

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 204.649 van 3 juni 2010
in de zaak A. 166.022/X-13.991.**

In zake: de n.v. VFT BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Eric Van Hooydonk
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Emiel Banningstraat 21-23
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

Tussenkomende partij:

het HAVENBEDRIJF GENT GAB
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frederik Vandendriessche en Jan Bouckaert
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 september 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.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 10 maart 2006. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben 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 Joris Van Raemdonck, die loco advocaat Eric Van Hooydonck verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Jan Bouckaert, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ann Van Mingeroet 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. Rechtspleging

3. In de memorie van wederantwoord vraagt de verzoekende partij de voorliggende vordering samen te voegen met de zaak gekend onder het nr. 169.893/IX-5194. In deze zaak vordert de verzoekende partij ten eerste de nietigverklaring van het Tariefreglement editie 2006 van het Havenbedrijf Gent GAB, goedgekeurd door de raad van bestuur van het Havenbedrijf Gent GAB op 30 november 2005 en ten tweede van de beslissing van het Havenbedrijf GAB tot toepassing van het Tariefreglement 2006 voor elk bedrijf van zee- of binnenschepen.

Tussen beide zaken bestaat niet de vereiste band van onlosmakelijkheid om ze te voegen.

IV. Feiten

4. Bij besluit van 11 juni 2004 wordt het ontwerp van 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.

Het bedrijventerrein van de verzoekende partij te Zelzate is opgenomen in het zeehavengebied Gent.

5. Aan deze voorlopige vaststelling ging op 30 januari 2004 een plenaire vergadering vooraf. De tussenkomen de partij gaf volgend advies:

“Het Havenbedrijf geeft een globaal gunstig advies betreffende de afbakening van het plan en vraagt meer vooruitgang. Ze wenst wel een opname van het bedrijf VFT Rutgers (gelegen in het noorden) in het zeehavengebied”.

6. Er wordt een openbaar onderzoek gehouden van 1 september 2004 tot 30 oktober 2004.

Op 28 oktober 2004 dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

7. De gemeenteraad van de gemeente Zelzate verleent op 28 oktober 2004 gunstig advies over het ontwerp, evenwel met uitzondering van:

“ de afbakeningslijn ter hoogte van het bedrijf VFT-Rütgers waar de afbakeningslijn de kaaimuur dient te volgen; de opname van het bedrijventerrein van VFT Rütgers binnen de afbakeningslijn dient te worden geschrapt”.

8. In het advies van VLACORO van 25 januari 2005 wordt ingegaan op het bezwaar van de verzoekende partij.

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

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

11. 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.

V. Onderzoek van de middelen

Derde middel

Standpunt van de partijen

12. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en de hoorplicht. Meer bepaald voert zij aan dat er geen rekening is gehouden met onder andere haar bezwaren en het advies van VLACORO en de gemeenteraad van Zelzate.

Zij licht het middel als volgt toe:

“3.3.1. De bezwaren van verzoekster en de adviezen van de gemeenteraad van Zelzate en van Vlacoro

26. Vorenstaande uitgebreide en gefundeerde bezwaren en opmerkingen ten gronde werden door verzoekster op 28 oktober 2004, tijdens het openbaar onderzoek, medegedeeld aan de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (...). Hierbij werd de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening verzocht de Vlaamse regering te adviseren het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zodanig vast te stellen dat het bedrijfsterrein van verzoekster, de bijhorende oever- en meerstroken en de aanhorigheden niet tot het afgebakende zeehavengebied Gent behoren. De Vlaamse regering werd op haar beurt verzocht rekening te houden met de geuite opmerkingen en bezwaren en bijgevolg het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zodanig vast te stellen dat het bedrijfsterrein van verzoekster, de bijhorende oever- en meerstroken en de aanhorigheden niet tot het afgebakende zeehavengebied Gent behoren.

De gemeenteraad van Zelzate overwoog in zijn advies van 28 oktober 2005 (...) dat de opname binnen het zeehavengebied van ‘het bedrijventerrein van VFT-Rütgers te Zelzate [...] nergens werd gemotiveerd, ook niet tegenover het gemeentebestuur in de diverse voorbereidende vergaderingen; de betrokken terreinen zijn, in tegenstelling tot vele andere in concessie gegeven gronden in de haven van Gent, volledig eigendom van VFT-Rütgers; nu hier een hinderend statuut aan geven, komt neer op een soort onteigening; de in de toelichtingsnota onder punt 4.3.1 (bijlage III) opgegeven principes voor het bepalen van de afbakeningslijn gaan niet op voor de terreinen van VFT-Rütgers; de in punt 4.3.3 (bijlage III) opgegeven reden voor opname in het zeehavengebied past niet binnen de onder punt 4.3.1 vermelde principes.’

De gemeenteraad gaf uiteindelijk een gunstig advies met betrekking tot de afbakeningslijn zoals voorgesteld, met uitzondering van, onder meer, ‘de

afbakeningslijn ter hoogte van het bedrijf VFT-Rütgers waar de afbakeningslijn de kaaimuur dient te volgen; de opname van het bedrijventerrein van VFT-Rütgers binnen de afbakeningslijn dient te worden geschrapt.'

De Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening gaf in haar gemotiveerd advies van 25 januari 2005 (...) duidelijk aan de mening van verzoekster en de gemeenteraad van Zelzate te delen. Op bladzijde 20 luidt het:

‘(...)

De Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening was met andere woorden, net als verzoekster, van mening dat het bedrijfsterrein van verzoekster niet voldoet aan de decretale vereisten om te worden opgenomen in het zeehavengebied, dat de motivering voor dergelijke opname in het zeehavengebied onvoldoende is, en dat de loutere watergebondenheid van het bedrijfsterrein niet volstaat als reden voor de opname in het zeehavengebied. Bovendien geeft de commissie aan dat de opname van het bedrijfsterrein van verzoekster het gelijkheidsbeginsel schendt.

3.3.2. De handelswijze van de Vlaamse regering bij de definitieve vaststelling van het GRUP

27. Artikel 42, § 5, eerste lid van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bepaalt dat de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening samen met haar gemotiveerd advies de Vlaamse regering de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren bezorgt. De Vlaamse regering heeft derhalve niet slechts kennis gekregen van het advies van de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening en van de gemeenteraad van Zelzate, maar tevens van de bezwaren en opmerkingen van verzoekster.

De Vlaamse regering heeft bij de definitieve vaststelling van het GRUP het advies van de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening niet gevolgd.

Luidens de overwegingen in de aanhef van het bestreden besluit heeft de regering het bedrijfsterrein van verzoekster toch opgenomen in het zeehavengebied ‘aangezien het bedrijf gesitueerd is langsheen het kanaal en omwille van het gebruik van het kanaal voor aan- en afvoer van producten, bovendien werkt de afbakening van de zeehaven ook door in andere wetgeving (bijvoorbeeld het havendecreet) en ook vanuit deze doorwerking kunnen argumenten worden gevonden om het bedrijf op te nemen in het havengebied’.

De regering geeft als motivering voor de opname van het bedrijfsterrein van verzoekster in het zeehavengebied dus nogmaals de watergebondenheid op. Verzoekster heeft in haar opmerkingen en bezwaren tijdens het openbaar onderzoek en in dit verzoekschrift uitgebreid aangetoond dat de watergebondenheid niet volstaat als reden voor de opname in het zeehavengebied. Dit argument is door de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening in haar advies onderschreven.

Wanneer de Vlaamse regering bij de definitieve vaststelling van het GRUP nog steeds vasthoudt aan deze motivering, zonder de bezwaren van verzoekster en van de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening, die haar wel bekend dienden te zijn, te beantwoorden of zelfs maar in overweging te nemen, handelt zij in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur, i.h.b de plicht tot zorgvuldige besluitvorming en de motiveringsplicht.

Wat betreft de inhoud van het GRUP kan nog worden gewezen op het feit dat de toelichtingsnota (...) quasi identiek is aan de voorgestelde toelichtingsnota bij het voorlopig vastgestelde plan (...), tot de tikfouten toe (zie bijvoorbeeld bladzijde 20, resp 22: ‘Moervaart-nood en -zuid’ en het ontbreken van de komma tussen ‘parkgebied met nabestemming reservegebied voor industriële uitbreiding (industriële + uitbreiding havenactiviteiten)’ en ‘ontginningsgebied’). Ondanks alle bezwaren en opmerkingen die in de loop van het openbaar onderzoek zijn ingediend (onder andere door verzoekster) en ondanks de uitgebreide en gemotiveerde adviezen van onder andere Vlacoro, maar tevens van de betrokken gemeenteraden en de provincieraad, heeft de

Vlaamse regering er zich toe beperkt slaafs de teksten van het voorlopig vastgesteld plan te kopiëren.

Wat betreft de door de regering in de aanhef van het bestreden besluit aangehaalde ‘doorwerking’ in andere wetgeving, bijvoorbeeld het Havendecreet, kan slechts worden vastgesteld dat de regering wel beweert dat ‘argumenten kunnen worden gevonden’, maar dat zij nergens aangeeft welke deze argumenten zouden zijn. Een dergelijke bewering kan onmogelijk als afdoende motivering voor de opname van het bedrijfsterrein van verzoekster in het zeehavengebied worden beschouwd. De opname in het havengebied schendt ook om deze reden de motiveringsplicht. Overigens stelt het Havendecreet zoals gezien precies bijkomende eisen aan de afbakening van havengebieden, welke zoals aangetoond geenszins waren vervuld”.

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

“2. Het is niet omdat verzoekende partij met alle mogelijke middelen tracht te ontsnappen aan de opname in het zeehavengebied, dit meteen ook in werkelijkheid dient te worden omgezet.

Verzoekende partij heeft haar bezwaren omstandig kunnen uiteenzetten tijdens het openbaar onderzoek.

In het verzoekschrift tot nietigverklaring wordt geschermd en verwezen naar het advies van VLACORO, waarin het bezwaar van verzoekende partij zou zijn bijgetreden.

Op zich wordt niet betwist dat VLACORO inderdaad adviseert om de terreinen van VFT ‘vanuit ruimtelijk oogpunt uit de afbakening van het zeehavengebied te halen’. In het advies van VLACORO wordt evenwel benadrukt dat dit standpunt enkel wordt weergegeven vanuit de doeleinden die het DRO op het oog heeft. VLACORO heeft zich daarentegen niet uitgesproken over de andere argumenten met betrekking tot het havendecreet.

‘Vlacoro is van mening dat vanuit het ruimtelijk oogpunt de terreinen van VFT best uit de afbakening van het zeehavengebied worden gehaald en dat de afbakening hier beperkt wordt tot het kanaal zelf. Het terrein van VFT is immers zeer perifeer gelegen ten opzichte van de haven van Gent, met daartussen de woonkern Zelzate. De bedrijfsactiviteiten van VFT hebben ook geen duidelijke functionele band met de haven van Gent. Tot slot is een motivatie in de toelichtingsnota om VFT op te nemen in het havengebied volgens Vlacoro te beperkt. Het loutere feit dat het om een watergebonden terrein gaat -is voor Vlacoro geen voldoende motivatie om de terreinen ook op te nemen binnen het havengebied. Indien dit het enige criterium zou zijn om een terrein al dan niet op te nemen binnen de afbakeningslijn, is het inderdaad de vraag waarom andere watergebonden bedrijventerreinen te Zelzate niet worden opgenomen.

Verder wenst Vlacoro op te merken dat zij enkel gehouden is tot het beantwoorden van opmerkingen die verband houden met de doeleinden die het DRO op het oog heeft. De commissie meent dat met het bovenstaande gedaan te hebben. Zij spreekt zich dan ook niet uit over de argumentatie die de indiener aanvoert inzake de schending van het havendecreet en van de beginselen van behoorlijk bestuur.

Wat tenslotte het advies en de aanwezigheid van het Havenbedrijf op de plenaire vergadering betreft, meent de commissie dat de regelmatigheid van het voorliggend ontwerp daar niet door aangetast wordt’. (advies VLACORO pag. 20).

In het bestreden besluit wordt aangegeven dat op dit advies niet werd ingegaan ‘aangezien het bedrijf gesitueerd is langsheen het kanaal en omwille van het gebruik van het kanaal voor aan- en afvoer van producten, bovendien werkt de afbakening van de zeehaven ook door in andere wetgeving (bijvoorbeeld het havendecreet) en ook vanuit deze doorwerking kunnen argumenten worden gevonden om het bedrijf op te nemen in het havengebied’.

Hoger werd met betrekking tot het tweede middel reeds afdoende benadrukt dat verzoekende partij gelegen is langs het Zeekanaal Gent-Terneuzen, gebruik maakt van het Zeekanaal dat de bindende factor is voor de afbakening van het Zeehavengebied, beroep doet op de diensten van het havenbedrijf Gent en gebruik maakt van de systemen van het havenbedrijf. Zeeschepen inhalen en geen deel uitmaken van een havengebied is volstrekt tegenstrijdig.

De opname van de eigendom van verzoekende partij is duidelijk ‘vanuit ruimtelijk oogpunt’ te verantwoorden, maar ook het gebruik maken van het Kanaal en de diensten van de haven kan in de verantwoording betrokken worden.

Daarom wordt in het bestreden besluit terecht verwezen naar de doorwerking in andere wetgeving zoals het havendecreet.

De nautische activiteiten van verzoekende partij behoeven de tussenkomst van de diensten of systemen van het Havenbedrijf. De noodzaak (van) de zeescheepvaartbegeleiding, de implementatie van de ISPS-code, de verantwoordelijkheid van de havenkapitein voor eventuele nautische ongevallen of rampen, ... verantwoorden mede de opname van de eigendom van verzoekende partij in de afbakening Zeehavengebied Gent.

Het feit dat verzoekende partij het niet eens zou zijn met dit standpunt, betekent nog niet dat het bestreden besluit niet zou voldoen aan de motiveringsplicht.

Bovendien wordt door verzoekende partij enkel een schending ingeroepen van de materiële motiveringsplicht. De materiële motiveringsplicht houdt in dat de administratieve rechtshandelingen moeten worden gedragen door motieven die rechtens en feitelijk aanvaardbaar zijn en die kenbaar zijn. Wat dit laatste betreft, kunnen motieven worden veruitwendigd in het besluit zelf maar volstaat het ook dat zij terug te vinden zijn in het administratief dossier.

Het feit dat verzoekende partij reeds geruime tijd in discussie zit met het havenbedrijf Gent GAB (...) bevestigt en onderstreept alleen maar dat de diensten en systemen van het Havenbedrijf Gent onontbeerlijk zijn voor het bedrijf van verzoekende partij.

3. Het derde middel is dan ook volkomen ongegrond”.

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

“3.3.1. De bezwaren van verzoekster en de adviezen van de gemeenteraad van Zelzate en van Vlacoro

30. Verzoekster heeft haar uitgebreide en gefundeerde bezwaren en opmerkingen ten gronde op 28 oktober 2004, tijdens het openbaar onderzoek, medegedeeld aan de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (...). Hierbij werd de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening verzocht de Vlaamse regering te adviseren het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zodanig vast te stellen dat de site van verzoekster niet tot het afgebakende zeehavengebied Gent behoort. De Vlaamse regering werd op haar beurt verzocht rekening te houden met de geuite opmerkingen en bezwaren en bijgevolg het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zodanig vast te stellen dat de site van verzoekster niet tot het afgebakende zeehavengebied Gent behoort.

Zoals aangetoond in het verzoekschrift, waren de gemotiveerde adviezen van de gemeenteraad van Zelzate en van de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening gelijklopend met het bezwaarschrift van verzoekster.

Ook de gemeenteraad van Zelzate en de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening hebben opgemerkt dat de site van verzoekster niet voldoet aan de decretale vereisten (ruimtelijke, functionele en economische band met de haven) om te worden opgenomen in het zeehavengebied, dat de motivering van het GRUP voor dergelijke opname in het zeehavengebied onvoldoende en inconsistent is, en dat de loutere watergebondenheid van de site niet volstaat als reden voor de opname in het zeehavengebied. Bovendien gaf de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening in haar advies aan dat de opname van de site van verzoekster het gelijkheidsbeginsel zou schenden.

3.3.2. De handelswijze van de Vlaamse regering bij de definitieve vaststelling van het GROUP

31. Artikel 42, § 5, eerste lid van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bepaalt dat de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening samen met haar gemotiveerd advies de Vlaamse regering de gebundelde adviezen, opmerkingen en bezwaren bezorgt. De Vlaamse regering heeft derhalve niet slechts kennis gekregen van het advies van de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening, maar tevens van de bezwaren en opmerkingen van verzoekster en van het advies van de gemeenteraad van Zelzate.

Zoals verzoekster heeft aangetoond in haar verzoekschrift is de Vlaamse regering bij de definitieve vaststelling van het GRIJP volkomen tegen deze adviezen en opmerkingen ingegaan, en zulks zonder een behoorlijke, zelfs maar elementaire motivering.

Ondanks alle bezwaren en opmerkingen die in de loop van het openbaar onderzoek zijn ingediend (onder andere door verzoekster) en ondanks de uitgebreide en gemotiveerde adviezen van onder andere Vlacoro, maar tevens van de betrokken gemeenteraden en de provincieraad, heeft de Vlaamse regering er zich toe beperkt slaafs de teksten van het voorlopig vastgesteld plan te kopiëren.

Nu de Vlaamse regering bij de definitieve vaststelling van het GRUP nog steeds vasthield aan een motivering waarvan intussen door verzoekster en verscheidene adviserende instanties was aangetoond dat zij niet volstaat, zonder de bezwaren van verzoekster, van de gemeenteraad van Zelzate en van de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening, die haar wel bekend dienden te zijn, te beantwoorden of zelfs maar in overweging te nemen, handelde zij in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur, i.h.b. de plicht tot zorgvuldige besluitvorming en de motiveringsplicht.

Verweerder betwist in zijn memorie niet dat de Vlaamse regering op de hoogte diende te zijn van de bezwaren van verzoekster en van de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening, noch betwist hij dat de Vlaamse regering in generlei mate deze bezwaren heeft beantwoord of in overweging heeft genomen.

Verweerder beperkt zich tot het hernemen van zijn argumenten die zouden moeten aantonen dat de opname van de site in het havengebied wel degelijk wettig zou zijn. Deze argumenten werden reeds uitvoerig weerlegd bij de bespreking van het vorige middel.

Tevens is reeds aangetoond dat de volstrekt nietszeggende verwijzing naar een 'doorwerking in het Havendecreet' van de afbakening van het havengebied kant noch wal raakt en dus allesbehalve als een kenbare, aanvaardbare motivering kan worden beschouwd.

De hele afbakening van het havengebied in een GRUP dient immers te geschieden aan de hand van de precieze criteria die worden bepaald in het Havendecreet: het moet gaan om een ruimtelijk, economisch en functioneel

geheel. Nogmaals, het voldoen aan deze criteria is het vereiste voor een terrein om tot het havengebied te behoren, en derhalve onderworpen te zijn aan de uitoefening van de havenbestuurlijke bevoegdheden door het havenbestuur.

De opname van de site voldoet niet alleen niet aan de wettelijke vereisten, maar evenmin is zij gedragen door motieven die rechtens en feitelijk aanvaardbaar zijn en kenbaar zijn. Derhalve schendt de Vlaamse regering de materiële motiveringsplicht.

Nu de Vlaamse regering reeds tijdens de administratieve besluitvormingsprocedure door verzoekster en verscheidene adviserende instanties was gewezen op de juridische beletselen voor opname van verzoeksters site in het havengebied, en hieraan geen enkel gevolg heeft gegeven, schendt zij eveneens het zorgvuldigheidsbeginsel.

32. Ten slotte dient nog te worden gewezen op de volgende opmerking van verweerder:

‘Het feit dat verzoekende partij reeds geruime tijd in discussie zit met het havenbedrijf Gent GAB (...) bevestigt en onderstreept alleen maar dat de diensten en systemen van het Havenbedrijf Gent onontbeerlijk zijn voor het bedrijf van verzoekende partij’ (...).

Ook deze bewering snijdt geen hout. Vanzelfsprekend kan uit het aanslepende conflict rond de betaling van havengelden tussen verzoekster en het Havenbedrijf Gent niet worden afgeleid dat verzoekster het Havenbedrijf nodig heeft, wel sterk integendeel.

Het laatste wat verzoekster nodig heeft is immers een overheidsonderneming die haar voortdurend op de huid zit en op slinkse, onwettige wijze haar bedrijfsvoering financieel tracht te belasten, door zelfs onwettig te interveniëren in formele besluitvormingstrajecten waarin zij wettelijk niets te zoeken heeft.

Verzoekster wenst te benadrukken dat zij in de discussie betreffende de heffing van havengelden geenszins het initiatief heeft genomen, zoals blijkt uit de briefwisseling daaromtrent (...). Derhalve kan de discussie onmogelijk als een aanwijzing worden gezien voor enige nood aan ‘de diensten en systemen van het Havenbedrijf Gent’ in hoofde van verzoekster. Veeleer brengt zij de ware en enige reden voor het Havenbedrijf om de opname van verzoeksters site in het havengebied te vragen aan het licht, namelijk de intentie havengelden te heffen lastens verzoeksters trafieken. Dit zal bij de behandeling van het volgende middel worden verduidelijkt. De aldaar aangehaalde elementen dienen hier als herhaald te worden beschouwd”.

15. De tussenkomende partij beantwoordt dit middel als volgt:

“42. Het derde middel betreft de formele procedure tot totstandkoming van het GRUP.

43. Na de vooroverlegfase stelt de Vlaamse regering het ontwerp van GRUP voorlopig vast en onderwerpt het nadien aan een openbaar onderzoek in navolging van de regelgeving terzake. De deelnemers aan het openbaar onderzoek kunnen alle opmerkingen, bezwaren en suggesties formuleren die hen nuttig schijnen, voor zover deze bezwaren van technische aard zijn. In deze fase heeft verzoekster tot vernietiging aldus zijn bezwaren kunnen laten gelden. Van enige schending van de beginselen van behoorlijk bestuur is aldus geen sprake.

44. Binnen dezelfde tijdspanne als het openbaar onderzoek, doch onafhankelijk ervan, moet een aantal administraties een advies uitbrengen aan de Vlacoro. Het advies van de Vlacoro en de desbetreffende instanties is in casu niet bindend.

(...)

45. Allereerst dient hierbij opgemerkt te worden dat de afwijkende adviesverlening louter de opname van het bedrijfsterrein betreft en niet het water en de aanmeerplaatsen ter hoogte van VFT Belgium.

46. Met het nemen van de bestreden beslissing heeft de Vlaamse regering een dubbele doelstelling gerealiseerd: enerzijds uitvoering geven aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, door de begrenzing van de zeehaven verordenend vast te leggen, anderzijds een gecoördineerd gebiedsgericht beheer en zeehavenbeleid door de verschillende partners en in het bijzonder door het gemeentelijk autonoom Havenbedrijf zoals beschreven in het Havendecreet te bevorderen, binnen een duidelijke afbakening.

47. De opname is o.m. gegrond op volgende redenen:

‘Het zeehavengebied neemt om organisatorisch en beheersmatige redenen (cf havendecreet) de zeehavenondersteunende regionale bedrijventerreinen op die aansluiten bij de gebieden voor zeehaven- en watergebonden bedrijven. (...). Dit principe impliceert dat alle aansluitende zeehavenondersteunende regionale bedrijventerreinen met (o.m.) gewestplanbestemming ‘industriegebied’ binnen de afbakeningslijn worden opgenomen. In concreto (wordt) het industriegebied van VFT-Rutgers (Zelzate) in het zeehavengebied opgenomen (...).’

De afbakeningslijn ter hoogte van VFT Belgium wordt verder als volgt gemotiveerd:

‘Het kanaal Gent-Terneuzen met als gewestplanbestemming ‘bestaande waterweg’, tussen de A11/N49 en de Nederlandse grens behoort tot het zeehavengebied. De afbakeningslijn wordt gevormd door de kaaimuren, het talud en de bedieningsgebouwen voor de brug van Zelzate. Ook de aanlegsteigers worden omwille van hun watergebondenheid in het zeehavengebied opgenomen. Omwille van de watergebondenheid wordt de bedrijvenszone van VFT-Rutgers te Zelzate binnen het zeehavengebied opgenomen. De dichtbevolkte woonzones van Zelzate maken logischerwijs geen deel uit van het zeehavengebied’ (...).

48. Het niet volgen van het advies van de Vlacoro (en de gemeente Zelzate) is dan ook afdoende verantwoord in het licht van de materiële motiveringsplicht en rekening houdende met het Havendecreet.

49. In de mate dat het middel kritiek uitoefent op de motieven waarom de terreinen van verzoeker werden opgenomen in het havengebied, is dit overigens een herhaling van het tweede middel (randnummer 34 e.v.) waarin reeds voldoende aangetoond is dat de site van verzoeker een onmiskenbare functionele en/of ruimtelijke samenhang vertoont met de rest van het havengebied. Ook daarom heeft verwerende partij besloten om de site van verzoekende partij op te nemen in het havengebied in afwijking van het advies van Vlacoro (en de gemeente Zelzate).

50. Besluit: Het derde middel is ongegrond”.

16. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat er wel degelijk een ruimtelijke, economische en functionele samenhang is.

Zij verwoordt het als volgt:

“Zoals reeds benadrukt ligt het bedrijf ruimtelijk aan het Kanaal Gent-Terneuzen en ontvangt het bedrijf ook zeeschepen die niet anders dan via dit kanaal kuimen komen of wegvaren.

Het Kanaal Gent-Terneuzen vormt de bindende factor.

Het feit dat het bedrijf van verzoekende partij noordelijk gelegen is doet hieraan geen enkele afbreuk. Het Scheepsverkeer komt trouwens uit het noorden en doet- bij wijze van spreken - eerst verzoekende partij aan.

Het argument dat de woonkern van de Gemeente Zelzate tussen de haven van Gent en het bedrijfsterrein van verzoekende partij ligt is niet relevant. Dit neemt immers niet weg dat het bedrijf van verzoekende partij langs het Zeekanaal ligt en dat zeeschepen kunnen aannemen (lees : aanmeren) aan de kade. Dit geldt trouwens evenzeer voor de woonkern Rieme. Nochtans behoren ook de bedrijfsterreinen in Rieme tot het Zeehavengebied.

Verzoekende partij doet ook beroep op de havendiensten, maakt gebruik van de systemen van het havenbedrijf, maar wenst blijkbaar niet de 'nadelen' ervan. Verzoekende partij wenst enkel 'de lusten', maar niet de 'lasten'.

De motivering om de eigendom van verzoekende partij in het Zeehavengebied op te nemen gaat dan ook verder dan de loutere watergebondenheid.

'Dat het plan hierop niet werd aangepast aangezien het bedrijf gesitueerd is langsheen het kanaal en omwille van het gebruik van het kanaal voor aan- en afvoer van producten, bovendien werkt de afbakening van de zeehaven ook door in andere wetgeving (bijvoorbeeld het havendecreet) en ook vanuit deze doorwerking kunnen argumenten worden gevonden om het bedrijf op te nemen in het havengebied'; (bestreden besluit).

Dus niet alleen de aan- en afvoer van producten via het Zeekanaal en derhalve de ligging langs het Zeekanaal maar ook het gebruikmaken van de diensten van het havenbedrijf en de voordelen van een haven verklaart de noodzaak om het terrein van verzoekende partij op te nemen in het afbakeningsgebied.

Het Zeehavengebied neemt om organisatorisch en beheersmatige redenen (cfr. Havendecreet) de Zeehaven ondersteunende regionale bedrijventerreinen op die aansluiten bij de gebieden voor zeehaven- en watergebonden bedrijven. Deze opname in het Zeehavengebied is afleesbaar in de aard van de bedrijven die er zich vestigen en die optimaal gebruik maken van de ligging en het image van deze plekken (...).

De afbakeningslijn wordt gevormd door de kaaimuren, het talud en de bedieningsgebouwen voor de brug van Zelzate. Ook de aanlegsteigers worden omwille van hun watergebondenheid in het Zeehavengebied opgenomen. Omwille van de watergebondenheid wordt de bedrijvenzone van VFT-Rutgers te Zelzate binnen het Zeehavengebied opgenomen.

Het niet volgen van het advies van de VLACORO en de gemeente ZELZATE is dan ook afdoende verantwoord door alle stukken en documenten die deel uitmaken van het definitief vastgestelde GRUP".

17. In de laatste memorie stelt de tussenkomende partij dat de redenen waarom de bezwaren van de verzoekende partij en de adviezen van VLACORO en de gemeente Zelzate niet werden bijgetreden "kort, maar duidelijk gemotiveerd en verantwoord (zijn) in het bestreden besluit: het bedrijf ligt langsheen het kanaal en gebruikt het kanaal voor aan- en afvoer van producten; bovendien is er de doorwerking naar andere wetgeving (zoals het havendecreet) zodat de opname van de bedrijfsruimte van verzoekster in het havengebied verantwoord is".

Beoordeling

18. De verzoekende partij diende een uitvoering bezwaarschrift in. Samengevat kan gesteld worden dat zij in dit bezwaarschrift benadrukt dat door de opname van haar site binnen de afbakening, het Havendecreet geschonden wordt, evenals het DRO en de beginselen van behoorlijk bestuur en het gelijkheidsbeginsel.

Zo wordt, wat betreft de aangevoerde schending van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens (hierna: “het Havendecreet”), in het bezwaarschrift verwezen naar artikel 2,4/ en 6/ van dit decreet dat het “havengebied” en het “havengebied Gent” als volgt definieert:

“Art. 2,4/ havengebied: elke zeehaven en aanhorigheden in het Vlaamse Gewest die een ruimtelijk, economisch of functioneel geheel vormt;

...
6/ havengebied van Gent: de havens en aanhorigheden gelegen aan of in de nabijheid van het Zeekanaal Gent”.

De verzoekende partij ontkent in het bezwaarschrift uitdrukkelijk dat haar eigendom onder deze definities valt. Zo betwist zij dat de VFT-site te beschouwen zou zijn als een “haven” of als een “aanhorigheid van een haven” in de zin van artikel 2, 6/. Zij betwist eveneens op uitvoerige wijze dat er een ruimtelijke, economische of functionele samenhang zou bestaan tussen haar site en het havengebied, zoals voorgeschreven in artikel 2, 4/ van het havendecreet.

Zij benadrukt vervolgens ook uitvoerig dat de opname van de site van VFT Belgium in het havengebied indruist tegen de onderliggende principes van dit plan en derhalve in strijd is met de afbakeningsprincipes zoals opgenomen in de toelichtingsnota, waarbij zij ondermeer benadrukt dat zij op geen enkele wijze te beschouwen is als een “zeehavenondersteunend regionaal bedrijventerrein”, dat er ook geen sprake is van een “aansluiten bij de gebieden voor zeehaven- en watergebonden bedrijven”, dat zij evenmin te beschouwen is als een “droog terrein” nu zij direct aan het kanaal Gent-Terneuzen ligt, en dat zij ook niet gericht is op een of meerdere bedrijven in het zeehavengebied zelf. De verzoekende partij bekritiseert ook andere criteria om te besluiten dat de opname van het bedrijf binnen de afbakening in strijd is met de principes zelf die gevolgd zijn bij de afbakening.

Vervolgens leest men ook nog het volgende in dit bezwaar :

“Op p. 25 van de Toelichtingsnota staat dan weer te lezen dat de loutere ‘watergebondenheid’ van de ‘bedrijvenzone’ van VFT Belgium als voldoende reden beschouwd wordt om de site in het havengebied op te nemen. Dit is vooreerst strijdig met de hierboven aangehaalde redenen als zou de VFT site een met een haven verbonden droog terrein zijn. Verder is de watergebondenheid

helemaal geen voldoende reden om een site in een havengebied op te nemen : het havendecreet stelt precieze bijkomende voorwaarden ivm de samenhang met het havengebied (...). Voorts maakt de VFT site helemaal geen 'bedrijfszone' uit maar is het een individueel bedrijfsterrein toebehorend aan één enkele onderneming. Tenslotte vraagt men zich tevergeefs af waarom - indien de 'watergebondenheid' het criterium is - de terreinen van de firma's Caron en de Nul dan niet tot het havengebied worden toegerekend. Op dit vlak bevat het plan een volledig ongerechtvaardigde discriminatie op de koop toe".

19. VLACORO beantwoordt dit bezwaar als volgt :

"VLACORO is van mening dat vanuit ruimtelijk oogpunt de terreinen van VFT best uit de afbakening van het zeehavengebied worden gehaald en dat de afbakening hier beperkt wordt tot het kanaal zelf. Het terrein van VFT is immers zeer perifeer gelegen ten opzichte van de haven van Gent, met daartussen de woonkern Zelzate. De bedrijfsactiviteiten van VFT hebben ook geen duidelijke functionele band met de haven van Gent. Tot slot is de motivatie in de toelichtingsnota om VFT op te nemen in het havengebied volgens VLACORO te beperkt. Het loutere feit dat het om een watergebonden terrein gaat, is voor Vlacoro geen voldoende motivatie om de terreinen ook op te nemen binnen het havengebied. Indien dit het enige criterium zou zijn om een terrein al dan niet op te nemen binnen de afbakeningslijn, is het inderdaad de vraag waarom andere watergebonden bedrijventerreinen te Zelzate niet worden opgenomen.

Verder wenst Vlacoro op te merken dat zij enkel gehouden is tot het beantwoorden van opmerkingen die verband houden met de doeleinden die het DRO op het oog heeft. De commissie meent dat met het bovenstaande gedaan te hebben. Zij spreekt zich dan ook niet uit over de argumentatie die de bezwaarindiener aanvoert inzake de schending van het Havendecreet en van de beginselen van behoorlijk bestuur.

Wat tenslotte het advies en de aanwezigheid van het Havenbedrijf op de plenaire vergadering betreft, meent de commissie dat de regelmatigheid van het voorliggend ontwerp daar niet door aangetast wordt".

20. Het advies van de gemeenteraad van Zelzate van 28 oktober 2004 luidt, wat betreft de opname van het perceel van de verzoekende partij als volgt :

"Het kanaal Gent-Terneuzen met als gewestplanbestemming 'bestaande zeehavengebied', tussen de A11/N49 en de Nederlandse grens behoort tot het zeehavengebied. De afbakeningslijn wordt gevormd door de kaaimuren, het talud en de bedieningsgebouwen voor de brug van Zelzate. Ook de aanlegsteigers worden omwille van hun watergebondenheid in het zeehavengebied opgenomen. Opvallend is dat ook het bedrijventerrein van VFT Rütgers te Zelzate binnen het zeehavengebied wordt opgenomen alhoewel dit nergens werd gemotiveerd, ook niet tegenover het gemeentebestuur in de diverse voorbereidende vergaderingen; de betrokken terreinen zijn, in tegenstelling tot vele andere in concessie gegeven gronden in de haven van Gent, volledig eigendom van VFT Rütgers; nu hier een hinderend statuut aan geven, komt neer op een soort onteigening; de in de toelichtingsnota onder punt 4.3.1 (bijlage III) opgegeven principes voor het bepalen van de afbakeningslijn gaat niet op voor het terrein van VFT-Rütgers; de in punt 4.3.3. (bijlage III) gegeven reden voor opname in het zeehavengebied past niet binnen de onder punt 4.3.1. vermelde principes".

De gemeenteraad besluit :

“Een gunstig advies met betrekking tot de afbakeningslijn zoals vastgesteld in het verordenend grafisch plan met uitzondering van :

- de afbakeningslijn ter hoogte van het bedrijf VFT-Rütgers waar de afbakeningslijn de kaaimuur dient te volgen; de opname van het bedrijventerrein van VFT Rütgers binnen de afbakeningslijn dient te worden geschrapt”.

Dit ongunstig advies van de gemeente Zelzate met betrekking tot het perceel van de verzoekende partij, wordt in het advies van VLACORO als volgt besproken :

“VLACORO is van mening dat vanuit ruimtelijk oogpunt de terreinen van VFT best uit de afbakening van het zeehavengebied worden gehaald en dat de afbakening hier beperkt wordt tot het kanaal zelf. Het terrein van VFT is immers zeer perifeer gelegen ten opzichte van de haven van Gent, met daartussen de woonkern Zelzate. De bedrijfsactiviteiten van VFT hebben ook geen duidelijke functionele band met de haven Gent. Tot slot is de motivatie in de toelichtingsnota om VFT op te nemen in het havengebied volgens VLACORO te beperkt. Het loutere feit dat het om een watergebonden terrein gaat is voor VLACORO geen voldoende motivatie om de terreinen ook op te nemen binnen het havengebied. Indien dit het enige criterium zou zijn om een terrein al dan niet op te nemen binnen de afbakeningslijn, is het inderdaad de vraag waarom andere watergebonden bedrijventerreinen te Zelzate niet worden opgenomen”.

21. In het besluit van VLACORO leest men :

“B. 4 Besluit

Vlacoro verleent gunstig advies over het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening zeehavengebied Gent - inrichting R4-oost en R4-West’.

Mits opmerkingen en voorwaarden voor wat betreft :
de afbakeningslijn
mits...

- de terreinen van VFT best uit de afbakening van het zeehavengebied worden gelaten en de afbakening beperkt wordt tot het kanaal zelf; ...”.

22. De verwerende partij is aan het hiervoor weergegeven bezwaar en de ongunstige adviezen dienaangaande voorbijgegaan op grond van de volgende overweging :

“Overwegende dat Vlacoro adviseert de terreinen van het bedrijf VFT Rutgers niet op te nemen binnen het af te bakenen zeehavengebied, dat het plan hierop niet werd aangepast aangezien het bedrijf gesitueerd is langsheen het kanaal en omwille van het gebruik van het kanaal voor aan- en afvoer van producten, bovendien werkt de afbakening van de zeehaven ook door in andere wetgeving (bijvoorbeeld het havendecreet) en ook vanuit deze doorwerking

kunnen argumenten worden gevonden om het bedrijf op te nemen in het havengebied”.

23. De toelichtingsnota bij het bestreden besluit stelt aangaande de verantwoording van de afbakening voor wat betreft het bedrijventerrein van de verzoekende partij:

“4.3.1. Principes voor het bepalen van de afbakeningslijn

Belangrijke delen van Gent, Evergem en Zelzate behoren tot het zeehavengebied. De resterende delen van deze gemeente maken deel uit van het grootstedelijk gebied of behoren tot het buitengebied.

Op basis van het eindrapport ‘voorstel van afbakening zeehavengebied Gent (2001)’, het gedetailleerd terreinonderzoek, het bilateraal overleg met de betrokken gemeenten en de plenaire vergadering over het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan, is de afbakeningslijn uitgewerkt. De volgende principes worden voor het bepalen van de afbakeningslijn gehanteerd:

(...)

2. Het zeehavengebied neemt om organisatorisch(e) en beheersmatige redenen (cf havendecreet) de zeehavenondersteunende regionale bedrijventerreinen op die aansluiten bij de gebieden voor zeehaven- en watergebonden bedrijven. Deze opname in het zeehavengebied is afleesbaar in de aard van de bedrijven die er zich vestigen en die optimaal gebruik maken van de ligging en het imago van deze plekken. Voorwaarden voor opname van deze ‘droge’ terreinen in het zeehavengebied zijn dat zij in voldoende mate ondersteunend werken aan de zeehaven doordat minstens de helft van de bedrijven/oppervlakte er voor het merendeel van hun activiteiten gericht zijn op een of meerdere (bedrijven) uit het zeehavengebied zelf of (voor Moervaart-noo(r)d en -zuid) dat zij milieubelastende, ruimtebehoevende en werknernersextensieve bedrijvigheden opvangen die in normale regionale bedrijventerreinen storend zouden werken.

Dit principe impliceert dat alle aansluitende zeehavenondersteunende regionale bedrijventerreinen met gewestplanbestemming ‘industriegebied’, ‘gebied voor regionale bedrijventerreinen met openbaar karakter’, ‘agrarisches gebied met nabestemming reservegebied voor industriële uitbreiding’, ‘woongebied met nabestemming reservegebied voor industriële uitbreiding (industriële + uitbreiding havenactiviteiten)’, ‘parkgebied met nabestemming reservegebied voor industriële uitbreiding (industriële + uitbreiding havenactiviteiten)’, ‘ontginningsgebied’ en ‘stortgebied (niet giftige stoffen)’ ‘gebied voor ambachtelijke bedrijven of gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen’ binnen de afbakeningslijn worden opgenomen.

In concreto worden het industriegebied van VFT-Rutgers (Zelzate), de regionale bedrijventerreinen Rieme-Noord, Moervaart-zuid en Moervaart-noord, het stortgebied ter hoogte van Rhodia Chemie, het ontginningsgebied Callemansputte, het reservegebied voor industriële uitbreiding Moervaart-noord-reserve, het reservegebied voor industriële uitbreiding wijk Lourdeshoek en het bedrijfsterrein ten noorden van Sidmar (OCAS) in het zeehavengebied opgenomen”.

en

“4.3.3 Onderdelen van de afbakeningslijn

Hieronder worden gedetailleerd de verschillende onderdelen van de afbakeningslijn op basis van de principes en de uitwerking tot op perceelsniveau beschreven.

1. Het zeehavengebied in Zelzate: Kaartbladen A04 - B04 - C04

Het kanaal Gent-Terneuzen met als gewestplanbestemming ‘bestaande waterweg’, tussen de All /N49 en de Nederlandse grens behoort tot het zeehavengebied. De afbakeningslijn wordt gevormd door de kaaimuren, het talud en de bedieningsgebouwen voor de brug van Zelzate. Ook de aanlegsteigers worden omwille van hun watergebondenheid in het zeehavengebied opgenomen. Omwille van de watergebondenheid wordt de bedrijvenszone van VFT-Rutgers te Zelzate binnen het zeehavengebied opgenomen. De dichtbevolkte woonzones van Zelzate maken logischerwijs geen deel uit van het zeehavengebied”.

24. Het stedenbouwkundig voorschrift “Afbakening zeehavengebied Gent” zoals van toepassing op het perceel van de verzoekende partij stelt het volgende:

“De gebieden binnen de afbakeningslijn behoren tot het zeehavengebied Gent.

Met uitzondering van de deelgebieden waarvoor in dit plan voorschriften werden vastgesteld blijven de op het ogenblik van de vaststelling van dit plan bestaande bestemmings- en inrichtingsvoorschriften onverminderd van toepassing. De bestaande stedenbouwkundige voorschriften kunnen door stedenbouwkundige voorschriften in nieuwe gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden vervangen. Bij de vaststelling van die plannen en bij overheidsprojecten binnen de afbakeningslijn gelden de relevante bepalingen van de ruimtelijke structuurplannen, conform de decretale bepalingen in verband met de verbindende waarde van deze ruimtelijke structuurplannen”.

Met de verzoekende partij dient te worden vastgesteld dat de Vlaamse regering bij de definitieve vaststelling van het GRUP nog steeds vasthield aan een motivering waarvan intussen door de verzoekende partij en verscheidene adviserende instanties omstandig was betwist dat zij volstaat, zonder de bezwaren van de verzoekende partij, de gemeenteraad en van VLACORO concreet te beantwoorden

De niet onderbouwde vage bewering dat vanuit de “doorwerking” in “andere wetgeving (bijvoorbeeld het havendecreet)” van “de afbakening van de zeehaven” argumenten kunnen worden gevonden om het bedrijf op te nemen in het havengebied, laat niet toe te concluderen dat de verwerende partij de bezwaren en adviezen behoorlijk heeft onderzocht.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan moet, zoals elke administratieve akte of reglement, zijn gesteund op in rechte en in feite aanvaardbare motieven die moeten blijken, zo niet uit de beslissing zelf, dan toch uit het administratief dossier.

25. Het derde middel is gegrond.

VI. Vraag van de verzoekende partij tot onderzoek van het tweede middel

26. Ter terechtzitting vraagt de verzoekende partij een aanvullend onderzoek te doen naar het tweede middel, omdat dit tot een ruimere vernietiging zou leiden.

Artikel 24, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

“In voorkomend geval kan het verslag zich beperken tot het middel van niet-ontvankelijkheid of tot het middel ten gronde dat de oplossing van het geschil mogelijk maakt. In dat geval doet de afdeling bestuursrechtspraak bij wege van arrest uitspraak over de conclusies van het verslag”.

Het auditorsverslag is met toepassing van deze bepaling, wat de gegrondheid van het beroep betreft, beperkt tot het onderzoek van het derde middel.

In tegenstelling tot hetgeen zij ter zitting stelt, heeft de verzoekende partij in haar laatste memorie de toepassing van deze wetsbepaling op de voorliggende zaak niet betwist.

Gelet op het schriftelijk karakter van de rechtspleging moest de desbetreffende vraag expliciet worden gesteld en concreet gemotiveerd in de laatste memorie, opdat de andere partijen en het bevoegde lid van het auditoraat een standpunt kunnen innemen over de vraag of het verzoek van de verzoekende partij kan worden ingepast in het bepaalde in de voormelde wetsbepaling.

Het verzoek is bijgevolg niet ontvankelijk.

VII. Omvang van de vernietiging

Standpunt van de partijen

27. De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij bij de nietigverklaring van het volledige GRUP.

Zij licht deze exceptie als volgt toe:

“2. De bezwaren van verzoekende partij en de in het verzoekschrift tot nietigverklaring ingeroepen middelen (...) betreffen uitsluitend de opname van de eigendom van verzoekende partij in de afbakening Zeehavengebied Gent. Andere aspecten of delen van het GRUP ‘Afbakening Zeehavengebied Gent - inrichting R4-Oost en R4-West’ noch deelgebieden worden door verzoekende partij aangevochten.

(...)

Aangezien evenwel het enkel gaat om een duidelijk afgebakende eigendom van verzoekende partij zou de eventuele gegrondheid van het verzoek tot nietigverklaring niet tot het gevolg hebben de algemene economie van het plan aan te tasten.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bepaalt dat de Vlaamse Zeehavens afgebakend moeten worden door het VLAAMSE GEWEST in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Binnen het afgebakende Zeehavengebied worden 10 deelgebieden vastgelegd. Dit GRUP heeft als doelstelling het mogelijk te maken de ruimtelijke keuzes uit het strategisch plan te realiseren door de afbakeningslijn tot op perceelsniveau vast te leggen en door dringende bestemmingsinrichtings- en ruimtelijke beheersaspecten voor specifieke deelgebieden te regelen.

De uitsluiting van de eigendom van verzoekende partij uit de afbakeningslijn betekent niet dat de 10 vermelde deelgebieden niet meer zinvol op zich zouden kunnen blijven bestaan.

Een eventuele gedeeltelijke vernietiging zal dan ook de algemene economie van het bestreden GRUP niet aantasten.

Verzoekende partij heeft dan ook geen belang om de nietigverklaring van het volledige GRUP te vorderen.

In ieder geval dient, zoals ook verzoekende partij lijkt aan te geven, het voorwerp van het annulatieberoep te worden beperkt tot de opname van haar eigendom in de afbakeningslijn zeehavengebied Gent”.

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

“4. Vooreerst is het evident dat verzoekster belang heeft bij de vernietiging van het bestreden besluit. Het door dit besluit vastgestelde GRUP regelt immers de opname van verzoeksters gronden en nijverheidsinstallaties, welke alle haar eigendom zijn, in het havengebied van de Gentse zeehaven.

De opname van de site van verzoekster in het havengebied heeft voor verzoekster onmiddellijke implicaties, niet alleen wat betreft het stedenbouwkundig statuut van haar site en eigendommen (...) maar ook wat betreft de bevoegdheden van het Havenbedrijf Gent. Ingevolge het infra onder nr. 6 nader toegelichte artikel 3, § 1 van het Havendecreet van 2 maart 1999 (...) geeft de afbakening van het Gentse zeehavengebied door het GRUP meteen de uitgestrektheid aan van het gebied waarbinnen het Havenbedrijf Gent zijn zogenaamde havenbestuurlijke bevoegdheden kan uitoefenen. De havenbestuurlijke bevoegdheden zijn de typische publiekrechtelijke bevoegdheden waarover een havenbestuur beschikt om zijn opdracht te kunnen uitoefenen, te weten het beheren en exploiteren van de haven. De vier havenbestuurlijke bevoegdheden zijn:

- het beheer van het openbaar en het privaat havendomein;
- de uitoefening van de bijzondere administratieve havenpolitie;
- de vaststelling en de inning van havengelden;
- de verstrekking van bijzondere havengebonden diensten (art. 2, 2/ Havendecreet).

Nu de site van verzoekster door het bestreden besluit werd opgenomen in het havengebied, heeft dit onder meer tot gevolg dat het Havenbedrijf Gent op het terrein van verzoekster een voorkooprecht verkrijgt (art. 11 Havendecreet), via zijn havenkapiteinsdienst politievoorschriften of -maatregelen zal opleggen aan verzoekster (art. 14 Havendecreet), en dat het havengelden zal trachten op te leggen aan de schepen die aan de kade van verzoekster aanmeren (art. 15

Havendecreet). Uit de retroacten (zie infra, nrs. 34 en 35) blijkt dat het Havenbedrijf er precies met dit laatste oogmerk naar heeft gestreefd om de site van verzoekster in het havengebied te laten opnemen. Eind 2005 heeft het Havenbedrijf onder uitdrukkelijke verwijzing naar het bestreden besluit aan verzoekster medegedeeld tot heffing van havengelden te zullen overgaan (...). Uiteraard volstaat dit op zich al om het belang van verzoekster bij de vernietiging van dat besluit aan te tonen.

Gezien de rechtstreekse en specifieke betrokkenheid van haar site bij het bestreden besluit, de fundamentele wijziging van het statuut van haar site die het bestreden besluit tot gevolg heeft, de plotselinge onderwerping aan het gezag van het Havenbedrijf Gent en inz. gezien de ernstige financiële last op de activiteiten van verzoekster die de door het Havenbedrijf onder verwijzing naar het bestreden besluit nagestreefde heffing van havengelden meebrengt, beschikt verzoekster over het vereiste belang om de nietigverklaring van het besluit te vorderen.

5. Mocht Uw Raad van oordeel zijn dat het bestreden besluit gedeeltelijk zou kunnen worden vernietigd in de mate dat het onmiddellijk op verzoekster betrekking heeft en dat verzoekster alleen belang heeft om de onmiddellijk op haar betrekking hebbende onderdelen van het bestreden besluit aan te vechten, dient de vordering van verzoekster te worden gelezen als daartoe beperkt.

Ondergeschikt aan de vordering tot vernietiging van het gehele GRUP, kan de vordering van verzoekster derhalve worden gelezen als beperkt tot de vernietiging van het GRUP in zoverre het terreinen omvat op het grondgebied van Zelzate, i.h.b. het fabrieksterrein van verzoekster, haar private kade, de ligplaatsen langs die kade én de wateroppervlakten van het Kanaal GentTerneuzen op het grondgebied van Zelzate, waarvan de schepen die verzoeksters site aanlopen gebruik maken.

Gelet op de intentie van het Havenbedrijf Gent om t.a.v. het gebruik van verzoeksters site en de schepen die verzoeksters site aanlopen uitdrukkelijk op basis van het bestreden besluit bepaalde besluiten te treffen (waaronder de inning van havengelden), beschikt verzoekster ongetwijfeld over het vereiste belang om het GRUP in die mate aan te vechten.

Nog meer ondergeschikt, en voor het geval dat de Raad van State, per impossibile, van mening zou zijn dat verzoekster slechts hiervoor voldoende belang heeft, kan de vordering van verzoekster worden gelezen als beperkt tot de vernietiging van het GRUP in zoverre dit het fabrieksterrein van verzoekster, haar private kade en de ligplaatsen langs die kade omvat. Alleszins dient ook de opname van de ligplaatsen langs de kademuur op het Zeekanaal te worden vernietigd, onder meer om de reden dat het precies in dat verband is dat wordt beoogd over te gaan tot de onwettige heffing van havengelden.

Vanzelfsprekend tast dit alles evenwel niet het belang van verzoekster aan om de vernietiging van het gehele besluit te vorderen indien Uw Raad van oordeel zou zijn dat het bestreden besluit niet gedeeltelijk kan worden vernietigd”.

29. De tussenkomende partij doet in haar memorie van tussenkomst aangaande het belang van de verzoekende partij het volgende gelden:

“(…) de vraag of een GRUP gedeeltelijk kan/moet vernietigd worden of niet, (is) afhankelijk van de vraag of het onttrekken van bepaalde percelen en/of gebiedsdelen van dit GRUP, de algemene economie van het GRUP zou aantasten.

(…) in casu (is) vast te stellen dat middels het bestreden GRUP 10 verschillende deelgebieden geografisch worden afgebakend. Het uitsluiten van

één perceel binnen een welbepaald deelgebied van het GRUP, heeft echter geen enkele implicatie op de andere percelen binnen dit deelgebied, en a fortiori niet op de andere deelgebieden. Of, anders gezegd: de enkele vernietiging van het GRUP daar waar het de bedrijfsterreinen van verzoekende partij betreft, zal de algemene economie van het GRUP op geen enkele wijze aantasten.

9. Rest de vraag tot waar een eventuele gedeeltelijke vernietiging zich kan uitstrekken.

Verzoekende partij houdt ‘ondergeschikt’ voor (...) dat zij belang heeft om het GRUP aan te vechten in zoverre het betrekking heeft op (1) haar fabrieksterrein, (2) ‘haar’ kade, (3) de ligplaatsen langs die kade en (4) de wateroppervlakten van het Kanaal Gent-Terneuzen op het grondgebied van Zelzate, waarvan de schepen die haar site aanlopen, gebruik maken.

10. Er kan niet ernstig worden betwist dat de Vlaamse regering ertoe gehouden was om bij de nadere afbakening van het havengebied het wateroppervlak van het Kanaal Gent Terneuzen (dat door de schepen van verzoekende partij gebruikt wordt), en de ligplaatsen langsheen dit Kanaal op te nemen in het havengebied Gent. Het Havendecreet bepaalt zelf reeds dat deze wateroppervlakken deel uitmaken van het Gents havengebied (cf. art. 2, 6/ Havendecreet dat uitdrukkelijk verwijst naar de havens en aanhorigheden langsheen dit Zeekanaal) (kaaïen VFT Belgium nummers 5870-5975) (...). Bovendien maakt dit kanaal (met inbegrip van de ligplaatsen en kades erlangs) evident een essentieel onderdeel uit van de haven (minstens als aanhorigheid ervan). Ieder zeeschip dat ter hoogte van VFT wil aanmeren, maakt evidentelijk gebruik van het kanaal dat behoort tot het Gents havengebied.

Dat de Vlaamse regering ter zake over geen enkele discretionaire bevoegdheid beschikt, wordt ook nog bevestigd door het feit dat ook vóór de goedkeuring van het bestreden besluit van 15 juli 2005 het zeekanaal Gent-Terneuzen (met de ligplaatsen hierin) reeds als havengebied was aangemerkt. De bindende factor van de Gentse haven is immers precies dit kanaal Gent-Terneuzen.

Verzoekende partij heeft dan ook in geen geval belang om de vernietiging te vragen van het GRUP in zoverre dit de wateroppervlak(k)en van en de ligplaatsen langs de kade in het kanaal Gent-Terneuzen op het grondgebied van de gemeente Zelzate omvat. Ook zonder de bestreden beslissing blijven deze oppervlakken - ingevolge het Havendecreet - immers deel uitmaken van het Gentse havengebied.

Verder heeft verzoekster evident geen belang bij het aanvechten van die delen van het GRUP die geen betrekking hebben op zijn bedrijventerrein”.

30. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat niet de gehele bedrijfssite haar in volle eigendom toebehoort. Meer bepaald heeft zij een exclusief gebruiksrecht op de kade en de ligplaatsen in het Zeekanaal Gent-Terneuzen “krachtens vergunningen van en overeenkomsten met het Vlaams Gewest, maar geen eigendomsrecht”.

Tot slot benadrukt zij dat zij “tevens over het vereiste belang beschikt om de opname in het havengebied van de gehele wateroppervlakte van het Kanaal Gent-Terneuzen op het grondgebied van de gemeente Zelzate aan te vechten” omdat “de schepen die verzoeksters site aanlopen, (...) immers gebruik (maken) van deze vaarwateren” en “ verzoeksters rechtspositie en die van de

schepen die haar site aandoen derhalve worden geraakt door de opname van deze wateren in het havengebied”.

31. In weerlegging van de laatste memorie van de verzoekende partij merkt de tussenkomende partij nog het volgende op in haar laatste memorie:

“Zoals reeds aangegeven in de memorie tot tussenkomst kan niet ernstig worden betwist dat de Vlaamse regering ertoe gehouden was om bij de nadere afbakening van het havengebied het wateroppervlak van het Kanaal Gent-Terneuzen (dat door de schepen van verzoekster gebruikt wordt), en de ligplaatsen langsheen dit Kanaal op te nemen in het havengebied Gent. Het Havendecreet bepaalt zelf reeds dat deze wateroppervlakken deel uitmaken van het Gents havengebied (cf. art. 2, 6/ Havendecreet dat uitdrukkelijk verwijst naar de havens en aanhorigheden langsheen dit Zeekanaal) (kaaïen VFT Belgium nummers 5870-5975) (...). Bovendien maakt dit kanaal, met inbegrip van de ligplaatsen en kades erlangs, evident een essentieel onderdeel uit van de haven (minstens als aanhorigheid ervan). Ieder zeeschip dat ter hoogte van VFT wil aanmeren, maakt evident gebruik van het kanaal dat behoort tot het Gents havengebied. Artikel 2, 11/ van het Havendecreet definieert de uitrustingsinfrastructuur (dat deel uitmaakt van de haveninfrastructuur in zijn geheel, zie artikel 2, 9/ van het Havendecreet) daarenboven als de ‘aanmeerinfrastructuur voor zee- en binnenschepen met het oog op de overslag van goederen of het vervoer van personen, zoals kaaimuren, steigers, landingsbruggen, roll-on/roll-off-hellingen, evenals de lichte infrastructuur, zoals kaaiverhardingen, spoorwegen van lokaal belang, leidingstroken van lokaal belang, interne ontsluitingswegen binnen het havengebied, telkens met hun aanhorigheden’. De uitrustingsinfrastructuur op het openbaar en het privaat domein wordt overeenkomstig artikel 9 §1 van het Havendecreet beheerd door het Havenbedrijf.

Verzoekende partij heeft dan ook in geen geval belang om de vernietiging te vragen van het GRUP in zoverre dit de wateroppervlak(k)en van en de ligplaatsen langs de kade in het kanaal Gent-Terneuzen op het grondgebied van de gemeente Zelzate omvat. Ook zonder de bestreden beslissing blijven deze oppervlakken - ingevolge het Havendecreet - immers deel uitmaken van het Gentse havengebied. Bij een nieuwe vaststelling van het GRUP op dit punt, zal - uit kracht van het Havendecreet - de Vlaamse regering bovendien opnieuw verplicht zijn die wateroppervlak(k)en en de ligplaatsen binnen het Havengebied op te nemen.

In de mate dat de auditeur stelt dat een gedeeltelijke vernietiging niet slechts een onderdeel van de eigendom van verzoeker kan beslaan, kan dit dan ook geen betrekking hebben op deze wateroppervlak(k)en en de ligplaatsen langs de kade in het kanaal Gent-Terneuzen. Dat verzoekster een exclusief gebruiksrecht heeft op de kade en de ligplaatsen doet hieraan geen afbreuk. Het kan immers niet worden geloofd dat het kanaal, de ligplaatsen en de aanmeerinfrastructuur hoe dan ook tot het havengebied behoren. Zoals het de Raad van State niet toekomt om in de plaats van de overheid het zeehavengebied in het GRUP af te bakenen (...), komt het uw Raad evenmin toe om afbreuk te doen aan de omschrijving van het havengebied in het Havendecreet.

13. Verzoekster heeft aldus hoogstens belang bij een gedeeltelijke nietigverklaring van het GRUP, namelijk enkel in zoverre het GRUP de eigendom van verzoekende partij opneemt in de planperimeter, zijnde het fabrieksterrein met uitsluiting van de wateroppervlakken van het zeekanaal en de ligplaatsen in dit zeekanaal”.

Beoordeling

32. Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening zeehavengebied Gent - inrichting R4-oost en R4-west’ vormt weliswaar een geheel, maar een gedeeltelijke vernietiging is mogelijk indien die vernietiging betrekking heeft op een vanuit planologisch oogpunt isoleerbaar gebied en de partiële vernietiging niet tot gevolg heeft de algemene economie van het plan aan te tasten. Te dezen, gelet op de opdeling van het betrokken gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan in deelprojecten naast de vastlegging van de grenslijn, en op het duidelijk afgebakend stedenbouwkundig belang van de verzoekende partij gerelateerd aan het gegrond bevonden middel, moet worden vastgesteld dat een partiële vernietiging van het bestreden besluit, in zoverre het de bedrijfssite van de verzoekende partij opneemt binnen de afbakening, mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het plan. De uitsluiting van de bedrijfssite van de verzoekende partij uit de afbakeningslijn betekent niet dat de andere deelgebieden van het GRUP niet meer zinvol op zich zouden kunnen blijven bestaan.

Het komt de Raad van State niet toe in de plaats van de overheid het zeehavengebied in een GRUP af te bakenen.

In de toelichtingsnota worden met betrekking tot het deel 4.3.3. “Onderdelen van de afbakeningslijn” “gedetailleerd de verschillende onderdelen van de afbakeningslijn ... tot op perceelsniveau” beschreven. Conform deze beschrijving wordt de vernietiging beperkt tot de opname van de in deze nota bedoelde “bedrijfszone van VFT-Rütgers te Zelzate binnen het zeehavengebied”.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt 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” in zoverre het de opname van de in de toelichtingsnota bedoelde “bedrijfszone van VFT-Rütgers te Zelzate binnen het zeehavengebied” betreft.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

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

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 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,
met bijstand van	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens