

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 182.193 van 21 april 2008
in de zaak A. 97.255/X-9853.**

In zake :

1. de n.v. VIBRO-WELFSELS,
2. Ursula DE BEUKELAER-THIELEMANS,
3. Ludovica THIELEMANS-VERBOVEN,
4. de n.v. BETOFIN,
die woonplaats kiezen bij
advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te 1560 HOEILAART,
de Quirinilaan 2,
5. de n.v. LAMPENCENTRALE,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. D'HOOGHE,
kantoor houdende te 8310 BRUGGE-SINT-KRUIS,
Altebijstraat 21
6. de n.v. FIRMA DE VOS,
7. de n.v. BEHEERSMAATSCHAPPIJ PATRICK HANNOSSET,
die woonplaats kiezen bij
advocaat M. VAN PASSEL,
kantoor houdende te 2000 ANTWERPEN,
Frankrijklei 146,
8. de n.v. KAPPA SPAARPAPIER,
die woonplaats kiest bij
advocaat L. SWARTENBROUX,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Brederodestraat 13,
9. de n.v. INTER-BETON,
Rechtsgeding hervat door :
de n.v. HOLCIM BETON BELGIË,
die woonplaats kiest bij
advocaten P. DE MAEYER en T. VANDENPUT,
kantoor houdende te 1160 BRUSSEL,
Tedescolaan 7

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. VIBRO-WELFSELS, Ursula DE BEUKELAER-THIELEMANS, Ludovica THIELEMANS-VERBOVEN, de n.v. BETOFIN, de n.v. LAMPENCENTRALE, de n.v. FIRMA DE VOS, de n.v. BEHEERSMAATSCHAPPIJ Patrick HANNOSSET, de n.v. KAPPA SPAAR-PAPIER en de n.v. INTER-BETON op 8 november 2000 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2000 houdende 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, “voorzover dit de bestemming van de gronden van verzoekers, gelegen rond het sportpaleis te Antwerpen (Merksem) wijzigt”;

Gezien de 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;

Gezien het verzoekschrift tot gedinghervatting, op 22 mei 2005 ingediend door de n.v. HOLCIM BETON BELGIE, wat de negende verzoekende partij betreft;

Gelet op de beschikking van 7 maart 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 21 maart 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. DESAIR, die loco advocaat M. DENYS verschijnt voor de eerste, tweede, derde en vierde verzoekende partijen, van advocaat L. SWARTENBROUX, die verschijnt voor de achtste verzoekende partij en die eveneens, loco advocaat P. D’HOOGHE, verschijnt voor de vijfde verzoekende partij, van advocaat P. THOMAES, die loco advocaat M. VAN PASSEL verschijnt voor de zesde en zevende verzoekende partijen, van

advocaat P. DE MAYER, die verschijnt voor de negende verzoekende partij, 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. Feiten

1.1. De verzoekende partijen zijn eigenaar of huurder van één of meerdere percelen gelegen in de onmiddellijke omgeving van het Sportpaleis te Antwerpen (Merksem).

Deze percelen waren volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen gelegen in industriegebied (kaartblad 15/4).

1.2. Bij besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 wordt een ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan voorlopig vastgesteld.

Dit ontwerpgewestplan heeft betrekking op het grondgebied van meerdere gemeenten.

Wat betreft de percelen van de verzoekende partijen stelt het ontwerpgewestplan voor om de bestemming “industriegebied” te wijzigen deels in “gebied voor stedelijke ontwikkeling” deels in “gebied voor watergebonden bedrijven”.

De aanvullende stedenbouwkundige voorschriften stellen aangaande de bestemming ‘Gebied voor stedelijke ontwikkeling’ (art. 26) het volgende :

“Dit gebied is bestemd voor industriële, ambachtelijke en agrarische activiteiten, kantoren, kleinhandel, dienstverlening, recreatie, wonen, verkeer en vervoer, openbaar nut en gemeenschapsvoorzieningen en dit voor zover ze verenigbaar zijn met hun onmiddellijke multifunctionele stedelijke omgeving. De stedenbouwkundige aanleg van het gebied, de bijhorende voorschriften betreffende terreinbezetting, vloeroppervlakte, hoogte, aard en inplanting van de gebouwen met bijhorende voorzieningen, en de verkeersorganisatie in relatie met de omringende gebieden, worden vastgesteld in een bijzonder plan van aanleg vooraleer het gebied kan ontwikkeld worden. Ook het wijzigen van de functie van bestaande gebouwen kan pas na goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg”.

Voor wat betreft het ‘Gebied voor watergebonden bedrijven’ (art. 34, bijlage 10) luiden deze als volgt :

“Dit gebied is bestemd voor de vestiging van bedrijven waarvan de werking op één of andere wijze verbonden is met de aanwezigheid van water-infrastructuur.

Het kan alleen worden gerealiseerd door de overheid. Bij de inrichting van het gebied wordt aandacht besteed aan het karakter van het terrein, de aard van de activiteiten, de omvang van de bebouwing, het architecturaal karakter, de breedte en de wijze van aanleg van de omringende bufferzone.

De Vlaamse regering kan bepalen dat een bijzonder plan van aanleg voorafgaand aan de ontwikkeling van dat gebied dient goedgekeurd te worden”.

Het besluit van 8 juni 1999 motiveert deze keuze als volgt :

“Overwegende de plannen en de toekomstige multifunctionele en recreatieve ontwikkelingen met uitbreiding van het sportpaleis zelf en om een eventueel stadion mogelijk te maken worden de bestemmingen industriegebied, woon-, groen- en recreatiegebied tussen het gebied van rond het sportpaleis naar het Albertkanaal toe gewijzigd naar ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’; dat deze bestemming zowel de bestaande activiteiten als nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt; dat deze zone voor stedelijke ontwikkeling aansluit bij een gelijkaardige zone voor Stedelijke Ontwikkeling die bij de gewestplanwijziging van 28 oktober 1998 voor Lobroekdok aan de andere zijde van de autosnelweg werd voorzien; dat in een volgende fase dan middels de opmaak van een BPA het samenhangend stedelijk concept ‘brugpoort’ uit het stedelijk Globaal Structuurplan nader kan uitgewerkt worden; dat om de ligging van de industriegronden langs het Albertkanaal te optimaliseren het aangewezen is de bestemming industriegebied te wijzigen naar ‘gebied voor watergebonden bedrijven’”.

1.3. Het openbaar onderzoek vindt plaats van 1 oktober 1999 tot en met 29 november 1999.

De verzoekende partijen en andere belanghebbenden dienen ten aanzien van voornoemde bestemmingswijzigingen bezwaarschriften in.

1.4. Ook verscheidene gemeenten, waaronder de stad Antwerpen, brachten advies uit over het ontwerp-gewestplan.

Na een uitvoerige motivering dienaangaande, besluit de stad Antwerpen haar advies als volgt :

“Voorstel van advies :

Indien rekening wordt gehouden met bovenstaande opmerkingen (onder meer effecten op de omgeving : woonomgeving, mobiliteit, oplossingen voor parkeeroverlast en onderlinge afstemming met het wijkontwikkelingsplan Deurne-Noord) en de gevestigde industrie in de mate van het mogelijk(e) gevrijwaard wordt : gunstig :

* mits de bestemming ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’ vervangen wordt door ‘recreatiegebied’ voor de bestaande accommodatie en het gedeelte

dat door het provinciebestuur voor uitbreiding van het sportpaleiscomplex bestemd wordt met uitzondering van het gebied ‘gebied voor watergebonden bedrijven’, waar best de bestaande bestemming behouden blijft. Later kan nog indien nodig een eventuele aanpassing doorgevoerd worden in het kader van een nieuwe visie op de bestemming van de o(e)vers van het Albertkanaal naar aanleiding van de verbreding. Het is dringend nodig dat voor dit laatste het Vlaams gewest of het provinciebestuur in samenwerking met de stad een initiatief neemt”.

1.5. Het advies van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 27 januari 2000 stelt het volgende aangaande voornoemde percelen en de voorgestelde wijziging :

“Overwegende dat het bovenvermeld besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 stelt : ‘...’

Overwegende dat het Globaal structuurplan Antwerpen de bedoeling heeft de bestaande wildgroei tegen te gaan door concentratie van activiteiten op enkele knooppunten met eigen karakter, telkens gecombineerd met woonmogelijkheden (...); dat aan Schijnpoort het accent wordt gelegd op stedelijke recreatie wegens de aanwezigheid van ondermeer het Sportpaleis (...); dat het terrein van het Sportpaleis als recreatie in gebruik is; dat het recreatief gebruik van de directe omgeving van het Sportpaleis zal voortduren; dat aan het gebied, zoals aangegeven op het bijgevoegd plan, meteen de bestemming van recreatiegebied kan worden gegeven; dat de bestemming van recreatiegebied het uitvoeren van de werken op korte termijn mogelijk zal maken; dat het invullen van de bestemming van het overblijvend gedeelte van gebied voor stedelijke ontwikkeling in het op te maken bijzonder plan van aanleg zal gebeuren; dat het gewenst is dat een studie de toekomstige multifunctionele en recreatieve ontwikkelingen in dit gedeelte van het gebied onderzoekt;

BESLUIT :

...

Met betrekking tot de wijziging van ‘industriegebied, woongebied, groengebied en recreatiegebied’ naar ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’ voor de gronden in het gebied tussen het Sportpaleis en het Albertkanaal, en van ‘industriegebied’ naar ‘gebied voor watergebonden bedrijven’ voor de industrie-gronden langsheen het Albertkanaal, wordt gunstig advies uitgebracht op voor-waarde dat het gebied van het Sportpaleis, zoals aangegeven op het bijgevoegd plan, de bestemming van recreatiegebied bekomt”.

1.6. De Regionale Commissie van Advies van de provincie Antwerpen verleent op 24 maart 2000 volgend advies aangaande voornoemde bestemmingsbepalingen :

“Gelet op het overwegende gedeelte van het bovenvermeld besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 1999 dat betreffende het wijzigen van de bestemming van industriegebied, woongebied, groengebied en recreatiegebied naar gebied voor watergebonden bedrijven en gebied voor stedelijke ontwikkeling te Antwerpen stelt : ‘...’

Overwegende dat de bezwaren en opmerkingen stellen dat het garanderen van de exploitatie van de bestaande bedrijven het vergroten van de diepte vanaf de oever van het gebied voor watergebonden bedrijven vereist; dat de binnenvaart de mogelijkheid moet blijven hebben om grondstoffen naar

industriegebieden in Antwerpen aan te voeren; dat aandacht naar de negatieve effecten op de mobiliteit uit moet gaan; dat de voorzien(e) verbreding van het Albertkanaal de exploitatie van de bestaande bedrijven en surplus in het gedrang brengt; dat bedrijven en zelfs recente bedrijven in het gebied in exploitatie zijn; dat het industriegebied naast de belangrijke waterweg en in relatie tot de overige vervoersmodi de meest optimale locatie in Antwerpen heeft; dat de grote evenementen meer hinder vooral op het vlak van verkeer en geluid dan het industriegebied voor de omgeving veroorzaken; dat de problematiek van het herlocaliseren van de bestaande bedrijven uit de weg gegaan wordt; dat het stedenbouwkundig voorschrift van het gebied voor watergebonden bedrijven vaag is en moet expliciteren dat het vervoer via de waterweg tot de essentie ervan behoort; dat de toekomstige ontwikkeling van het gebied de leefbaarheid van de omgeving moet garanderen; dat de bestemming van gebied voor stedelijke ontwikkeling onder meer voor de bestaande bedrijven geen zekerheid in de toekomst schept; dat het Lobroekdok tot parking voor het sportpaleis te bestemmen is; dat het decreet betreffende de ruimtelijke ordening niet toestaat dat het gewestplan het vaststellen van de bestemming van het gebied aan het bijzonder plan van aanleg over laat; dat de bestaande bedrijven in de toekomst geen milieuvergunningen meer kunnen bekomen; dat de waarde van de terreinen gereduceerd wordt met zelfs onteigening tot gevolg; dat de ter beschikking staande bedrijventerreinen in de provincie Antwerpen beperkt zijn; dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen bijkomende bedrijventerreinen in uitzicht stelt; dat het stedenbouwkundig voorschrift van gebied voor watergebonden bedrijven het verwezenlijken ervan ten onrechte aan de overheid reserveert; dat (het) de intentie is om het gebied grotendeels tot recreatiegebied te bestemmen met het gevolg dat de bestaande bedrijven in de toekomst geen milieuvergunningen meer kunnen bekomen;

Gelet op het gedeeltelijk ongunstig advies van de bestendige deputatie van de provincieraad van 27 januari 2000; dat het advies stelt dat het Globaal Structuurplan Antwerpen wegens onder meer het bestaan van het Sportpaleis het gebied vooral selecteert ten behoeve van stedelijke recreatie en grote evenementen; dat het recreatief gebruik van het Sportpaleis en de directe omgeving in de toekomst zal voortduren; dat meteen de bestemming van recreatiegebied eraan te geven is, zodat het uitvoeren van de werken op korte termijn mogelijk wordt;

Gelet op het gunstig advies van de gemeenteraad van Bornem van 16 december 1999;

Gelet op het gunstig advies van de gemeenteraad van Ranst van 16 december 1999;

Gelet op het gunstig advies van de gemeenteraad van Brasschaat van 23 december 1999;

Gelet op het gedeeltelijk ongunstig advies van de gemeenteraad van Antwerpen van 17 januari 2000; dat het advies stelt dat de bestemmingen van woongebied en bufferzone geen zin meer hebben; dat de bestemming van recreatiegebied meer dan de bestemming van gebied voor stedelijke ontwikkeling betreffende het gebied van het Sportpaleis en de directe omgeving correspondeert met de intentie, omdat de voorziene hoofdbestemming niet multifunctioneel is; dat voorgesteld wordt om het gebied van het Sportpaleis en de directe omgeving tot recreatiegebied te bestemmen op voorwaarde dat de effecten op de leefbaarheid van de omgeving, de mobiliteit en het parkeren beperkt worden, dat afstemmen met het ontwikkelingsplan voor de wijk Deurne-Noord gebeurt en dat de bestaande bedrijven op maximale wijze ontzien worden; dat eveneens voorgesteld wordt om het wijzigen van de bestemming van industriegebied naar gebied voor watergebonden bedrijven niet te weerhouden, omdat de visie op de bestemming van de oevers van het Albertkanaal beter binnen de context van de verbreding ervan te bepalen is;

Gelet op het gunstig advies van de gemeenteraad van Hove van 31 januari 2000;

Gelet op het impliciet gunstig advies van de overige gemeente-raden van het gewest;

Overwegende dat de bestemming van gebied voor watergebonden bedrijven veeleer binnen de context van de verbreding van het Albertkanaal te bepalen is, zodat de exploitatie van de bestaande bedrijven heden niet in het gedrang komt; dat de bestemming van industriegebied geenszins het vestigen van bedrijven die aan het water gebonden zijn, verhindert; dat de bestemming tot gebied voor stedelijke ontwikkeling de toekomst van de bedrijven hypothekeert, zodat geen milieuvergunningen mee(r) te bekomen zijn; dat de hinder die de grote evenementen vooral op het vlak van verkeer en geluid te beperken is; dat het bestemmen van het Lobroekdok tot parking van het Sportpaleis buiten de context van het ontwerpplan valt; dat de reductie van de waarde van de terreinen en de eventuele onteigening geen ruimtelijke gegevens maar consequenties van ruimtelijke gegevens vormen; dat de actuele bestemmingen van woongebied en bufferzone geen relevantie meer hebben; dat het geenszins de intentie is om het gebied van het Sportpaleis en de directe omgeving multifunctioneel in te vullen; dat het Globaal Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen het gebied vooral ten behoeve van stedelijke recreatie en grote evenementen selecteert; dat het gebied van het Sportpaleis en de directe omgeving conform het plan dat in bijlage bij het advies van de bestendige deputatie van de provincieraad gaat, meteen de bestemming van recreatiegebied kan bekomen; dat het uitvoeren van werken op korte termijn mogelijk wordt; dat het in ruimtelijk opzicht gewenst is om het gebied van het Sportpaleis en de directe omgeving tot recreatiegebied te bestemmen en het advies van de gemeenteraad van Antwerpen bij te treden en de argumentatie van het bovenvermeld besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 en gedeeltelijk de bezwaren en opmerkinge(n) te verwerpen; dat het in ruimtelijk opzicht gewenst is om het wijzigen van de bestemming tot gebied voor stedelijke ontwikkeling voor het overige en tot gebied voor watergebonden bedrijven niet te weerhouden en gedeeltelijk de bezwaren en opmerkingen bij te treden en de argumentatie van het bovenvermeld besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 en gedeeltelijk de bezwaren en opmerkingen en het advies van de gemeenteraad van Antwerpen te verwerpen;

BESLUIT :

...

Eenparig ongunstig advies wordt uitgebracht over wijzigen van de bestemming van industriegebied, woongebied, groengebied en recreatiegebied naar gebied voor watergebonden bedrijven en gebied voor stedelijke ontwikkeling te Antwerpen; eenparig wordt voorgesteld om het gebied van het sportpaleis en de directe omgeving conform het plan dat in bijlage bij het advies van de bestendige deputatie van de provincieraad gaat, tot recreatiegebied te bestemmen”.

1.7. Op 29 juni 2000 verstrekt de afdeling wetgeving van de Raad van State haar advies L. 30.338 over het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering “houdende 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, evenals voor het aanvullend voorschrift artikel 1”.

1.8. Bij het bestreden besluit van 7 juli 2000 van de Vlaamse Regering wordt het bestemmingsplan, tot gedeeltelijke wijziging van het koninklijk besluit van 3 oktober 1979 houdende vaststelling van het gewestplan Antwerpen voor delen van de kaartbladen 7/2, 7/3, 7/7, 7/8, 15/3, 15/4, 15/7, 16/1 en 23/4, met bijhorende stedenbouwkundige voorschriften en tot wijziging van het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift artikel 1 voor het gehele gewestplan, zoals vervat in de bijlagen 1 tot en met 10 bij dit besluit, definitief vastgesteld.

Dit besluit bestemt de gronden van de verzoekende partijen tot “Uitbreidingsgebied voor recreatie”.

Het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift voor dit gebied bepaalt :

“Het gebied dat als uitbreidingsgebied voor recreatie is aangeduid, kan op initiatief van de gemeente bestemd worden voor de aanleg van recreatiegebied dat als een stedenbouwkundig geheel is opgevat.

De bestemming als in het eerste lid bepaald kan maar worden verwezenlijkt nadat zij in een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk uitvoeringsplan is vastgesteld.

Zolang dat bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk uitvoeringsplan niet is goedgekeurd, mogen in het betrokken gebied slechts werken en handelingen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de bestemming aangegeven door de grondkleur in het gewestplan”.

Dit besluit overweegt het volgende aangaande de percelen van verzoekende partijen :

“Overwegende dat het aangewezen is om het sportpaleis en aanpalende gronden te Antwerpen als recreatiegebied te bestemmen om te voldoen aan recreatiebehoeften van het stedelijk beleid; dat het advies van de streekcommissie daarmee wordt bijgetreden;

Overwegende dat het, gelet op de hierboven vermelde optie in het advies van de streekcommissie, wenselijk is dat het restant van het op het ontwerp-plan voorziene gebied voor stedelijke ontwikkeling te bevestigen tot uitbreidingsgebied voor recreatie met de grondkleur paars van de industriegebieden; dat hiertoe een aanvullend stedenbouwkundig voorschrift wordt toegevoegd; dat het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift ‘Uitbreidingsgebied voor recreatie’ wordt voorzien om het recreatiegebied bij het Sportpaleis verder te kunnen uitbouwen om te voldoen aan de stedelijke behoeften voor recreatie; dat op deze wijze tevens grotendeels wordt tegemoet gekomen aan het deeladvies dat de stad Antwerpen over dit onderdeel uitbracht en waarbij wordt gesteld dat dit gebied eveneens diende omgevormd tot recreatiegebied; dat het gebied voor recreatie kan worden ingericht na de goedkeuring van een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan om het recreatiegebied te realiseren; dat tot zolang, overeenkomstig de grondkleur van industriegebieden, deze terreinen bestemd blijven voor industriële bedrijven; dat op deze wijze tevens wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren die door de bedrijven die binnen de perimeter van dit wijzigingsvoorstel zijn gelegen werden ingediend;

Overwegende dat van het advies van de Regionale Commissie van Advies voor de ruimtelijke ordening voor de streek Antwerpen op de hiernavolgende punten en om de hierboven reeds vermelde redenen afgeweken wordt :

...
- te Antwerpen wordt het resterende deel van het op het ontwerp-plan voorziene gebied voor stedelijke ontwikkeling ten noorden van het sportpaleis dat niet volgens het advies van de streekcommissie dient omgevormd te worden tot recreatiegebied en waarvoor de streekcommissie het verval van het ontwerp voorstelt met haar gedeeltelijk ongunstig advies, bestemd tot 'uitbreidingsgebied voor recreatie' voorzien met de grondkleur paars van industriegebieden. Door deze wijziging wordt in essentie het advies van de stad Antwerpen voor dit deel gevolgd waarin voor dit plandeel eveneens de bestemming recreatiegebied wordt voorgesteld. Dit maakt het mogelijk om de industriële bedrijvigheid, daarbij gevolg gevend aan de bezwaren van de binnen dit gebied gelegen bedrijven, thans verder te zetten en het recreatiegebied bij het sportpaleis te gelegener tijd toch verder uit te bouwen, wanneer overeenkomstig de voorzieningen van het aanvullend voorschrift, een bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgemaakt voor de inrichting van het gebied als recreatiegebied".

2. Voorwerp van het beroep

De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van het bestreden besluit "in zover dit de bestemming van de gronden van verzoekers, gelegen rond het Sportpaleis te Antwerpen (Merksem) wijzigt (zie het bestemmingsplan als bijlage 9 bij het bestreden besluit)".

In casu betreft het een vanuit planologisch standpunt isoleerbaar gebied, hetgeen ook reeds blijkt uit het feit dat het in een afzonderlijke bijlage (9) van het bestreden besluit is opgenomen.

De gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit, in zoverre het betrekking heeft op het bestemmingsplan dat als bijlage 9 bij dat besluit is gevoegd, is bijgevolg mogelijk.

3. Ten gronde

3.1.1. De verzoekende partijen voeren in het verzoekschrift als eerste middel aan wat volgt :

"Schending van artikel 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996,

Doordat het bestreden besluit voor de percelen van verzoekende partijen de door het voorlopig vastgestelde ontwerp-gewestplan bepaalde bestemming, nl. 'gebied voor stedelijke ontwikkeling', wijzigt in 'uitbreidingsgebied voor recreatie', zonder dat deze laatste bestemming voorgesteld werd in enig bezwaar of advies, of daarin neergelegd was, er noodzakelijk of logisch aan verbonden was of eruit voortvloeide, en zonder dat deze bestemmingswijziging

vooraf nogmaals aan het openbaar onderzoek en raadpleging van de betrokken overheden werd voorgelegd;

Terwijl de Vlaamse regering, krachtens de regels vastgesteld in artikel 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, aan de door het voorlopig vastgestelde ontwerp-gewestplan bepaalde bestemmingen geen wijzigingen mag aanbrengen die niet in de door de particulieren tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of in de adviezen, uitgebracht door de bestendige deputatie van de provincieraad van de betrokken provincie, door de gemeenteraden van de betrokken gemeenten of door de bevoegde regionale commissie van advies of door andere geraadpleegde overheden, voorgesteld werden, of daarin neergelegd zijn, of noodzakelijk en logisch eraan verbonden zijn of eruit voortvloeien, of, als die voorwaarde niet vervuld is, die niet vooraf aan de formaliteit van het openbaar onderzoek en de raadpleging van de betrokken bestendige deputatie en gemeenteraden en van de bevoegde regionale commissie van advies onderworpen werden;

Zodat het bestreden besluit derhalve de vermelde decretale bepalingen miskent.

TOELICHTING BIJ HET EERSTE MIDDEL

11. Het is vaste rechtspraak van Uw Raad dat een definitief vastgesteld gewestplan aan de door het voorlopig vastgestelde ontwerp-gewestplan bepaalde bestemmingen geen wijzigingen mag aanbrengen die niet in de door de particulieren tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of in de adviezen, uitgebracht door de bestendige deputatie van de provincieraad van de betrokken provincie, door de gemeenteraden van de betrokken gemeenten of door de bevoegde regionale commissie van advies of door andere geraadpleegde overheden, voorgesteld werden, of daarin neergelegd zijn, of noodzakelijk en logisch eraan verbonden zijn of eruit voortvloeien. Indien deze voorwaarde niet vervuld is, moeten deze bestemmingswijzigingen opnieuw en voorafgaandelijk aan de definitieve vaststelling van het gewestplan, aan de formaliteit van het openbaar onderzoek en de raadpleging van de betrokken bestendige deputatie en gemeenteraden en van de bevoegde regionale commissie van advies onderworpen worden (...)

12. In onderhavige zaak stelde het ontwerp-gewestplan voor de percelen van verzoekende partijen 'gebied voor stedelijke ontwikkeling' als bestemming voor.

Meerdere bezwaren, onder meer van verzoekende partijen, betroffen deze ontwerpbestemming en verzochten om de handhaving van de oorspronkelijke bestemming, nl. 'industriegebied' (...).

13. De stad Antwerpen adviseerde 'gunstig, mits de bestemming 'gebied voor stedelijke ontwikkeling' vervangen wordt door 'recreatiegebied' voor de bestaande accommodatie en het -gedeelte dat door het provinciebestuur voor uitbreiding van het Sportpaleiscomplex bestemd wordt' (...). De stad Antwerpen verwees dienaangaande naar 'de door het provinciebestuur medegedeelde intenties over het op korte termijn te realiseren project (onder meer uitbreiding accommodatie huidig sportpaleis met bijkomende hal en bijkomende parkeer-voorzieningen om de overlast voor de nabije woonomgeving te beperken)'.

Vooreerst beoogde de stad Antwerpen dus geenszins de bestemming op te leggen van 'uitbreidingsgebied voor recreatie'. Bovendien was de vraag van de stad Antwerpen naar omzetting in recreatiegebied geografisch beperkt, nl. tot de percelen waarop de provincie Antwerpen op korte termijn een uitbreidingsproject wenste te realiseren. Dit project betrof geenszins de percelen van verzoekende partijen, zoals ook blijkt uit het plan gevoegd bij het advies van de bestendige deputatie (...). De stad Antwerpen stelde derhalve geenszins voor de bestemming van de percelen van verzoekers te wijzigen in 'recreatiegebied'.

14. De bestendige deputatie adviseerde gunstig voor de wijziging van 'industriegebied' in 'gebied voor stedelijke ontwikkeling' voor de gronden in het gebied tussen het Sportpaleis en het Albertkanaal 'op voorwaarde dat het gebied van het Sportpaleis, zoals aangegeven op het bijgevoegd plan, de bestemming van recreatiegebied bekommt' (...). In het advies vermeldt de deputatie 'dat aan het gebied, zoals aangegeven op het bijgevoegd plan, meteen de bestemming van recreatiegebied kan worden gegeven; dat de bestemming van recreatiegebied het uitvoeren van werken op korte termijn mogelijk zal maken; dat het invullen van de bestemming van het overblijvend gedeelte van gebied voor stedelijke ontwikkeling in het op te maken bijzonder plan van aanleg zal gebeuren; dat het gewenst is dat een studie de toekomstige multifunctionele en recreatieve ontwikkelingen in dit gedeelte van het gebied onderzoekt'.

Uit het bijgevoegde plan blijkt dat de bestendige deputatie de bestemming van recreatiegebied enkel vraagt voor percelen die niet aan verzoekende partijen toebehoren en die tussen het Sportpaleis en de percelen van verzoekers gelegen zijn. Dit plan heeft betrekking op het 'uitbreidingsproject op korte termijn' waarnaar ook de stad Antwerpen verwijst. De vraag zowel van de stad Antwerpen als van de bestendige deputatie tot omzetting van de bestemming 'gebied voor stedelijke ontwikkeling' in 'recreatiegebied' heeft derhalve geen betrekking op alle percelen die in het ontwerp-gewestplan de eerstvermelde bestemming kregen, en in het bijzonder niet op de percelen van verzoekende partijen.

15. De regionale commissie van advies adviseerde om aan het gebied van het Sportpaleis en de directe omgeving de bestemming 'recreatiegebied' te verlenen en de voorgestelde bestemming van 'gebied voor stedelijke ontwikkeling' en 'gebied voor watergebonden bedrijven' voor het overige niet te weerhouden (...). De regionale commissie was van oordeel dat de oorspronkelijke bestemming van 'industriegebied' behouden moest blijven. In deze mate trad zij derhalve de bezwaren en opmerkingen van de verzoekende partijen bij.

16. Zoals vermeld, voorziet het bestreden besluit evenwel in de bestemming, omschreven in artikel 35 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften, van 'uitbreidingsgebied voor recreatie'.

Uit de feiten blijkt dat deze specifieke bestemming als dusdanig nooit aan bod is gekomen tijdens de voorbereidende fase van het gewestplan. Geen enkele particulier heeft deze bestemming gevraagd. Geen enkele adviserende overheid heeft deze specifieke bestemming voorgesteld. Evenmin kunnen de voorstellen tot omzetting in 'recreatiegebied' als een reden tot vaststelling van de definitieve bestemming van 'uitbreidingsgebied voor recreatie' worden aanvaard. Vooreerst gaat het niet om dezelfde bestemmingsbepaling. Vervolgens hadden deze voorstellen (van de stad Antwerpen, de bestendige deputatie en de regionale commissie van advies) enkel betrekking op de directe omgeving van het Sportpaleis en niet op de percelen van verzoekers.

De verwerende partij diende derhalve deze voorgestelde bestemmingswijziging opnieuw aan de formaliteit van het voorafgaande openbaar onderzoek en raadpleging door de betrokken overheden voor te leggen. Dit is niet gebeurd. De regels vastgesteld krachtens artikel 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, werden aldus geschonden".

3.1.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord :

"Er dient verwezen te worden naar het besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999 houdende voorlopige vaststelling van het ontwerpplan tot

gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen op het grondgebied van de gemeenten Antwerpen ... waarin (...) o.m. wordt gezegd:

‘Overwegende de plannen en de toekomstige multifunctionele en recreatieve, ontwikkelingen met uitbreiding van het sportpaleis zelf en om, een eventueel stadion mogelijk te maken worden de bestemmingen industriegebied, woon-, recreatiegebied tussen het gebied van rond het Sportpaleis naar het Albertkanaal toe gewijzigd naar ‘gebied voor Stedelijke Ontwikkeling’; dat deze bestemming zowel de bestaande activiteiten als nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt; dat deze zone voor stedelijke ontwikkeling aansluit bij een gelijkaardige zone voor Stedelijke Ontwikkeling die bij de gewestplanwijziging van 28 oktober 1998 voor Lobroekdok aan de andere zijde van de autosnelweg werd voorzien; dat in een volgende fase dan middels de opmaak van een BPA het samenhangend stedelijk concept ‘brugpoort’ uit het Stedelijk Globaal Structuurplan nader kan uitgewerkt worden; dat om de ligging van de industriegronden langs het Albertkanaal te optimaliseren het aangewezen is de bestemming industriegebied te wijzigen naar ‘gebied voor watergebonden bedrijven’;

In dit besluit wordt m.a.w. duidelijk verwezen naar de (ruimtelijke) plannen voor multifunctionele en recreatieve ontwikkelingen rond het sportpaleis;

Bij de definitieve vaststelling wordt (...) het volgende gezegd:

‘Overwegende dat het aangewezen is om het sportpaleis en aanpalende gronden te Antwerpen als recreatiegebied te bestemmen om te voldoen aan recreatiebehoeften van het stedelijk gebied; dat het advies van de streekcommissie daartoe wordt bijgetreden;

Overwegende dat het, gelet op de hierboven vermelde optie in het advies van de streekcommissie, wenselijk is dat het restant van het op het ontwerpplan voorziene gebied voor stedelijke ontwikkeling te bevestigen tot uitbreidingsgebied voor recreatie met de grondkleur paars van de industriegebieden; dat hiertoe een aanvullend stedenbouwkundig voorschrift wordt toegevoegd; dat het aanvullend stedenbouwkundig voorschrift ‘Uitbreidingsgebied voor recreatie’ wordt voorzien om het recreatiegebied bij het sportpaleis verder te kunnen uitbouwen om te voldoen aan de stedelijke behoeften voor recreatie; dat op deze wijze tevens grotendeels wordt tegemoet gekomen aan het deeladvies dat de stad Antwerpen over dit onderdeel uitbracht en waarbij werd gesteld dat dit gebied eveneens omgevormd tot recreatiegebied; dat het gebied voor recreatie kan worden ingericht na de goedkeuring van een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan om het recreatiegebied te realiseren; dat tot zolang, overeenkomstig de grondkleur van industriegebieden, deze terreinen bestemd blijven voor industriële bedrijven; dat op deze wijze tevens wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren die door de bedrijven die binnen de perimeter van dit wijzigingsvoorstel zijn gelegen, werden ingediend;’

Bij de definitieve vaststelling heeft m.a.w. de regering ingevolge de bezwaarschriften de multifunctionele ontwikkelingen beperkt tot recreatieve ontwikkelingen;

Het is derhalve geen toevoeging van iets nieuws;

Wanneer er bezwaren en of adviezen zijn omtrent een gebied, dat mag de regering daar van afwijken;

De Raad van State had geen bemerkingen bij het aanvullend voorschrift;

Dit eerste middel is dan ook niet gegrond”.

3.1.3. De verzoekende partijen dupliceren in de memorie van wederantwoord :

“4. Uit de vaste rechtspraak van Uw Raad blijkt dat de definitieve bestemming in het gewestplan niet van een voorlopig vastgestelde bestemming kan afwijken, indien deze wijziging niet in de door de particulieren tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of in de adviezen, uitgebracht door de bestendige deputatie van de provincieraad van de betrokken provincie, door de gemeenteraden van de betrokken gemeenten of door de bevoegde regionale commissie van advies of door andere geraadpleegde overheden, voorgesteld werden, of daarin neergelegd zijn, of noodzakelijk en logisch eraan verbonden zijn of eruit voortvloeien.

Te dezen stellen verzoekende partijen vast dat de definitieve bestemming niet werd voorgesteld in het voorlopig vastgestelde ontwerpgewestplan noch door enige bezwaarindiener of adviserende overheidsinstantie. Evenmin vloeit deze bestemmingsbepaling voort uit een bezwaar of advies of nog, uit het voorlopig vastgestelde ontwerpgewestplan.

5. De verwerende partij ontkent deze vaststelling niet.

Zij beperkt zich evenwel vooreerst tot de redenering dat deze bestemming blijkbaar reeds vervat zat in de voorlopige bestemming, zodat de definitieve bestemming eigenlijk geen nieuwe bestemmingsbepaling zou zijn.

Dit verweer kan niet aanvaard worden. Zowel in een strikt letterlijke als in een inhoudelijke interpretatie van de voorlopige bestemmingsbepaling blijkt dat deze onderscheiden is van de definitieve bestemming en derhalve een nieuwe bestemmingsbepaling vormt. In een letterlijke interpretatie is het duidelijk dat de bestemmingsbepaling van ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’ onderscheiden is van de bestemmingsbepaling van ‘uitbreidingsgebied voor recreatie’. Ook inhoudelijk zijn er verschillen. De bestemming van ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’ liet een waaier van zeer onderscheiden activiteiten toe in het gebied, voor zover deze verenigbaar zouden zijn met de onmiddellijke multifunctionele omgeving. Een bijzonder plan van aanleg diende de concrete voorschriften in nader detail vast te leggen. Pas nadien kon het gebied ontwikkeld worden of kon de functie van de gebouwen gewijzigd worden. Met het ‘uitbreidingsgebied voor recreatie’ blijft de grondkleur (‘industriegebied’) behouden, doch deze nieuwe bestemming kan maar gerealiseerd worden nadat de gemeente een bijzonder plan van aanleg of een uitvoeringsplan heeft aangenomen. Er is een beperkte keuze tussen bestemmingsgebieden (industriegebied of recreatie) en de functie van het uitvoeringsplan is onderscheiden, namelijk het bewerkstelligen van de wijziging van de bestemming, en niet de nadere uitwerking van bepaalde voorschriften zoals aanleg, inplanting, aard en hoogte van gebouwen.

De bepalingen inzake ruimtelijke ordening zijn van openbare orde. Er moet derhalve strikt toegezien worden op een correcte toepassing ervan. Er kan niet aanvaard worden dat bestemmingsbepalingen die eventueel (quod non) vergelijkbaar zijn met de voorlopige bestemmingen, zonder enig voorafgaand openbaar onderzoek noch technische consultatie definitief worden aangenomen. De vraag of de definitieve bestemming van ‘uitbreidingsgebied voor recreatie’ vervat zit in de voorlopige bestemming van ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’, is, voor zover ze al positief beantwoord zou moeten worden, derhalve niet ter zake dienend.

6. Vervolgens voert de verwerende partij aan dat de regering van de bestemming van een gebied mag afwijken indien er dienaangaande bezwaren en adviezen zijn.

Zoals hoger reeds vermeld, kan dit enkel voor zover deze wijziging precies vervat zit in of gesteund is op deze bezwaren en adviezen. Verwerende partij toont niet aan dat dit te dezen het geval zou zijn”.

3.2.1. Krachtens de regelen vastgesteld in artikel 11 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, mag de Vlaamse regering bij de definitieve vaststelling van het gewestplan aan de door het voorlopig vastgestelde ontwerpgewestplan bepaalde bestemmingen geen wijzigingen aanbrengen die niet in de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of in de adviezen van de geraadpleegde overheden worden voorgesteld of daarin neergelegd zijn, of noodzakelijk of logisch eraan verbonden zijn of eruit voortvloeien, of, als die voorwaarde niet vervuld is, die niet vooraf aan de formaliteit van het openbaar onderzoek en de raadpleging van de betrokken bestendige deputaties, gemeenteraden en van de bevoegde regionale commissie van advies onderworpen zijn.

3.2.2. In casu wijzigde de verwerende partij de bestemming van de percelen van de verzoekende partijen van “gebied voor stedelijke ontwikkeling”, zoals die voorgesteld was in het ontwerpgewestplan, in “uitbreidingsgebied voor recreatie”.

Er wordt niet betwist dat deze laatste bestemming vooraf niet aan de formaliteit van het openbaar onderzoek en de raadpleging van de betrokken adviesorganen werd onderworpen.

De bestemming “uitbreidingsgebied voor recreatie” voor de percelen van de verzoekende partijen kan, in tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, geenszins beschouwd worden als zijnde reeds begrepen in het ontwerpgewestplan.

Met de verzoekende partijen dient vastgesteld te worden dat de definitieve bestemming “uitbreidingsgebied voor recreatie” m.b.t. hun percelen niet alleen niet werd voorgesteld in het voorlopig vastgestelde ontwerpgewestplan, doch evenmin werd voorgesteld door enige bezwaarindiener of adviserende overheidsinstanties.

Het eerste middel is derhalve gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2000 houdende 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, inzoverre het betrekking heeft op de gronden vermeld in bijlage 9.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 1561,77 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op eenentwintig april 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.