

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 176.331 van 30 oktober 2007
in de zaak A. 97.434/X-9896.**

In zake : 1. de n.v. 3M BELGIUM,
 2. de n.v. BAYER RUBBER, thans de n.v. LANXESS RUBBER,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat E. DESAIR,
 kantoor houdende te 2020 ANTWERPEN,
 Alfred Coolsstraat 2-4

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. CLAES,
kantoor houdende te 2550 KONTICH,
Mechelsesteenweg 160.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. 3M BELGIUM en de n.v. BAYER RUBBER op 14 november 2000 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 7 juli 2000 van de Vlaamse regering houdende de definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Antwerpen, Edegem, Kapellen, Rumst, Schilde en Zwijndrecht, en tot wijziging van het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift artikel 1 voor het gehele gewestplan, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 9 september 2000, “voor zover dit besluit de bestemming van een strook grond van circa 50 à 80 meter op het grondgebied van de gemeente Antwerpen, palend aan de bedrijfsterreinen van 3M Belgium te Zwijndrecht, niet wijzigt van natuurreservaat (groen met opschrift R) naar de bufferzone (groen met opschrift T), zoals aangegeven op kaartblad 15/3”;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 15 december 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partijen;

Gelet op de beschikking van 24 mei 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 juni 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. DESAIR, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat J. CLAES, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT:

1. Over de thans voorliggende gegevens van de zaak

1.1. De verzoekende partijen baten te Zwijndrecht aan de Canadastraat, op de linkeroever van de Schelde, een industriële vestiging uit op bedrijfsterreinen die hun in eigendom toebehoren. Langs de zuidwest zijde van de terreinen van de tweede verzoekende partij is de eerste verzoekende partij eigenaar van een strook grond van circa 50 tot 100 m breed, die haar bedrijfsterreinen een aansluiting en toegang verleent tot de Schelde. Deze strook paalt aan de oostzijde aan het natuurreservaat “Blokkeerdijk” genaamd. De bedrijfsterreinen van de tweede verzoekende partij liggen op minder dan 100 m van dit natuurreservaat.

1.2. De voormelde strook grond was oorspronkelijk volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen bestemd tot “bufferzone” (artikel 14, 4.5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de

toepassing van de ontwerpgerwestplannen en gerwestplannen, hierna: het Inrichtingsbesluit).

1.3. Bij besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 1998 houdende definitieve vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gerwestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Aartselaar, Antwerpen, Boechout, Boom, Borsbeek, Brasschaat, Edegem, Hemiksem, Hove, Kapellen, Kontich, Lint, Mortsel, Niel, Ranst, Rumst, Schelle, Schilde, Schoten, Stabroek, Wijnegem, Wommelgem en Zwijndrecht, werd de bestemming van deze strook gewijzigd in “natuurreservaat” (artikel 13, 4.3.2 van het Inrichtingsbesluit).

1.4. De verzoekende partijen hebben tegen dit besluit een beroep tot nietigverklaring ingesteld (zaak A. 83.573/X-8890). Deze zaak is thans nog hangende.

1.5. Het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 houdende voorlopige vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gerwestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Antwerpen, Edegem, Kapellen, Rumst, Schilde en Zwijndrecht, evenals voor het aanvullend voorschrift artikel 1, voorzagt niet in een wijziging van de bestemming van voornoemde strook grond. Het thans bestreden besluit is niet ingegaan op het bezwaar van de verzoekende partijen om de bestemming van de betrokken strook grond opnieuw te wijzigen in “bufferzone”.

2. Ontvankelijkheid

2.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun verzoekschrift hun belang bij de voorliggende vordering toelichten als volgt:

“13

Het belang van verzoeksters bij het verzoekschrift tot vernietiging staat buiten kijf. Verzoeksters zijn eigenaars en exploitanten van bedrijfsterreinen die rechtstreeks of onrechtstreeks palen aan het gebied waarvan de bestemming ten onrechte niet opnieuw is ingekleurd als bufferzone, nà de onwettige bestemming tot natuurreservaat. Eerste verzoekster is eigenaar van de strook industriegrond die rechtstreeks aan de strook paalt waarvan de bestemming natuurreservaat behouden is. De industrieterreinen van tweede verzoekster liggen op amper 60 à 100 meter van die strook.

Het behoud van de bestemming natuurreservaat is griefhoudend en nadelig voor beide verzoeksters. Hun activiteiten, die behoren tot de chemische nijverheid, werden stedenbouwkundig en ruimtelijk gescheiden van de kern van het domein Blokkersdijk door een bufferzone. Die buffer is door het besluit van 28 oktober 1998 weggehaald en manifest ten onrechte niet hersteld door het bestreden besluit. De impact hiervan uit zich op alle vergunnings- en exploitatiedomeinen.

14

Zowel bij bouwaanvragen als bij milieuvergunningsaanvragen moet de vergunningverlenende overheid de gewestplanbestemming van de onmiddellijke omgeving in rekening brengen. Het natuurreservaatgebied maakt nu nog steeds de onmiddellijke omgeving uit en wordt zoals voorheen niet afgeschermd door een bufferzone (die letterlijk de buffer vormt tussen natuur enerzijds en chemische nijverheid anderzijds). Elke ontwikkeling van nieuwe bouw- of exploitatie activiteiten in de onmiddellijke nabijheid van het nieuwe natuurreservaatgebied dreigt gehypothekeerd te worden.

De industriële aanwending van de verbindingstrook tussen de kern van de 3M Belgium-terreinen en de Schelde, bijvoorbeeld door aanleg van een aan- en afvoerweg, komt door het behoud van de bestemming natuurreservaat op losse schroeven. Die hele strook van de 3M Belgium-terreinen lijkt niet meer ontwikkelbaar.

15

De vergunningverleners hanteren bij vergunningsbeslissingen ook een interne (industriegebiedsinherente) bufferstrook (...).

Nu de bufferzone ex artikel 14 is verdwenen en niet is hersteld bij het bestreden besluit, zullen de vergunningverleners logischerwijze de breedte van en de beperkingen in de industriegebiedsinterne bufferstrook gaan verhogen.

16

Mogelijk wordt eerste verzoekster in haar eigendom zelf getroffen door de onwettige gewestplanwijziging van 1998, die ten onrechte niet ongedaan is gemaakt door de bestreden beslissing. Hoewel in het gewestplan anno 1979 beslist werd dat de bufferzone 'naast' de eigendomsgrens van 3M Belgium diende verlegd, is het niet duidelijk af te leiden uit de plannen of dat ook zo is voor het natuurreservaatgebied.

Concreet komen de plannen van Bayer Rubber tot uitbreiding van haar industriële faciliteiten richting de voormalige bufferzone in het gedrang. Voor 3M Belgium is het risico zeer reëel dat de geplande aanleg van de weg, noodzakelijk om een ontsluiting van de bedrijfsterreinen naar de Schelde te creëren, niet zal vergund worden wegens te dicht gelegen bij het volgens het bestreden besluit tot natuurreservaat geconserveerde gebied 'Bloktersdijk'.

17

Ook in de toepassing van reglementaire exploitatievoorwaarden (zoals titel II van het VLAREM, Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne) heeft die gewestplanwijziging een impact. Afstandsregels of verbodsbepalingen worden vastgelegd in functie van de 'gebieden', zijnde de gebieden zoals bepaald in de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen vastgelegd in uitvoering van de Stedenbouwwet en met de voorschriften uit het Inrichtingenbesluit (art. 1.1.2 Definities, van VLAREM II). Door de aangevochten beslissing wordt de verkleinde afstand tot het natuurreservaatgebied voor alle inrichtingen op de bedrijfsterreinen van verzoeksters bestendigd.

Bovendien bestendigt de bestreden beslissing eveneens het risico dat strengere normen zullen gehanteerd worden. Zo dalen de milieukwaliteitsnormen voor geluidsemissies drastisch (soms met 15 dB(A)), wanneer een gebied van een bestemming bufferzone overstapt naar de bestemming natuurreservaat (zie VLAREM II, bijlage 2.2.1 Milieukwaliteitsnormen en richtwaarden voor geluid in open lucht; vergelijk gebied '8/ bufferzones' met 'gebied 7/' alle andere gebieden).

18

Ook al heeft de bestendiging van de onwettige bestemming natuurreservaat schijnbaar betrekking op percelen die aan andere toebehoren (verzoeksters vernamen dat de voormalige eigenaar, de intercommunale IMALSO, begin 1993 zou zijn ontbonden en hebben de huidige eigenaar niet met zekerheid

kunnen achterhalen), dan nog heeft ze een rechtstreeks nadelig effect op de rechtspositie van de verzoeksters, eigenaars en exploitanten van een in het aanpalende industriegebied gelegen vergunde inrichting van aanmaak van chemicaliën en kunststoffen.

Beide verzoekende partijen hebben dan ook manifest belang bij het aanvechten van het besluit van de Vlaamse regering dd. 7 juli 2000, voor zover dit de voormalige bufferzone naast hun terreinen niet herstelt, doch de onwettige bestemming ervan als natuureservaat bestendigt”;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord de ontvankelijkheid van de vordering betwist aangezien de onthouding van de overheid wanneer zij niet verplicht is een beslissing te nemen, niet voor de Raad van State kan worden bestreden;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partijen hierop repliceren wat volgt:

“(a) In hoofdde : reglementaire beslissingen kunnen steeds aangevochten worden

De rechtspraak van Uw Raad waarop tegenpartij wijst, is in casu niet terzake en evenmin toepasselijk

Die arresten betreffen immers situaties waarin de herziening wordt gevraagd van een individuele beslissing, zonder dat er voor de overheid een wettelijke herzieningsverplichting bestaat, of, waarbij de herziening wordt gevraagd van een individuele beslissing, terwijl de verzoeker zijn bezwaren laattijdig heeft ingediend, zodat er geen verplichting voor de overheid meer bestaat om over deze bezwaren uitspraak te doen.

In casu hebben verzoekende partijen evenwel geen individuele beschikking, doch een reglementaire regeringsbeslissing tot het gedeeltelijk herzien van het gewestplan Antwerpen aangevochten.

Een reglementaire beslissing kan steeds met een annulatieberoep aangevochten worden, ook al vormt zij de zuivere bevestiging van een vroegere beslissing :

‘De regel dat een annulatieberoep niet ontvankelijk is tegen een beslissing die een zuivere bevestiging is van een vroegere, niet met een dergelijk beroep bestreden beslissing, is enkel op individuele beslissingen toepasselijk.

Een verordenende bepaling, ook al is ze identiek met die welke ze opheft, vormt steeds een nieuwe wilsuiting van de overheid. Dergelijke reglementaire bepalingen kunnen dus altijd met een annulatieberoep aangevochten worden, voor zover het beroep binnen de termijn werd ingesteld’.

(...).

Nu het annulatieberoep in kwestie gericht is tegen een reglementair besluit en het bovendien tijdig is ingediend, kan de beweerdte onontvankelijkheid derhalve niet afgeleid worden uit het zogenaamd louter bevestigend karakter van de bestreden beslissing van de Vlaamse regering.

(b) In ondergeschikte orde : de bestreden beslissing is geen zuiver bevestigende beslissing

Een beslissing die - qua draagwijdte, gevolgen en motieven - identiek is aan een eerdere beslissing, is geen louter bevestigende beslissing, indien zij genomen is na een nieuw onderzoek (...).

(...)

Welnu, in casu hebben de verzoekende partijen per aangetekend schrijven dd. 29 november 1999 een bezwaar ingediend in het kader van het openbaar onderzoek dat werd georganiseerd over de voorlopige vaststelling bij besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 van de gedeeltelijke herziening van het gewestplan Antwerpen.

Krachtens artikel 11, §4 is de Regionale Commissie van Advies verplicht om alle ingediende opmerkingen en bezwaren te bekijken en er een gemotiveerd advies over uit te brengen. De Vlaamse regering is vervolgens verplicht om - steunend op het advies van de Regionale Commissie van Advies - het gewestplan definitief vast te stellen.

In tegenstelling tot wat tegenpartij suggereert, had de Vlaamse regering in casu dus geenszins de keuze om het door verzoekende partijen ingediende bezwaar betreffende het ten onrechte niet herstellen van de bufferzone tussen Blokkersdijk en de industriële sites al dan niet te behandelen, wel integendeel. De vaststellingsprocedure voor gewestplannen van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening d.d. 22 oktober 1996 verplicht de Regering immers om via een bijtreden of afwijken van het advies van de Regionale Commissie van Advies, van alle bezwaarschriften kennis te nemen.

Het bij het bestreden besluit verwerpen van het verzoek van verzoekende partijen tot herinkleuring van de bufferzone, is dus geenszins een zuiver bevestigende beslissing en kon derhalve wel degelijk op ontvankelijke wijze voor Uw Raad bestreden worden met een annulatieberoep”;

2.4. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun laatste memorie niets wezenlijks aan het voorgaande toevoegen;

2.5. Overwegende dat met het voorliggend annulatieberoep de verzoekende partijen de vernietiging beogen van het besluit van 7 juli 2000 van de Vlaamse Regering houdende definitieve vaststelling van het plan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen, “voor zover dit besluit de bestemming van een strook grond van circa 50 à 80 meter op het grondgebied van de gemeente Antwerpen, palend aan de bedrijfsterreinen van 3M Belgium te Zwijndrecht, niet wijzigt van natuurreservaat (groen met opschrift R) naar de bufferzone (groen met opschrift T), zoals aangegeven op kaartblad 15/3”; dat de verzoekende partijen derhalve de impliciete beslissing aanvechten van de Vlaamse regering om aan de bestemming van hun eigendom geen wijziging aan te brengen; dat de “gewilde onthouding” of de weigering om van een louter facultatieve bevoegdheid gebruik te maken, geen akte is in de zin van artikel 14, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat het feit dat de verzoekende partijen tijdens het openbaar onderzoek hieromtrent bezwaren hebben ingediend daaraan geen afbreuk doet; dat in casu dient te worden vastgesteld dat de impliciete beslissing van de Vlaamse regering om geen gebruik te maken van de voorliggende herziening van

het gewestplan Antwerpen om voor het perceel van de verzoekende partijen opnieuw de bestemming bufferzone vast te stellen, geen voor vernietiging vatbare akte is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertig oktober 2007, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,

de H.	E. BREWAEYS,	staatsraad,
-------	--------------	-------------

door de voorzitter van de Raad van State aangewezen ter vervanging van de heer D. MOONS, staatsraad, verhinderd wegens ziekte na de debatten te hebben bijgewoond en na te hebben deelgenomen aan het beraad;

Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.
-------	-------------	-----------

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.