

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 202.197 van 22 maart 2010
in de zaak A. 192.847/X-14.210.**

In zake : 1. de gemeente BORSBEEK,
 2. de stad MORTSEL,
 3. de v.z.w. NATUURPUNT SCHIJNVALLEI,
 4. de v.z.w. DE FORTVISSERS BORSBEEK,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaten D. LINDEMANS en F. DE PRETER,
 kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
 Keizerslaan 3

tegen :

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

DE VOORZITTER VAN DE Xe KAMER,

Gezien het enig verzoekschrift dat de gemeente BORSBEEK, de stad MORTSEL, de v.z.w. NATUURPUNT SCHIJNVALLEI en de v.z.w. DE FORTVISSERS BORSBEEK op 2 juni 2009 hebben ingediend, en waarin zij de schorsing van de tenuitvoerlegging en de nietigverklaring vorderen van “het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 2009 houdende de definitieve vaststelling van het Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan R11 omleiding luchthaven Antwerpen”;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH, op grond van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 10 september 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 oktober 2009;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. DE PRETER, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat J. CLAES, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. Het richtinggevende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) bepaalt het volgende met betrekking tot de luchthaven van Deurne:

“De luchthaven van Deurne heeft een regionale roeping met beperkte reikwijdte (stedelijk gebied en omgeving) en een specialisatie in een beperkte niche. Zij kan niet als poort op Vlaams niveau worden gedefinieerd omwille van:

- haar regionale positie en geringe potentialiteiten om zich internationaal te positioneren, o.a. de onmiddellijke nabijheid van Zaventem (35 km);
- het gebrek aan hoogwaardige ontsluitings- en verbindingfunctie naar het betrokken stedelijk gebied en naar de andere stedelijke gebieden in Vlaanderen (openbaar vervoer, weg, spoor (HST-station));
- de laagwaardige omgevingskwaliteiten ten aanzien van luchthavenactiviteiten;
- de uiterst beperkte draagkracht van de ruimte vooral op milieuhygiënisch en ruimtelijk vlak.

De luchthaven ligt midden in een sterk en dicht bebouwd stedelijk gebied. Bij uitbreiding wordt de ruimtelijke structuur van het stedelijk gebied onherroepelijk aangetast. De inrichting van de luchthaven wordt vastgelegd in het afbakeningsplan voor het stedelijk gebied Antwerpen.

(...)

4.2.3. Optimaliseren van de regionale luchthavens Deurne en Oostende

Er wordt voor geopteerd de regionale rol van beide luchthavens te erkennen en deze rol te optimaliseren. Gelet op hun ligging in het centrum van de stedelijke gebieden is uitbreiding hierbuiten niet verantwoord noch gewenst.

De ontwikkelingsperspectieven voor Deurne kunnen bij optimalisering onder geen beding een uitbreiding van de luchthaven betekenen. De bestaande bouwvrije zone in het verlengde van de luchthaven moet blijven bestaan. Bij

de afbakening moet vanuit de ruimtelijke visie op het stedelijk gebied Antwerpen worden afgewogen in hoeverre de regionale luchthaven van Deurne niet concurrentieel is met de ontwikkeling van het HST-station Antwerpen-Centraal. Beide vervoerswijzen mikken op dezelfde relaties op middellange afstand.
(...)”.

Het bindend gedeelte bepaalt dat “(de) luchthavens van Oostende en Deurne (...) als luchthavengebied (worden) afgebakend binnen de afgebakende stedelijke gebieden”.

1.2. Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “R11-omleiding luchthaven Antwerpen” moet de tijdige aanleg van een obstakelvrije veiligheidszone (RESA, d.i. Runway End Safety Area) aan de start- en landingsbaan, zoals verplicht gesteld door de International Civil Aviation Organisation (ICAO), mogelijk maken.

Het Vlaamse Gewest heeft een afwijking tot 2009 gekregen om deze infrastructuur te realiseren, recent nog verlengd tot 23 februari 2013.

Met het oog op de aanleg van deze obstakelvrije zones, met behoud van de huidige startbaanlengte, voorziet het plan in een aanpassing van de Krijgsbaan R11, die het huidige luchthaventerrein oostelijk begrenst. De Krijgsbaan R11 wordt omgelegd, deels via een half ingegraven tunnel. De zone ten westen van het nieuwe tracé wordt herbestemd van agrarisch gebied naar luchthavengebied.

De verdere ontwikkeling van de luchthaven is als een apart deelplan opgenomen binnen de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen. Het afbakeningsproces van het “grootstedelijk gebied Antwerpen”, van start gegaan in april 2003, heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse regering van 19 juni 2009 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen” (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 9 juli 2009). Naast het luchthavengebied voorziet dit deelplan op het luchthaventerrein zelf een stedelijk programma aan functies zoals KMO’s en kantoren.

1.3. Vlakbij de luchthaven, ten oosten van de Krijgsbaan en net in het verlengde van de startbaan, ligt Fort III.

Het Fort van Borsbeek maakt deel uit van het Habitatrictlijngebied “Historische fortengordels van Antwerpen als vleermuizenhabitat” met gebiedscode BE2100045, bij beschikking van de Europese Commissie van 7 december 2004 opgenomen in de lijst van gebieden van

communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio op grond van artikel 4 van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

1.4. Voor de opmaak van het GRUP “R11- omleiding luchthaven Antwerpen” is een plan-MER opgemaakt dat op 10 mei 2007 is goedgekeurd door de dienst MER. Dit plan-MER heeft de realisatie van de RESA onderzocht volgens drie varianten:

1. intunneling van de Krijgsbaan: hierbij wordt een tunnel gebouwd volgens het huidige tracé van de Krijgsbaan en loopt de RESA over deze tunnel;
2. omleiding van de Krijgsbaan rond de RESA: hierbij wordt de Krijgsbaan omgeleid rond de RESA en door een deel van Fort III.
3. gelifte RESA met half ingegraven tunnel. De kleine RESA van 90 x 90 kan daardoor gerealiseerd worden. In een latere fase, als de ICAO een grote RESA mogelijks verplicht, kunnen zowel de startbaan als de RESA aangelegd worden met een beperkte helling. De RESA zal daardoor gelift kunnen worden tot boven de ingegraven tunnel waarna de RESA terug zal dalen volgens een toelaatbare helling richting Fort III. Het fort wordt daardoor niet door de verkeersinfrastructuur doorsneden.

Op 8 juni 2007 beslist de Vlaamse regering variant 3 te selecteren.

1.5. Bij besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 2008 wordt het ontwerp van GRUP “R11-omleiding luchthaven Antwerpen” voorlopig vastgesteld.

De toelichtingsnota bepaalt onder de hoofding “Verantwoording voor de opmaak van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan” het volgende:

“(…)

Indien men de huidige situatie van de Krijgsbaan behoudt moet men de obstakelvrije zones binnen het luchthaventerrein leggen en dient men de startbaan minstens 160 meter in te korten voor de aanleg van de RESA met afmetingen 90 x 90 meter en 315 meter in te korten bij aanleg van een RESA van 150 x 240 meter. Het inkorten van de startbaan met die afstand betekent dat de grotere vliegtuigen (bijvoorbeeld VLM) slechts met beperkte lading en in specifieke gunstige omstandigheden kunnen landen of opstijgen. Dit zou inhouden dat Antwerpen als regionale luchthaven niet kan blijven voortbestaan. Volgens het RSV dient de regionale rol van de luchthaven echter erkend en ondersteund te worden. Om die reden wordt een ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakt dat de aanleg van de obstakelvrije zones mogelijk maakt, met behoud van de huidige startbaanlengte. Op die manier kan men voldoen aan de huidige en toekomstige vereisten van de ICAO. De aanleg van de obstakelvrije zones vereist wel een aanpassing van de Krijgsbaan (R11). In het bijgevoegde planMER werden drie mogelijke scenario's onderzocht voor een dergelijke aanpassing. Mede op basis van de conclusies van het planMER is geopteerd om

scenario 3 (liften van de landingsbaan en de RESA in combinatie met een omleiding en gedeeltelijke ondertunneling van de R11) op te nemen in het RUP.

Aangezien de luchthaven momenteel onder een uitzonderingsregime werkt en de aanleg van de obstakelvrije zone een hoge prioriteit heeft, wordt het ruimtelijk uitvoeringsplan voor de luchthaven in twee delen opgenomen. Via het RUP 'R11 - omleiding luchthaven Antwerpen' wordt de aanleg van de noodzakelijke obstakelvrije zones mogelijk gemaakt. Het RUP wordt beperkt tot de noodzakelijke bestemmingswijzigingen die hiervoor nodig zijn en de ruimtelijke vertaling van de milderende maatregelen die zijn voorgesteld in het planMER. De luchthaven zelf zal deel uitmaken van de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen. Aangezien de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen een omvangrijk uitvoeringsplan is met een complexe problematiek en een betrokkenheid van 21 gemeenten en twee provincies, wordt dit deel als een apart deelRUP in de afbakening opgenomen. De opsplitsing in twee RUP's garandeert een tijdige uitvoering van de door de ICAO verplichte obstakelvrije zones. Beide RUP's worden wel gelijktijdig voorbereid zodat een wederzijdse afstemming kan gebeuren van de ruimtelijke opties".

1.6. Het openbaar onderzoek wordt gehouden van 21 augustus 2008 tot 19 oktober 2008.

Op 19 september 2008 adviseert de gemeenteraad van de gemeente Borsbeek het voorlopig niet opportuun zijn van het vastleggen van de omleidingsweg in een GRUP.

Op 23 september 2008 brengt de gemeenteraad van de stad Morsel ongunstig advies uit.

Op 25 september 2008 brengt de provincieraad van Antwerpen advies uit.

Op 13 januari 2009 heeft de VLACORO het ontwerp van GRUP gunstig geadviseerd mits rekening gehouden wordt met een aantal opmerkingen.

Op 5 maart 2009 brengt de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies uit.

1.7. Bij besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 2009 wordt het GRUP "R11- omleiding luchthaven Antwerpen" definitief vastgesteld.

Dit is het bestreden besluit.

De verordenende stedenbouwkundige voorschriften omvatten bepalingen met betrekking tot 3 gebieden en 1 overdruk:

Artikel 0. Afbakeningslijn regionale luchthaven Antwerpen

Artikel 1. Luchthavengebied

Artikel 2. Gebied voor verkeers- en vervoersinfrastructuur

Artikel 3. Gebied voor ongelijkvloerse verkeers- en vervoersinfrastructuur (in overdruk)

Artikel 4. Nabestemming parkgebied

Het bestreden besluit is bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 3 april 2009.

2. Ontvankelijkheid van het beroep

2.1. De derde verzoekende partij legt een niet ondertekend stuk neer, getiteld “Verslag bevraging Raad van Bestuur woensdag 27 mei 2009” en luidend als volgt:

“Op woensdag 27 mei 2009 werden de leden van de raad van Bestuur via mail op de hoogte gebracht van de mogelijkheid om samen met de gemeente Borsbeek en de stad Morsel het GRUP R11 Omleiding luchthaven Antwerpen aan te vechten bij de Raad van State. Via telefonisch contact waren op 31 mei 2009 alle leden geraadpleegd en werd unaniem beslist om in deze procedure als betrokken partij op te treden.

De Raad van Bestuur beslist om met de gemeente Borsbeek en de stad Morsel een verzoek tot nietigverklaring in te dienen bij de Raad van State tegen het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 2009 houdende de definitieve vaststelling van het Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan R11 Omleiding luchthaven Antwerpen”.

Nog daargelaten de al dan niet toelaatbaarheid van een besluitvorming “via telefonisch contact”, toont de neerlegging van een dergelijk niet ondertekend stuk door de derde verzoekende partij niet aan dat zij rechtsgeldig in rechte is getreden. Het beroep tot nietigverklaring is in hoofde van de derde verzoekende partij niet ontvankelijk. Bijgevolg is ook de vordering tot schorsing als accessorium van het beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk.

2.2. De vierde verzoekende partij legt een stuk neer waaruit blijkt dat de raad van bestuur heeft beslist “een verzoek tot schorsing in te dienen voor de uitvoering van het ruimtelijk uitvoeringsplan R11 - omleiding luchthaven Antwerpen, bij de Raad Van State”.

Hieruit blijkt niet dat er opdracht werd gegeven tot het in rechte treden in de vernietigingsprocedure. Het beroep tot nietigverklaring is in hoofde van de vierde verzoekende partij niet ontvankelijk. Bijgevolg is ook de vordering tot schorsing als accessorium van het beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk.

3. Onderzoek van de middelen

3.1. In het auditorsverslag wordt, met toepassing van de kortedebattenprocedure afgeleid uit artikel 93 van het besluit van de Regent van

23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, besloten tot de vernietiging van de bestreden beslissing op grond van het tweede middel.

Dit middel is:

“Genomen uit de schending van artikel 19 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het bindend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Doordat met het bestreden besluit een luchthavengebied wordt afgebakend voorafgaande aan de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen

Terwijl de Vlaamse Regering de regionale luchthaven van Deurne slechts kan afbakenen binnen de afgebakende stedelijke gebieden.

TOELICHTING

54. Het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen stelt wat volgt:

‘5.2. De luchthavens

Voor de internationale luchthaven van Zaventem bakt het Vlaams Gewest in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen terreinen als luchthavengebied af.

De regionale luchthavens van Oostende en Deurne worden als luchthavengebied afgebakend binnen de afgebakende stedelijke gebieden.’

55. Het bindende gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan is bindend voor het Vlaams Gewest. Er bestaat geen mogelijkheid om van dit bindend karakter af te wijken.

Een structuurplan is bijgevolg wel een beleidsdocument, maar dit belet niet dat het dwingend is ten aanzien van het bestuur.

56. Het grootstedelijk gebied Antwerpen is nog niet afgebakend. Het RUP is in ontwerp goedgekeurd, en is aan een openbaar onderzoek onderworpen, maar op de datum van de goedkeuring van het bestreden RUP was het grootstedelijk gebied nog niet afgebakend.

57. Uw Raad heeft in het verleden reeds uitspraak gedaan over de vraag of de overheid vooruit kan lopen op de uiteindelijke afbakening. Uw Raad diende met name te oordelen over de afbakening van regionale bedrijventerreinen in de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden.

De Raad leidt uit de bindende bepaling die stelt dat ‘de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden worden in provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend’ en de bindende bepaling die stelt dat ‘de regionale bedrijventerreinen in de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden en de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau en in de overige economische knooppunten worden in provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend’ af dat er een bindende chronologie bestaat tussen de afbakening van het gebied en de aanwijzing van de regionale bedrijventerreinen.

Het gevolg hiervan is dat de overheid eventueel de bewuste plannen samen met de afbakeningsplannen kan vaststellen, maar niet ervoor. De overheid is op die wijze verplicht om een definitieve beslissing te nemen over de volledige afbakening van een gebied, alvorens zij een beslissing kan nemen over de invulling ervan, zelfs indien er op voorhand een consensus zou bestaan dat een bepaald deel van het gebied zeker binnen de afbakening zal vallen.

58. De bewuste bepaling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is overduidelijk een voorbeeld van een bepaling die inhoudt dat eerst de afbakening moet gebeuren alvorens er binnen de afbakening een nadere maatregel wordt genomen.

Dit is niet gebeurd”.

De verwerende partij repliceert in haar nota:

“In het verzoekschrift wordt gesteld dat met het bestreden besluit van de Vlaamse Regering een luchthavengebied wordt afgebakend voorafgaande aan de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen, terwijl de Vlaamse Regering de regionale luchthaven van Deurne slechts kan afbakenen binnen de afgebakende stedelijke gebieden;

Ter staving van dit standpunt wordt verwezen naar het arrest (...) over het provinciaal RUP ‘Berkenbossen’ in Mol, waarvan de essentie is dat er volgens de Raad geen regionaal bedrijventerrein in een stedelijk gebied kan aangeduid worden in een RUP als men niet daarvóór of tegelijkertijd het stedelijk gebied afbakent;

Hierop dient evenwel het volgende geantwoord te worden:

Het gewestelijk RUP ‘R11 - omleiding luchthaven Antwerpen’ is in feite een RUP voor lijninfrastructuur en dus niet zozeer te beschouwen als een RUP waarin het luchthavengebied wordt afgebakend;

In deze zin is er een verschil ten opzichte van het arrest (...); In geval van het provinciaal RUP ‘Berkenbossen’ in Mol werd een regionaal bedrijventerrein afgebakend in een kleinstedelijk gebied dat nog niet afgebakend was (en nog steeds niet afgebakend is);

Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen’ werd op 19 juni 2009 definitief vastgesteld door de Vlaamse Regering;

De omleiding van de R11 en het fort van Borsbeek liggen binnen de afbakeningsslijn, en dus het grootstedelijk gebied Antwerpen;

Bovendien werd het afbakeningproces van het grootstedelijk gebied Antwerpen reeds opgestart in mei 2003;

Het is onjuist te beweren - zoals verzoekers doen - dat het gewestelijk RUP ‘R11 - omleiding luchthaven Antwerpen’ als een ‘voorafname’ op de afbakening van het grootstedelijk gebied beschouwd kan worden;

Dit tweede middel is niet ernstig en niet gegrond”.

3.2. De repliek van de verwerende partij en de feiten uiteenzetting hierboven doen onder meer de vraag rijzen naar de interpretatie van de gevolgen van de chronologie die in het bindend gedeelte van het RSV is vervat, met name in het voorliggende geval, waarin de verwerende partij zowel, op het einde van de desbetreffende procedure, de eindbeslissing moest nemen over de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen, als over het te dezen bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan, of, m.a.w., wanneer de beide procedures parallel verlopen.

Deze problematiek inzake de chronologie is ook van groot belang om de gevolgen te bepalen die uit een gebeurlijk arrest tot vernietiging van het bestreden besluit voortvloeien. De vraag rijst immers ook of de chronologie gebeurlijk al dan niet zo moet worden begrepen dat het grootstedelijk gebied Antwerpen definitief moest zijn afgebakend alvorens de opmaak van het te dezen bestreden besluit kon worden gestart, zodat de adviesverlenende instanties en de bezwaarindieners deze afbakening in hun beoordeling konden betrekken, in welk

geval een gebeurlijke vernietiging zou verplichten tot het volledig overdoen van de procedure tot vaststelling van het bestreden besluit.

Deze problematiek leent zich niet tot een behandeling met toepassing van de kortedebattenprocedure.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring worden verworpen in hoofde van de derde en de vierde verzoekende partij.

Artikel 2.

De debatten in de vordering tot schorsing en het annulatieberoep worden heropend.

Artikel 3.

De debatten worden volgens de gewone procedure voortgezet.

Artikel 4.

De kosten van de vordering tot schorsing in hoofde van de derde en de vierde verzoekende partij, bepaald op 350 euro, komen ten laste van deze partijen, ieder voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
tweeëntwintig maart 2010, door :

de H.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.