde verzoeker betreft, dat de nadelen van een onteigening zich pas bij de effectieve tenuitvoerlegging van de onteigening zullen realiseren. Het is de vaste rechtspraak van de Raad van State dat de dreiging van het verlies van het eigendomsrecht door de verzoekers niet als moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan aangenomen worden. Hetzelfde geldt voor de nadelen die zouden volgen uit de realisatie van het project waartoe tot onteigening wordt overgegaan.

Het zonevreemd worden van een woning (en ook dorp), houdt op zich niet in dat de woning onmiddellijk moet verdwijnen of dat de verzoekers onmiddellijk zouden moeten verhuizen. De VCRO voorziet expliciet bepalingen over de zonevreemde woningen (artikel 4.4.10 en volgende). De verzoekers

verwijzen hier zelf uitdrukkelijk naar en stellen dat er “alle mogelijke beperkingen zijn”, doch hieruit blijkt geenszins concreet en persoonlijk per verzoeker waarom deze “beperkingen” in hunnen hoofde een moeilijk te herstellen ernstig nadeel zouden vormen. Een zonevreemd karakter brengt ook niet mee dat er een benarde woonsituatie zou ontstaan. De verzoekers doelen opnieuw op de onteigening en de eventuele dreiging die daaruit voortvloeit om hun woning te verlaten. In zoverre de verzoekers naar het GRUP verwijzen als rechtsgrond voor later af te leveren bouw- en milieuvergunningen, is het nadeel louter hypothetisch, aangezien daartoe geen aanvragen zijn ingediend. Minstens betreft het een onrechtstreeks nadeel.

Het is geenszins ernstig om de realisatie van de bestemming van het GRUP als moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan te voeren, nu het onteigenen van de gronden een onderdeel van deze realisatie vormt. De bestemming zal pas gerealiseerd kunnen worden, eens de woningen verdwenen zijn. De bestemming “zeehaven- en watergebonden bedrijven”, maar ook deze van de “waterweginfrastructuur”, zullen bovendien pas worden gerealiseerd eens de “robuuste natuur” en de gunstige instandhouding van de natuur zullen zijn gerealiseerd. Dit laatste houdt ook in dat de bedoelde bestemmingen geenszins bij een uitspraak over het annulatieberoep zullen zijn gerealiseerd. Het GRUP brengt ook niet mee dat er een onmiddellijke verdwijning van de leefbaarheidsbuffer zou plaatsvinden. Hiervoor zou in ieder geval een stedenbouwkundige vergunning moeten worden bekomen, waarvan de aanvraag op dit ogenblik geenszins voorligt en die geenszins te verwachten valt vooraleer het Doeldorp zal verdwenen zijn. Dit nadeel vloeit niet rechtstreeks uit de bestreden beslissingen voort en is hypothetisch.

Waar eerste, tweede en derde verzoeker visuele hinder inroepen, wordt opgemerkt dat tweede verzoeker reeds een uitzicht op de aanwezige hoogspanningsleidingen heeft, alsook op de koeltorens van Doel en de al bestaande kranen. In zoverre eerste en derde verzoeker visuele hinder omwille van de bestemming hoogspanningsleiding inroepen, moet worden vastgesteld dat

er zich hoogspanningsleidingen en pylonen in de nabijheid van hun woningen bevinden, en dit dan nog naast de koeltorens van de kerncentrale.

Vierde verzoekster roept zonevreemdheid in en de voorziene onteigening bij hoogdringende omstandigheden, maar dit nadeel wordt bijzonder weinig en niet concreet uiteengezet. De woning van deze verzoekster was, zoals zij zelf in het verzoekschrift stelt, voor de bestreden besluiten in de gewestplanbestemming “havenuitbreidingsgebied” (grondkleur agrarische bestemming) gelegen en was dus reeds zonevreemd. Het beweerde nadeel vloeit dan ook niet rechtstreeks uit het GRUP voort. Wat de voorziene onteigening en het zonevreemd worden van de woning betreft, wordt bovendien verwezen naar wat hoger voor de drie eerste verzoekers werd uiteengezet.

De hoeve bewoond door vijfde verzoeker is eigendom van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en werd vóór 1990 door de Belgische Staat gekocht met het oog op de ontwikkeling van de Waaslandhaven. Deze verzoeker heeft geen huurcontract, maar er werd hem een “bezetting ter bedē” toegestaan (“toelating tot gebruik” - 1986), waaraan onmiddellijk een einde kon worden gemaakt. De hoeve werd in 2002 aan de VLM overgedragen. De overeenkomst met vijfde verzoeker werd per brief van 15 maart 2010 door de VLM opgezegd vanwege de (gevaarlijk) dichte nabijheid van een Seveso-inrichting (ICT-Rubis Terminal). Vijfde verzoeker is er weliswaar blijven wonen en heeft de opzeg betwist. Anders dan de vrederechter was de rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde van oordeel dat er vanaf 1 oktober 1990 een einde aan de bezetting ter bedē is gekomen en er een huurovereenkomst geldt. Er zou dus sprake zijn van een 9-jarige huurovereenkomst, die aan het einde van de 9-jarige periode telkenmale stilzwijgend werd verlengd. De huidige 9-jarige periode ging derhalve in op 1 oktober 2008 en loopt tot 30 september 2017. Evenwel kan de verhuurder de huurovereenkomst overeenkomstig artikel 3, § 4, van de woninghuurwet ongemotiveerd beëindigen aan het einde van de eerste of de tweede driejaarlijkse periode, mits in achtneming van een opzegtermijn van zes maanden en de betaling van een vergoeding. Te dezen betekent dit dat de huurovereenkomst zijn aanvang kende op 1 oktober 2008. De tweede driejarige periode werd op

1 oktober 2011 aangevat en loopt tot 30 september 2014. Vijfde verzoeker kan hierop geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel baseren. Hij blijkt de woning op korte termijn te moeten verlaten, met als gevolg dat zijn beweerde nadeel zich niet door de bestreden beslissingen zal realiseren.

Volledig ondergeschikt wordt aangevoerd dat, vermits de timing van de inname van het gebied Putten Weiden afhankelijk is van zowel de timing van de havenontwikkeling als de timing van de realisatie van de mitigerende maatregelen van de aanleg van een zilt habitat in de Nieuwe Arenbergpolder, voorafgaand aan de inname van het gebied Putten Weiden, vijfde verzoeker niet meer in de betrokken woning ten tijde van de inname van het gebied Putten Weiden zal wonen. Het blijkt geenszins dat het beweerde ernstig nadeel zich zou realiseren vooraleer de vernietigingsprocedure zal zijn beëindigd.

De verzoekers tonen voorts op geen enkele wijze aan hoe zij betrokken zijn bij het leven in het dorp of gehucht en op welke wijze het sociaal en landelijk weefsel voor hen van belang is. Zij verwijzen zelf naar het feit dat er in Doel 129 woningen eigendom zijn van de Maatschappij Linkerscheldeover en dat nog amper elf woningen in privé-eigendom zijn. Het uiteenvallen van een sociaal en landelijk weefsel vloeit duidelijk niet rechtstreeks uit de bestreden beslissingen voort.

7.3. De tussenkommende partij laat in het verzoekschrift tot tussenkomst ten aanzien van eerste, tweede en derde verzoeker gelden dat het eventueel nadeel dat uit een vermeende vooropgestelde onteigening voortvloeit, zich thans nog niet manifesteert. In dat verband wordt erop gewezen dat de verdere ontwikkeling van de haven slechts mogelijk is in balans met de natuur, de leefbaarheid en de andere functies binnen het gebied. Zo bepaalt de faseringsnota van ANB op welk tempo en onder welke voorwaarden de aansnijding van gebieden kan gebeuren in relatie tot de ontwikkeling van nieuwe natuurkernen. In de Ontwikkelingszone Saeftinghe zijn vandaag nog een aantal natuurwaarden gevestigd (onder meer Putten Weiden). Op pagina 28 van de faseringsnota wordt

ingegaan op de voorwaarden voor inname van de Ontwikkelingszone Saeftinghe. Een onmiddellijke en onvoorwaardelijke inname is niet aan de orde.

Voorts blijven er wel degelijk nog (woon)rechten voor zonevreemde constructies bestaan en dit ingevolge de bepalingen van de VCRO.

De mogelijkheid om vergunningen aan te vragen, betreft een hypothetisch nadeel, dat niet uit het GRUP voortvloeit.

Beoordeling

8. Wat vierde verzoekster betreft, toont het loutere feit van het zonevreemd worden van haar woning op zich nog geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan. Het algemene betoog van deze verzoekster dat het bestreden GRUP “voor elke verzoeker” voor gevolg zal hebben dat het sociaal en landelijk weefsel in het betrokken gebied zal uiteenvallen en haar loutere verwijzing naar de “aanleg van nieuwe natuur die meer water en slik moet aantrekken en de bestaande natuur moet compenseren omdat de aanwezige natuur in de weg staat”, volstaat daartoe evenmin.

Het door vierde verzoekster aangevoerde nadeel dat zij uit haar woning “zal [...] verdreven worden wat blijkt uit het feit dat machtiging werd verleend om haar in toepassing van de [...] rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden te onteigenen”, vindt haar rechtstreekse oorzaak niet in de aangevochten beslissingen, maar in de onteigening van het betrokken perceel. Vierde verzoekster zal daarbij pas uit haar eigendom worden ontzet wanneer de vrederechter de onteigening zal hebben toegestaan. De vrederechter kan die onteigening pas uitspreken en de provisionele vergoeding slechts bepalen nadat hij de aangevochten besluiten zowel op hun interne als op hun externe wettigheid heeft getoetst. Vierde verzoekster zal de wettigheidsbezwaren die zij thans aanvoert, nog kunnen doen gelden voor de vrederechter. Deze zal er uitspraak moeten over doen en, indien zij gegrond worden bevonden, zal het risico van het verlies van haar eigendom alsnog afgewend kunnen worden. De dreiging van het

verlies van de betrokken eigendom heeft geen moeilijk te herstellen ernstig karakter in de zin van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Gelet op wat voorafgaat, wordt in hoofde van vierde verzoekster geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel aangenomen.

9.1. Wat eerste verzoekster betreft, wordt vastgesteld dat haar woning gelegen is in de Camermanstraat, te weten de parallelle straat die het dichtst bij de haven gelegen is en dat deze verzoekster vanuit haar achtertuin uitkijkt op de leefbaarheidsbuffer, die zich op ongeveer honderdtachtig meter daar vandaan bevindt en waarachter het Deurganckdok ligt. Aangenomen moet worden dat het wegvallen van deze buffering tegen licht, geluid en visuele hinder voor deze verzoekster een moeilijk te herstellen ernstig nadeel inhoudt. Tweede verzoeker wordt geconfronteerd met het feit dat de gronden, gelegen recht tegenover en op twintig meter van zijn woning, van agrarisch gebied naar “Gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven” worden herbestemd. De realisatie van een dergelijke bestemming, die de overheid onder meer toelaat om de gronden tot op enkele tientallen meters van zijn woning met baggerspecie op te spuiten, moet in hoofde van deze verzoeker eveneens geacht worden een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in te houden.

Anders dan de verwerende partij en de tussenkomende partij dat zien, blijkt niet dat de voormelde bestemmingen pas zullen kunnen gerealiseerd worden nadat de bestemming natuurgebied (“robuuste natuur”) zal gerealiseerd zijn. Zoals uit het onderzoek van de middelen blijkt (zie verder randnummer 14.6), volgt dit laatste immers vooralsnog niet uit de stedenbouwkundige voorschriften. Voorts tonen de verzoekers aan dat de Maatschappij Linkerscheldoever eigenaar is van heel wat eigendommen op de plaats van de voormelde werken, zodat geen onteigening voor de verwerving en realisatie ervan is vereist. De omstandigheid dat de voormelde werken stedenbouwkundige of andere vergunningen vereisen, maakt het nadeel niet onrechtstreeks, nu het GRUP de rechtstreekse grondslag voor deze werken vormt.

9.2. Gelet op het voorgaande kan de verwerende partij niet worden gevolgd waar zij vraagt de schorsing te beperken tot de zone artikel L3 “Gebied voor waterweginfrastructuur”. Het zou niet tegemoet komen aan het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat eerste en tweede verzoeker minstens ingevolge de bestemming “Gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven” (artikel L1) dreigen te lijden.

In de huidige stand van de procedure kan evenmin worden meegegaan met de vraag van de tussenkomende partij om de schorsing te beperken tot de deelplannen 2 en 4. Immers hangen deze deelplannen samen met de op de linkerscheldeoever gelegen delen van de deelplannen 3 en 5.

Wel is er, gelet op het aangenomen nadeel, grond om de schorsing in voorkomend geval te beperken tot het grondgebied van de gemeenten Beveren en Sint-Gillis-Waas, zoals door de verwerende partij in ondergeschikte orde uitdrukkelijk gevraagd. Ten andere geven de verzoekers in hun verzoekschrift en ter terechtzitting aan dat de schorsing “minstens” op het grondgebied van die gemeenten moet slaan, waarmee zij laten verstaan dat een beperking van de schorsing tot het grondgebied van die gemeenten voor hen aanvaardbaar kan zijn.

Ook de vraag van de tussenkomende partij om de groengebieden van het GRUP (artikelen L14, L15 en L18) niet te schorsen, komt de Raad van State gegrond voor. Eensdeels werd het door vierde verzoekster aangevoerde nadeel niet aangenomen (zie randnummer 8) en blijkt de schorsing van de bewuste artikelen niet nodig om het moeilijk te herstellen ernstig nadeel waarvoor eerste en tweede verzoeker vrezen, te voorkomen. Anderdeels wordt vooralsnog uit de concrete omstandigheden van de zaak afgeleid dat een uitsluiting van de betrokken groengebieden uit de schorsing van het GRUP wat de gemeenten Beveren en Sint-Gillis-Waas betreft, geen doorslaggevende bezwaren oproept in verband met een onmogelijkheid om ze af te scheiden. Tot die concrete omstandigheden behoort ook de vaststelling dat de verwerende partij ter terechtzitting zelf geen dergelijke bezwaren deed gelden.

9.3. Concluderend met betrekking tot eerste en tweede verzoeker, wordt hun moeilijk te herstellen ernstig nadeel afdoende afgewend door een gebeurlijke schorsing van het GRUP in zoverre dit het grondgebied van de gemeenten Beveren en Sint-Gillis-Waas betreft, met uitsluiting van de aldaar gelegen groengebieden (artikelen L14, L15 en L18).

Een schorsing van de voorlopige vaststelling van het GRUP op 27 april 2012 zou aan het voordeel dat de schorsing van het op 30 april 2013 definitief vastgestelde GRUP voor eerste en tweede verzoeker oplevert, niets toevoegen en is dan ook overbodig.

10. Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat derde en vijfde verzoeker aanvoeren en ambiëren te voorkomen, vergt, indien het zou kunnen overtuigen, geen ruimere schorsing dan de schorsing die desgevallend reeds op grond van het door eerste en tweede verzoeker aangevoerde nadeel moet worden bevolen. Het is dan ook niet nodig het nadeel van derde en vijfde verzoeker nader te onderzoeken, noch doet het ter zake of vijfde verzoeker überhaupt van het vereiste belang doet blijken.

11. De sub 5.2 en 5.3 vermelde excepties van de verwerende en de tussenkomenende partij zijn in de aangegeven mate gegrond. De vordering tot schorsing moet worden verworpen wat de vierde verzoekster betreft. Wat de andere verzoekers betreft dient de eventuele schorsing van de eerste bestreden beslissing beperkt te worden tot het grondgebied van de gemeenten Beveren en Sint-Gillis-Waas, met uitsluiting van de aldaar gelegen groengebieden (artikelen L14, L15 en L18), en dient de vordering tot schorsing voor het overige verworpen te worden.

B. Ernst van de middelen - Tweede middel, eerste tot derde onderdeel en vijfde middel, eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

Tweede middel, eerste tot derde onderdeel

12.1. De verzoekers voeren in een tweede middel de schending aan van de artikelen 3, 2b), 4 en 13 van de vogelrichtlijn, artikelen 6 en 7 van de habitatrichtlijn, de artikelen 8 en 36^{ter} van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna : het decreet natuurbehoud), de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel, het voorzorgsbeginsel en het beginsel luidens hetwelk elke administratieve overheid verplicht is om haar beslissingen te steunen op in rechte en in feite aanvaardbare motieven, de artikelen 11 en 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009 ‘betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen’ (hierna : het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009) en de artikelen 2, in het bijzonder 5° f), 7 en 8 van het decreet van 14 december 2001 ‘voor enkele bouwvergunningen waarvoor dwingende redenen van groot algemeen belang gelden’ (hierna: het nooddecreet).

12.1.1. Zij zetten in een eerste onderdeel uiteen dat het GRUP een hele reeks aantastingen in de zin van artikel 2, 30°, van het decreet natuurbehoud inhoudt. De SBZ-H “Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent” wordt aangetast ingevolge de inkleuring van het Saeftinghedok op de linkerscheldeoever, dat deels in deze SBZ-H komt te liggen. Meer bepaald zijn de scheldeoevers met bijhorende slikken en schorren sinds 2002 door de Vlaamse regering als SBZ-H aangewezen en blijkt onder andere uit het plan-MER dat de inplanting van het Saeftinghedok ter hoogte van de vaargeul van dit dok leidt tot het verlies van een zeer waardevolle strook van 20 hectare slikken en schorren. Het feit dat in het plan-MER zelf staat vermeld dat het verlies van dit gebied

moet worden gecompenseerd, impliceert een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze SBZ-H. Het GRUP staat verder toe dat bestaande leefgebieden voor vogelsoorten vermeld in de bijlage I van de Vogelrichtlijn verdwijnen. De SBZ-V nr. 3.6 “Schorren en polders aan de Beneden-Schelde” is substantieel verbonden met polders en schorren. Door het GRUP dreigt drie vierde van het poldergebied rond Doel-Muggenhoek-Rapenburg-Ouden Doel-Saeftinghe te verdwijnen, voor hetzij industriegrond, hetzij de aanleg van een dok (4,5 kilometer lang tot aan de Putten Weiden in de Oud Arenbergpolder), hetzij wegeaanleg, hetzij aanleg van estuariene natuur. Meer in het bijzonder wordt het uitzonderlijk waardevol, 52 hectare grote natuurgebied Putten Weiden aangetast door de herbestemming tot “Gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven”. Het verdwijnen van Putten Weiden werd in het Deurganckdok-MER als een zeer ernstig negatief effect beoordeeld, onder andere door de aanwezige bijlageI-vogelsoorten. Dit natuurgebied werd daarin als onvervangbaar en niet-compenseerbaar bestempeld. In het plan-MER dat tot het bestreden GRUP heeft geleid, wordt gesteld dat Putten Weiden moet worden gecompenseerd, zodat er niet de minste twijfel kan over bestaan dat de verdwijning ervan een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ inhoudt. In de “Passende Beoordeling” bij planvariant A1b staat dat het verlies van een deel van Putten Weiden op zich al een betekenisvolle verstoring uitmaakt. Het verdwijnen van het ganse gebied maakt dan zeker een dergelijke verstoring uit. Nochtans blijkt uit de eindconclusie van het MMHA dat er geen betekenisvolle negatieve effecten voor de voormelde SBZ-H en SBZ-V worden aangenomen, wat blijkens de passende beoordeling bij het MMHA en de toelichtingsnota bij het GRUP het gevolg is van het feit dat de betekenisvolle aantastingen zouden worden gecompenseerd.

De bestreden besluiten houden dan ook een kennelijke aantasting in van substantiële delen van de genoemde SBZ-V en SBZ-H, zodat artikel 36^{ter}, § 5, van het decreet natuurbehoud en artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn dienden te worden gerespecteerd. Vastgesteld wordt dat de nood en plicht tot bescherming niet in ruimtelijke uitvoeringsplannen werd vertaald.

12.1.2. De verzoekers zetten in een tweede onderdeel uiteen dat het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009 en in het bijzonder de instandhoudingsdoelstellingen door het GRUP worden geschonden. Zij verwijzen naar de bij dit besluit als bindend verklaarde doelstellingen, zoals vervat in de beslissing van de Vlaamse regering van 22 juli 2005 ‘inzake de Langetermijnvisie voor het Schelde-estuarium, met name inzake de Ontwikkelingsschets 2010, het geactualiseerd Sigmaplan ter beheersing van overstromingsrisico’s en het behalen van natuurdoelstellingen in het Zeescheldebekken, instandhoudingsdoelstellingen en flankerende maatregelen voor landbouw en plattelandsrecreatie’ (hierna: de beslissing van de Vlaamse regering van 22 juli 2005). Meer in het bijzonder betogen zij dat de instandhoudingsdoelstellingen voorzien in 500 hectare slik, zodat het voor zich spreekt dat het afschaffen van 20 hectare slik hiermee in strijd is.

12.1.3. De verzoekers voeren in een derde onderdeel in hoofdzaak een schending aan van artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn en verwijzen in dit verband uitdrukkelijk naar ’s Raads arrest nr. 223.083 van 29 maart 2013 inzake de vzw Natuurpunt Limburg e.a. Zij betogen verder dat de Vlaamse regering nog steeds niet heeft voorzien in de afwijkingsprocedure zoals opgedragen door artikel 36^{ter} van het decreet natuurbehoud, zodat deze procedure *a fortiori* niet werd gerespecteerd.

In geval van twijfel dient het Hof van Justitie te worden bevraagd over de uitlegging van de artikelen 6 en 7 van de habitatrichtlijn. In ieder geval is niet voldaan aan de eisen van artikel 36^{ter}, § 5, van het decreet natuurbehoud en artikel 6 van de habitatrichtlijn. De drie grootste oppervlaktes slikgebied omvatten respectievelijk 155,7 hectare, 72,56 hectare en 49,9 hectare, zodat ervan mag worden uitgegaan dat het verdwijnen van 20 hectare slik in de SBZ-H “Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent” significant is. Bovendien wordt in het plan-MER regelmatig gesteld dat het verlies aan slikken moet worden gecompenseerd, wat een betekenisvolle aantasting van deze SBZ-H impliceert. In dit verband wordt ook verwezen naar “Bijlage IX: Beslissing van de Vlaamse Regering van 22 juli 2011 betreffende de

afweging van de milderende en natuurcompenserende maatregelen die betrekking hebben op het MMHA” bij het GRUP (pg. 13, 17 en 22), waar het effect als middelmatig en dus minstens betekenisvol wordt aangezien. Voorts bestaat het in het deelrapport “Mitigerende en compenserende maatregelen” aangekondigde hoofdstuk 8.4, waarin zou worden nagegaan “in welke [mate] het doorvoeren van natuurcompensatie van toepassing zou zijn bij het verdwijnen van slikkenzones door eventuele aanleg van een nieuw getijdendok, deel uitmakend van planvarianten B1, B2 en MMHA”, niet, of is het minstens achteraf “verdwenen” en wordt in de “passende beoordeling” bij het MMHA louter op grond van een niet gefundeerd “expert judgement” geoordeeld dat er geen betekenisvolle gevolgen zijn, wat een loutere stijlformule inhoudt en op pure manipulatie lijkt. Verder is de beweerde bijkomende aanleg van 490 hectare slikken- en schorrengebied geen maatregel om de betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ’s te voorkomen of te vermijden, maar een maatregel om die betekenisvolle aantasting te compenseren of te vervangen. In werkelijkheid betreft het de aanleg van estuariene ontwikkeling in Prosperpolder-Noord, Doelpolder-Midden en Doelpolder-Noord. Deze laatste is bovendien als permanente compensatie opgenomen in het nooddecreet, terwijl het gebied Prosperpolder-Noord buiten het plangebied valt. Ook het doorschuiven naar het zogenaamde projectniveau is in strijd met de voorgeschreven afwijkingsprocedure.

Wat het gebied Putten Weiden betreft, herhalen de verzoekers dat uit het Deurganckdok-MER blijkt dat het verdwijnen ervan als een zeer ernstig negatief effect wordt beoordeeld en dat dit gebied zelfs als niet-compenseerbaar wordt beschouwd, dat uit de “Passende Beoordeling” bij planvariant A1b blijkt dat zelfs het verlies van een deel van Putten Weiden inhoudt dat er sprake is van een “direct verlies en een betekenisvolle verstoring [niet] kan [...] worden vermeden”, en dat het dan ook voor zich spreekt dat het verdwijnen van het ganse gebied een significante betekenis heeft. De betekenisvolle effecten worden echter “weggenomen” door een andere zone te voorzien, met name de Nieuw-Arenbergpolder, wat duidelijk als een vervangende of compenserende maatregel is bedoeld.

Het GRUP werd definitief vastgesteld zonder dat toepassing werd gemaakt van artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn en artikel 36ter, § 5, van het decreet natuurbehoud, wat tot gevolg heeft dat bij de passende beoordeling geen rekening met compenserende maatregelen mocht worden gehouden. Bovendien gaat het te dezen om een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort (vogelsoorten uit bijlage I bij de vogelrichtlijn dienen aldus te worden beschouwd), zodat alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten, dan wel (zoals *in casu* hooguit het geval kan zijn) andere redenen van groot openbaar belang, na advies van de Europese Commissie, in aanmerking komen.

12.2.1. De verwerende partij repliceert in haar nota, wat het eerste en derde onderdeel betreft, dat de verzoekers ten onrechte ervan uitgaan dat het GRUP tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betreffende SBZ's leidt. Het GRUP moet als een geheel worden beschouwd, zodat artikel 36ter, § 4, van het decreet natuurbehoud van toepassing is en niet artikel 36ter, § 5, van dit decreet. Compenseren is een uitzonderingsmaatregel die dient toegepast te worden indien er een betekenisvolle aantasting is. De Vlaamse regering beantwoordt met de beslissing rond het GRUP aan de algemene filosofie en wenst duidelijk niet de uitzonderingspiste van compenseren te bewandelen. Het toetsingskader voor het beoordelen van de al dan niet betekenisvolle aantasting zijn de instandhoudingsdoelstellingen zoals opgenomen in de "Achtergrondnota Natuur". De delen van de SBZ's die aangetast worden, zijn in het licht van deze doelstellingen niet betekenisvol. De verzoekers beoordelen de mogelijke toekomstige ingrepen ten opzichte van de huidige natuurtoestand, die voor de betrokken SBZ's ongunstig is. In deze situatie is elke ingreep die een achteruitgang van de huidige natuurtoestand betekent op zich ook betekenisvol. Het plan-MER doet echter een andere, juiste toetsing, met name ten opzichte van de natuursituatie zoals die ontstaat ten gevolge van de natuurmaatregelen waarin het MMHA voorziet. In dit MMHA is een pakket natuurmaatregelen voorzien waarvan in de passende beoordeling wordt vastgesteld dat de uitvoering ervan leidt tot de goede lokale staat van instandhouding voor de relevante Europees te

beschermen habitats en soorten en dit binnen de perimeter van het GRUP. Het betreft een betekenisvolle tot aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige natuurtoestand, waardoor – in tegenstelling tot vandaag – wel wordt voldaan aan de reeds eerder geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen. In de passende beoordeling van het MMHA wordt vastgesteld dat, zelfs indien alle voorziene innames van bestaande gebieden met een natuurwaarde zouden gerealiseerd worden, de natuurwaarden toch dermate verbeteren dat het gebied naar de goede lokale staat van instandhouding evolueert. In de passende beoordeling worden met andere woorden de toekomstige natuurverliezen ten opzichte van de toekomstige natuursituatie beoordeeld. De conclusie is dan dat er weliswaar lokaal, ten gevolge van bepaalde activiteiten, een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ's plaatsvindt, maar dat het globale plan niet leidt tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze SBZ's. Integendeel, leidt de uitvoering van het voorziene pakket natuurmaatregelen zelfs tot een verbetering en zelfs tot een goede lokale staat van instandhouding. De garantie op een goede lokale staat van instandhouding is vertaald in de ruimtelijke inkleuring van het GRUP, met voldoende natuurbestemming op de juiste locaties en in de juiste constellatie om voor de betrokken habitats en soorten de goede lokale staat van instandhouding te kunnen garanderen, ongeacht verlies van natuurwaarden door bepaalde in het plan voorziene activiteiten. De verzoekers gaan volledig voorbij aan de door de Vlaamse regering gemaakte keuze voor de ontwikkeling van “robuuste natuur”. De Vlaamse regering heeft ervoor gekozen om voor de toekomstige havenontwikkeling op de linkerscheldeoever de piste met compensaties te vermijden en om de relevante Europees te beschermen habitats en soorten binnen de betrokken SBZ's in een goede lokale staat van instandhouding te brengen, en om aldus prioritair invulling te geven aan de Europese richtlijnen. Deze richtlijnen beogen in eerste instantie de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. De lokale staat van instandhouding van de betrokken SBZ's is momenteel ongunstig. Het behoud van de huidige toestand is dus geen optie en “herstel” wordt een noodzaak. De basisvoorwaarde uit het tussentijds strategisch plan voor de haven is een volwaardige

natuurontwikkeling, zodat een goede lokale staat van instandhouding van de Europees te beschermen habitats en soorten binnen de betrokken SBZ's gegarandeerd is. De keuze voor "robuuste natuur" houdt in dat voor de betrokken SBZ's de instandhoudingsdoelstellingen binnen hoogwaardige natuurkerngebieden worden gerealiseerd. Uit de passende beoordeling blijkt dat de havenontwikkeling, dankzij de bestemming van deze natuurkerngebieden ("robuuste natuur"), op planniveau niet leidt tot betekenisvolle negatieve effecten in de SBZ-V "Schorren en polders van de Beneden-Schelde". Vanuit het principe van zuinig ruimtegebruik heeft de Vlaamse regering met de keuze voor het MMHA de mogelijkheid voorzien om de goede lokale staat van instandhouding te behalen binnen een beperktere oppervlakte, de faseI-natuurgebieden. De faseII-natuurkerngebieden krijgen de bestemming "agrarisch gebied" met overdruk "nabestemming natuurgebied". Deze nabestemming wordt automatisch van kracht in 2028, tenzij uit monitoring zou blijken dat de instandhoudingsdoelstellingen tegen die tijd reeds duurzaam binnen de faseI-gebieden zijn bereikt. De beoordeling zal op basis van de ecologische monitoring gebeuren en kan pas na enkele jaren inrichting en ontwikkeling. Bovendien dient de goede lokale staat van instandhouding te worden bevestigd op basis van een tijdsreeks van stabiele, positieve resultaten. Door de goedkeuring van de fasering werd tegelijk nogmaals bekrachtigd dat de goede lokale staat van instandhouding op een duurzame manier binnen de planhorizon 2030 moet zijn bereikt.

Wat Putten Weiden betreft, wijst de verwerende partij erop dat na het Deurganckdok-MER bijkomend onderzoek rond de potenties voor het creëren van zilt grasland heeft plaatsgevonden. Het Instituut voor Natuur en Bosonderzoek (INBO) besluit in dat onderzoek dat de aanleg van zilt grasland wel mogelijk is in Oud-Arenberg. De stelling van "oncompenseerbaarheid" is dus achterhaald. Meer nog, door te voorzien in één aaneengesloten complex van zilte graslanden, zoete graslanden, zoete plassen, riet en water, weidevogelgebied en slik en schor, worden de natuur- en compensatiegebieden die vandaag in intensief landbouw- of industriegebied geïsoleerd liggen, tot één samenhangend geheel van vele hectaren met elkaar verbonden. Dat geheel heeft een veel hogere

natuurkwaliteit dan de huidige, ongunstige staat van instandhouding en brengt het habitatype 1330 en de daarbij horende relevante Europees te beschermen soorten van het SBZ-V “Schorren en polders van de Beneden-Schelde” telkens in de goede lokale staat van instandhouding. De lokale impact van het verlies van Putten Weiden op de aldaar voorkomende leefgebieden van de relevante Europees te beschermen soorten van de voormelde SBZ-V, zal dus ruimschoots op voorhand gemilderd zijn alvorens Putten Weiden eventueel zal verdwijnen.

In ondergeschikte orde wordt opgemerkt dat vogelsoorten uit bijlage I van de vogelrichtlijn niet te beschouwen zijn als prioritaire soorten in de zin van artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn. Dit blijkt reeds uit de bepalingen van de habitatrichtlijn zelf, meer bepaald uit de definitie van het begrip “prioritaire soorten” in artikel 1, h) van die richtlijn.

