

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 88.983 van 14 juli 2000
in de zaak A. 83.175/X-8850.**

In zake : 1. de n.v. ECA,
2. de n.v. IMCA,
3. de n.v. IMBEL,
4. de n.v. ATEC,
5. Willy EVERAERT,
6. Ghislène DE PAUW,
7. Marc DE SUTTER,
die woonplaats kiezen bij
Advocaat F. FAZZI-DE CLERCQ,
kantoor houdende te 9000 GENT,
C. Buyssestraat 12

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat P. LEFRANC,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Koning Albertlaan 128.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. ECA,
de n.v. IMCA, de n.v. IMBEL, de n.v. ATEC, Willy
EVERAERT, Ghislène DE PAUW en Marc DE SUTTER op
26 maart 1999 hebben ingediend om de schorsing van de
tenuitvoerlegging te vorderen van het besluit van de
Vlaamse regering van 28 oktober 1998 houdende definitieve
vaststelling van een gedeelte van het gewestplan Gentse
en Kanaalzone op het grondgebied van de gemeenten
Assenede, Destelbergen, De Pinte, Evergem, Gent, Laarne,
Lochristi, Lovendegem, Melle, Merelbeke, Moerbeke,
Nevele, Sint-Martens-Latem, Wachtebeke, Wetteren en
Zelzate, "in de mate dat het betrekking heeft op het
grondgebied van de gemeente Assenede";

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
C. BAMPS;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen;

Gelet op de beschikking van 12 mei 2000
waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 juni 2000;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat
B. VANLEE die, loco Advocaat F. FAZZI-DE CLERCQ ver-
schijnt voor de verzoekende partijen, en van Advocaat
P. LEFRANC, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur
C. BAMPS;

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;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de
gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste
advies van de auditeur-generaal;

Overwegende dat verzoekende partijen stellen
eigenaars te zijn van gronden gelegen binnen het gebied
van het bij besluit van de Vlaamse Executieve van
7 november 1990 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg
nr. 8 "Bedrijventerrein voor Industriële-Ambachtelijke
niet vervuilende nijverheid" van de gemeente Assenede;
dat deze gronden volgens de bestemmingsvoorschriften van
het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vast-
gesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone zijn bestemd tot
"agrarisch gebied" (bestemmingsplan, kaartblad 14/2);
dat de Vlaamse regering bij besluit van 13 mei 1997 het

ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Gentse en Kanaalzone op het grondgebied van de gemeenten Assenede, Destelbergen, De Pinte, Evergem, Gent, Laarne, Lochristi, Lovendegem, Melle, Merelbeke, Moerbeke, Nevele, Sint-Martens-Latem, Wachtebeke, Wetteren en Zelzate, voorlopig heeft vastgesteld; dat het openbaar onderzoek over dit ontwerpplan werd gehouden van 12 november 1997 tot 10 januari 1998; dat de Vlaamse regering bij het bestreden besluit van 28 oktober 1998 het erbij gevoegde plan tot gedeeltelijke wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Gentse en Kanaalzone voor delen van de kaartbladen 6/5, 13/4, 14/1, 14/2, 14/3, 14/4, 13/8, 14/5, 14/6, 14/7, 14/8, 21/3, 21/4, 22/1, 22/2, 22/3, 22/6 en 22/7, met aanvullende stedenbouwkundige voorschriften zoals vervat in de bijlagen 1 tot 19 bij dit besluit, definitief heeft vastgesteld, heeft beslist dat de kaarten met de bestaande fysische en juridische toestand, vervat in de bijlagen 20 tot 37, behoren tot de niet-normatieve delen van het voormeld gewestplan, en dat een bijzonder plan van aanleg dient te worden opgemaakt voor de kantoor- en dienstzone, het gebied voor handelsbeursactiviteiten en grootschalige activiteiten, het gebied 'Teleport', de koppelingsgebieden type 1 en 2, het bijzonder reservegebied (na de sanering), en het gebied bestemd voor natuureducatieve infrastructuur;

Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de vordering niet ontvankelijk is; dat er vooralsnog geen noodzaak bestaat om over de opgeworpen excepties uitspraak te doen; dat een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zich slechts zouden opdringen indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn;

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

Overwegende dat, wat de eerste door voornoemd artikel 17, § 2, gestelde voorwaarde betreft, verzoekende partijen in een eerste middel de schending aanvoeren van artikel 10, 1°, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996; dat zij dit middel uiteenzetten als volgt :

"Deze bepaling luidt als volgt : 'Het gewestplan bevat : 1° de aanduiding van de bestaande toestand'.

Het document dat de bestaande toestand opgeeft moet een grafische voorstelling geven van de bestemming die elk onderdeel van het aan te leggen grondgebied in feite en in rechte heeft gekregen.

In casu vloeit deze bestaande toestand voort uit het reeds eerder vermelde BPA nr. 8 'Bedrijventerrein voor Industrieel-Ambachtelijke niet-vervuilende nijverheid', goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Executieve dd. 7/11/1990.

Deze bestaande toestand werd evenwel niet opgenomen in het gewestplan.

'In een gewestplan moeten het bestaan en de grenzen van een BPA worden aangegeven' (Vekeman, R., Ruimtelijke Ordening en Stedebouw, Overzicht rechtspraak, deel 2, de plannen van aanleg, materiële regeling 'T.R.O.S.', 1997, 31).

'Voor gewestplannen geldt als toestand in rechte minimaal de opname van gemeentelijke plannen van aanleg en van niet vervallen verkavelingen' (Vermeersch, Ch. en Desmet, A., Ruimtelijke Planning, Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, Permanente Commentaar, Die Keure, Brugge, 41).

Door het niet opnemen van de bestaande toestand werden de belanghebbenden en betrokken overheden misleid.

Minstens werd geen rekening gehouden met de bestaande toestand, wat tevens een inbreuk inhoudt op art. 10.1.

Immers, uit de grafische voorstelling van het bij besluit van 28/10/98 goedgekeurde gewestplan blijkt immers dat de reservatiestrook langsheen de A11/N49, alwaar zij over de percelen van verzoekers loopt, in gele kleur werd ingekleurd.

Dit betekent derhalve dat geen rekening gehouden werd met de bestaande toestand zoals deze voortvloeit uit het reeds voormelde BPA nr. 8 volgens hetwelk de percelen van verzoekers gelegen zijn in een paarse (ambachtelijke) zone.

De overheid heeft m.a.w. eenvoudigweg teruggegrepen naar de toestand zoals deze destijds was voorzien in het gewestplan Gentse en Kanaalzone zoals vastgesteld bij KB van 14 september 1977 en waarbij inderdaad de percelen grond van verzoekers destijds in een gele (landbouw)zone waren gelegen.

Dit vormt het beste bewijs dat geen rekening werd gehouden met de bestaande toestand en dat deze eenvoudigweg over het hoofd werd gezien.

Het kan daarbij zekerlijk niet de bedoeling geweest zijn van de overheid om een bestemmingswijziging (van ambachtelijke naar landbouwzone) door te voeren, vermits omtrent dergelijke bestemmingswijziging niets is terug te vinden in het ganse dossier, daaromtrent geen enkele beslissing werd voorzien of getroffen, laat staan dat hieromtrent enige motivering is terug te vinden. Eén ander zou trouwens compleet tegenstrijdig zijn met het eerder gevoerde beleid en de bestemming welke aan de gronden werd gegeven in het BPA nr. 8 en de omstandigheid dat zich feitelijk een ambachtelijke industrie heeft ontwikkeld in de daartoe voorziene zone";

Overwegende dat uit de gegevens van de zaak blijkt dat de betrokken gronden volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone (bestemmingsplan, kaartblad 14/2) zijn gelegen in agrarisch gebied; dat de in bijlage bij het bestreden besluit gevoegde kaarten met de bestaande en juridische toestand het "BPA 8 BVE 7/11/90" vermeldt, met de aanduiding van de grenzen van dit bijzonder plan van aanleg; dat het eerste middel feitelijke grondslag mist; dat het niet ernstig is;

Overwegende dat verzoekende partijen in een tweede middel de schending aanvoeren van het gelijk-

heidsbeginsel, vervat in artikel 10 van de Grondwet; dat zij dit middel uiteenzetten als volgt :

"Ingevolge het gewestplan werd het gelijkheidsbeginsel op manifeste wijze geschonden ten nadele van de verzoekers.

Ingevolge het gewestplan werd voorzien in een reservatiestrook van 120 meter langs beide zijden van de expressweg Antwerpen-Knokke, doch enkel voor zover deze (foutief geel ingekleurde) reservatiestrook loopt over de ambachtelijke zone waar de percelen van verzoekers zijn gelegen.

In de rechts van de ambachtelijke zone gelegen woonzone (rode kleur) werd eveneens een reservatiestrook voorzien doch enkel ten zuiden van de expressweg.

Ten noorden van deze expressweg werd geen bufferzone in de vorm van een reservatiestrook voorzien, zodat de aldaar gelegen woonzone geen enkele beperking ondergaat, o.a. in toepassing van het KB van 28 december 1972.

De strook waar de percelen van verzoekers zijn gelegen ondergaan deze beperking wél.

Nochtans is er geen enkele redelijke verantwoording waarom ten noorden van de expressweg wel een reservatiestrook van 120 meter is voorzien in de (bebouwde) ambachtelijke zone en geen reservatiestrook in de (bebouwde) woonzone.

Het gelijkheidsbeginsel schrijft voor dat personen in gelijke omstandigheden op gelijke wijze moeten behandeld worden.

Een onderscheid in behandeling is enkel mogelijk voor zover dit op objectieve en redelijke wijze te verantwoorden is.

Het enige onderscheid tussen verzoekers en de eigenaars van de belendende zone is dat de percelen van verzoekers gelegen zijn in een ambachtelijke zone (op het gewestplan foutief ingekleurd als landbouwzone) terwijl deze van de belendende eigenaars gelegen zijn in een woonzone.

Dit statutair onderscheid kan vanzelfsprekend niet als redelijk en objectief onderscheidingscriterium gelden.

Immers, de reservatiestrook heeft zogenaamd tot doel een mogelijkheid te reserveren om in de toekomst eventueel werken van openbaar nut te kunnen uitvoeren.

Men ziet daarbij niet goed in waarom ter hoogte van de woonzone een strook van 120 meter ten zuiden van de expressweg wél volstaat als reservatiestrook en ter hoogte van de ambachtelijke zone die niet meer volstaat en een bijkomende reservatiestrook van 120 meter ten noorden wordt voorzien die midden in de gebouwen van sommige verzoekers komt te liggen.

Er wordt daarbij geen enkele motivering of reden gegeven voor dit verschil in behandeling.

Het gezamenlijk met het bestreden besluit in het Belgisch Staatsblad van 26/1/99 gepubliceerde advies van de streekcommissie voorzag trouwens een reservatiestrook over de gehele lengte van het gewestplan. Het komt concludante voor dat deze reservatiestrook voor iedereen gelijk dient te zijn.

Eén en ander doet nogmaals vermoeden dat geen rekening werd gehouden met de bestaande toestand en kennelijk werd er ten onrechte van uit gegaan dat de reservatiestrook ten noorden van de expressweg doorheen een niet bebouwd en/of gebruikt landbouwgebied liep.

De schending van artikel 10 Grondwet is bewezen";

Overwegende dat uit de uiteenzetting van verzoekende partijen blijkt dat de betrokken gronden niet dezelfde feitelijke en juridische kenmerken vertonen; dat immers hun gronden zijn bestemd tot agrarisch gebied volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone, respectievelijk K.M.O.-zone volgens het bij besluit van de Vlaamse Executieve van 7 november 1990 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg nr. 8 "Bedrijventerrein voor Industieel-Ambachtelijke niet vervuilende nijverheid", en gedeeltelijk zijn bebouwd als K.M.O.-zone; dat het gebied waarmee verzoekende partijen hun gronden vergelijken volgens de bestemmingsvoorschriften van hetzelfde gewestplan zijn gelegen in woongebied, met name de dorpskom van de gemeente Zelzate; dat de toelichtingsnota bij het besluit van de Vlaamse regering van 13 mei 1997 houdende voorlopige vaststelling van het ontwerpplan tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Gentse en Kanaalzone op het grondgebied van de gemeenten Assenede, Destelbergen, De Pinte, Evergem, Gent, Laarne, Lochristi, Lovendegem, Melle, Merelbeke, Moerbeke, Nevele, Sint-Martens-Latem, Wachtebeke, Wetteren en Zelzate, omtrent de reservatiestrook in dit gebied vermeldt wat volgt :

"... ter hoogte van de gerealiseerde woongebieden van Zelzate ten noorden van de om te bouwen autoweg wordt geen reservatie ingesteld omwille van de ruimtelijke onmogelijkheid om aanpassingen uit te voeren buiten het huidige gabarit van de weg. Er worden slechts aansluitingen voorzien met primaire wegen met name voor twee op- en afritcomplexen met de R4 ten oosten en ten westen van het kanaal Gent-Terneuzen.

De reservatiestrook is tevens voldoende breed voor de mogelijke aanleg van een spoorlijn tussen de zeehavens Zeebrugge, Gent en Antwerpen. Omwille van de mogelijke technische problemen ter hoogte van Zelzate en het kanaal Gent-Terneuzen wordt eveneens een alternatief voor de spoorlijn langsheen de R4 West/Oost en de Rodenhuizetunnel gereserveerd ...";

Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat op het eerste gezicht blijkt dat verzoeksters betrokken gronden en het gebied waarmee zij worden vergeleken noch in rechte noch in feite vergelijkbaar zijn; dat het middel niet ernstig is;

Overwegende dat verzoekende partijen in een derde middel de schending aanvoeren van de "materiële en formele motiveringsplicht - Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen"; dat zij dit middel uiteenzetten als volgt :

"1^e onderdeel

Zoals hoger reeds werd aangegeven draagt de reservatiestrook welke over de percelen van verzoekers loopt, een gele kleur.

Zoals reeds opgemerkt betreft het hier duidelijk een vergissing, in die zin dat de toestand werd overgenomen van het gewestplan zoals vervat in het KB van 14 september 1977 in plaats van de gewijzigde (paarse) toestand zoals vervat in het BPA nr. 8.

Voor zover het Gewestplan effectief een wijziging van de bestaande bestemming van ambachtelijke zone naar landbouwzone bepaalt, dienen verzoekers op te merken dat deze betemmingswijziging niet werd voorzien, hetgeen op zich reeds strijdig is met de procedure en bepalingen van openbaarheid vervat in artikel 11 van het Decreet van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening.

Bovendien is dergelijke wijziging op geen enkele wijze gemotiveerd, wat strijdig is met de materiële en formele motiveringsplicht : de bestemmingswijziging van een gebied kan niet zonder enig onderzoek en

vanzelfsprekend niet zonder enige motivering plaatsvinden.

2e onderdeel

Gezamenlijk met het alhier aangevochten besluit werd het advies van de Streekcommissie van Advies voor de Ruimtelijke Ordening dd. 19 juni 1998 bekendgemaakt in het B.S. van 26/1/1999.

Onder punt D.1 (p. 2133 B.S.) werd de reservatiestrook over Assenede besproken.

Bij de evaluatie van de bezwaren, die o.m. verzochten om een aan de plaatselijke omstandigheden aangepaste breedte, stelde de commissie :

'Bij de statuutswijziging van de weg hoort een passende bufferstrook, de onduidelijkheid over het tracé van de spoorweg is oorzaak van onzekerheden voor personen en bedrijven'.

Niettegenstaande deze motivering besloot de commissie tot gunstig advisering van het voorstel.

Er is derhalve een duidelijke discrepantie tussen de evaluatie van de adviescommissie en haar advies (dat de basis vormt voor het alhier aangevochten besluit).

Enerzijds erkent zij de onduidelijkheid van het tracé van de spoorweg dat oorzaak vormt voor onzekerheden, doch anderzijds wordt niets ondernomen om deze onduidelijkheden weg te werken en verleent zij gunstig advies.

Verder werden er bezwaren geopperd over de breedte van de reservatiestrook doch motiveert de commissie enkel dat er een passende bufferstrook bij de statuutswijziging hoort, zonder evenwel te motiveren wat een passende bufferstrook inhoudt en zonder te motiveren waarom deze bufferstrook in het ene gebied de helft minder kan bedragen dan in een ander gebied.

Een onderscheid in behandeling dient minstens het voorwerp uit te maken van een motivering waaruit kan worden afgeleid of de onderscheiden behandeling wordt gedragen door objectieve en redelijke criteria.

Zulke motivering is evenwel niet terug te vinden.

De omstandigheid dat het advies van de Streekcommissie aan de basis ligt van het alhier aangevochten besluit, waarop dit laatste is gesteund, impliceert dat de gebrekkige motivering van het advies ook het besluit gebrekkig maakt wegens schending van de motiveringsplicht.

Tenslotte wijzen verzoekers op de omstandigheid dat het voorzien van een reservatiestrook, die substantiële beperkingen aan het eigendomsrecht van de perceeleigenaars veroorzaakt, minstens het voorwerp moet uitmaken van een afzonderlijke motivering, waaruit het noodzakelijk karakter van de reserveringsstrook blijkt, zoals die op het plan is weergegeven.

De overheid kan niet zomaar besluiten tot een reservatiestrook van 120 m ten noorden en ten zuiden van de expressweg (voor wat betreft de ambachtelijke

zone) en tot een strook van 120 meter enkel ten zuiden van de expressweg voor wat betreft de woonzone.

Indien de overheid meent een reservatiestrook te moeten voorzien ten noorden van de expressweg, dan dient zij uitdrukkelijk te motiveren waarom zij dit voorziet en welke noodzakelijkheid een strook op die plaats vereist, temeer daar het elders niet wordt voorzien";

Overwegende dat uit de gegevens van de zaak blijkt dat de betrokken gronden luidens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Gentse en Kanaalzone, vastgesteld bij koninklijk besluit van 14 september 1977, zijn gelegen in agarisch gebied; dat het bestreden besluit deze bestemming niet wijzigt; dat het eerste onderdeel van het middel, dat uitgaat van een bestemmingswijziging "van ambachtelijke zone naar landbouwzone", feitelijke grondslag mist; dat het niet ernstig is;

Overwegende dat luidens artikel 1 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, voor de toepassing van deze wet onder "bestuurshandeling" dient te worden verstaan : "de eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursden of voor een ander bestuur"; dat luidens artikel 2, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, de gewestplannen verordenende kracht bezitten; dat het bestreden besluit geen rechtshandeling met "individuele strekking" is, maar een reglementair besluit; dat het niet valt onder de toepassing van bedoelde wet; dat dit a fortiori het geval is met het advies van de regionale commissie van advies over het ontwerp-gewestplan, dat hiervan een voorbereidende handeling is; dat het bestreden besluit wat de betrokken gronden betreft de bestemming vastgesteld in het voorlopig vastgesteld ontwerp-gewestplan

niet heeft gewijzigd; dat verzoekende partijen, die zelf geen bezwaarschrift blijken te hebben ingediend, zich op het eerste gezicht niet kunnen beroepen op het niet afdoende beantwoorden door de regionale commissie van advies van door derden ingediende bezwaarschriften; dat ook het tweede onderdeel van het middel niet ernstig is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op veertien juli tweeduizend, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BOVIN,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
	J. LUST,	staatsraad,
	L. LAVRYSEN,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

J. BOVIN.