

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.005 van 13 oktober 2008
in de zaak A. 83.573/X-8890.**

In zake : 1. de n.v. 3M BELGIUM,
 2. de n.v. BAYER RUBBER,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat E. DESAIR,
 kantoor houdende te 2000 ANTWERPEN,
 Ankerrui 26-30

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 16 april 1999 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 1998 tot definitieve vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan 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 in zoverre op kaartblad 15/3 de bestemming bufferzone van een strook grond, palend aan de bedrijfsterreinen van de n.v. 3M BELGIUM en gelegen tussen het natuurreservaat aangeduid als “Blokkeerdijk” en de bedrijfsterreinen gelegen aan de Canadastraat 11 en 21 te Zwijndrecht, Haven 1005 en 1009, wordt gewijzigd naar de bestemming natuurreservaat;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 10 mei 2000 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 memories;

Gelet op de beschikking van 19 augustus 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 september 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad P. LEFRANC;

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

Gehoord het andersluidend advies van eerste auditeur P. BARRA;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. Beide verzoekende partijen zijn bedrijven te Zwijndrecht.

Het bedrijf van de tweede verzoekende partij is langs de Schelde gelegen. Het bedrijf van de eerste verzoekende partij bevindt zich ten zuidwesten van dat van de tweede verzoekende partij. Het bedrijfsterrein van de eerste verzoekende partij omvat bovendien een strook van ongeveer 50 tot 100 m breed gelegen langs de zuid-oost grens met het bedrijfsterrein van de tweede verzoekende partij, die de eerste verzoekende partij rechtstreeks vanop haar bedrijfsterrein toegang geeft tot de Schelde.

Deze strook van het bedrijfsterrein van de eerste verzoekende partij grenst aldus enerzijds aan het bedrijfsterrein van de tweede verzoekende partij en anderzijds aan het natuureservaat “Blokkeerdijk” gelegen op grondgebied Antwerpen.

1.2. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen zijn de bedrijfsterreinen gelegen in industriegebied.

Tussen het als dusdanig in het gewestplan ingekleurde natuurreservaat en de voormelde strook van het bedrijfsterrein van de eerste verzoekende partij voorziet het initieel vastgesteld gewestplan een bufferstrook zoals bedoeld in artikel 14 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit).

1.3. Bij besluit van 15 juli 1997 beslist de Vlaamse regering tot de voorlopige vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen op het grondgebied van onder andere de gemeenten Antwerpen en Zwijndrecht.

De voormelde bufferzone wordt bestemd tot natuurreservaat.

Het besluit overweegt onder meer wat volgt:

“Overwegende dat de voorstellen voor het buitengebied de vrijwaring van de natuurfunctie en de landbouwfunctie beogen ter versterking van de structuur van het buitengebied; dat deze mee zorgen voor het aanbrengen van goed gestructureerde gehelen voor de natuur-, de bos- en de landbouwfunctie, en op die wijze bijdragen tot het tegengaan van de versnippering van de natuurlijke en de agrarische structuur; dat ter bescherming van de ecologische waarde van fauna en flora in bepaalde landbouwgebieden wordt voorzien in de bestemming met aanvullend stedenbouwkundig voorschrift ‘agrarisch gebied met ecologisch belang’; dat tevens de buffering van de natuurfunctie wordt ondersteund, alsmede de bundeling van bijkomende behoeften aan woningen en bedrijventerreinen in de bestaande kernen en in de stedelijke gebieden”.

1.4. Er wordt een openbaar onderzoek georganiseerd van 5 januari tot 5 maart 1998. De verzoekende partijen hebben geen bezwaar ingediend.

1.5. De Regionale Commissie van Advies brengt op 29 juni 1998 advies uit met betrekking tot de ingediende adviezen van de gemeenten en de bestendige deputatie en met betrekking tot de bezwaren over het ontwerpplan. Het stelt onder meer:

“B4. Antwerpen, Linkeroever - Blokkersdijk (kaartblad 15/3)

1. Door de Bestendige Deputatie wordt gunstig advies uitgebracht op uitdrukkelijke voorwaarde dat de recreatieve doorgankelijkheid behouden blijft en dit rekening houdend met de ruimtelijke draagkracht van het gebied. Ongunstig advies wordt uitgebracht voor de wijziging van speelbos/speelweide

naar bosgebied (107,6 ha). De voorgestelde wijziging is niet te verantwoorden gelet op de recreatieve behoefte van de grootstedelijke bevolking.

(...)

4. De Regionale Commissie van Advies treedt het advies van de Bestendige Deputatie bij. (...)”.

1.6. Op 28 oktober 1998 beslist de Vlaamse regering tot de definitieve vaststelling van het ontwerpplan tot de gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Antwerpen.

De omzetting van de bufferzone in natuurreservaat blijft behouden.

In de aanhef van het bestreden besluit van 28 oktober 1998 wordt het volgende vermeld :

“Overwegende dat voor punt 4, het gebied Blokkersdijk te Antwerpen-Linkeroever, de bestemming natuurgebied wordt voorzien voor het noordelijk gedeelte van het bos ten oosten van Blokkersdijk, omdat dit gebied belangrijke natuurwaarden omvat en het recreatief medegebruik van het gebied zich moet richten op het behoud en de verdere ontwikkeling van deze natuurwaarden; dat voor het zuidelijk gedeelte aansluitend bij de De Costerlaan (N49) de oorspronkelijke bestemming van het gebied als speelbos of speelweide meer aangewezen is omdat de uitbouw van bepaalde infrastructuur in functie van een actievere recreatie, omwille van de nabijheid van de hoogbouw en de bestaande recreatieve infrastructuur, moet mogelijk zijn”.

2. Ten gronde

2.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van de artikelen 1 en 10 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna het Gecoördineerde Decreet), artikel 14.4.5 van het inrichtingsbesluit en het beginsel “patere legem quam ipse fecisti”.

De verzoekende partijen betogen dat door de wijziging van de bestemming bufferzone naar natuurreservaat “de bestemmingen natuurreservaat en industriegebied onmiddellijk aan elkaar grenzen” terwijl uit de voormelde bepalingen volgt “dat een bufferzone dient voorzien te worden tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden” en “het in casu evident is dat een industriegebied en een natuurreservaat niet met elkaar te verenigen bestemmingen zijn, die dienen gescheiden te worden door een bufferzone in de zin van artikel 14.4.5 van het inrichtingsbesluit”, dergelijke buffer strikt noodzakelijk is daar de bestemmingen industriegebied en natuurreservaat nog minder compatibel zijn dan de bestemmingen industriegebied en woongebied, en dat

ook de omzendbrief van 8 juli 1997 die de gedragsregel voorziet dat tussen onverenigbare bestemmingen een bufferzone dient te liggen, geschonden is.

Het tweede middel is genomen uit het gebrek aan motivering en de schending van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partijen betogen dat voor de voormelde wijziging “geen enkel motief wordt aangevoerd of kan worden aangevoerd waarom die 20 jaar oude bufferzone plots niet meer vereist zou zijn en elke redelijke en zorgvuldige overheid de redelijke inschatting uit het verleden (de nood aan en de ligging en plaatsing van de bufferzone) gestand zou hebben gedaan”, “het bestuur (...) verzuimd heeft om de bruuske wijziging van de bestaande op redelijke gronden steunende voorschriften te verantwoorden”, “zoals (...) uit de toelichting bij het gewestplan anno 1979 (blijkt) koos de overheid bewust voor de plaatsing (van de bestaande bufferzone) naast de bedrijfsterreinen van eerste verzoekster)”, “aan de toepasselijke voorschriften uit het inrichtingsbesluit (...) niets (is) gewijzigd”, de bufferzone wordt geschrapt “zonder enige mitigerende maatregel en zonder motief (bestaansreden)”.

2.2. De verwerende partij repliceert nopens het eerste middel dat er geen bezwaarschriften omtrent dit punt werden ingediend en dat het advies van de bestendige deputatie en van de streekcommissie omtrent dit deel gunstig was, “daar waar tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet te verenigen zijn mogelijks een bufferzone moet voorzien worden, (...) eveneens vast(staat) dat overeenkomstig artikel 7 van het K.B. van 28 december 1972 de industriegebieden eveneens een bufferzone moeten omvatten”, bij de uitbreiding van de haven reeds veel natuurgebieden verdwenen zijn, de gebieden die in toepassing van de Europese richtlijnen zijn vastgelegd volgens de internationale afspraken moeten behouden blijven of door andere vervangen worden, reeds in 1991 de overheid bij een inderzieningstelling van het kwestieuze gewestplan voorzien heeft in een extra bufferzone op de gronden van de verzoekende partijen maar dat deze procedure niet werd voortgezet, het “in dit geval (...) te verkiezen (was) geweest om naast het gebied thans voorzien als natuurgebied nog een bufferzone te voorzien op de eigendom van verzoekende partijen (dus het voorstel van 1991), hetgeen evenwel voor de verzoekers nadeliger zou geweest zijn omdat ze in dat geval naast de voorziene bufferzone ook nog een buffergebied binnen het industriegebied zouden moeten respecteren”, en dat “de vraag (rijst) naar het belang van verzoekers bij het huidig middel”.

Nopens het tweede middel repliceert zij aanvullend dat de wijziging is ingegeven door het feit dat het buffergebied biologisch zeer waardevol is en het RSV voorziet in het behoud en de versterking van dergelijke waardevolle groenstructuren, het gewestplan een plan is dat uitvoering geeft aan het RSV en het derhalve niet nodig is in het besluit zelf het RSV in extenso te herhalen, “de gewestplanwijziging van 28 oktober 1998 (...) enkel natuurgebieden in de haven (voorziet); De door verzoekers thans betwiste zone wordt uiteraard niet voorzien omdat er aldaar geen buffergebied meer nodig zou zijn, maar juist omwille van zijn waarde als reservaatgebied en omdat de nieuwe bestemming meer garanties biedt voor een behoud en verdere ontwikkeling als natuurreservaat”, en dat “het bestemmingsvoorschrift natuurgebied perfect tegemoet komt aan de bestaande toestand”.

2.3. De verzoekende partijen dupliceren in verband met het eerste middel dat het feit dat zij geen bezwaar hebben ingediend tijdens het openbaar onderzoek niet ter zake is, de gunstige adviezen van de bestendige deputatie en de streekcommissie geen immuniteit verlenen tegen een vernietiging door de Raad van State, het feit dat artikel 7.2.0 van het inrichtingsbesluit voorziet in een bufferstrook binnen het industrieterrein bij het verlenen van een bouwvergunning, de plicht tot het voorzien van een bufferzone ex artikel 14.4.5 niet teniet doet, de beleidsoptie om verloren natuurgebieden te vervangen binnen het wettelijk kader dient te geschieden, het feit dat een vroegere geplande en inmiddels vervallen inherzieningstelling in 1991 een al dan niet nadeligere wijziging inhield dan de huidige irrelevant is omdat het immers de overheid niet machtigt om zonder meer een andere wijziging goed te keuren die mogelijk minder doch nog steeds nadelig is voor de verzoekende partijen en elke herziening op eigen merites moet beoordeeld worden.

Wat betreft het tweede middel antwoorden zij dat overeenkomstig de materiële motiveringsplicht, de motivering van een bestuurshandeling moet terug te vinden zijn in de beslissing zelf of in het administratief dossier, geen van beide enige motivering bevatten voor de eliminatie, noch een verwijzing naar het RSV, de thans aangebrachte motieven laattijdig zijn, en de enkele verwijzing naar het RSV niet kan volstaan om de eliminatie van een jarenlang gehandhaafde bufferzone te verantwoorden.

2.4. In de laatste memorie laten de verzoekende partijen nog gelden terzake het eerste middel dat “in casu deze onverenigbaarheid reeds 20 jaar

(bestaat), (...) ze al twintig jaar opgevangen (wordt) door een afzonderlijke bufferzone, en (...) de bestreden beslissing nu -in afwijking van een duidelijke, constante eerdere beleidslijn en zonder afdoende motivering- (beslist) om de buffer, die de incompatibele zoneringen eveneens reeds 20 jaar scheidt, te elimineren”, “uit niets (blijkt) dat een buffer ex artikel 14.4.5 -naast de stedenbouwkundige, esthetische en ordeningsfunctie- niet ook een ‘bufferende’ functie zou kunnen hebben, d.i. een afschermen van de ‘zachtere’ bestemming tegen de invloeden van de ‘hardere’ bestemming”, “een buffer ook om milieuhygiënische redenen noodzakelijk kan zijn” en in casu “niet enkel ingesteld en ingekleurd (...) omwille van stedenbouwkundige, esthetische en ordeningsoverwegingen (...) doch eveneens om milieuhygiënische redenen”, “deze milieuhygiënische redenen (...) nog steeds (bestaan), en (...) zelfs versterkt (zijn)”, bufferzones “niet bestemd (zijn) ter bevordering van het natuurlijk milieu, doch wel als overgangsgebied tussen onverenigbare bestemmingen”, “bufferzones en groengebieden twee totaal verschillende noties zijn”, “een natuurgebied (...) geen bufferende werking (kan) hebben voor zichzelf”, “een natuurreservaat -volgens de definitie van het Inrichtingsbesluit- geen buffer ex artikel 14.4.5 (is)” en “deze buffer nochtans (...) verplicht (is) tussen twee onverenigbare bestemmingen”.

In het raam van het tweede middel stellen zij nog dat het hun een raadsel is hoe de doelstelling zoals verwoord in het bestreden besluit, meer bepaald versterking en vrijwaring van de natuurfunctie en het tegengaan van de versnippering van de ecologische structuur, “een verklaring zou moeten bieden voor het omvormen van een 50 tot 80 meter brede strook bufferzone in natuurreservaat”, de bestaande buffer geenszins “een groot natuurgeheel (versnipperde)”, “de bufferzone (...) precies tot doel (had) het aangrenzende natuurreservaat te vrijwaren voor de impact van de naastgelegen industriële activiteiten”, “het minste dat dan mag verwacht worden is dat de overheid, ongeacht het feit dat geen bezwaar werd ingediend en ongeacht de gunstig verleende adviezen, uitlegt waarom zij deze radicale ommekeer noodzakelijk acht, waarom ze afwijkt van de gevestigde visie en van haar eigen in besluiten en omzendbrieven vastgelegde stellingen of, nog anders gesteld, waarom in casu plotseling twee incompatibele zoneringen als toch compatibel zouden worden beschouwd”, en dat “uit niets blijkt (...) dat de wijziging van de bufferzone in natuurreservaat, waardoor het industriegebied nu rechtstreeks grenst aan het natuurreservaat, strookt met het concept van een goede plaatselijke ordening, laat staan dat ze zou zijn ingegeven vanuit redenen van goede ruimtelijke ordening”.

2.5. Artikel 14.4.5 van het inrichtingsbesluit bepaalt :

“De bufferzones dienen in hun staat bewaard te worden of als groene ruimte ingericht te worden, om te dienen als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden”.

Het oordeel of de bestemmingen van gebieden al dan niet met elkaar te verenigen zijn alsook het antwoord op de vraag of gebieden ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten worden gescheiden, is een zaak van discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde overheid. De Raad van State mag, wat die beoordeling betreft, zich niet in de plaats van de bevoegde overheid stellen.

2.6. Te dezen wordt vastgesteld dat de Koning bij het vaststellen van het oorspronkelijke gewestplan bij besluit van 3 oktober 1979 geoordeeld heeft dat het industriegebied met de bedrijfsterreinen van de verzoekende partijen onverenigbaar was met het natuurreservaat Blokkersdijk of dat beide bestemmingsgebieden ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moesten worden gescheiden.

2.7. Een besluit tot vaststelling van een gewestplan moet, zoals elke administratieve akte of reglement, gesteund zijn op in rechte en in feite aanvaardbare motieven die moeten blijken, zoniet uit de beslissing zelf, dan toch uit het administratief dossier.

Bij het onderwerpen van één of meer percelen aan een bestemmingsvoorschrift of het wijzigen van een bestaand bestemmingsvoorschrift, beschikt de bevoegde overheid daartoe, in het licht van de doelstellingen van de ruimtelijke orde zoals die op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit waren bepaald, over een ruime appreciatiebevoegdheid. Derhalve is, wanneer een bestemmingsvoorschrift toepasselijk wordt gemaakt op een perceel, de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht enkel bevoegd na te gaan of de bevoegde overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

2.8. Uit de enige verantwoording voor de bestreden bestemmingswijziging die uit de gegevens van de zaak blijkt, meer bepaald dat de

vrijwaring van de natuurfunctie en het tegengaan van de versnippering van de natuurlijke structuur worden beoogd, “de buffering van de natuurfunctie wordt ondersteund” en “dit gebied belangrijke natuurwaarden omvat en het recreatief medegebruik van het gebied zich moet richten op het behoud en de verdere ontwikkeling van deze natuurwaarden”, kan niet worden afgeleid waarom thans, in tegenstelling tot voorheen volgens de bevoegde overheid, het betrokken industriegebied en natuurreservaat wél verenigbaar zijn (geworden) of niet (langer) ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten worden gescheiden.

Het bestreden besluit is in die omstandigheden genomen na een onzorgvuldige feitenvinding en -beoordeling.

Het tweede middel is gegrond in zoverre het een gebrek aan motivering inroept en de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel aanvoert.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 1998 tot definitieve vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan 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 in zoverre op kaartblad 15/3 de bestemming bufferzone van een strook grond, palend aan de bedrijfsterreinen van de n.v. 3M BELGIUM en gelegen tussen het natuurreservaat aangeduid als “Blokkeerdijk” en de bedrijfsterreinen gelegen aan de Canadastraat 11 en 21 te Zwijndrecht, Haven 1005 en 1009, wordt gewijzigd naar de bestemming natuurreservaat.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertien oktober 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.