12.2.2. Wat het tweede onderdeel betreft, repliceert de verwerende partij dat de artikelen 11 en 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009 op het ogenblik van het vaststellen van het plan-MER nog niet van toepassing waren. De bedoelde instandhoudingsdoelstellingen konden derhalve niet in rekening worden gebracht. Door het verlies van 20 ha blijft het bilan op het niveau van het studiegebied positief. Het verlies zal geen negatieve invloed hebben op het in het vooruitzicht gestelde doel om de instandhoudingsdoelen te bereiken. Bestaande estuariene habitats worden immers behouden en de voorziene creatie van nieuwe Europese habitats binnen de daartoe voorbehouden zones wordt gerespecteerd.

Bovendien, en ondergeschikt, wordt de beslissing van de Vlaamse regering van 22 juli 2005, wat betreft de in bijlage 7 bij deze beslissing opgenomen instandhoudingsdoelstellingen, door artikel 13, 2,° van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009, niet beschouwd als vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen in de zin van artikel 11, § 1, van dit laatste besluit. Artikel 13, 2,° bepaalt enkel dat de beslissing van de Vlaamse regering van 22 juli 2005, wat betreft de erbij gevoegde instandhoudingsdoelstellingen, beantwoordt aan de vereisten van artikel 9, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van het

besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009, te weten enkel de eerste twee stappen die moeten leiden tot de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen volgens de procedure van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009. Tot zolang de bijkomende stappen niet zijn gezet, geldt artikel 11, § 4, van het laatste besluit en dient de initiatiefnemer zich bij de passende beoordeling te richten op de gegevens op basis waarvan de aanmelding van de SBZ's is gebeurd, aangevuld met de voorhanden zijnde wetenschappelijke gegevens.

12.3.1. De tussenkomende partij wijst er in haar verzoekschrift tot tussenkomst, wat betreft het eerste onderdeel, eveneens op dat het in eerste instantie de bedoeling is om voorafgaandelijk aan de verdere uitbouw van de haven “robuuste natuur” te creëren die, in vergelijking met de bestaande situatie, een meer gunstige staat van instandhouding van de betrokken SBZ's tot stand brengt. De basisvoorwaarde uit het tussentijds strategisch plan is een volwaardige natuurontwikkeling, zodat een gunstige staat van instandhouding van de SBZ's gegarandeerd is. De instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken SBZ's worden gerealiseerd binnen hoogwaardige natuurkerngebieden, dit zijn gebieden waar natuur de hoofdfunctie is, zodat de ontwikkeling van de habitats en het voorkomen van vogelsoorten er optimaal is. Deze basisvoorwaarde werd vertaald in elk MER-scenario, op basis van de ruimtelijke vertaling van de instandhoudingsdoelstellingen, die op onderbouwde wijze is gebeurd binnen het kader van de “Achtergrondnota Natuur”. Belangrijk is dat er een fasering wordt vooropgesteld en vastgelegd, waarbij eerst wordt overgegaan tot creatie van de robuuste natuur en er slechts daarna kan overgegaan worden tot verdere havenontwikkeling. Deze fasering is vastgelegd en dwingend.

Specifiek wat de SBZ-H “Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent” betreft, betoogt de tussenkomende partij, onder verwijzing naar het plan-MER en de passende beoordeling, dat het GRUP voor de creatie van meer slikken en schorren zorgt, waardoor de staat van instandhouding van deze SBZ verbetert in plaats van verslechtert. De dienst Mer en het agentschap voor Natuur en Bos (ANB) erkennen dat het plan toelaat om de instandhoudingsdoelstellingen tegen 2030 te bereiken. De stapsgewijze realisatie

van deze gunstige staat was een basisvoorwaarde van alle onderzochte alternatieven, ook van het MMHA. Ook wat de SBZ-V “Polders en Schorren van de Beneden-Schelde” betreft, heeft het Vlaams Gewest er, zoals blijkt uit de passende beoordeling, door middel van het GRUP voor gezorgd dat de staat van instandhouding verbetert. Wat het natuurgebied Putten Weiden betreft, wordt vooreerst opgemerkt dat dit gebied buiten de SBZ-H “Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent” is gelegen en verder dat het verdwijnen van dit natuurgebied geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van enige SBZ zal veroorzaken. Uit de passende beoordeling blijkt dat het GRUP ook op het vlak van zilte weiden een verbetering teweegbrengt in vergelijking met de huidige situatie. Ten slotte werd ook in het eerste bestreden besluit (p. 8 e.v.) uitvoerig ingegaan op de werkwijze die werd gehanteerd en het feit dat er van een betekenisvolle aantasting van de SBZ’s geen sprake is.

12.3.2. Wat het tweede onderdeel betreft, repliceert de tussenkomende partij op dezelfde wijze als de verwerende partij en voert zij aan dat het standpunt van de verzoekers ook inhoudelijk niet klopt. Zoals hiervoor uiteengezet, garandeert het GRUP net een gunstige staat van instandhouding binnen de SBZ’s.

12.3.3. Wat het derde onderdeel betreft, repliceert de tussenkomende partij dat het Vlaamse Gewest er van bij de aanvang en in samenspraak met alle betrokken partners heeft voor gekozen om in eerste instantie en voorafgaand aan elke verdere havenontwikkeling door middel van voorliggend GRUP de SBZ’s “Schorren en polders van de Beneden-Schelde” en “Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent” in een gunstige staat van instandhouding te brengen, wat in overeenstemming is met de habitatrichtlijn en het decreet natuurbewoud. Volgens de passende beoordeling laat het MMHA toe om deze gunstige staat tegen 2030 stapsgewijs te realiseren. Het GRUP en alle bijhorende besluitvorming vertaalt dit MMHA juridisch. Het plan veroorzaakt dus geen significante effecten maar brengt de SBZ’s stapsgewijs in een betere staat.

Vijfde middel, eerste onderdeel

13.1. De verzoekers voeren in een vijfde middel de schending aan van artikel 6 van de habitatrichtlijn, artikel 36^{ter}, §§ 1 en 3, van het decreet natuurbehoud, “ook samengelezen” met artikel 6 van de habitatrichtlijn, artikel 249, derde lid, van het “EG-verdrag” en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het redelijkheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en het beginsel luidens hetwelk elke administratieve overheid verplicht is om haar beslissingen te steunen op in rechte en in feite aanvaardbare motieven.

Zij zetten in een eerste onderdeel uiteen dat artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn het heeft over het “niet” aantasten van de natuurlijke kenmerken, hetgeen een strengere vereiste is dan gesteld in artikel 36^{ter} van het decreet natuurbehoud, wat in elk geval inhoudt dat de eerst vermelde bepaling voorrang heeft en dat artikel 36^{ter} van het decreet natuurbehoud restrictief moet worden geïnterpreteerd, mocht de Raad van State van oordeel zijn dat artikel 6, derde lid van de habitatrichtlijn toch correct in Vlaamse regelgeving is omgezet. Het GRUP en de passende beoordeling stellen weliswaar voorop dat het plan een betekenisvolle aantasting van een aantal SBZ's tot gevolg heeft, maar maken niet duidelijk waarin deze zou bestaan, wat de omvang ervan is en op welke wijze zij afdoende kan worden gecompenseerd. Dit geldt zowel voor wat betreft de impact van het voorliggende plan als van het zogenaamde historisch passief (dit is de betekenisvolle aantastingen uit het verleden) op de SBZ's. Uit het algemeen opzet van het GRUP blijkt dat op zeer grove wijze is overgegaan tot afbakening van een aantal zeer grote natuurgebieden, maar er blijkt geenszins in welke mate deze afbakening garanties zou inhouden voor wat betreft het verplicht compenseren van de mogelijke significante nadelige effecten. In tegendeel blijkt uit het opzet van het plan dat de vraag of de uiteindelijke compensatie al dan niet voldoet aan de vereisten van artikel 6, 4°, van de habitatrichtlijn, zal nagegaan worden via een monitoring, die gefaseerd zal worden uitgevoerd bij de realisatie van het plan. Deze monitoring bestaat klaarblijkelijk uit het voorzien van een evaluatieperiode van vijf jaar, teneinde een correcte inschatting te maken van de haalbaarheid van

de goede lokale staat van instandhouding en dit onder andere rekening houdend met de timing van de havenontwikkeling. Het GRUP voorziet op deze wijze als het ware in een passende beoordeling *post factum*. Hieruit kan alleen maar besloten worden dat het plan in de fase van goedkeuring geen enkele garantie bevatte dat de doelstellingen van artikel 6, 1°, 3° en 4°, van de habitatrichtlijn zijn gerealiseerd. Dit kon ook niet, aangezien de passende beoordeling geen concrete impact weergeeft op de SBZ's en er dus evenmin voorafgaand aan het realiseren van het plan kon nagegaan worden of de concrete significant nadelige effecten noodzakelijkerwijze gecompenseerd kunnen worden, rekening houdend met het feit dat er geen minder schadelijke alternatieven voorhanden zijn. De werkelijke habitattoets zal klaarblijkelijk slechts *post factum* worden toegepast.

13.2. De verwerende partij repliceert in haar nota dat de effecten van een verdere inbreiding van de Waaslandhaven wel degelijk in het plan-MER en de passende beoordeling zijn begroot, maar dat het de bedoeling niet is om te compenseren, doch wel om proactief de goede lokale staat van instandhouding te halen, zodat natuurcompensatie niet aan de orde is. De maatregelen voor een goede lokale staat van instandhouding staan gedetailleerd beschreven bij de scenario's van het plan-MER. De monitoring dient om te zien wanneer de goede lokale staat is bereikt, om te rapporteren, om de duurzaamheid op te volgen, om de nodige harde cijfers te voorzien, om de staat van instandhouding te bewijzen en om het beheer en de inrichting van advies te kunnen voorzien. De periode van vijf jaar is daarbij vereist om na te gaan of de tweede fase die is voorzien in het GRUP, nodig is of niet. Dit gebeurt in het kader van zuinig ruimtegebruik: indien blijkt dat de goede lokale staat wordt bereikt met minder dan de totale oppervlakte nieuwe groene bestemming, dan kan er een initiatief komen om de groene bestemming weer in een gele bestemming om te zetten. Ten onrechte aanzien de verzoekers de keuze voor de proactieve aanpak van de realisatie van "robuuste natuur" via een pakket milderende natuurmaatregelen, en dus het vooraf bekomen van een goede lokale staat van instandhouding, als een *post factum* passende beoordeling.

13.3. De tussenkommende partij laat in het verzoekschrift tot tussenkomst vooreerst gelden dat het middel onontvankelijk is in de mate dat een schending van artikel 249 “EG-Verdrag” wordt opgeworpen, aangezien de verzoekers op geen enkele wijze aantonen in welke mate dit artikel geschonden zou zijn. Voorts merkt zij op dat de plannende overheid een ruimtelijk uitvoeringsplan dient te onderwerpen aan een passende beoordeling wanneer dat plan een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een SBZ kan veroorzaken. Deze passende beoordeling van het GRUP is gebeurd, niettegenstaande de in het GRUP geïncorporeerde basisvoorwaarde dat de betrokken SBZ’s stapsgewijze in een gunstige staat van instandhouding moesten worden gebracht. In casu is er van een betekenisvolle aantasting geen sprake. De plannende overheid heeft overeenkomstig de habitatrichtlijn en het decreet natuurbehoud gehandeld. Zo wordt voorafgaandelijk aan elke verdere beslissing tot uitbouw van het havensysteem “robuuste natuur” gecreëerd die, in vergelijking met de bestaande situatie, een meer gunstige staat van instandhouding van de betrokken SBZ’s tot stand brengt, en dit volledig in lijn met artikel 6.1 van de habitatrichtlijn. Omdat het GRUP de realisatie van een goede staat van instandhouding van de SBZ’s tot gevolg heeft, zal het geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een SBZ met zich meebrengen, zodat geen compenserende maatregelen dienden te worden voorzien en ook de afwijkingsprocedure uit artikel 6, vierde lid, van de habitatrichtlijn en artikel 36^{ter}, § 5, van het decreet natuurbehoud niet moest worden toegepast.

Beoordeling

14.1. Artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

“2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo’n

gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.”

Artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn is omgezet in het intern recht in artikel 36*ter*, §§ 4 en 5, van het decreet natuurbehoud. Deze laatste bepaling luidt als volgt:

“§ 4. 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.

§ 5. In afwijking op de bepalingen van § 4, kan een vergunningsplichtige activiteit die of een plan of programma dat afzonderlijk of in combinatie met één of meer bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, slechts toegestaan of goedgekeurd worden

a) nadat is gebleken dat er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn

en

b) omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Wanneer de betrokken speciale beschermingszone of een deelgebied ervan, een gebied

met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, komen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang, in aanmerking.

De afwijking bedoeld in het voorgaande lid kan bovendien slechts toegestaan worden nadat voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- 1° de nodige compenserende maatregelen genomen zijn en de nodige actieve instandhoudingsmaatregelen genomen zijn of worden die waarborgen dat de algehele samenhang van de speciale beschermingszone en -zones bewaard blijft;
- 2° de compenserende maatregelen zijn van die aard dat een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld.

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen voor het opstellen van een passende beoordeling van de effecten van de activiteit op de habitats, de habitats van een soort en op de soort of soorten waarvoor de speciale beschermingszone is aangewezen, voor het onderzoeken van minder schadelijke alternatieven en inzake de compenserende maatregelen.

De Vlaamse regering oordeelt over het bestaan van een dwingende reden van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

Elke beslissing in uitvoering van de afwijkingsprocedure van deze paragraaf, wordt met redenen omkleed.”

Artikel 2, 30°, van het decreet natuurbehoud definieert “betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” als volgt:

“een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone.”

Artikel 2, 38°, van het decreet natuurbehoud omschrijft de “natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” als volgt:

“het geheel van biotische en abiotische elementen, samen met hun ruimtelijke en ecologische kenmerken en processen, die nodig zijn voor de instandhouding van

- a) de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen en
- b) de soorten vermeld in de bijlage III.”

14.2. Het opzet van de “passende beoordeling” in artikel 36*ter*, § 4, van het decreet natuurbehoud betreft uitsluitend de gevolgen van een activiteit (het thans bestreden GRUP) voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ’s in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor die zones. Bij de passende beoordeling moet derhalve onderzocht worden of de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ’s in gevaar worden gebracht door een plan. De relaties of verbindingen van een SBZ met zijn omgeving en in het bijzonder met (een) andere SBZ(’s) kunnen behoren tot de natuurlijke kenmerken van een SBZ.

Een plan kan slechts worden goedgekeurd indien met die passende beoordeling kan worden besloten dat het plan geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ kan veroorzaken, desgevallend door het opleggen van voorwaarden bedoeld in artikel 36*ter*, § 4, van het decreet natuurbehoud dat een toepassing is van het voorzorgsbeginsel. Met deze voorwaarden worden noodzakelijkerwijze maatregelen bedoeld ter vermindering van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ.

Indien een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een SBZ niet kan worden vermeden, dan kan het plan overeenkomstig de restrictief toe te passen afwijkingsmogelijkheid van artikel 36*ter*, § 5, van het decreet natuurbehoud enkel op gemotiveerde wijze goedgekeurd worden omwille van dringende redenen van groot openbaar belang en indien er geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn, en mits de nodige compenserende maatregelen worden genomen.

14.3. De volgende SBZ-V’s liggen volledig binnen het plangebied:

- De Kuifeend en Blokkersdijk (BE2300222);
- Schorren en polders van de Beneden-Schelde (BE2301336).

Ook een deel van de volgende SBZ-H’s liggen in het plangebied:

- Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent (BE2300006);
- Historische fortengordels van Antwerpen als vleermuizenhabitat (BE2100045).

14.4. In de toelichtingsnota bij het GRUP staat onder de titel “passende beoordeling” van de in casu toepasselijke planvariant MMHA te lezen wat volgt:

“De passende beoordeling bij het plan-MER geeft aan dat in de eindsituatie van planvariant MMHA voldoende rekening gehouden zal worden met de ecologische doelen voor de relevante speciale beschermingszones (SBZ-habitatrichtlijn en SBZ-vogelrichtlijn). Het plan bevat de creatie van de nodige natuurkernstructuur waarin de doelstellingen inzake leefgebieden voor vogels, soorten van de habitatrichtlijn en de arealen Europese habitats gerealiseerd kunnen worden. Hierbij wordt aangenomen dat uiteindelijk de volledige strook lage weiden in de nieuw-Arenbergpolder en het volledige plassengebied Prosperpolder Zuid (toponiemen Muggenhoek en westelijk deel van Nieuw Arenbergpolder) nodig zal zijn. Dit zou impliceren dat vanaf 2025 de natuurinrichting in deze beide gebieden zal worden aangevat.

Het plan zal echter niet voorkomen dat betekenisvolle negatieve effecten zullen optreden voor SBZ-V ‘De Kuifeend en Blokkersdijk’, specifiek in de omgeving van de deelzone De Kuifeend, die nopen tot compensatie in het Opstal[...]valleigebied.

De ruimtelijke vertaling van de natuurkernstructuur en de compensatie in Opstalvalleigebied gebeurt via onderhavig RUP.”

14.5. De verwerende partij betwist niet dat de habitats en de soortenaantallen in de betrokken SBZ’s zich grotendeels en globaal gezien niet in een goede lokale staat van instandhouding bevinden en dat in deze situatie elke ingreep die een achteruitgang van de huidige natuurtoestand betekent, op zich betekenisvol is. Verder blijkt op het eerste gezicht ingevolge het GRUP in de SBZ-H “Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent” een thans bestaand geheel van 20 hectare slikken en schorren te zullen verdwijnen, evenals het in de SBZ-V “Schorren en polders van de Beneden-Schelde” gelegen zilte weidegebied Putten Weiden als leefgebied van Europees te beschermen soorten.

14.6. Het in het GRUP voorziene pakket aan natuurmaatregelen, meer bepaald de ontwikkeling van “robuuste natuur” in de natuurkernegebieden, waarvan de uitvoering volgens de passende beoordeling van het MMHA zal

leiden tot een goede lokale staat van instandhouding voor de relevante Europees te beschermen habitats en soorten binnen de perimeter van het GRUP, kan op het eerste gezicht niet volstaan om te besluiten dat de onder randnummer 14.5 vermelde ingrepen geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de in dit randnummer vermelde SBZ's kunnen veroorzaken, en dit in elk geval omdat de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP niet op verordenende wijze lijken te bepalen dat de realisatie van de natuurkerngebieden in het noordelijk deel van de linkerscheldeoever noodzakelijk de havenontwikkeling moet voorafgaan.

Anders dan de verwerende partij en de tussenkomende partij dat zien, kan op het eerste gezicht niet worden aangenomen dat het eerste bestreden besluit (zie randnummer 4.22) of enige andere beslissing van de Vlaamse regering, bij gebreke aan uitdrukkelijke stedenbouwkundige voorschriften, op afdoende wijze een dergelijke voorafgaande realisatie van de natuurkerngebieden garandeert.

Het tweede en het vijfde middel zijn in de aangegeven mate ernstig.

15. Uit wat voorafgaat, volgt dat voldaan is aan de beide bij artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State cumulatief opgelegde voorwaarden om de in het dictum bepaalde schorsing te bevelen.

BESLISSING

1. Het verzoek van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing in hoofde van Annick Thibaut.

3. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse regering van 30 april 2013 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening zeehavengebied Antwerpen”, in zoverre dit het grondgebied van de gemeenten Beveren en Sint-Gillis-Waas betreft, met uitsluiting van de aldaar gelegen groengebieden (artikelen L14, L15 en L18).

De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

4. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk geschorste besluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie december 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust