

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 204.647 van 3 juni 2010
in de zaak A. 166.740/X-13.990.**

In zake: de n.v. DE JAEGER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Laurent Balcaen
kantoor houdend te 9000 GENT
Gebr. Vandeveldestraat 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 oktober 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 15 juli 2005 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening zeehavengebied Gent - inrichting R4-oost en R4-west”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Ann Van Mingerot heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 november 2009.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurent Balcaen, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ann Van Mingerroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Bij besluit van 11 juni 2004 wordt het ontwerp van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening zeehavengebied Gent - inrichting R4-oost en R4-west” voorlopig vastgesteld. Dit gewestelijk RUP bevat twee thema’s, met name de afbakening van het zeehavengebied Gent en de inrichting van de N423/R4-oost en R4-west als primaire wegen.

De percelen van de verzoekende partij zijn deels gelegen binnen het deelgebied 3 “Zeehaventerrein Kluizendok en koppelingsgebieden Rieme Zuid, Rieme Oost en Doornzele Noord”. Ze situeren zich meer bepaald tussen de Tragelstraat en de Terdonkkaai.

De percelen worden bestemd tot zone voor zeehaven- en watergebonden bedrijven Kluizendok en voor het overige tot zone voor park Rieme Oost (art. 23) en tot zone voor waterloop (art. 20).

4. Er wordt een openbaar onderzoek gehouden van 1 september 2004 tot en met 30 oktober 2004.

Op 29 oktober 2004 dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

5. In het advies van VLACORO van 25 januari 2005 wordt het bezwaar van de verzoekende partij als volgt weergegeven en besproken:

“Het ontwerpplan situeert het bedrijf deels in de zone voor zeehaven- en watergebonden bedrijven (Z art. 2), deels in de parkzone (P art. 23) en deels in de zone voor waterloop (art. 20).

Het bedrijf vraagt een gedeeltelijke herziening van deelplan 3 voor wat betreft de volgende verordenende stedenbouwkundige voorschriften: de opname van handelsbestemming als nevenfunctie in de opgegeven bestemmingen van de verordenende voorschriften; de schrapping van de verlegging van de Averijvaart op haar scheidingsgrens; de schrapping van de inname van het achterste deel van haar terrein en omzetting daarvan naar parkzone en de bestemming van Z-zone voor zijn volledig terrein.

De verordenende stedenbouwkundige voorschriften voorzien voor de Z-zone een bestemming uitsluitend voor zeehaven- en watergebonden industriële bedrijven, distributiebedrijven, logistieke bedrijven en opslagen overslaginrichtingen, evenals toeleveringsbedrijven en synergiebedrijven van de watergebonden bedrijven en de bestaande gevestigde productiebedrijven. De averijvaart wordt verlegd en wordt op de nieuwe grenslijn van de eigendom van het bedrijf voorzien. Het huidige achterste gedeelte van de eigendom van de bezwaarindienster wordt als parkzone voorzien.

De configuratie en de exploitatiemogelijkheden van het bedrijf wordt grondig gewijzigd en verstoord.

Deze grafische voorstelling van de geplande wijzigingen gaat voorbij aan een aantal fysieke en economische implicaties die noch in de teksten, noch in het plan vertaald worden.

Uit de toelichtingsnota blijkt dat het bedrijf functioneel aansluit bij de zeehaven gebonden bedrijvigheid en daarom een plaats verdient in de Z-zone. In de verordenende voorschriften wordt echter elke handelsbestemming uitgesloten. Het bedrijf kan hiermede niet akkoord gaan aangezien het bedrijf ook een handelsbestemming heeft en deze mogelijkheid wil vrijwaren voor de toekomst. Het bedrijf verzoekt daarom om in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften ook een nevenfunctie van handelsbestemming op te nemen.

Voor het verleggen van de monding van de Averijvaart worden er geen redelijke argumenten naar voor gebracht. Deze vaart mondt momenteel in het kanaal uit via ondergrondse pijpen waarvan de degelijkheid en het goed functioneren ervan tot op heden geen aanleiding gaf tot problemen.

De enige duidelijke reden die aan de verlegging van de Averijvaart wordt gegeven, is een uiterlijk zichtbare afbakening met het te realiseren park Rieme-Oost. Dergelijke zichtbare afbakening kan evenwel gebeuren met andere middelen (beplanting, dreef...). De verlegging van de Averijvaart creëert evenwel een hele reeks problemen voor het bedrijf en is derhalve niet-aanvaardbaar.

De Averijvaart wordt rechts van het bestaande bedrijf ingeplant, op de scheidingslijn. Bij de realisatie ervan is er een reëel gevaar voor verzakking van de bestaande bedrijfsgebouwen. Bovendien bevindt er zich in die zone een (vergunde - 1989) weegbrug die noodzakelijk en onontbeerlijk is voor de exploitatie van het bedrijf (...).

Indien de Averijvaart zou verlegd worden in de voorziene zone, dan moet de weegbrug verplaatst worden en zullen er verstevigingswerken aan de bestaande bedrijfspanen moeten uitgevoerd worden.

De verplaatsing van de weegbrug is evenwel niet evident gezien de beperkte oppervlakte van het bedrijventerrein en de noodzaak van inritten en uitritten naar de weegbrug.

Het achterste gedeelte van het bedrijventerrein wordt omgezet in een parkzone.

Er is totale onduidelijkheid over het tijdstip waarop dit zou gebeuren, de prioriteit die eraan wordt gegeven en de praktische uitvoering ervan. Tot zolang de realisatie niet gebeurt, blijft het achterste gedeelte wel eigendom van het bedrijf, maar wordt dit voor de nabije toekomst gehypothekeerd. In ruil voor deze bestemmingswijziging voorziet het ontwerpplan een uitbreiding van de Z-zone richting Kluizendok, zodat na deze ruiloperatie, het beschikbaar terrein even groot zou zijn. Deze zone met de overwelling van de Averijvaart is eigendom van de waterbeheerder en van het Gentse Havenbedrijf en beslaat ongeveer 2.000 m².

Hier zijn er echter een groot aantal fysieke implicaties die nergens terug te vinden zijn.

Op het achterste gedeelte dat parkzone zou worden, bevindt zich momenteel deels een betonverharding dat dienst doet als stapelruimte voor goederen. Het afnemen van het achterste gedeelte van het terrein betekent een vermindering in waarde van het onroerend goed van het bedrijf. De voorgestelde ruil is immers - naar de toekomst toe - veel minder geschikt voor de exploitatie van het bedrijf en het is te voorzien dat een gebruik van de tot Z-zone bestemde gronden over de Averijvaart extra financiële implicaties met zich meebrengt.

De in ruil te krijgen (of in concessie te nemen) gronden die Z-zone zouden worden, zijn evenwel niet zomaar geschikt voor het bedrijf. Door de overwelling van de Averijvaart is de grond er van nature geroerd en bieden de ondergrondse buizen geen basis voor het oprichten van normale industriële gebouwen. Dit is slechts uitvoerbaar mits het toepassen van speciale funderingstechnieken. Het zware transport - eigen aan de activiteiten van het bedrijf - kan evenmin over deze zone verlopen wegens gevaar voor verzakking.

Ten onrechte wordt dan ook in de toelichtingsnota gesteld dat de activiteiten op het ingebuisde deel zonder beperking kunnen worden uitgebouwd.

Wie zal de kosten dragen om deze gronden tot 'geschikte' bedrijfsgrond te maken?

Uit de voorbesprekingen is tevens gebleken dat het Gentse havenbedrijf (juridische eigenaar van het gedeelte dat tot Z-zone wordt bestemd al over de Averijvaart) geen voorstander was voor deze ruiloperatie. Op termijn zouden deze gronden hoogstens in concessie kunnen gegeven worden, waardoor het bedrijf op lange termijn opgezaaid wordt met een jaarlijks terugkerende kost.

Het enkele feit dat deze gronden geen eigendom kunnen worden van het bedrijf, maakt het bedrijf financieel ook minder sterk.

De hele operatie vergt overigens een reeks acties van diverse instanties waarbij in het huidige stadium geen enkele zekerheid geboden wordt dat deze ook bereid zullen zijn in te staan voor de onmiddellijke en gecoördineerde aanpak van dit gebied.

De Averijvaart is in beheer van de Afdeling Water. Bij de verlegging ervan moet een inrichtings- en beheersplan opgemaakt worden door de Vlaamse Landmaatschappij in overleg met de afdeling Natuur en Water.

De verwerving van de gronden, noodzakelijk voor de verlegging van de Averijvaart, dient dan weer te gebeuren door de beheerder, dan wel door de Vlaamse Landmaatschappij, maar nu reeds blijkt (uit de voorbesprekingen) dat de waterbeheerder zich verzet tegen de wijziging van de monding van de Averijvaart.

Het Projectbureau Gentse Kanaalzone zal initiatieven moeten nemen voor de verlegging van de Averijvaart.

De zone naar het Kluizendok toe is juridisch eigendom van het Gentse Havenbedrijf. Deze acht een ruiloperatie géén prioritaire opdracht. De toelichtingsnota spreekt van een particuliere overeenkomst....

De ontwikkeling tot parkzone moet het voorwerp uitmaken van een inrichtingsstudie binnen het Project Gentse kanaalzone. Of deze gronden worden aangekocht blijkt niet uit de toelichtingsnota.

Uit deze opsomming blijkt dat de realisatie van het plan, wat betreft de eigendom van het bedrijf en de voorziene herschikkingen, onuitvoerbaar blijkt. Dit is flagrant in strijd met het vaste standpunt dat een uitvoeringsplan bij voorbaat uitvoerbaar moet zijn.

De voorziene wijzigingen in het ontwerp RUP geven aan het bedrijf DE JAEGHER een totale onzekerheid qua verder bestaan en verdere exploitatie. De kredietwaardigheid ten overstaan van de financiële instellingen wordt hier tevens sterk door ondermijnd. Daarentegen weet de overheid, en alle instanties die bij de voorbesprekingen betrokken waren, dat het bedrijf dringend maatregelen moet kunnen treffen tot verbetering en eventuele uitbreiding van haar bedrijfsgebouwen. De voorgestelde wijzigingen maken deze noodzakelijke herinrichtingswerken er niet eenvoudiger op. Door onduidelijkheid qua termijn, prioriteit en reële kans op realisatie van het plan, wordt het bedrijf verder naar de toekomst gehypothekeerd.

Vlacoro kan de bezwaarindiener niet bijtreden. De gronden van NV De Jaegher liggen volgens het gewestplan volledig in koppelingsgebied. Deze gronden worden nu deels herbestemd naar zone voor zeehaven- en watergebonden bedrijven, deels naar parkzone en deels naar zone voor waterloop. In feite betekent het dus voor het bedrijf een verbetering, gelet op het feit dat dit volledig zonevreemd was ingeplant.

De NV De Jaegher betreft een bouwmaterialenbedrijf, en wenst dat er in de voorschriften ook de bestemming 'handelsactiviteit' opgenomen wordt. De bestemmingen in deze zone zijn echter specifiek zeehaven- en watergebonden activiteiten, waardoor een loutere handelsbestemming niet mogelijk is. In het RUP wordt er echter niet van uitgegaan dat dit bedrijf hier niet thuishoort, vermoedelijk is dus het percentage handelsactiviteit ondergeschikt aan de andere activiteiten van het bedrijf. Er wordt gesteld dat mits een herschikking van de buitenopslagruimte en een betere visuele afwerking van de site dit bedrijf verder als watergebonden bedrijf kan functioneren.

Het verleggen van de monding van de Avrijevaart wordt in het RUP wel degelijk gemotiveerd. Vlacoro verwijst hiervoor naar haar antwoord bij kader 44.

Het herschikken van het terrein gebeurt op initiatief van het bedrijf zelf. Het herschikken van het terrein is echter geen ruimtelijk argument.

Kader 44 waarnaar verwezen wordt, stelt :

Het is weinig realistisch om de monding van Molenvaardeken en Avrijevaart te gaan verleggen.

De herschikking van het bedrijfsperceel van het bouwmaterialenbedrijf de Jaegher aan de Terdonkkaai noodzaakt een omlegging van de overwelfde Avrijevaart. Tegelijkertijd zal de omgelegde Avrijevaart de voelbare en ecologische waardevolle grens tussen het zeehaventerrein, Kluizendok en het park van Rieme Oost vormen.

De loop van het Molenvaardeken wordt verlegd tussen het Gaverstraatje en de westelijke doorgang aan de R4 West. Immers de uitbouw van het zeehaventerrein noodzaakt een omlegging van het hier deels gekanaliseerde Molenvaardeken. Tegelijkertijd zal het omgelegde Molenvaardeken de voelbare ecologische waardevolle grens van het economisch gebied vormen en het netwerk voor langzaam verkeer tussen Doornzele, Rieme en Wippelgem/Kluizen vervullen.

Vlacoro kan akkoord gaan met die opties van het RUP”.

6. Op 22 april 2005 wordt met toepassing van artikel 42, §6 DRO de termijn waarbinnen het plan moet worden vastgesteld met 60 dagen verlengd.

7. Op 30 juni 2005 verleent de Raad van State, afdeling wetgeving, advies.

8. Bij besluit van 15 juli 2005 wordt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening zeehavengebied Gent - inrichting R4-oost en R4-west” definitief vastgesteld.

Dit is het bestreden besluit.

9. De stedenbouwkundige voorschriften van toepassing op de percelen van de verzoekende partij stellen het volgende:

“Artikel 2: zone voor zeehaven- en watergebonden bedrijven

Dit gebied is uitsluitend bestemd voor zeehaven- en watergebonden industriële bedrijven, distributiebedrijven, logistieke bedrijven en opslag- en overslaginrichtingen evenals toeleveringsbedrijven en synergiebedrijven van de watergebonden bedrijven en de bestaande gevestigde productiebedrijven.

Elke aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning wordt beoordeeld aan de hand van volgende criteria:

- de verbeterde buffering naar het omliggende woongebied
- zorgvuldig ruimtegebruik met toepassing van de best beschikbare technieken;
- een kwaliteitsvolle aanleg van het bedrijfsterrein en afwerking van de bedrijfsgebouwen weliswaar afgestemd op de functionele invulling;
- de aandacht voor de permanente en de tijdelijke ecologische infrastructuur.

Bij de aanleg van het terrein moet het waterbergend vermogen zoveel mogelijk worden behouden en het overstromingsrisico worden beperkt.

Artikel 23: Zone voor park Rieme Oost

Het gebied is bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur- en landschapswaarden.

Binnen dit parkgebied zijn natuurbehoud, landschapszorg, bosbouw, natuureducatieve en culturele activiteiten en laagdynamische dagrecreatieve activiteiten (enkel niet lawaaierige sporten) en integraal waterbeheer nevensgeschikte functies.

Volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen zijn vergunbaar of toegelaten:

- alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu en landschapswaarden;
- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op natuureducatie, recreatief, cultureel en/ of socio-cultureel medegebruik;
- het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor niet-gemotoriseerd recreatief medegebruik;
- Alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn voor het beheersen van

overstromingen of het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden voor zover de technieken van de natuurtechnische milieubouw gehanteerd worden;

Voor niet van stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgestelde werkzaamheden, handelingen of wijzigingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de werkzaamheden, handelingen of wijzigingen in kwestie slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn.

Artikel 20: Zone voor waterloop

Dit gebied is bestemd voor het beheer, de inrichting, de exploitatie en de aanleg van een waterloop volgens de technieken van de natuurtechnische milieubouw”.

III. Ontvankelijkheid

10. Volgens de verwerende partij heeft de verzoekende partij geen belang om de nietigverklaring van het volledige GRUP te vorderen.

11. Uit hetgeen hierna volgt zal blijken dat alle middelen ongegrond zijn. In die omstandigheden is zinloos om de opgeworpen exceptie te onderzoeken.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

12. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 190 van de Grondwet en van artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI). Meer bepaald werd volgens haar ten onrechte toepassing gemaakt van artikel 43 DRO dat een bekendmaking bij uittreksel voorziet. Zij stelt dat het bestreden besluit integraal had moeten bekendgemaakt worden in het Belgisch Staatsblad omdat de vaststelling van een gewestelijk RUP een belang heeft voor de algemeenheid van de burgers.

13. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord als volgt:

“2. Het besluit houdende definitieve vaststelling van het gewestplan ruimtelijk uitvoeringsplan wordt, overeenkomstig art. 43 DRO, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

(...)

Uit deze bepaling volgt dat in een dubbele bekendmaking van het besluit houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt voorzien:

- 1) een uittreksel van het besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (binnen de 60 dagen na de definitieve vaststelling);
- 2) de Vlaamse Regering stuurt een afschrift van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, van het advies van de VLACORO en van het vaststellingsbesluit naar de Provincie(s) in kwestie en naar elke gemeente, bedoeld in art. 42 § 2 DRO, waar deze documenten kunnen worden ingezien.

Deze wijze van bekendmaking wijkt af van de normale wijze van bekendmaking van decreten en verordeningen, maar is daarom niet strijdig met de Grondwet. De decreetgever heeft voorzien in een specifieke regeling, die om deze reden wel restrictief moet toegepast worden.

Het DRO vergt niet de bekendmaking en/of de neerlegging van het volledige administratief dossier. Geen enkele decretale bepaling verplicht de overheid ertoe de uitgebrachte adviezen en bezwaren te publiceren of ter inzage te leggen, noch de preambule en de motieven van het besluit aan te duiden (...).

3. Volledigheidshalve kan hieraan zelfs worden toegevoegd dat, zelfs indien er sprake zou zijn van een onvolledige of gebrekkige bekendmaking van het bestreden besluit - quod certe non -, dit nog niet kan leiden tot de onwettigheid van het bestreden besluit en derhalve niet tot de nietigverklaring van dit besluit zoals verzoekende partij het nadrukkelijk vraagt”.

14. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat er wel degelijk een strijdigheid met de Grondwet is aangezien de BWHI een hogere rechtsnorm is dan het DRO, dat zich daarnaar moet richten. Volgens haar had ten minste de integrale tekst van het bestreden besluit bekendgemaakt moeten zijn.

15. In de laatste memorie werpt de verzoekende partij nog op dat het besluit, aangezien het niet verbindend is, dient te worden vernietigd omwille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer.

Beoordeling

16. Een onvolledige of gebrekkige bekendmaking tast op zichzelf de wettigheid van de betrokken bestuurshandeling niet aan.

Het middel kan derhalve niet tot de vernietiging van het bestreden besluit leiden.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

17. De verzoekende partij voert in het tweede middel de schending aan van artikel 38, §1, artikel 41, § 1 en artikel 42 DRO.

In een eerste onderdeel roep zij de “onvolledigheid van het openbaar onderzoek” in.

Zij verwoordt het als volgt:

“In de toelichtingsnota bij het ontwerp RUP (onderdeel 2. Voorafgaand planningsproces) werd gesteld dat het strategisch plan (voorstel opgemaakt in juni 2002) de inhoudelijke basis vormt van het voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan.

Dit voorstel van strategisch plan werd aangevuld met 4 nota’s:

- de nota Plan-milieueffectenrapport (plan-MER),
- de nota ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch planniveau (Nota RVR),
- de nota verduurzamend scenario economische ontwikkeling,
- de nota ecologische infrastructuur in de zeehaven (nota EIS).

Op basis van deze 4 nota’s werd het strategisch plan bijgesteld en aan de Vlaamse Regering voorgelegd.

Voorts werd er in het ontwerp van RUP en meer bepaald in het planningsproces, verwezen naar een aantal studies die als basis hebben gediend voor het voorliggend RUP.

Bij het ontwerp van RUP werd in de bijlagen verwezen naar een aantal van deze voorstudies (voorontwerp ruimtelijk uitvoeringsplan Kluizendok, ontwerp Raamplan ‘Gent zeehaven R4-west en R4-oost; studie R4-west en oost; ontwerp raamplan onderliggend wegennet voor de Gentse kanaalzone en omliggende kernen; onderzoek kwaliteitsobjectieven en verbeterpunten voor de leefbaarheid van de dorpskernen; uitvoeringsproject landschapsopbouw; rapport - inrichting vijf koppelingsgebieden met bedrijven in de Gentse kanaalzone).

Deze bijlagen zijn evenwel nooit aan de toelichtingsnota gevoegd, minstens waren zij tijdens het openbaar onderzoek niet ter inzage (...).

Bij de definitieve vaststelling van het RUP heeft verzoekster opnieuw moeten vaststellen dat de toelichtingsnota géén bijlagen bevatte, doch enkel een samenvatting zijn van de bedoelde studies.

Het is evenwel duidelijk dat, indien de toelichtingsnota naar een aantal bijlagen verwijst, deze bijlagen integraal aan het dossier moeten toegevoegd worden en niet enkel een samenvatting mogen zijn van de bedoelde studies.

Voorts is het ook maar evident dat, wanneer men stelt dat het RUP gebaseerd is op de inhoudelijke principes van het strategisch plan ‘welvarende kanaalzone’ en dit plan later werd vervolledigd met de 4 hierboven vermelde nota’s, dit strategisch plan én de nota’s bij de toelichtingsnota hadden moeten zijn opgenomen, minstens ter inzage hadden moeten liggen tijdens het openbaar onderzoek, aangezien ze de basis vormen van het voorliggend RUP”.

In een tweede onderdeel voert zij aan dat het ruimtelijk veiligheidsrapport ten onrechte niet aan het ontwerp RUP is toegevoegd.

Zij licht het middel als volgt toe:

“In het advies van Vlacoro (...), onderdeel ‘deelgebied overschrijdende bezwaren en opmerkingen’ (...) wordt uitdrukkelijk gesteld (...) dat het ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch planniveau aan het RUP moet worden toegevoegd. De toelichtingsnota bij het ontwerp RUP stelde immers (...) expliciet dat met de inhoudelijke aspecten uit de milieueffectenbeoordeling en het ruimtelijk veiligheidsrapport rekening werd gehouden bij de opties van het RUP en dat het ruimtelijk veiligheidsrapport in bijlage zou worden gevoegd.

Dit ruimtelijk veiligheidsrapport werd evenwel niet aan het ontwerp RUP gevoegd, en is dan ook geen onderdeel geweest van het openbaar onderzoek.

Vlacoro vroeg dan ook uitdrukkelijk dit veiligheidsrapport toe te voegen (...).

Terwijl, nu vaststaat dat de opties van het RUP o.a. gebaseerd zijn op het ruimtelijk(...) veiligheidsrapport, dit veiligheidsrapport overeenkomstig artikel 38 DORO bij het RUP moest gevoegd worden en overeenkomstig artikel 42 § 2 DORO aan het openbaar onderzoek moest onderworpen worden. Tevens diende, aangezien het RUP steunde op dit veiligheidsrapport, dit expliciet tijdens de plenaire vergadering gesteld te worden (artikel 41 § 1);

Met betrekking tot deze opmerking staat in het Bestreden Besluit (...) het volgende:

‘naar aanleiding van het openbaar onderzoek werden diverse bezwaarschriften en adviezen geformuleerd die verwezen naar de aanvullende onderzoeken in het kader van het strategisch plan Gentse kanaalzone. Deze aanvullende onderzoeken zijn: de nota planmilieueffectenrapport op strategisch niveau, de nota ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch planniveau, de nota verduurzamend scenario economische ontwikkeling, de nota ecologische infrastructuur in de zeehaven. De tabel in de toelichtingsnota wordt geactualiseerd zodat de meest recente resultaten van deze studies ter informatie in het document zijn terug te vinden. Deze studies kaderen echter binnen het strategisch plan en niet zozeer binnen het ruimtelijk uitvoeringsplan. Waar relevant zijn tussentijdse inzichten van deze studies in de diverse planvoorstellen verwerkt. Vanuit de studies planmilieueffectenrapport en ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch planniveau werden echter geen elementen aangeleverd die een harde milieuzonering op de plannen kunnen onderbouwen. Beide studies hebben dan ook doen inzien dat een aftoetsing van de milieuzonering ifv een stedenbouwkundige vergunning niet efficiënt is. In de toelichtingsnota is een paragraaf toegevoegd waarin deze problematiek wordt verduidelijkt’.

Zoekende naar de bedoelde paragraaf in de toelichtingsnota bij het definitieve RUP, stelt verzoekster op het eerste zicht vast dat zij dergelijke paragraaf niet terugvindt. Het enige wat onmiddellijk opvalt is dat de zin ‘conform de regelgeving terzake zal het ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch planniveau als bijlage bij dit ruimtelijk uitvoeringsplan worden gevoegd’ (...) in de toelichtingsnota bij het definitieve RUP gewoon IS WEGGEVALLEN !!!

Deze motivering in het Bestreden Besluit is NIET VOLDOENDE en TEGENSTRIJDIG met de verantwoording gegeven in de toelichtingsnota.

In de toelichtingsnota staat bvb. bij hoofdstuk 2. Voorafgaand planningsproces, punt 2.6 duidelijk vermeld dat ‘dit strategisch plan en de reeds uitgewerkte acties (waaronder prioritaire koppelingsgebieden en het zeehaventerrein Kluizendok) vormen de inhoudelijke basis van het voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan’; en onder punt 2.7 : ‘op basis van deze vier nota’s zal het strategisch plan worden bijgesteld en aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd’.

Het ruimtelijk veiligheidsrapport maakt derhalve een belangrijk onderdeel uit van het strategisch plan en dit strategisch plan wordt juist als basis voor het RUP gebruikt.

Onder hoofdstuk 4 wordt in de toelichtingsnota onder punt 4.1 bovendien vermeld: ‘in het ‘voorstel van afbakening van het zeehavengebied Gent’ (augustus 2001) en in het voorstel van strategisch plan ‘wel-varende kanaalzone’ (juni 2002) werd een hypothese van gewenste ruimtelijke structuur opgesteld. Zij vormt de basis voor de afbakeningslijn’.

Het Bestreden Besluit stelt dan ook totaal ten onrechte, en volledig in tegenstrijd met de uitgangspunten zoals vermeld in de toelichtingsnota, dat deze studies enkel kaderen binnen het strategisch plan en niet zozeer binnen het ruimtelijk uitvoeringsplan.

Indien het voorliggend RUP gebaseerd is op inhoudelijke principes vervat in het strategisch plan, dan is het duidelijk dat deze voorgaande studies wél degelijk relevant zijn en evenzeer en in het bijzonder kaderen binnen het ruimtelijk uitvoeringsplan.

Aangezien evenwel o.a. het ruimtelijk veiligheidsrapport niet aan een openbaar onderzoek werd onderworpen alhoewel het de basis vormde van het voorontwerp van RUP, staat het vast dat er mistens een schending is van artikel 41 § 1 DORO en dat 42 § 2 en artikel 38 eveneens werden geschonden aangezien dit rapport niet bij het definitief vastgestelde RUP werd gevoegd.

De motivatie waarom dit niet gebeurde, is bovendien door het bestreden Besluit niet naar behoren gemotiveerd, wat het bestreden Besluit onwettig maakt”.

18. De verwerende partij repliceert:

“2. De decretale inhoud van een ruimtelijk uitvoeringsplan is vervat in art. 38 § 1 DRO.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat verplichtend een grafisch gedeelte dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is, een tekstgedeelte dat de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer omvat en de weergave van de feitelijke en juridische toestand. Verder bevat het de relatie met het ruimtelijk structuurplan of ruimtelijke structuurplannen waarvan het een uitvoering is en, in voorkomend geval, het ruimtelijk veiligheidsrapport, het planmilieueffectenrapport en/of de passende beoordeling. In voorkomend geval bevat het ook een zo mogelijk limitatieve opgave van de voorschriften die strijdig zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan en die opgeheven worden.

In een eerste onderdeel wijst verzoekende partij erop dat in de toelichtingsnota bij het ontwerp GRUP werd gesteld dat het strategisch plan, opgesteld in juni 2002, de inhoudelijke basis vormt van het voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan. Het voorstel van strategisch plan werd aangevuld met vier nota's (een Nota planmilieueffectenrapport, Nota ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch planniveau, een Nota verduurzamend scenario economische ontwikkeling en een Nota ecologische infrastructuur in de Zeehaven).

Volgens verzoekende partij dienen ook deze bijlagen in totaliteit aan de toelichtingsnota gevoegd te worden minstens dienen zij tijdens het openbaar onderzoek ter inzage te liggen.

Overeenkomstig art. 41 § 1 eerste lid DRO is de Vlaamse Regering belast met het opmaken van de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en neemt zij de nodige maatregelen tot de opmaak.

De Vlaamse Regering neemt het initiatief en bepaalt op welke wijze het voorontwerp wordt opgemaakt. In deze fase is het ruimtelijk uitvoeringsplan essentieel een intern administratieve aangelegenheid, waarbij de afspraken i.v.m. termijnen en procedure aan de regering wordt overgelaten (...).

Slechts na de intern-administratieve procedure en het vooroverleg t.e.m. de plenaire vergadering, wordt door de Vlaamse Regering een ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vastgesteld. Zelfs in deze fase is de inhoud van het ontwerp-plan niet decretaal vastgelegd.

‘Overwegende dat in voornoemd art. 41, § 1, bedoelde ‘plenaire vergadering’ kadert in de procedure van vooroverleg die de formele besluitvorming voorafgaat, dewelke lijkt in te gaan met de in art. 42, § 1, van het Decreet Ruimtelijke Ordening bepaalde voorlopige vaststelling van het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan; dat uit de voorbereidende werken blijkt dat ‘het vooroverleg (...) tot doel heeft om de betrokken overheden en adviserende administraties en instellingen reeds in een vroege fase te raadplegen over de hoofdlijnen van het voorontwerpplan’ (Gedr. St. Vl. Parl. 1998-1999, nr. 1332-1,25);

Dat op het eerste gezicht art. 42, § 1, eerste lid, van het Decreet Ruimtelijke Ordening, dat bepaalt dat het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan aan een openbaar onderzoek wordt onderworpen, niet lijkt te vereisen dat de in art. 41, § 1, vierde en vijfde lid, van hetzelfde decreet, bedoelde adviezen, opmerkingen en verslag van de plenaire vergadering met de eventuele reacties erop, eveneens worden onderworpen aan het openbaar onderzoek; dat op het eerste gezicht de organisatie van een ‘plenaire vergadering’ noch een substantiële, noch een op nietigheid voorgeschreven pleegvorm is, doch een pleegvorm lijkt die uitsluitend is opgelegd om de goede werking van het bestuur te verzekeren; dat, daar gelaten de vraag of de verzoekende partij belang heeft bij het aanvoeren van de schending van deze aan de formele besluitvorming voorafgaande pleegvorm, op het eerste gezicht de al dan niet schending ervan niet tot de nietigverklaring (...) van het bestreden besluit kan leiden; dat gelet op het voorgaande de kritiek afgeleid uit de materiële motiveringsplicht evenmin ernstig is; dat het middel niet ernstig is; (...).

Naar analogie dient dan ook gesteld te worden dat de desbetreffende nota's, bedoeld op strategisch planniveau en derhalve behorend tot de voorafgaande administratieve en voorbereidende fase, niet aan de toelichtingsnota dienen gevoegd te worden noch aan een openbaar onderzoek dienen onderworpen te worden.

‘Naar aanleiding van het openbaar onderzoek werden diverse bezwaarschriften en adviezen geformuleerd die verwezen naar de aanvullende onderzoeken in het kader van het strategisch plan Gentse kanaalzone. Deze aanvullende onderzoeken zijn: de Nota planmilieueffectenrapport op strategisch niveau, de nota ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch planniveau, de nota verduurzamend scenario economische ontwikkeling, de nota ecologische infrastructuur in de zeehaven.

De tabel in de toelichtingsnota wordt geactualiseerd zodat de meest recente resultaten van deze studies ter informatie in het document zijn terug te vinden. Deze studies kaderen echter binnen het strategisch plan en niet zozeer binnen het ruimtelijk uitvoeringsplan. Waar relevant zijn tussentijdse inzichten van deze studies in de diverse planvoorstellen verwerkt. Vanuit de studies planmilieueffectenrapport en ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch planniveau werden echter geen

elementen aangeleverd die een harde milieuzonering op de plannen kunnen onderbouwen. Beide studies hebben dan ook doen inzien dat een aftoetsing van de milieuzonering in functie van een stedenbouwkundige vergunning niet efficiënt is. In de toelichtingsnota is een paragraaf toegevoegd waarin deze problematiek wordt verduidelijkt' (cfr. bestreden beslissing).

De werkzaamheden, voorbereidingen of studies die tot het ontwerpplan hebben geleid of waarvan het ontwerpplan het uiteindelijke resultaat is, moeten niet ter inzage worden gelegd (...).

'Overwegende dat art. 13 van de Wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening en van de Stedenbouw bepaalt dat het ontwerp-gewestplan ter inzage wordt gelegd van het publiek; dat niet lijkt te zijn vereist dat de werkzaamheden, voorbereidingen of studies die tot het ontwerp-gewestplan hebben geleid of waarvan het ontwerp-gewestplan het uiteindelijk resultaat is, eveneens ter inzage worden gelegd'; (arresten R.v.St. ...)

Er bestaat dan ook geen decretale verplichting om deze nota's, gevoegd aan het voorstel strategisch plan dat werd opgesteld in de voorbereidende fase en vóór het opmaken van een voorontwerp GRUP, mede in openbaar onderzoek te leggen.

Het eerste onderdeel is dan ook volkomen ongegrond.

19. De verzoekende partij dupliceert aangaande het eerste onderdeel:

"De verwijzing door verwerende partij naar de plenaire vergadering doet niets terzake aangezien de voormelde studies en nota's géén uitstaans hebben met de plenaire vergadering. De verwijzing naar het arrest NV SCHELFHOUT gaat derhalve niet op.

In ieder geval staat vast dat de bedoelde studies en nota's niet enkel gebruikt werden tijdens de fase van overleg, maar een instrument zijn waaruit de toelichtende nota put om stellingen te nemen en besluiten te trekken. Het feit dat bij de toelichtende nota bijlagen gevoegd zijn waarop deze studies en nota's in hoofding vermeld staan, is juist het bewijs dat deze studies in zijn geheel deel uitmaken van de toelichtende nota. De bijlagen mogen dan ook niet beperkt worden tot de samenvatting of loutere vermelding van deze nota's of studies. De bedoelde nota's en studies hadden in zijn geheel moeten gevoegd zijn, minstens ter inzage hadden moeten liggen tijdens het openbaar onderzoek.

De redenering van verwerende partij, en zijn verwijzing naar rechtsleer en rechtspraak, gaat enkel op voor zover het daadwerkelijk voorbereidende handelingen zijn.

De bedoelde studies en nota's zijn evenwel géén louter voorbereidende handelingen aangezien de besluiten van deze nota's en studies als basis werden genomen voor het ontwerp en definitieve RUP. De bedoeling van een toelichtende nota is trouwens duidelijk: een volledig beeld te geven én een motivering waarom tot bepaalde conclusies en voorstellen werd gekomen. Door het ontbreken van de bedoelde studies en nota's kan niet nagegaan worden (waarom) bepaalde bepaalde stellingen of conclusies worden genomen. Dit klemmt des te meer nu op verschillende plaatsen in de toelichtingsnota op uitdrukkelijke wijze naar deze nota's en studies wordt verwezen".

Aangaande het tweede onderdeel stelt zij het volgende:

"Vlacoro heeft op blz. 151 van haar advies bevestigd dat dit veiligheidsrapport aan het RUP moet worden toegevoegd aangezien met de

inhoudelijke aspecten uit de milieueffectenbeoordeling en het ruimtelijk veiligheidsrapport rekening werd gehouden bij de opties van het RUP.

Verwerende partij werpt op dat de bepalingen inzake het ruimtelijk veiligheidsrapport nog niet van toepassing waren op datum van de plenaire vergadering.

Deze stelling kan niet aangenomen worden en is trouwens niet terzake dienend.

Het is niet tijdens de plenaire vergadering dat gebleken is dat een veiligheidsrapport werd opgesteld. De opstelling van het veiligheidsrapport dateerde reeds van bij de aanvulling van het strategisch plan - juni 2002 - en was derhalve bestaande op datum van de plenaire vergadering.

Het is juist omdat er op diverse plaatsen in de toelichtende nota naar het veiligheidsrapport werd verwezen dat Vlacoro adviseerde om dit rapport te voegen aangezien het de basis vormde voor een aantal inhoudelijke opties van het RUP.

Ten onrechte werpt verwerende partij hier opnieuw op dat het gaat om een rapport uit de 'voorfase' dat niet onderworpen dient te worden aan het openbaar onderzoek.

Ook zoals bij onderdeel 1 geldt terzake dezelfde redenering: het betreft immers meer dan voorbereidende handelingen, doch eerder een van belang zijnd rapport waaruit bepaalde conclusies en onderdelen tot basis hebben gediend voor het voorliggend GRUP.

Totaal ten onrechte werd dan ook in de definitieve tekst van de toelichtingsnota de volgende zin weggelaten: 'conform de regelgeving terzake zal het ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch planniveau als bijlage bij dit ruimtelijk uitvoeringsplan worden gevoegd'.

Totaal ten onrechte wordt in het bestreden besluit trouwens gesteld dat de meest recente resultaten van 'deze studies' in het document terug te vinden zijn.

De bijlagen bij de toelichtingsnota bevatten zelfs géén verwijzing meer naar het veiligheidsrapport".

20. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij dat artikel 38, §1, 6/ DRO onmiddellijk in werking is getreden en de gelding ervan niet afhankelijk werd gesteld van het nemen van enig uitvoeringsbesluit.

Beoordeling

21. Artikel 38, §1 DRO geeft aan welke elementen het ruimtelijk uitvoeringsplan verplicht dient te bevatten. Uit deze opsomming blijkt geenszins dat ook het strategisch plan en/of de studies die voorafgingen aan de totstandkoming van het ontwerp van RUP verplicht deel dienen uit te maken van het RUP en/of ter inzage dienden gelegd te worden tijdens het openbaar onderzoek. Werkzaamheden, voorbereidingen of studies die tot het ontwerpplan hebben geleid of waarvan het ontwerpplan het uiteindelijke resultaat is, dienen niet ter inzage te worden gelegd.

Bovendien, hoewel de verzoekende partij hiertoe de mogelijkheid had tijdens het openbaar onderzoek, heeft zij in haar bezwaarschrift nergens de noodzaak tot neerlegging van de stukken aangevoerd, noch heeft zij dienaangaande enig voorbehoud geformuleerd. De toelichtingsnota bij het ontwerp van gewestelijk

ruimtelijk uitvoeringsplan verwees nochtans uitdrukkelijk naar deze studies en hield er bovendien een samenvatting van in.

In dit licht moet worden aangenomen dat de verzoekende partij zich ter zake voldoende ingelicht achtte, en kan zij zich thans niet meer op het beweerde vormgebrek beroepen.

Het eerste onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

22.1. Artikel 38, § 1 DRO bepaalt :

“Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat :

(...)

6/ in voorkomend geval, het ruimtelijk veiligheidsrapport, het planmilieueffectenrapport en/of de passende beoordeling”.

Artikel 41, § 1, vijfde lid DRO bepaalt :

“Als het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan beantwoordt aan de criteria bepaald in toepassing van artikel 4.4.1, § 2 van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen van het milieubeleid, stellen de door de Vlaamse regering aangewezen diensten ten laatste tijdens de plenaire vergadering dat het voorontwerp het voorwerp vormt van een ruimtelijk veiligheidsrapport, tenzij het voorontwerp zo wordt gewijzigd dat het niet meer aan de bedoelde criteria beantwoordt”.

De artikelen 38, §1, 6/ en 41, §1, vijfde lid DRO werden ingevoegd bij decreet van 21 november 2003, respectievelijk door artikel 11 en 13.

Artikel 70 van dit wijzigingsdecreet stelt aangaande de inwerkingtreding van artikel 13, dat het hiervoor ingevoegde nieuw lid in artikel 41, §1, dat dit ten vroegste in werking treedt op de datum van inwerkingtreding van het besluit waarmee de Vlaamse regering uitvoering geeft aan titel IV, hoofdstuk IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Vastgesteld dient te worden dat noch op het ogenblik van de voorlopige vaststelling van het ontwerp van voorliggend bestreden gewestelijk RUP, zijnde op 11 juni 2004, noch op de datum van het nemen van het bestreden besluit, een besluit voorlag waarmee de Vlaamse regering uitvoering geeft aan titel IV, hoofdstuk IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Artikel 41, §1, vijfde lid was op het ogenblik van de voorlopige vaststelling bijgevolg nog niet in werking getreden waardoor er geen sprake kan zijn van enige schending van artikel 41 DRO.

22.2. Artikel 38, § 1, 6/ DRO bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan “in voorkomend geval” het ruimtelijk veiligheidsrapport bevat. Die bepaling moet zo worden begrepen dat het ruimtelijk uitvoeringsplan slechts een ruimtelijk

veiligheidsrapport moet bevatten indien het opmaken ervan op grond van andere bepalingen is voorgeschreven. Dergelijke bepaling kan ondermeer gezocht worden in artikel 4.4.1, §2 van het decreet van 5 april 1995. Deze bepaling was echter, zoals hierboven is gebleken, nog niet in werking getreden. De verzoekende partij toont evenmin aan op basis van welke decretale bepaling het RUP dan wel verplicht een rapport in de zin van artikel 38, §1, 6/ DRO had dienen te bevatten.

22.3. De verzoekende partij houdt ten slotte ten onrechte voor dat VLACORO zou gesteld hebben dat het ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch niveau “moet worden toegevoegd”.

Het advies stelt meer bepaald:

“Par. 4.2.3. stelt dat met de inhoudelijke aspecten uit het ruimtelijk veiligheidsrapport rekening werd gehouden bij de opties van het ruimtelijk uitvoeringsplan. Conform de regelgeving ter zake zou het ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch niveau als bijlage bij het ruimtelijk uitvoeringsplan zijn gevoegd. Vlacoro ontving evenwel geen exemplaar van deze nota. Het dossier dat ter advisering werd voorgelegd was onvolledig”.

Dit advies houdt een opmerking in ten aanzien van de toelichtingsnota bij het ontwerp van het RUP waarin wordt verwezen naar het ruimtelijk veiligheidsrapport op strategisch planniveau dat als bijlage zou worden gevoegd.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, stelt VLACORO niet dat dit rapport bij het RUP dient te worden gevoegd. VLACORO stelt enkel dat, ondanks het feit dat in de toelichtingsnota bij het voorlopig RUP gesteld wordt dat dit rapport zal gevoegd worden, zij dit niet mocht ontvangen. In de toelichtingsnota bij het definitief gewestelijk RUP werd de zin dat dit rapport bij het RUP zal gevoegd worden, weggelaten. De toelichtingsnota werd aangaande de aanvullende onderzoeken geactualiseerd.

Het tweede onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

23. De verzoekende partij voert in een derde middel, enerzijds de schending aan van artikel 4 DRO en “de doelstellingen van het RUP” en, anderzijds, het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

Zij zet dit middel uiteen als volgt:

“In het richtinggevend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen werd aangegeven dat het zeehavengebied van Gent een strategische plaats inneemt in de ruimtelijk-economische structuur van Vlaanderen. De zeehaven van Gent werd geselecteerd als poort die tegelijk een motor is voor de economische ontwikkeling (...).

Om de ontwikkelingsmogelijkheden van het zeehavengebied van Gent te garanderen werd een gewenste ruimtelijke structuur uitgewerkt die als basis voor het voorliggend gewestelijk ruimtelijk structuurplan diende.

Bij de afbakening van het zeehavengebied Gent werden - overeenkomstig de toelichtende nota - een aantal criteria als leidraad gehanteerd, met name (...):

- de bestaande zeehavenactiviteiten,
- de gewenste zeehavenactiviteiten,
- de juridische toestand op het gewestplan, (...)
- de ontwikkelingsperspectieven van het grootstedelijk gebied Gent, structuurbepalende elementen van het buitengebied, de economische knooppunten en de lijninfrastructuur.

Tegelijkertijd werd ook duidelijk gesteld dat de oppervlakte van de ecologische infrastructuur die niet voor zeehavenactiviteiten van nut is, maximaal 5 % moet bedragen en dat de lokalisatie van deze ecologische infrastructuur de havenactiviteiten niet mag hinderen (...).

Uit het planningsproces (...) kan afgeleid worden dat er in 1996 een concept van streefbeeld werd opgesteld (waar de gevestigde bedrijven niet werden bij betrokken!!) en dat dit concept van streefbeeld gediend heeft als inhoudelijk vertrekpunt voor de belangrijke wijzigingen van het gewestplan Gentse en kanaalzone in 1998.

Eén der belangrijkste wijzigingen aan het initiële gewestplan Gentse en kanaalzone was de herbestemming van industriegebieden naar koppelingsgebieden van het type 1 of 2.

Een deel van de eigendom van verzoekster werd op die manier van industriegebied herbestemd naar koppelingsgebied type I.

Nadien werd, op basis van deze wijziging, een strategisch plan ‘wel-varende kanaalzone’ opgesteld, vertrekkend van de juridische toestand die bestond na de gewestplanwijziging. Dit strategisch plan (uitgewerkt in 2002) vormt samen met 4 bijkomende nota’s, waaronder de nota ruimtelijk veiligheidsrapport, de basis van het voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan.

In het voorliggende uitvoeringsplan wordt de juridische toestand van het gewestplan eveneens als basis voor de bestemming gehanteerd.

De feitelijke en juridische grondslagen voor het voorliggend ruimtelijk structuurplan waren derhalve, via het concept streefbeeld, de gewestplanwijziging van 1998 en het strategisch plan van 2002, om zo te komen tot een verdere detaillering en inrichting van de ruimtelijke structuur.

De gewenste ruimtelijke structuur (...) heeft als uitgangspunt het realiseren van een duurzame ontwikkeling binnen en tussen de verschillende beleidsterreinen zoals economie, ruimtelijke ordening, mobiliteit en milieu. Deze ruimtelijke structuur zou stoelen op de erkenning van drie gelijkwaardige functies in en rond de haven: bedrijvigheid, havenfunctie en stedelijke functie. Fasering, differentiatie en verdichting van economische activiteiten zou door een verscherpt grondbeleid worden doorgevoerd. De ruimte in het zeehavengebied zou vanuit milieustandpunt en bedrijfsvoering intensiever

worden gebruikt door het optimaliseren van de onderlinge ruimtelijke ordening van functies: milieuzonering voor bedrijventerreinen, bufferen van woonkernen, bundelen en landschappelijk inpassen van infrastructuur. Het landschap wordt door een gezamenlijke inspanning van alle initiatiefnemers versterkt. Uitbouw van natuurlijke groene linten in de natuur en de cultuurhistorische laag zouden voor ecologische verbindingen moeten zorgen. Buffers tussen bedrijvenszones en woonkernen moeten uitgroeien tot koppelingsgebieden die een band hebben met beide naastgelegen functies en juist omwille van hun bufferende rol voor de zeehaven worden ze in de afbakening van het zeehavengebied Gent opgenomen.

Deze doelstellingen zijn niet niks.

Bij het realiseren van deze doelstellingen diende de overheid rekening te houden met wat in artikel 4 DORO is bepaald:

(...)

Uit de wetsgeschiedenis van dit artikel blijkt dat deze bepaling het doel van het ruimtelijk orderingsgebied aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat (Par. St. Vl. Parl., 1998-1999, nr. 1332-1, 10) en dat het gelijktijdig tegen elkaar afwegen van de verschillende maatschappelijke activiteiten niet impliceert dat de verschillende ruimtelijke behoeften noodzakelijk gelijkwaardig moeten zijn, aangezien bij de afweging één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie (Parl. St. Vl. Parl. 1995-1996, nr. 360-3, 18).

Uit de in de toelichtende nota opgenomen ruimtebalans (deze was niet opgenomen in de toelichtende nota bij het ontwerp RUP) blijkt dat - wat het ganse RUP betreft - de bedrijventerreinen 296,4 ha moeten inboeten (deelgebied 3 vertegenwoordigt hierin reeds 172,9 ha) en dit in het voordeel van de haveninfrastructuur en de dokken. Ook de natuur en het overige groen moeten daarvoor veel inboeten (...).

Uit de toelichtende (nota) blijkt evenwel nergens waarom de bestaande bedrijfsvestigingen, waaronder deze van cliënte, plaats moet ruimen ten voordele van bijkomend groen. Verzoekster vindt hieromtrent geen belangenafweging terug.

Meer nog, nergens wordt op voldoende wijze aangeduid waarom de van oudsher aan het kanaal gelegen zone van bedrijvigheid nu plots moet onderbroken worden voor Parkzones.

Verzoekster aanvaardt dat de doelstelling van buffering van de woonkernen belangrijk is, maar meent dat dergelijke buffering op een andere wijze kan bekomen worden dan door bestaande bedrijven hun bestaanszekerheid en groeimogelijkheden te ontnemen.

Dit alles strookt trouwens evenmin met het principe dat economische activiteiten zoveel mogelijk moeten gebundeld worden. Het is trouwens niet logisch dat een deel van een actief terrein (dat van oudsher in het industriegebied gelegen was) afgestoten wordt om plaats te maken voor een relatief klein parkgebied.

De overheid vertrekt echter van de premisse dat een deel van het terrein van verzoekster gelegen was in een gewestplanbestemming Koppelingsgebied 1, waar geen economische bedrijvigheid meer gewenst was. Vergunningen aan de bedrijfsgebouwen verlenen of nieuwe activiteiten ontwikkelen was niet meer mogelijk en dus was er door dit bestemmingsvoorschrift een uitdoofscenario voorgeschreven.

Waar in de doelstellingen van het RUP vertrokken wordt van - en gesteld werd zo veel mogelijk rekening te houden met - de bestaande gewestplanbestemming, is de overheid uit het oog verloren dat de gewestplanwijziging van 1998 géén echt definitief rechtsgeldig karakter

had aangezien in diverse procedures voor Uw Raad de onwettigheid van deze gewestplanwijziging werd aangevochten.

Ook verzoekster heeft deze gewestplanwijziging, en in het bijzonder de herbestemming van haar perceel - van industriegebied naar koppelingsgebied 1 - aangevochten. Deze procedure is nog hangende voor Uw Raad (G/A. 83.183/X-8.837) Maar in deze procedure heeft de heer Auditeur reeds geadviseerd tot ambtshalve vernietiging (...).

In de veronderstelling dat de gewestplanwijziging van 1998 door Uw Raad wordt nietig verklaard, dan is het duidelijk dat het RUP ten onrechte het criterium van de bestaande gewestplanbestemming (in casu koppelingsgebied) als criterium heeft gehanteerd.

Is op het eerste zicht het Besluit tot vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een reglementair besluit dat niet formeel moet gemotiveerd worden (...), dan moet toch worden vastgesteld dat de in de toelichtende memorie uitgedrukte doelstellingen en motiveringen, coherent en niet tegenstrijdig mogen zijn.

Door het terrein van verzoekster uitsluitend te bekijken vertrekkend vanuit het standpunt dat het - voor de betrokken percelen - gelegen is in een koppelingsgebied, is de overheid voorbij gegaan aan de economische realiteit en aan de mogelijkheid van een onwettige toestand. Door geen realistische afweging te doen tussen behoud van bedrijvigheid en het realiseren van groen, wordt bovendien afbreuk gedaan aan artikel 4 DORO.

De optie waarvoor in het concept streefbeeld (1996) en in het voorstel van strategisch plan (juni 2002) werd gekozen, was de buffering tussen conflicterende bestemmingen als 'overgangsgebied' in te richten tot een zogenaamd 'koppelingsgebied' en de bestemming in functie van de bufferende en landschappelijke inrichting te differentiëren. In het strategisch plan heeft men hiervoor gesteund op de gebieden die door de gewestplanwijziging de bestemming van koppelingsgebied kregen (...). De daarbij gehanteerde redenering : 'deze gebieden hebben al sinds de vaststelling van het gewestplan in 1977 een bufferfunctie voor de terreinen met de gewestplanbestemming 'gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven', 'industriegebied', 'gebied voor regionale bedrijventerrein met openbaar karakter', 'reservegebied voor industriële uitbreiding', 'ontginningsgebied' en 'stortgebied' en 'gebied voor regionale bedrijventerreinen met openbaar karakter' gaat voor de eigendom van verzoekster niet op aangezien haar eigendom reeds tientallen jaren vóór de gewestplanwijziging van 1998, haar vestigingsplaats was en gelegen was in een aaneengesloten zone voor industriegebied.

In de toelichtingsnota wordt op blz. 51 een verantwoording voor de keuze van het park Rieme Oost gezocht in het feit dat de aldaar gelegen bedrijfsterreinen (waarop 3 bedrijven gelegen zijn) een verlaten en verwaarloosde indruk geven. De toelichtingsnota vermeldt er echter niet bij dat deze 'verlaten' en 'verwaarloosde' indruk veroorzaakt werd door het feit dat sinds de gewestplanwijziging aan de gebouwen en aan het terrein niets meer mocht en kon veranderd worden!!

Dergelijke motivering is dus niet valabel.

Op blz. 55 van de toelichtingsnota wordt voor de realisatie van het park Rieme Oost ook volgende motivering gegeven: 'in Rieme Oost wordt het koppelingsgebied uitgebouwd tot een hedendaags recreatief park voor de dorpskern van Rieme met eveneens een bufferende functie. Het park geeft de dorpskern van Rieme aan zijn oostelijke zijde aantrekkelijke en beleefbare (adem)ruimte. Omwille van het sterk verweven karakter van deze woonkern en de havenindustrie, de voorbeeldrol vanuit het lokale

bedrijfsleven naar aanpak van milieuverstoring naar de woonkern en de actueel sterk wijzigende situatie naar aanleiding van de realisatie van het Kluizendokcomplex, heeft deze plek een sterke symboolwaarde..... Voor de actieve bedrijven in dit gebied ligt een gemengd perspectief voor. De bouwmaterialenhandel, die ruimtelijk aansluit bij het toekomstige Kluizendokterrein kan mits herschikking van de buitenopslagruimte en een betere visuele afwerking van de site verder als watergebonden bedrijf functioneren. Het andere bedrijf Desimpel en het dienstgebouw van de Vlaamse overheid bemoeilijken de uitbouw van het park als buffer omwille van de sterke beperking van de parkoppervlakte, de nabije ligging bij de bewoning en de barrière naar de open ruimte rond de Avrijevaart. Zij worden - met actieve steun van de overheid voor het private eigendom -verworven en indien wenselijk geherlokaliseerd'. Deze motivering duidt wel aan waarom een park wenselijk is, doch toont niet aan waarom de economische belangen als minder belangrijk worden ervaren. Er is geen sprake van gelijktijdige afweging van maatschappelijke activiteiten en enige afweging wordt vertroebeld door de foutieve premisse van verwaarlozing, verval (die evenwel het gevolg zijn van de gewestplanwijziging van 1998) en de gewestplanbestemming zelf (die zoals reeds gesteld, onwettig bleek te zijn gebeurd in 1998). Bovendien worden door de realisatie van een deel park de bedrijfsmogelijkheden fel beperkt van een op heden actief bedrijf dat sinds jaar en dag, terecht in de industriezone langsheen het kanaal gelegen is. Uit dit alles blijkt dat de door artikel 4 DORO voorgeschreven belangenafwezig niet correct is gebeurd en dat geen rekening werd gehouden met de bestaande economische realiteit".

24. De verwerende partij repliceert:

"2. Overeenkomstig art. 38 § 1 DRO dient een ruimtelijk uitvoeringsplan mede een weergave van de feitelijke en juridische toestand te bevatten.

Het is redelijk aan te nemen dat de bestaande toestand die wordt aangegeven die toestand is zoals die bestaat op het tijdstip dat het ontwerp van het uitvoeringsplan wordt opgemaakt.

De verwijzing naar de bestemmingsvoorschriften van het thans geldend gewestplan Gentse en Kanaalzone, zoals gewijzigd in 1998, is dan ook hiermede in overeenstemming.

De plannen van aanleg hebben een verordenend karakter en zijn verbindend zowel voor de overheid als voor de particulieren tot zolang zij niet zijn vervangen na een herzieningsprocedure overeenkomstig de Stedenbouwwetgeving.

Een hangende annulatieprocedure verantwoordt niet dat met de juridische toestand zoals voortvloeiend uit de geldende gewestplannen geen rekening zou moeten worden gehouden.

Bovendien zou een eventuele onjuistheid - al of niet ingevolge een latere vernietiging van de bestemmingsvoorschriften - van bepaalde gegevens slechts tot de onwettigheid van het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan kunnen leiden indien verzoekende partij zou aantonen dat de onjuiste gegevens het appreciatie- en beslissingsrecht van de overheid dermate heeft aangetast dat deze zich niet met kennis van zaken heeft kunnen uitspreken over de te geven bestemming of voorschriften (...).

Dit is duidelijk niet het geval.

3. In de toelichtingsnota bij het GRUP worden de principes voor het bepalen van de afbakeningslijn weergegeven.

(...)

In functie van een degelijke vergunningsverlening wordt de afbakeningslijn uitgewerkt tot op perceelsniveau. De grens van het zeehavengebied wordt maximaal gelegd bij de hoger genoemde bestemmingen op het gewestplan en de door het voorstel van strategisch plan 'Wel-varende kanaalzone' (juni 2002) en het voorstel van afbakening voor het Zeehavengebied Gent gesuggereerde herbestemmingen. Wanneer in bijzondere plannen van aanleg de gewestplanbestemming meer gedetailleerd of herbestemd is wordt de afbakeningslijn zodanig gelegd dat de industrie- en bufferbestemmingen binnen het zeehavengebied komen te liggen. (...).

Verzoekende partij kan dan ook niet ernstig voorhouden dat, zelfs ingeval van nietigverklaring van de gewestplanwijziging van 1998, de overheid bij het beoordelen en het afbakenen van het Zeehavengebied zou zijn misleid.

Bovendien krijgt verzoekende partij in oppervlakte, bestemd voor zeehavengebonden activiteiten meer grond bij.

'VLACORO kan de bezwaarindiener niet bijtreden. N.V. TOTAL krijgt in oppervlakte bestemd voor Zeehaven gebonden activiteiten meer grond bij. Op p. 58 van de Toelichtingsnota wordt immers gesteld dat het meest noordelijk deel van de Tragelstraat opgegeven wordt en omgevormd wordt in het bedrijventerrein. Er wordt tevens een zone, dewelke koppelingsgebied was, herbestemd tot Z-gebied, het gaat hier om de meest zuidelijk gelegen zone, waarop het bedrijf opslagtanks wenst in te planten. Deze zone is ter hoogte van de Tragelstraat inderdaad herleid tot 0 m, gelet op de ontsluiting van de secundaire havenweg. In de zone voor ontsluitingsweg staat bijkomend dat de niet-benodigde delen van deze zone ingelijfd worden in het gebied ernaast, dus de mogelijkheid bestaat dat hier toch nog een stuk Z-zone bijkomt' (...).

VLACORO steunt eveneens ten volle de optie van het GRUP om ter hoogte van het bestaande park de huidige onderbreking in de industriezone langs het kanaal te behouden en versterken om zo een ruimtelijk kwalitatief gegeven, nl. een groenstrook langsheen de waterweg, een uitkijkpunt, een bufferende strook enz. te consolideren.

'Dat daardoor uitbreidingsmogelijkheid voor het ten zuide gelegen bedrijf, dat zich volgens het gewestplan momenteel in de zone Kl (koppelingsgebied type 1) zoneert, worden beperkt, is voor VLACORO een valabele keuze' (...).

De Ruimtelijke Ordening impliceert uiteraard dat beleidskeuzes worden gemaakt en dat percelen verschillende bestemmingen krijgen. De bevoegde overheden beschikken daartoe, in het licht van art. 4 DRO over een ruime beoordelingsbevoegdheid, wat maakt dat de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd is na te gaan of deze overheid bij de uitoefening van deze bevoegdheid, 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 (...).

Verzoekende partij kan niet op ernstige wijze aantonen dat in deze afbreuk zou zijn gedaan aan art. 4 DRO.

Dit geldt des te meer nu verzoekende partij in oppervlakte, bestemd voor zeehavengebonden activiteiten, meer grond bij krijgt.

4. Het derde middel is dan ook volkomen ongegrond".

25. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij het volgende:

"Vooreerst dient bij de weergave van de feitelijke en juridische toestand het criterium te worden aangehouden dat de overheid en zij die uiteindelijk moeten beslissen over de op te nemen bestemming en voorschriften met de

weergegeven gegevens in staat moeten zijn op een correcte wijze inzicht te krijgen (...).

Dit betekent op zijn minst dat bij de weergave van de bestemming zoals gewijzigd in 1998 de melding had moeten gemaakt worden dat de wettigheid van deze bestemming betwist wordt voor de Raad van State. Dit zijn gegevens die de overheid maar al te goed wist aangezien verzoekende partij haar procedure tot nietigverklaring van het bestemmingsvoorschrift Koppelingsgebied 1, reeds in maart 1999 heeft gestart (...).

Bovendien is het ten zeerste te betwijfelen dat de overheid tot dezelfde conclusie zou zijn gekomen indien vertrokken werd vanuit een gewestplanbestemming van industriegebied.

Waar in de toelichtende nota voldoende verduidelijking wordt gegeven op welke wijze en om welke reden het perceel van verzoekende partij binnen de afbakeningslijn van het zeehavengebied wordt opgenomen (zie citaat verwerende partij op blz. 13 en 14 memorie van antwoord - ook vertrekkende vanuit de bestemming industriegebied is er een verantwoording voor de opname van het perceel van verzoekende partij binnen de afbakeningslijn), moet vastgesteld worden dat de motivering inzake de afbakeningslijn op zich géén motivering inhoudt voor de diverse gegeven bestemmingen binnen deze afbakeningslijn.

Bovendien moet worden vastgesteld dat de toelichtingsnota op blz. 21 (...) een verantwoording geeft waarom de bufferzones (als bestemmingszone uit het Gewestplan) in het GRUP een bestemming krijgen als specifiek gebied met vooral een bufferende functie en een eigen landschapsontwikkeling. Lukraak wordt evenwel wat verderop gesteld dat de koppelingsgebieden (als bestemmingszone uit het gewestplan 1998) die bufferende functie reeds vervullen juist door de gewestplanwijziging.

In de toelichtingsnota worden derhalve de bufferzones en de koppelingsgebieden op dezelfde voet gesteld qua bufferende functie. Dit strookt evenwel niet met de realiteit. Immers uit de plaatsgesteldheid en de aanwezige bedrijvigheid op en rond de percelen (TOTAL FINA, DE JAEGER, NV DESIMPEL) blijkt maar al te duidelijk dat er daar ter plaatse in het geheel GEEN bufferende functie aanwezig is, maar dat men eerder volop in het industriegebied zit.

Ten onrechte wordt trouwens in de toelichtingsnota (...) gesteld dat de koppelingsgebieden reeds sinds de vaststelling van het Gewestplan van 1977 een bufferfunctie vervullen voor andere terreinen (sinds gewestplanwijziging 1998 herbestemd naar gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven, industriegebieden, gebied voor regionale bedrijventerreinen met openbaar karakter, enz.).

In 1998 en ook nu weer wordt er géén rekening gehouden met de feitelijke realiteit, een toestand die overeenkomstig artikel 38 DORO eve(ne)ns en met hetzelfde gewicht een rol speelt.

Vertrekkende van de bestemming Koppelingsgebied (gewestplanwijziging 1998) gaat men er dus van uit dat het perceel reeds een bufferende functie heeft (via de gewestplanwijziging van 1998), terwijl vertrekkende van een industriebestemming men deze premisse niet zou kunnen volhouden.

Het doel van een ruimtelijk uitvoeringsplan moet nu juist zijn, vertrekkende vanuit de feitelijke realiteit en vanuit de juridische realiteit (beiden kunnen grondig verschillen, wat blijkt uit voorliggend dossier) een evenwicht zoeken tussen de diverse bestaande maatschappelijke activiteiten (artikel 4 DORO). Waar moet gestreefd worden naar ruimtelijke kwaliteit moet er een afweging gebeuren tussen de diverse maatschappelijke activiteiten met daarbij een ruimtebeheer ten behoeve van de huidige generatie.

Nergens in de toelichtingsnota wordt een dergelijke evenwichtsoefening gedaan. Wél wordt vooropgesteld dat een onderbreking in de huidige

industriezone aangewezen is om een groenstrook, een uitkijkpunt te consolideren.

Waarom echter zo'n groenstrook aangewezen is, wordt niet gemotiveerd. De bestaande bedrijvigheid is er altijd geweest, de bebouwing in de omgeving is er bijgekomen. De strook rechtstreeks palende aan het kanaal is nooit een groene oase geweest en heeft nooit een bufferende functie gehad. De gewestplanwijziging van 1998 heeft daaraan niets gewijzigd.

Uit het GRUP kan enkel afgeleid worden dat park en groen - om welke reden ook - een voorwaarde waren voor realisatie van het GRUP en dat bestaande bedrijvigheid dan maar diende te wijken op grond van een zogenaamde bufferende functie (die evenwel nooit heeft bestaan).

Er wordt evenwel géén redelijke verantwoording gegeven waarom van oudsher bestaande bedrijvigheid moet wijken voor groen en park. De bestaande economische realiteit kan hiervoor geen doorslaggevend feit geweest zijn.

De enige motivering die in de toelichtingsnota terug te vinden is voor het park Rieme-Oost (...) is het feit dat de bedrijfsterreinen die aldaar gelegen zijn (TOTAL BELGIUM, NV DESIMPEL, NV DE JAEGHER) een verlaten en verwaarloosde indruk geven. Dit is evenwel enkel het gevolg geweest van de ondoordachte gewestplanwijziging van 1998 waardoor verzoekende partij aan haar gebouwen en terreinen géén veranderingen of uitbreidingen meer kon doen. Dit neemt niet weg dat het perceel van verzoekende partij gesitueerd blijft tussen andere bedrijvigheid (andere percelen TOTAL BELGIUM, NV DESIMPEL, NV DE JAEGHER).

Deze motivering is dan ook geen valabele motivering inzake de belangenafweging en de verantwoording van de bestemming park op een plaats waar van oudsher economische bedrijvigheid is gevestigd. Een gelijktijdige afweging van de economische activiteiten werd niet uitgevoerd".

26. In de laatste memorie stelt de verzoekende partij dat er sprake is van een onevenwichtige en onrechtvaardige afweging "wanneer zoveel bedrijventerreinen worden afgenomen (economische activiteit) én tegelijkertijd het gros van het groen en natuur (26,1 ha) wordt bijgevoegd". Volgens haar wordt hierdoor een bestaande economische behoefte ontkend en zal dit negatieve gevolgen hebben op economisch en sociaal vlak.

Beoordeling

27. Het vereiste in artikel 4 DRO dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen moeten worden, impliceert geenszins dat deze diverse facetten daarom ook per se gelijkwaardig aan bod moeten komen in een RUP. Uit de afweging kan immers blijken dat één of meerdere van deze behoeften zwaarder doorwegen dan andere, hetgeen dan ook tot uiting kan komen in de in het plan vast te leggen bestemmingen en maatregelen.

Te dezen blijkt de afweging van de diverse ruimtelijke behoeften uit de toelichtingsnota waarin onder meer te lezen is dat bedrijventerreinen aan ruimte moeten inboeten.

28. De belangenafweging zoals voorzien in artikel 4 DRO dient te gebeuren de opmaak van het plan in zijn geheel. De verzoekende partij kan geenszins gevolgd worden waar zij stelt dat de afweging per perceel dient te worden onderzocht en gemotiveerd.

Bovendien dient met de verwerende partij te worden vastgesteld dat de overheid bij de bestemmingskeuze voor het perceel van de verzoekende partij niet van de verkeerde premisse is uitgegaan aangaande de bestemming van dit perceel volgens het gewestplan, waarbij zij geen rekening gehouden heeft met het toentertijd voor de Raad van State hangende annulatieberoep ten aanzien van de in 1998 doorgevoerde gewestplanwijziging waarbij de bestemming van industriegebied naar koppelingsgebied type 1 werd gewijzigd. De overheid is immers gebonden door het verordenend karakter van het gewestplan en dient de van kracht zijnde bestemming als uitgangspunt te nemen.

29. Bij arrest nr. 187.175 van 20 oktober 2008 wordt het annulatieberoep ingewilligd voor wat betreft de percelen van de verzoekende partij. Hieruit volgt dat de percelen niet meer in koppelingsgebied type 1 gelegen zijn, maar dat de verwerende partij ter zake een nieuwe beslissing dient te nemen.

Hierbij dient in openschouw te worden genomen dat die vernietiging uitsluitend haar oorsprong vindt in de miskennen van de verplichting tot het inwinnen van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

De Raad van State vermag, in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht, zijn beoordeling van de goede plaatselijke ordening niet in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. De Raad van State is wel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij 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.

De overheid kon, zoals reeds vermeld, toentertijd alleen rekening houden met de bestemming koppelingsgebied type 1 aangezien het annulatieberoep nog hangende was.

De plannen hebben in essentie een toekomstgericht karakter. Er dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partij niet aantoonbaar

dientengevolge het appreciatie- en beslissingsrecht van de overheid dermate was aangetast dat deze niet met kennis van zaken de belangenafweging zoals bedoeld in artikel 4 DRO heeft kunnen vervullen. Meer in het bijzonder toont zij niet aan dat de voor de bedoelde vernietiging geldende gewestplanbestemming decisief was bij de belangenafweging die gebeurde met toepassing van artikel 4 DRO.

Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

30. In het vierde middel wordt de schending van artikel 3, artikel 38, §1 en artikel 39, §1 DRO ingeroepen.

Zij zet dit middel als volgt uiteen:

“Uit de toelichtingsnota blz. 61-62 (maatregelen ter realisatie, punt 9) blijkt dat de ontwikkeling van het park Rieme Oost het voorwerp moet uitmaken van een inrichtingsstudie binnen het Project Gentse en Kanaalzone, waarin recreatieve, landschappelijke, esthetische, ecologische elementen uitgewerkt worden en de uitvoeringsmaatregelen en het beheer worden vastgelegd.

Hoewel de verplichting tot het opstellen van een bijkomende inrichtingsstudie niet is opgenomen in de normatieve delen van het RUP, lijkt het een essentiële voorwaarde te zijn voor de inrichting en het beheer van de parkzone.

Dit is duidelijk in strijd met artikel 38 § 1 DORO dat stelt dat het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf de inrichtingsvoorschriften moet bevatten.

(...)

Nu vaststaat dat het stedenbouwkundig voorschrift P art. 23 (zone voor park Rieme Oost) géén voorschrift bevat inzake de inrichting en het beheer van de zone, maar enkel gericht is op de bestemming, moet de onwettigheid van het stedenbouwkundig voorschrift P art. 23 worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor artikel 20 (zone voor waterloop).

Uit de toelichtende nota blijkt immers dat voor de realisatie van de parkzone een bijkomende studie noodzakelijk blijkt, zodat mag gesteld worden dat het voorschrift P art. 23 niet uitvoerbaar is gelet op het ontbreken van enig inrichtings- en beheersvoorschrift.

Daarenboven kan niet gesteld worden dat de in de toelichtingsnota opgenomen verplichting van een bijkomende inrichtingsstudie een modaliteit is overeenkomstig artikel 39 § 1 DORO aangezien dergelijke (toegelaten) modaliteiten in het verordenend stedenbouwkundig voorschrift dienen opgenomen te worden.

Daarenboven blijkt uit de toelichtende nota dat men eigenlijk een bijkomend ordeningsinstrument op het oog heeft, naast het voorliggend RUP. Dit kan niet aangezien de stedenbouwkundige voorschriften zelf de inrichting moeten bepalen, en men géén ordenings- en uitvoeringsinstrumenten kan hanteren buiten degene opgesomd in artikel 3 DORO.

Uw Raad zal derhalve moeten vaststellen dat de overheid - in casu de Vlaamse Regering - niet in redelijkheid is kunnen komen tot de definitieve vaststelling van het voorliggend RUP, nu uit het stedenbouwkundig voorschrift

23 (zone voor park Rieme Oost) blijkt dat dit voorschrift niet uitvoerbaar is aangezien geen inrichtingsvoorschriften werden opgenomen, terwijl uit de toelichtende nota blijkt dat een bijkomende inrichtingsstudie noodzakelijk is voor de realisatie van de parkbestemming. Hetzelfde dient gesteld te worden omtrent het stedenbouwkundig voorschrift 20 (zone voor waterloop).

Uit de toelichtingsnota blijkt tevens dat men een deel van het terrein van verzoekster in de Z-zone kon leggen omdat deze aansluit bij de Z-zone van het Kluizendok. Dezelfde redenering kan evenwel doorgetrokken worden voor het achterste deel van de eigendom van verzoekster. Indien men de economische belangen van verzoekster voldoende belangrijk acht om gedeeltelijk een plaats te krijgen in de Z-zone, dan moet de overheid evident de realistische belangen in rekenschap nemen, in plaats te werken met onderdelen van terreinen, in casu het achterste gedeelte, wat voor het bedrijf van verzoekster wel degelijk haar economisch belang heeft en blijft hebben”.

31. De verwerende partij citeert het stedenbouwkundig voorschrift artikel 23 (Zone voor park Rieme Oost) en zij citeert uit de ruimtelijke opties. Zij repliceert dat er in de stedenbouwkundige voorschriften nergens sprake is “van het opmaken van een inrichtingsstudie, zeker niet als bijkomend ordeningsinstrument”. Het is volgens haar niet de bedoeling “om de betrokken zone te onttrekken aan het reguliere besluitvormingsproces van een ruimtelijk uitvoeringsplan zoals dit is geconcipieerd door de decreetgever”.

Vervolgens antwoordt zij dat er in het door de verzoekende partij geciteerde tekstgedeelte van de toelichtingsnota enkel wordt gesproken over “de ontwikkeling tot een park”, wat volgens haar niet gelijkgesteld kan worden met “ordering van het gebied”. Enkel dat laatste is een overheidstaak en niet de verdere ontwikkeling of het vormingsproces.

Tot slot stelt zij dat “een vermelding in de toelichtingsnota - zelfs indien deze onjuist zou zijn - niet kan leiden tot een onwettigheid of nietigverklaring van het definitief vaststellingsbesluit”.

32. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat om de bestemming park te kunnen verwezenlijken een inrichtingsstudie nodig is als bijkomend ordeningsinstrument. Het stedenbouwkundig voorschrift vervat in artikel 23 is volgens haar onwettig bij gebreke van voorschriften in verband met de inrichting. Tot slot verwijst zij naar het door de Vlaamse regering goedgekeurde planprogramma “Gentse en Kanaalzone - Koppelingsgebieden, fase 1” waarin de inrichting van 9 koppelingsgebieden prioritair wordt vooropgesteld omdat hun huidige bestemming geen voldoening zou bieden. Volgens de verzoekende partij blijkt hieruit duidelijk dat er wel degelijk een bijkomend ordeningsinstrument wordt gehanteerd.

33. De verzoekende partij stelt in de laatste memorie dat in het stedenbouwkundig voorschrift “de algemene standaard bewoordingen werden gebruikt, doch dat geen concrete inrichtingsvoorschriften werden opgenomen” en dat “indien vaststaat dat de ontwikkeling van het park slechts tot stand kan komen door de opmaak van een inrichtingsplan (...), dit gegeven opgenomen (moet) worden in de normatieve stedenbouwkundige voorschriften”.

Beoordeling

34. Het stedenbouwkundig voorschrift vervat in artikel 23 legt niet alleen de bestemming vast, maar regelt ook de inrichting van het betrokken gebied door onder meer te bepalen welke handelingen, werken, voorzieningen, inrichtingen en functies vergunbaar of toegelaten zijn.

35. De inrichtingsstudie waarnaar de toelichtingsnota verwijst is geconcipieerd als een instrument tot in- of voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de bestemmingsvoorschriften en strekt er niet toe een bijkomend, niet in artikel 3 van het decreet ruimtelijke ordening voorzien ordeningsinstrument te creëren.

Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

36. In het vijfde middel wordt de schending van artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid aangevoerd. Meer bepaald stelt de verzoekende partij dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat er voor het volledige RUP een watertoets is uitgevoerd, waardoor het besluit niet afdoende is gemotiveerd. Volgens haar werd geen watertoets uitgevoerd en werden de stedenbouwkundige voorschriften voor de bedrijventerreinen beperkt aangepast “in functie van de watertoets” nadat VLACORO hierop gewezen had.

De verzoekende partij stelt dat “wanneer die watertoets dan wel gebeurde, dit slechts (was) na het openbaar onderzoek zodat bezwaarindieners daarvan geen kennis konden nemen, zodat ze bij de definitieve vaststelling van het RUP dienden vast te stellen dat er enkel beperkte maatregelen voorzien werden voor

de bedrijventerreinen, maar dat er géén watertoets gebeurde of maatregelen voorzien werden o.a. voor de parkzones”.

37. De verwerende partij repliceert dat de verplichting tot het uitvoeren van een watertoets slechts geldt bij de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP. Volgens haar is de beperkte aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften voor de diverse bedrijventerreinen in het definitieve vaststellingsbesluit in functie van de watertoets niet in strijd met artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

38. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de watertoets bij het ontwerp RUP had moeten zijn uitgevoerd omdat dit plan ter inzage gelegd wordt tijdens het openbaar onderzoek. Hier anders over oordelen ontnemt haar de mogelijkheid om opmerkingen hieromtrent te formuleren in haar bezwaarschrift. Volgens haar is de watertoets bovendien niet adequaat uitgevoerd omdat die werd beperkt tot de bedrijventerreinen waardoor onder andere parkzones niet betrokken werden bij het onderzoek en “is het onjuist te stellen dat de watertoets kan overgelaten worden aan een ander orgaan dan deze die het plan vaststelt”.

39. De verzoekende partij stelt in de laatste memorie dat “vage en algemene bewoordingen als beheersen van overstromingen en vermijden van wateroverlast (...) echter géén toets vormen naar mogelijke schadelijke effecten en het nemen van maatregelen ter voorkoming ervan.”

Beoordeling

40. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt stelde VLACORO niet dat er geen watertoets werd uitgevoerd, maar merkte enkel op dat “niet wordt aangegeven dat een watertoets is uitgevoerd”.

Artikel 8 legt aan de verwerende partij de verplichting op een watertoets te doen wanneer zij over een plan een beslissing neemt, maar regelt niet op welk moment binnen de voorbereidende procedure van deze beslissing aan die verplichting moet zijn voldaan. Bovendien gaat de verzoekende partij voorbij aan het bepaalde in het stedenbouwkundig voorschrift vervat in artikel 23 “Zone voor park Riemst Oost” dat “alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn voor het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden

vergunbaar of toegelaten zijn voorzover de technieken van de natuurtechnische milieubouw gehanteerd worden”.

Het vijfde middel is niet gegrond.

Het beroep wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens