

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.211 van 28 juni 2011
in de zaak A. 193.711/X-14.330.**

In zake : 1. Anne-Marie CASIER
 2. Roger CASIER
 3. Irene DOBBELAERE
 4. de b.v.b.a. BOULINE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dries Pattyn
 kantoor houdend te 8200 BRUGGE
 Rijselstraat 274
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves François
kantoor houdend te 8790 WAREGEM
Eertbruggestraat 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de stad OOSTENDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bert Roelandts en Karin De Roo
kantoor houdend te 9000 GENT
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2009, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 15 mei 2009 van de Vlaamse regering
houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan
“afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende”, “met inbegrip van alle bij dit

besluit gevoegde bijlagen en het bijhorend onteigeningsplan”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 juni 2009.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 199.217 van 23 december 2009 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkommende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 21 september 2010. De tussenkommende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De eerste, de tweede en de derde verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tussenkommende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 mei 2011.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dries Pattyn, die verschijnt voor de eerste, de tweede en de derde verzoekende partijen, advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Wannes

Thyssen, die loco advocaten Bert Roelandts en Karin De Roo verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

De kennisgeving van het verslag aan de verzoekende partijen gebeurt op grond van artikel 14quater van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

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. Procedure

3. In het auditoraatsverslag wordt de verwerping van het beroep voorgesteld. De hoofdgriffier heeft bij de kennisgeving van het auditoraatsverslag aan de verzoekende partijen melding gemaakt van artikel 21, zesde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en van artikel 14quater van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De vierde verzoekende partij heeft binnen de termijn van dertig dagen, bepaald in voornoemd artikel 21, zesde lid, geen verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend. Dit wordt door de vierde verzoekende partij niet betwist. Ten haren aanzien dient de afstand van het geding te worden vastgesteld.

Met de “verzoekende partijen” wordt hierna de eerste, de tweede en de derde verzoekende partij bedoeld.

IV. Feiten

4.1. De eerste drie verzoekende partijen wonen aan de Hendrik Baelskaai nrs. 13 en 14 te Oostende.

De betrokken percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 26 januari 1977 vastgestelde gewestplan Oostende-Middenkust gelegen in een gebied voor milieubelastende industrie.

4.2. Naar aanleiding van het planningsproces voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Oostende wordt het gebied “Oosteroever” waarvan ook de eigendommen van de verzoekende partijen deel uitmaken, van strategisch belang geacht voor de ontwikkeling als een volwaardig deel van de stad Oostende, met ruimte voor wonen, toerisme en recreatie, tewerkstelling en verscheidene stedelijke functies. De procedure voor de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgestart, samen met de opmaak van een ruimtelijk veiligheidsrapport en een plan-MER.

Op 18 juli 2008 beslist de Vlaamse regering tot de voorlopige vaststelling van een ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende”.

De eigendommen van de verzoekende partijen worden volgens dit ontwerpplan ondergebracht in een deelgebied 2 “stedelijk ontwikkelingsgebied Oosteroever en site C-Power”, dat luidens artikel 2.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften bestemd is voor wonen, handel, horeca, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimten, socio-culturele voorzieningen en recreatieve voorzieningen. Een deel van het gebied, waaronder ook de eigendommen van de verzoekende partijen, wordt bovendien opgenomen in een bij het ontwerpplan gevoegde onteigeningsplan.

4.3. Tussen 5 september 2008 en 3 november 2008 wordt een openbaar onderzoek gehouden. Er worden 83 bezwaarschriften ingediend,

waaronder een door de verzoekende partijen. Zij stellen daarin onder meer dat het openbaar nut voor de voorgenomen onteigening niet wordt aangetoond, en dat er geen absolute noodzaak voor het verwerven van de eigendommen blijkt.

4.4. Op 27 januari 2009 geeft de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Vlacoro) een gunstig advies over het ontwerpplan. De commissie stelt dat de versnippering van de percelen in een deel van het gebied weliswaar een hinderpaal kan zijn voor de uitvoering van een “noodzakelijk” stadsproject in het gebied, maar vraagt de Vlaamse regering “te motiveren of alternatieven onderzocht werden (andere dan onteigening) om deze versnippering weg te werken”.

4.5. Op 30 april 2009 geeft de afdeling wetgeving van de Raad van State advies over het ontwerpbesluit tot vaststelling van het plan.

4.6. Op 15 mei 2009 stelt de Vlaamse regering het GRUP “afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende” definitief vast. In het besluit wordt onder meer gesteld dat de toelichtende nota bij het GRUP werd aangevuld voor wat betreft het aspect van de motivering van de onteigeningsnoodzaak.

V. Ontvankelijkheid

5.1. Zowel de verwerende als de tussenkomende partij voeren aan dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de volledige nietigverklaring van het GRUP, maar dat hun belang beperkt blijft tot het deelgebied en de zone waartoe hun eigendommen behoren, zijnde deelgebied 2 “Oosteroever en site C-Power” en meer bepaald de daarin afgebakende zone 1.

5.2. Een onderzoek van de opgeworpen exceptie dringt zich slechts op indien het beroep gegrond zou worden bevonden, hetgeen, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6.1. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 1 van het aanvullend protocol van 20 maart 1952 bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: het Eerste Protocol), van artikel 16 van de Grondwet, van de artikelen 13, 19, 38 en 69, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV), van het beginsel van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële en formele motiveringsplicht, de zorgvuldigheidsplicht, het evenredigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel, en machtsoverschrijding.

Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“Aangevochten beslissingen

De bestreden beslissing stelt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende’ (hierna: het GRUP) definitief vast, met inbegrip van het daarin opgenomen stedelijk project Oosteroever en het onteigeningsplan.

De uitvoering van het stedelijk project Oosteroever en de onteigening worden noodzakelijk geacht op grond van de volgende motieven:

- de bestreden beslissing overweegt (...):

Overwegende dat voor een snelle realisatie van twee deelproject(en), met name deelgebied 2 ‘Oosteroever en site C-Power’ en deelgebied 6 ‘kazerne Bootsman – Jonson’, in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een onteigeningsplan werd uitgewerkt voor deze deelproject(en); dat daardoor eigendomsverwerving door een overheidsinstantie mogelijk wordt gemaakt;

(...)

Overwegende dat de overige bezwaren, opmerkingen en adviezen over dit deelplan enkel leiden tot een aanvulling in de toelichtingsnota:

- Vele bezwaarschriften hebben betrekking op het onteigeningsplan dat voor deelgebied 2 werd opgemaakt. Hierbij werd de onteigeningsnoodzaak in vraag gesteld. Ook stelt één bezwaarschrift vast dat slechts een deel van zijn bedrijf is opgenomen in het onteigeningsplan. In overeenstemming met het advies van Vlacoro

is in de toelichtingsnota bijkomende motivatie voor het onteigeningsplan opgenomen en is de grootte van de percelen in de onteigeningstabel toegevoegd.

- (...)

- De toelichtingnota, (...), bij het GRUP overweegt met betrekking tot de gewenste ruimtelijke hypothese (...):

(1) Het stedelijk (woon)weefsel wordt gevormd door 3 componenten: de lob ten oosten van de haven (Bredense, Vuurtorenwijk en Oosteroever), lob ten westen van de haven (Kernstad) en de stedelijke satelliet Raversijde.

- In dit stedelijk weefsel wordt de stedelijke taakstelling inzake bijkomende woongelegenheden opvangen, worden stedelijke functies maximaal verweven, en kunnen nieuwe (hoogdynamische) toeristisch€ recreatieve infrastructuren worden opgenomen.

- Hierbij wordt gestreefd naar een meer evenwichtige ontwikkeling tussen het westelijke deel (Kernstad Oostende) enerzijds en het oostelijke deel (Bredense verstedelijkte ruimte) anderzijds. De kernstad Oostende kent een zeer hoge dichtheid en veel kleine gezinnen. Nieuwe woonontwikkelingen zijn vooral gericht op het realiseren van woningdifferentiatie en kwaliteitsvolle woonmogelijkheden voor gezinnen:

- in de dichtbebouwde wijken wordt verdere verdichting zo veel mogelijk vermeden en geleidelijk gestreefd naar lagere woondichtheden en een kwaliteitsvollere woonomgeving;

- nieuwe woonprojecten zijn vooral van lagere dichtheid;

- aan de Kernstad wordt de mogelijkheid tot beperkte randstedelijke ontwikkelingen open gehouden teneinde te kunnen voorzien in voldoende woonmogelijkheden en recreatieve voorzieningen voor de stedelijke inwoners. Het Krekengebied en de Historische Polders vormen evenwel de uiterste grens. Deze randstedelijke ontwikkelingen moeten een kwalitatieve overgang tussen stedelijk gebied en buitengebied bewerkstelligen.

In de Bredense Verstedelijkte ruimte is de dichtheid minder hoog. Voor deze lob van het stedelijk gebied wordt een profiel als een rustig en harmonieus woon- en verblijfsoord vooropgesteld. Door het inbrengen van woningdifferentiatie en nieuwe woontypologieën wordt gestreefd naar een gezonde verweving van diverse leeftijdsgroepen en inkomensklassen.

- binnen het bebouwd weefsel zijn nog verschillende inbreidingsmogelijkheden die hiertoe benut kunnen worden;

- hierbij wordt globaal gezien gestreefd naar ontwikkelingen in stedelijke dichtheden, vooral op strategische plaatsen;

- ruimtelijke uitbreiding van de perimeter van het bebouwd weefsel wordt uitgesloten.

- Tussen de oostelijke en westelijke lob is het wenselijk te streven naar een betere functionele en ruimtelijke binding, teneinde de barrièrewerking van de haven te milderen. Om de relatie tussen stad en haven te versterken en de haven terug als een onderdeel van de stedelijke identiteit te ervaren wordt voorzien in:

- stedelijke ontwikkelingen op Oosteroever met diverse stedelijke functies (wonen, recreatie, werken, andere stedelijke functies,..). Dit

is trouwens zowat dé belangrijkste nog resterende stedelijke ontwikkelingsmogelijkheid op het grondgebied van Oostende.

- verder onderzoek naar een aangename en vlotte verbinding tussen het westelijk en oostelijk deel van het stedelijk gebied voor fietsers/voetgangers en eventueel openbaar vervoer, die echter het functioneren van de haven niet in gevaar mag brengen.

(...)

- Afdeling 5.2.3 van de toelichtingsnota, (...), bij het GRUP overweegt met betrekking tot de zogenaamde ‘Relevante inhoudelijke elementen vanuit de voorbereidende fase inzake het stedelijk project Oosteroever (...):

Stedelijk project Oosteroever

In de hypothese van de gewenste ruimtelijke structuur voor het regionaalstedelijk gebied Oostende worden verschillende strategische projectgebieden aangeduid, waarin onder andere bijkomende woongelegenheden kunnen worden voorzien. Door het aanduiden van Oosteroever als strategisch projectgebied wordt er getracht:

- de westelijke en oostelijke lob van het stedelijk weefsel functioneel te verbinden;
- het stedelijk gebeuren terug meer in contact te brengen met de haven;
- ruimte te creëren voor bijkomende woningen en voor verschillende bijkomende stedelijke en toeristisch-recreatieve activiteiten, zonder te raken aan de compactheid van het stedelijk gebied.

Het hele gebied Oosteroever (ruimer dan het deelgebied) heeft door zijn ligging unieke potenties (zee, strand, duinen, haven) om uit te groeien tot een hoogwaardig en volwaardig stadsdeel met ruimte voor woon-, toeristisch-recreatieve, tewerkstellings- en stedelijke functies omwille van:

- de directe relatie met de zee die het land penetreert;
- een uniek landschap in een stedelijke woonomgeving;
- de onmiddellijke nabijheid en verweingsmogelijkheden met stedelijke centrumactiviteiten, toeristisch-recreatieve functies en het havengebied;
- de zeer goede ontsluitingsmogelijkheden.

Tegelijkertijd heeft dit gebied echter verschillende functies, verschillende beheerders en leven er verschillende visies op de ontwikkeling ervan. Indien ieder vanuit een eigen logica verder delen ontwikkelt, renderen investeringen slechts ten dele en dreigen bovendien de unieke potenties verloren te gaan.

Alhoewel de mogelijkheden van dit gebied al verschillende keren ontwerpmatig werden onderzocht, was er op het moment van het afbakeningsproces van het regionaalstedelijk gebied Oostende nog geen éénduidig, allesomvattend en vaststaand stedenbouwkundig plan.

Vanuit het afbakeningsproces worden volgende aandachtspunten vooropgesteld:

- uitbouwen tot een volwaardig stadsdeel met een menging van stedelijk wonen, toerisme en recreatie en tewerkstelling in een

ruimtelijk samenhangend geheel. Hierbij dienen bestaande structurele elementen in het geheel geïntegreerd (te) worden.

- verder onderzoek van de mogelijkheid om een fysieke relatie met Westeroever (voor voetgangers, fietsers,...) te creëren, in samenhang met de haven. Het stadscentrum en de stationsomgeving zijn belangrijke aanknopingspunten voor deze verbinding.

- respect voor de landschappelijke en ecologische kwaliteit van duinen/strand/zee. Deze moeten gevrijwaard blijven van bijkomende bebouwing, gemotoriseerd verkeer en overrecreatie, en tegelijkertijd een volwaardig (landschappelijk) onderdeel vormen van dit nieuwe stadsdeel.

Bijkomende voorwaarden en eisen die aan het deelgebied vanuit de visie op het regionaalstedelijk gebied worden gesteld, zijn:

- Programmatorisch wordt vooropgesteld dat op middellange en lange termijn ca. 1.860 woongelegenheden voorzien moeten worden. Alhoewel hier een grote vraag naar tweede verblijven te verwachten is, en ruimtelijk ook aanvaardbaar wordt geacht, mag dit gebied niet verworden tot een louter recreatief verblijfsgebied. Dan zou het gebied immers geen levendig stadsdeel met een menging van verschillende functies zijn. Daarom wordt vooropgesteld dat maximaal 40% van de voorziene woongelegenheden als tweede verblijf kan ingecalculeerd worden.

- Aan de huidige aanwezige bedrijven moet zo snel mogelijk duidelijkheid en rechtszekerheid worden geboden.

- Er kunnen geen bijkomende ontsluitingen op de Koninklijke Baan worden voorzien.

Oosteroever moet met andere woorden uitgebouwd worden tot een volwaardig stadsdeel met een menging van stedelijk wonen (ongeveer 1860 woongelegenheden waarvan maximaal 40% als tweede verblijf), toerisme en recreatie, en tewerkstelling in een ruimtelijk samenhangend geheel. Het deelgebied dat in voorliggend gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgenomen, zal in een deel van de bijkomende woongelegenheden voorzien.

Daarnaast werd in het actieprogramma opgenomen dat de opdracht zou worden gegeven tot het uitwerken van een coherente ruimtelijke ontwikkelingsvisie en -strategie. De stad Oostende is hiervoor in 2004 gestart met een stadsontwerp stedelijk ontwikkelingsgebied Oosteroever. Op basis van dit stadsontwerp wordt de visie uit het eindrapport van de afbakening van het regionaalstedelijk gebied verfijnd in voorliggend deelplan (zie verder ontwikkelingsperspectieven voor het gebied).

- Afdeling 5.2.4 van de toelichtingsnota, (...), bij het GRUP overweegt met betrekking tot het stedelijk project Oosteroever (...):

Ruimtelijke inrichtingsprincipes

Het hele gebied Oosteroever (waarvan het deelgebied een onderdeel uitmaakt) wordt ontwikkeld als een stedelijk ontwikkelingsgebied dat gebruik maakt van de nabijheid van de meest uiteenlopende omgevingen: de stad met haar voorzieningen en vervoersmogelijkheden, de haven en de duinen met hun natuurwaarden. De ontwikkeling van de site als stedelijk

ontwikkelingsgebied kan de barrière van de haven tussen de twee stadslobben verminderen en het wonen terug meer op de haven richten. Binnen de ruime omgeving - inclusief het industriegebied) - wordt ruimte gezocht voor woongelegenheden. De beleidsoptie om tweede verblijven in de kuststrook te concentreren, rechtvaardigt een behoorlijk hoog percentage aan tweede verblijven - 40%) - in dit gebied.

Gezien de ligging van het deelgebied nabij een Habitatrichtlijngebied moet getracht worden de rustverstoring van de speciale beschermingszone tot een minimum te beperken. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door de toegang tot dit Habitatrichtlijngebied zoveel mogelijk te beperken en te sturen.

Voor de inrichting van de gehele Oosteroever (ruimer dan het deelgebied) is, gezien de complexiteit van het gebied, een aparte studie aangewezen, die de inrichting en ordening van het gebied onderzoekt. Dergelijke inrichtingsstudie werd in opdracht van de stad Oostende opgemaakt. Binnen Oosteroever werden daarbij volgende deelgebieden onderscheiden (...):

(...)

(5) Industrieel Grid

De bedrijfsactiviteiten in het industrieel grid zullen in beperkte mate worden afgebouwd. Recent gevestigde en grootschalige bedrijven kunnen hun activiteiten verder zetten. Leegstaande gebouwen en bedrijven die stopgezet worden, zullen selectief worden opgekocht door de stad, met het doel kwalitatief hoogstaande woonprojecten te realiseren.

In eerste instantie (kunnen) enkel de stukken van het industrieel grid tussen de Victorialaan en de Hendrik Baelskaai onderhevig (...) zijn aan transformaties. In de andere delen van het grid dient zoveel mogelijk de bestaanszekerheid van de bedrijven gegarandeerd te worden. De grootschalige publieke ruimte van het huidige stratenpatroon dient behouden te worden, de bebouwing moet binnen de bestaande structuur van het grid vallen en de nieuwe bebouwing dient uit te gaan van de huidige kavelstructuur.

- Afdeling 5.2.5 van de toelichtingsnota, (...), bij het GRUP overweegt met betrekking tot de onteigening (...):

Voor een deel van deelgebied 2 is een onteigeningsplan opgenomen. Dit onteigeningsplan werd naar aanleiding van de eerste plenaire vergadering aan het plan toegevoegd om de ontwikkeling van het project Oosteroever mogelijk te maken. De ontwikkeling van Oosteroever is een belangrijk stadsproject om een noodzakelijke stapsteen te kunnen ontwikkelen tussen het Militair Hospitaal en de drukke binnenstad.

Beide sites moeten uit hun 'isolement' worden gehaald, waarbij de geplande ontwikkeling op Oosteroever een onontbeerlijke schakel vormt. De kwaliteit (leefbaarheid, architecturaal,...) mag niet verder een doorn in het oog vormen, omwille van de huidige sterk versnipperde perceelsgebonden en onverenigbare functies. De blokken gelegen in het stedelijk ontwikkelingsgebied met gemengde

functies waarvoor een onteigeningsmacht wordt gevraagd zijn gekenmerkt door een versnipperde perceelsstructuur.

Enkel via onteigening kan deze versnippering worden weggewerkt. Op een andere manier is een integrale aanpak op schaal van het bouwblok niet mogelijk en kan ook geen menging van nieuwe functies,- waaronder het wonen aan het water, met de huidige activiteiten en de opwaardering van het gehele gebied gerealiseerd worden. Een dergelijke grootschalige operatie kan enkel gerealiseerd worden door een openbaar bestuur, die bovendien ook over een onteigeningsmachtiging moet beschikken.

De onteigeningsmacht is nodig om de geplande bestemming en de geplande menging van functies te kunnen realiseren. Voor het verwezenlijken van de geplande bestemming van deze zone op Oosteroever tussen de Hendrik Baelskaai en de Victorialaan dient de verwerving van de berokken onroerende goederen te geschieden door onteigening ten algemene nutte, conform de bepalingen artikel 69§1 van het gewijzigde Decreet van 18 mei 1999 houdende de Organisatie van de Ruimtelijke Ordening.

Om een overdracht van de gronden mogelijk te maken en het woonproject te realiseren, wordt voorzien in een onteigeningsplan.

De stad Oostende treedt op als onteigende instantie.

- VLACORO overwoog in haar advies van 27 januari 2009 (referentie: Dossier 333/WG) (...):

Volgens artikel 70 DRO moet een onteigeningsplan de omtrek van de te onteigenen goederen aangeven, afzonderlijk of tot stroken samengevoegd, met de kadastrale vermelding van de sectie, de nummers, de grootte en de aard van de percelen , en met de naam van de eigenaars volgens de kadastrale gegevens. Het onteigeningsplan moet eveneens voor elk te onteigenen perceel de onteigenende rechtspersoon vermelden. Vlacoro stelt dat het onteigeningsplan bij het gewestelijk RUP aan deze decretale bepalingen voldoet maar dat de grootte van de percelen door de ontwerper moeten worden toegevoegd.

De ontwikkeling van Oosteroever is een noodzakelijk stadsproject om een belangrijke stapsteen te kunnen ontwikkelen tussen het Militair Hospitaal en de drukke binnenstad. Beide sites moeten uit hun 'isolement' worden gehaald, waarbij de geplande ontwikkeling op Oosteroever een onontbeerlijke schakel vormt. De kwaliteit (leefbaarheid, architecturaal,...) mag niet verder een doorn in het oog vormen, omwille van de huidige sterk versnipperde perceelsgebonden en onverenigbare functies. De blokken gelegen in het stedelijk ontwikkelingsgebied met gemengde functies waarvoor een onteigeningsmachtiging wordt gevraagd zijn gekenmerkt door een versnipperde perceelsstructuur.

Vlacoro vraagt te motiveren of alternatieven onderzocht werden (andere dan onteigening) om deze versnippering weg te werken.

(...)

B.4. Besluit

Vlacoro geeft gunstig advies over het ontwerp gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaal Stedelijk gebied Oostende',

met uitzondering van de deelgebieden 4 ‘Torhoutsesteenweg – Gistelsesteenweg’ en 5 ‘Schorredijk-Torhoutsesteenweg’ en mits rekening wordt gehouden met de hiervoor gestelde opmerkingen en voorwaarden.

Grievens

1.1

Het eigendomsrecht wordt beschermd door artikel 1 van het Eerste protocol en artikel 16 GGW.

Overeenkomstig artikel 1 van het aanvullend protocol van 20 maart 1952 bij het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (B.S., 19 augustus 1955, hierna: het Eerste Protocol) hebben alle natuurlijke of rechtspersonen recht op het ongestoord genot van hun eigendom en zal niemand van zijn eigendom worden beroofd, behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

Overeenkomstig artikel 16 GGW kan niemand van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling

Voormelde bepalingen onderwerpen iedere onteigening van overheidswege aan de eisen van legaliteit (berusten op een wettelijke grondslag) en van algemeen nut.

1.2

Artikel 69, §1 van het Decreet Ruimtelijke Ordening bepaalt:

Elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, kan door onteigening ten algemenen nutte tot stand worden gebracht.

Deze bepaling brengt met zich mee dat een onteigening ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan van rechtswege en uit kracht van het Decreet Ruimtelijke Ordening van algemeen nut is. Hiertoe is wel vereist dat de voorgenomen onteigening daadwerkelijk de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan en geen andere (beleids)doelstelling of oogmerk heeft.

Een verrichting die onder het mom van een onteigening in werkelijkheid een verkaveling of een ruilverkaveling met private oogmerken nastreeft, houdt machtsafwending in. De verrichting moet bovendien noodzakelijk zijn om het beoogde doel te bereiken (...).

1.3

De materiële en formele motiveringsverplichting brengt met zich mee dat aan iedere administratieve rechtshandeling draagkrachtige, of nog, in rechte en (in) feite aanvaardbare motieven ten grondslag moeten liggen. De administratieve rechtshandeling dient rationeel te verantwoorden te zijn. De motieven moeten blijken uit de beslissing zelf, dan minstens uit het administratief dossier.

De materiële motiveringsplicht brengt met zich mee dat aan het onteigeningbesluit draagkrachtige motieven ten grondslag moeten liggen; de formele motiveringsplicht brengt met zich mee dat deze motieven in de beslissing dienen te worden veruitwendigd.

1.4

De zorgvuldigheidsplicht brengt met zich mee dat het bestuur de feiten die aan de administratieve rechtshandeling ten grondslag liggen juist en volledig dient vast te stellen en met het oog hierop deze feiten zorgvuldig dient te onderzoeken (...).

De Raad van State is bevoegd om, wanneer een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld in uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, zoals ten dezen, in het kader van haar wettigheidscontrole na te gaan of de overheid bij de uitoefening van hun 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 (...).

1.5

Voorafgaandelijk merken verzoekers op dat hun eigendommen allen gelegen zijn in het deelgebied 'Oosteroever' en, binnen dit deelgebied, in de zone die in de afdeling 5.2.4 van de toelichtingnota bij het GRUP is omschreven als het zogenaamde 'industriële grid' (...).

1.6

De noodzaak van de uitvoering van het stedelijk project Oosteroever en van de onteigening voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen blijkt niet uit de motieven van de bestreden beslissing en haar bijlagen, noch uit het administratief dossier:

- Vooreerst merken verzoekers op dat het GRUP het regionaalstedelijk gebied Oostende afbakt in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (...).

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bepaalt o.a. (...):

Het voorstel van afbakening heeft aldus het karakter van een actieplan of een actieprogramma inzake het beleid voor het betrokken stedelijk gebied. Het bevat de volgende elementen:

- een grenslijn of een grensgebied (op schaal 1/25.000 ontwikkeld vanuit 1/10.000) met een schematisch overzicht van de hieraan verbonden acties en maatregelen (op te maken verordenende voorschriften) en de verantwoordelijkheden voor de verdere invulling van de grensgebieden;
- de acties die moeten worden ingezet om de vooropgestelde hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur voor het stedelijk gebied te realiseren.

(...)

In de hierop volgende goedkeuringsfase wordt het voorstel van afbakening vertaald in een aantal ruimtelijke en andere instrumenten waaronder een ontwerp van afbakeningsplan met verordenende kracht. Het bevat tenminste de grenslijn of het grensgebied met de bijbehorende voorschriften en desgevallend bestemmingswijzigingen voor specifieke locaties. Het afbakeningsplan voor de grootstedelijke gebieden, het Vlaams stedelijk gebied rond Brussel en de regionaalstedelijke gebieden wordt vastgelegd in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Het afbakeningsplan voor de kleinstedelijke gebieden wordt vastgelegd in een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan.

De afbakening moet omzichtig, restrictief en nauwkeurig gebeuren en steunen op een gedegen proces van visievorming op het

betrokken stedelijk gebied dat wordt gedragen door de verschillende partners.

De bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan vermelden:

De grootstedelijke en de regionaalstedelijke gebieden worden door het Vlaams Gewest in samenspraak met de betrokken bestuursniveau's in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend.

De bindende onderdelen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zijn overeenkomstig artikel 19, §2 bindend voor (...) het Vlaamse Gewest. Het GRUP is overeenkomstig artikel 38, §1, 4° de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen volgt dat het GRUP er toe strekt het regionaalstedelijk gebied Oostende af te bakenen, wat volgens de richtinggevende en de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen tenminste de grenslijn of het grensgebied met de bijbehorende voorschriften en desgevallend bestemmingswijzigingen voor specifieke locaties.

Het afbakeningsproces moet zich beperken tot die elementen die nodig zijn tot de afbakening (...). Dit kan met zich meebrengen dat door de bepaling van de afbakeningslijn de nodige ruimte wordt voorzien binnen het afgebakende gebied voor het mogelijk maken van een ruimtelijk beleid door een ander bestuursniveau.

Het GRUP kan echter geen afbreuk doen aan op het in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vooropgestelde subsidiariteitsbeginsel (...) en aan de eigen bevoegdheden van de gemeenten en de provincies in de planningsprocessen (ruimtelijke structuurplannen, artikel 18 Decreet Ruimtelijke Ordening en ruimtelijke uitvoeringsplannen, artikel 37 Decreet Ruimtelijke Ordening).

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bepaalt dienaangaande dat in het afbakeningsproces een hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur van het stedelijk gebied moet worden opgesteld (...):

In de derde stap, die gelijktijdig verloopt met de tweede stap maar vertrekt vanuit het denken op het schaalniveau van het stedelijk gebied, wordt een hypothese opgesteld met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur van het stedelijk gebied. Het betreft hier een hypothese vermits het niet tot de bevoegdheid behoort van respectievelijk de Vlaamse en provinciale overheid om een ruimtelijk structuurplan voor een stedelijk gebied op te maken. De hypothese kan zich daarom beperken tot de elementen die nodig zijn voor de afbakening. Ze wordt ontwikkeld binnen het afbakeningsproces en vereist een optimale samenwerking tussen de betrokkenen van Vlaams niveau, provinciaal niveau en het lokaal niveau.

Zoals hoger gezegd, brengt artikel 69, §1 van het Decreet Ruimtelijke Ordening met zich mee dat de onteigening noodzakelijk moet zijn voor de verwezenlijking van het GRUP. In dezen betekent dat zij noodzakelijk moet zijn voor :

- de verwezenlijking van de afbakeningslijn, alsook de hieraan verbonden acties en maatregelen;

- dan wel voor de verwezenlijking van de acties die moeten worden ingezet om de vooropgestelde hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur voor het stedelijk gebied te realiseren.

Dit betekent eveneens dat:

- In het afbakeningsproces de feiten die verband houden voormelde afbakeningslijn en voormelde acties zorgvuldig en juist moeten worden vastgesteld.
- De beweerde noodzakelijkheid van de onteigening dient te geschieden vanuit het oogpunt van de verwezenlijking van de afbakening en van de hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur.

- De motieven met betrekking tot het strategisch stedelijk project Oosteroever en de onteigening in de bestreden beslissing, het advies van VLACORO en in afdeling 5.2.5 van de toelichtingsnota, (...), bij het GRUP houden alvast geen enkel verband met de verwezenlijking van de afbakeningslijn.

Uit de bestreden beslissing, met inbegrip van het daarin vastgestelde onteigeningsplan en strategisch stedelijk project Oosteroever, blijkt niet waarom de onteigening noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de afbakeningslijn.

- Uit de bestreden beslissingen blijkt evenmin de noodzaak van het strategisch stedelijk project Oosteroever, minstens van de daaraan gekoppelde onteigening, voor de verwezenlijking ervan.

Het strategisch stedelijk project Oosteroever is opgevat als een actie om de vooropgestelde hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur voor het stedelijk gebied te realiseren.

De hypothese voor de gewenste ruimtelijke structuur is, wat het betrokken deelgebied Oosteroever betreft, het vooropgestelde stedelijk woonweefsel, waarvoor het GRUP bij de afbakening de nodige ruimte, en desgevallend daaraan gekoppelde acties, dient te voorzien binnen het afgebakende gebied om dit stedelijk woonweefsel te kunnen verwezenlijken.

Dit betekent dat uit de motivering van de bestreden beslissing, minstens uit het administratief dossier de noodzaak van de uitvoering van het strategisch stedelijk project Oosteroever, minstens van de daaraan gekoppelde onteigening, voor de verwezenlijking van het vooropgestelde stedelijke woonweefsel moet blijken.

De motieven met betrekking tot het strategisch stedelijk project Oosteroever en de onteigening in de bestreden beslissing, het advies van VLACORO en in afdeling 5.2.5 van de toelichtingsnota, (...), bij het GRUP houden geen enkel verband met het voorzien van de nodige ruimte voor het de verwezenlijking van de hypothese (...).

Deze motieven houden alleen verband met aspecten van ruimtelijke structuur, ordening en bestemming, waarvoor evenwel alleen de gemeente en de provincie bevoegd zijn en welke niet in een afbakenings-GRUP kunnen worden geregeld (...). Uit de motieven blijkt niet de band tussen de afbakening - het doel van de GRUP - en de in het vastgestelde GRUP geregelde bestemming en stedenbouwkundige voorschriften.

Uit de bestreden beslissing, met inbegrip van het daarin vastgestelde onteigeningsplan en strategisch stedelijk project Oosteroever, blijkt niet waarom de onteigening noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de hypothese voor de gewenste ruimtelijke structuur.

- De verwezenlijking van het stedelijk project Oosteroever en de onteigening steunt op de volgende motieven (...):

- De functionele verbinding tussen de oostelijke en westelijke lob van het stedelijke weefsel.

Een en ander wordt niet verder verduidelijkt in de bestreden beslissing, haar bijlagen en het administratief dossier. Klaarblijkelijk gaat het om het scheppen van een ruimtelijke band tussen de verschillende stadsdelen.

Verzoekers zien echter niet waarom de ruimtelijke band die wordt beoogd, de voorgenomen onteigening noodzakelijk maakt, te meer daar de eigendommen van verzoekers nu reeds voor de uiteindelijk voorziene bestemming worden aangewend.

- De beweerde ‘slechte kwaliteit’ van het deelgebied.

De bestreden beslissing en de bijlagen doelen hiermee kennelijk op een beweerde ‘versnipperde perceelsstructuur’ en ‘versnipperde perceelsgebonden en onverenigbare functies’.

Echter, nergens in de bestreden beslissing en haar bijlagen wordt de beweerde ‘slechte kwaliteit’, de ‘versnipperde perceelsstructuur’ en de ‘versnipperde perceelsgebonden en onverenigbare functies’ vastgesteld, noch wordt omschreven wat hiermee wordt bedoeld.

Integendeel, de eigendommen van verzoekers zijn allen gelegen in het zogenaamde ‘industriële grid’ (...) , waarover wordt geschreven:

De bedrijfsactiviteiten in het industriële grid zullen in beperkte mate worden afgebouwd. Recent gevestigde en grootschalige bedrijven kunnen hun activiteiten verder zetten. Leegstaande gebouwen en bedrijven die stopgezet worden, zullen selectief worden opgekocht door de stad, met het doel kwalitatief hoogstaande woonprojecten te realiseren.

In eerste instantie (kunnen) worden enkel de stukken van het industriële grid tussen de Victorialaan en de Hendrik Baelskaai onderhevig (...) zijn aan transformaties. In de andere delen van het grid dient zoveel mogelijk de bestaanszekerheid van de bedrijven gegarandeerd te worden. De grootschalige publieke ruimte van het huidige stratenpatroon dient behouden te worden, de bebouwing moet binnen de bestaande structuur van het grid vallen en de nieuwe bebouwing dient uit te gaan van de huidige kavelstructuur.

Voor zover met de versnipperde perceelsstructuur de vorm en omvang van de diverse percelen wordt bedoeld, betekent het bovenstaande dat deze perceelsstructuur - waarvan in de bestreden beslissing en haar bijlagen wordt beweerd dat deze middels onteigening zal worden bestreden - wordt behouden!

Verzoekers zien evenmin in waarom deze beweerde onteigening nodig is om een beweerde ‘slechte kwaliteit’ en beweerde ‘versnipperde perceelsstructuur’ tegen te gaan, nu slechts een beperkt deel van de Oosteroever zal worden onteigend (een deel van de Oosteroever wordt niet onteigend, binnen het industrieel grid zullen panden door vrijwillige vervreemding worden verworven).

Nochtans vertoont het gehele deelgebied dezelfde kenmerken qua huidige bestemming en structuur. De bestreden beslissing bevat geen motieven die het verschil in behandeling (het al dan niet onteigenen) tussen de diverse bouwblokken en onroerende goederen in het hele deelgebied, dan wel binnen het zogenaamde industrieel grid kunnen verantwoorden.

Tenslotte, betekent het bovenstaande dat binnen het ‘industrieel grid’ niet zal worden overgegaan tot selectieve aankoop van ‘leegstaande gebouwen en bedrijven die stopgezet worden’ en ‘recent gevestigde en grootschalige bedrijven hun activiteiten verder kunnen zetten’. Dit verschil in behandeling ten overstaan van (het) onteigende onroerende goed wordt niet gemotiveerd. Evenmin wordt bepaald wat onder ‘leegstaande gebouwen’, ‘bedrijven die stopgezet worden’, ‘recent gevestigde bedrijven’ en ‘grootschalig(e) bedrijven’ wordt begrepen, zodat binnen het deelgebied de rechtszekerheid in het gedrang komt. Zodoende schendt de bestreden beslissing, met inbegrip van haar bijlagen, het rechtszekerheidsbeginsel.

- ° De verwezenlijking van de geplande bestemming en de geplande menging van functies.

Het deelgebied 2 is ingekleurd als ‘stedelijk ontwikkelingsgebied’. De stedenbouwkundige voorschriften bepalen in artikel 2.1.1 (...):

Het gebied is bestemd voor wonen, handel, horeca, bedrijven, kantoren en diensten, openbare en private nuts- en gemeenschapsvoorzieningen, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimten, socio-culturele voorzieningen en recreatieve voorzieningen. De bestemming van dit gebied treedt in werking op 1 september 2009.

Noch de motieven van de bestreden beslissing en haar bijlagen, noch het administratief dossier stellen vast dat het gebied op heden anders bestemd is dan hierboven omschreven. De huidige bestemming van alle eigendommen van verzoekers en de huidige bestemming van het gehele deelgebied beantwoorden op vandaag aan voormelde bestemming.

De bewering in de bestreden beslissing en haar bijlagen dat het noodzakelijk is om het strategisch stedelijk project Oosteroever en de onteigening uit te voeren teneinde bovenvermelde bestemming te verwezenlijken is bijgevolg manifest onjuist en steunt op een onjuiste en onzorgvuldige vaststelling van de feiten.

- ° De verwezenlijking van een overdracht van gronden en een woonproject.

Op heden is er evenwel geen enkel concreet woonproject waarvoor een overdracht van gronden noodzakelijk zou zijn. De bestreden beslissing, noch haar bijlagen verwijzen naar een dergelijk concreet woonproject. Evenmin is er enig woonproject voorzien dat de overdracht van de onteigende gronden zou noodzaken.

Uit niets blijkt dat een eventueel grootschalig woonproject niet door een privé-initiatief (en middels vrijwillige vervreemding van

eigendommen) zou kunnen verwezenlijkt. De bestreden beslissing en haar bijlagen bevatten minstens geen gegevens die verzoekers toelaten de bewering te toetsen dat alleen een openbaar bestuur dergelijk project zou kunnen uitvoeren.

Integendeel, met betrekking tot het industrieel grid wordt in de toelichtingnota bij het GRUP gesteld (...) dat de stad Oostende selectief leegstaande bedrijven zal opkopen, zodat verzoekers niet inzien:

⇒ wat de beweerde grootschaligheid van het project is, nu klaarblijkelijk perceelsgewijs tot eigendomsverwerving zou (kunnen) overgaan;

⇒ waarom een privé-initiatief niet tot een perceelsgewijze vrijwillige eigendomsverwerving zou kunnen overgaan.

- De bestreden beslissing, haar bijlagen en het administratief dossier beantwoorden niet de bezwaren die door verzoekers werden aangevoerd.

Verzoekers riepen in hun bezwaren in (verzoekers citeren alleen het bezwaar van BVBA BOULINE, de bezwaren van de andere verzoekers zijn in overeenkomstige bewoordingen gesteld):

Het is kennelijk de bedoeling van de Stad Oostende (Autonoom Gemeentebedrijf Stadsvernieuwing Oostende en/of Autonoom Gemeentebedrijf Haven Oostende) om alle gronden binnen de grenzen van het onteigeningsplan te onteigenen om vervolgens deze gronden door te verkopen aan professionele promotoren in het kader van een tot op heden niet gedefinieerd en niet gespecificeerd ‘multifunctioneel’ woonproject.

Voor een onteigening volstaat het evenwel niet voor de overheid zich te beperken tot algemene vaststellingen, zonder concrete gegevens naar voren te brengen én zonder nauwkeurig het doel van de onteigening te omschrijven.

Op geen enkele wijze toont het onteigeningsplan eenduidig en concreet het openbaar nut en de noodzaak tot onteigening voor het nagestreefde doel van algemeen belang aan:

- Zo bevat het onteigeningsplan geen enkele aanduiding waarom de overheid specifiek in deze zone het woonproject wenst te realiseren, terwijl het ontbreken van volwaardige alternatieve oplossingen in de regio en de directe omgeving niet concreet wordt aangetoond.
- Daarnaast vermeldt het plan geenszins op duidelijke wijze het tracé van de beoogde werken.
- Nog veel minder blijkt uit het onteigeningsplan de absolute noodzaak tot het verwerven van het onroerend goed (...).
- Evenmin kan uit het plan met zekerheid worden afgeleid of alle noodzakelijke vergunningen kunnen worden verkregen.

Het onteigeningsplan is hoe dan ook niet voldoende gedetailleerd om op zichzelf dat nut aan te tonen (...).

Nochtans moet de noodzaak om tot onteigening over te gaan eenduidig en concreet worden aangetoond door onder andere de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt (...).

Bovendien is het onteigeningsplan er eerder op gericht om de commerciële belangen van de professionele promotoren, al dan niet met medewerking van de overheid, te dienen. Met andere woorden : de onteigening strekt louter tot financieel voordeel van derden, voornamelijk vastgoedpromotoren en/of de Stad Oostende. Nochtans vereist het openbaar nut dat de onteigende gronden bestemd zijn voor het gebruik door het publiek (...).

Vervolgens zal de Stad Oostende de bestemming van de gronden bewust slechts definitief wijzigen nadat de onteigening van de gronden reeds heeft plaatsgevonden, zodat de actuele eigenaars of huurders van de gronden voor voldongen feiten worden geplaatst. Het te realiseren project staat hoe dan ook manifest in wanverhouding met de schade die aan de actuele eigenaars of huurders tengevolge van deze onteigening wordt berokkend. Het plan zal BVBA BOULINE, die actief is in de zeevisserij, verplichten een andere locatie te zoeken. Ik betwijfel of BVBA BOULINE aan redelijke voorwaarden een voor haar activiteit even gunstige ligging kan bekomen, dwz aan een kaai en dicht bij de haveninfrastructuur. Een onteigening die in wanverhouding staat tot het te bereiken doel is onaanvaardbaar (...).

Thans mag het echter reeds duidelijk zijn dat de onteigening geenszins de invulling van openbare nutsfuncties tot doel heeft.

Het voorgaande klemmt des te meer waar het onteigeningsplan ontegensprekelijk het voortbestaan en de verdere ontplooiing van de thans winstgevende industriële en bedrijfsactiviteiten in de bewuste havenzone (ondermeer scheepvaart en visserij), waaronder de activiteiten van (...) BVBA BOULINE, in het gedrang brengt (...).

Bovendien is er het vaststaande feit dat met betrekking tot het geïsoleerde gebied alle aanvragen inzake een stedenbouwkundige vergunning met het oog op aanpassing en transformatie van de gebouwen aan de maatschappelijke evolutie en stedelijke ontwikkeling pertinent werden ontmoedigd, zoniet geweigerd door de Stad Oostende, zelfs indien deze aanvragen rekening houden met de bestaande kavelstructuur.

Hierdoor leven alle eigenaars of huurders met betrekking tot het geïsoleerde gebied reeds sedert jaren in de rechtsonzekerheid en worden zij compleet ontmoedigd.

Verzoekers voerden bijgevolg in wezen aan:

- Dat de voorgenomen onteigening geen verantwoording vindt in een voldoende concreet project;
- Dat de voorgenomen onteigening niet de verwezenlijking van het GRUP, maar in werkelijkheid de private belangen van bouwpromotoren beoogt;
- Dat de onteigenende overheid zelf aan de basis ligt van het huidige gebruik, bestemming en inrichting van het deelgebied (en dit los van de vraag of het deelgebied een ‘versnipperde perceelstructuur’ of een ‘slechte kwaliteit’ vertoont, of wat hieronder moet worden begrepen).

De bestreden beslissing, noch haar bijlagen noch het advies van VLACORO beantwoorden dit bezwaar. VLACORO verleent alleen het volgende advies, dat middels de bestreden beslissing wordt hernomen (...):

De ontwikkeling van Oosteroever is een noodzakelijk stadsproject om een belangrijke stapsteen te kunnen ontwikkelen tussen het Militair Hospitaal en de drukke binnenstad. Beide sites moeten uit hun 'isolement' worden gehaald, waarbij de geplande ontwikkeling op Oosteroever een onontbeerlijke schakel vormt. De kwaliteit (leefbaarheid, architecturaal,...) mag niet verder een doorn in het oog vormen, omwille van de huidige sterk versnipperde perceelsgebonden en onverenigbare functies. De blokken gelegen in het stedelijk ontwikkelingsgebied met gemengde functies waarvoor een onteigeningsmachtiging wordt gevraagd zijn gekenmerkt door een versnipperde perceelsstructuur.

Hieruit volgt:

- Dat in de bestreden beslissing, haar bijlagen en het administratief dossier niet wordt betwist dat er geen voldoende concreet project is die een onteigening kan verantwoorden;
- Dat in de bestreden beslissing, haar bijlagen en het administratief dossier niet wordt betwist dat de onteigening in werkelijkheid de private belangen van bouwpromotoren beoogt; Verzoekers merken op dat uit het onteigeningsplan blijkt dat de vanuit commercieel oogpunt meest interessante woonblokken werden onteigend, met de woonblokken tegen de dokken en in de nabijheid van strand en duinen. Dit sterkt het bezwaar van verzoekers dat met de onteigening in werkelijkheid private belangen en een bouwpromotie worden beoogd.

De private belangen van bouwpromotoren zijn vreemd aan het algemeen nut en aan de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

De bestreden beslissing en haar bijlagen schenden aldus artikel 1 van het Eerste Protocol, artikel 16 GGW en artikel 69 §1 Decreet Ruimtelijke Ordening.

- Dat in de bestreden beslissing, haar bijlagen en het administratief dossier evenmin wordt betwist dat de huidige bestemming, gebruik en inrichting van het deelgebied het gevolg is van het beleid van de onteigende overheid, wat overigens ook blijkt uit de toelichtingnota bij het GRUP. Een onteigening die steunt op motieven die aan de onteigende overheid zelf te wijten zijn, schendt het beginsel van behoorlijk bestuur.

- Tenslotte, het begrip 'noodzakelijkheid' brengt met zich mee dat de overheid bij een onteigening dient na te gaan of de door de onteigening beoogde beleidsdoelstelling - in dezen de verwezenlijking van een afbakenings-GRUP - niet door andere en minder verregaande maatregelen kan worden bereikt.

VLACORO verleende het volgende advies (...):

Vlacoro vraagt te motiveren of alternatieven onderzocht werden (andere dan onteigening) om deze versnippering weg te werken.

In de bestreden beslissing, noch in haar bijlagen wordt ingegaan op deze vraag van VLACORO.

Hieruit volgt dat alternatieven voor de onteigening niet werden onderzocht, minstens de alternatieven niet blijken uit de motieven van de bestreden beslissing, haar bijlagen of het administratief dossier, zodat ook vanuit dit oogpunt de noodzaak van de onteigening niet wordt gemotiveerd.

Dit klemmt des te meer, nu blijkt dat bepaalde panden in het zogenaamde ‘industriële grid’ door selectieve en vrijwillige vervreemding zullen worden verworven.

Hieruit volgt dat de bestreden beslissing kennelijk niet evenredig is voor het bereiken van de vooropgestelde beleidsdoelstelling.

1.7

Uit het voorgaande volgt:

- dat aan de bestreden beslissing en haar bijlagen geen in rechte en (in) feite aanvaardbare motieven ten grondslag liggen en deze evenmin in de bestreden beslissing veruitwendigd zijn,
- de feiten onzorgvuldig zijn onderzocht en/of beoordeeld;
- de noodzaak van de uitvoering van het stedelijk project Oosteroever en van de onteigening voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen niet uit de bestreden beslissing, haar bijlagen of uit het administratief dossier blijken;
- de uitvoering van het stedelijk project Oosteroever en de onteigening geen verband houden met de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, maar enkel private belangen dienen, zodat de onteigening niet ten algemene nutte geschiedt;
- De onteigening kennelijk onevenredig is aan het beoogde doel, nu minder verdergaande maatregelen voor het bereiken van de beleidsdoelstelling niet werd onderzocht.

De bestreden beslissing, waarin begrepen de uitvoering van het stedelijk project Oosteroever en het onteigeningsplan, en haar bijlagen schenden alle in het middel aangehaalde wetsbepalingen”.

6.2. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat het middel onontvankelijk is nu wettigheidskritiek op het onteigeningsplan gericht dient te worden tot de bevoegde vrederechter, dat in de toelichtingsnota de motieven worden meegedeeld die de onteigening verantwoorden, dat de onteigening de enige mogelijkheid is om dit “desolate gebied uit zijn isolement te halen en als verbindingszone te ontwikkelen tussen het drukke stadscentrum en de rand richting Militair Hospitaal”, dat het Oostendse autonoom overheidsbedrijf zal instaan voor de uitvoering en er dus geen particuliere belangen gediend worden, dat stadsontwikkeling moet worden geacht het algemeen belang te dienen, dat de huidige bestemming van de gronden als gebied voor milieubelastende industrie niet meer adequaat is, dat het doel van het GRUP niet

enkel bestaat in de afbakening van het regionaalstedelijk gebied maar ook in de gedeeltelijke ordening daarvan, dat geen enkele decretaale bepaling zulks verbiedt, en dat geen enkel bewijs voorligt van het “vermoeden” dat de verzoekende partijen hebben dat het initiatief ten voordele van promotoren zal zijn.

6.3. De tussenkommende partij voegt daar nog aan toe dat de onteigeningen niet opgevat zijn als noodzakelijk voor de verwezenlijking van de afbakeningsslijn van het GRUP, dat uit het RSV blijkt dat de afbakening van een stedelijk gebied gepaard kan gaan met bestemmingswijzigingen en initiatieven rond strategische stedelijke projecten, dat de noodzaak tot onteigening wordt gemotiveerd vanuit de vastgelegde ruimtelijke bestemmingen in het GRUP, dat het de uitgedrukte bedoeling is om ter plaatse een volwaardig stadsdeel te creëren, dat inmiddels werk wordt gemaakt van een concreet stadsontwerp met inrichtingsmodaliteiten voor het gebied, dat decretaal voorzien is dat de onteigeningsprocedure moet worden geactiveerd binnen een termijn van 5 jaar na de goedkeuring van het onteigeningsplan, en dat de omstandigheid dat ook privé-initiatief zal worden betrokken bij de realisatie van een project niet zondermeer de conclusie wettigt dat de onteigening louter of vooral private belangen zal dienen.

6.4. In de memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de Raad van State enkel de bevoegdheid verliest om uitspraak te doen over de wettigheid van de onteigening zodra de vrederechter is gevat en dat dit nog niet is gebeurd, dat de noodzaak van onteigening nog steeds niet blijkt, en dat ook nergens de eventuele alternatieven voor een onteigening werden onderzocht.

6.5. In hun laatste memorie laten de verzoekende partijen nog gelden dat de noodzaak van het stedelijk strategisch project Oosteroever en van de daaraan gekoppelde onteigening voor de verwezenlijking ervan nergens concreet wordt aangetoond, dat uit de formeel uitgedrukte motieven van de bestreden beslissing en uit het administratief dossier concreet moet blijken dat de onteigening noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het GRUP, dit wil zeggen voor de verwezenlijking van de afbakening en van de hypothese met

betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur, dat de grief dat de voorgenomen onteigening niet de verwezenlijking van het GRUP, maar in werkelijkheid de private belangen van bouwpromotoren beoogt, niet het enige punt van bezwaar is, dat het middel geen loutere opportuniteitskritiek vormt, dat op de vraag van de Vlacoro om te motiveren of alternatieven werden onderzocht (andere dan onteigening) om deze versnippering weg te werken, niet werd ingegaan, zodat uit niets blijkt dat de onteigening evenredig is aan het met de onteigening beoogde doel, en dat met het voor het eerst in de “memorie van toelichting” door de stad Oostende aangevoerde argument dat de eigendommen van de verzoekende partijen behoren tot de “kop” van het industrieel grid die een sleutelpositie zou innemen bij de verwezenlijking van het woonproject omwille van haar ligging van het water, geen rekening kan worden gehouden.

Beoordeling

6.6. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat de kritiek in het middel niet alleen is gericht tegen het onteigeningsluit van het bestreden besluit op zich. De verzoekende partijen stellen in de memorie van wederantwoord ook terecht dat de bevoegdheid van de Raad van State om zich uit te spreken over de wettigheid van de voor een onteigening vereiste besluiten slechts ophoudt te bestaan op het ogenblik dat de vrederechter wordt gevat door een dagvaarding uitgaande van de onteigenende overheid om de onteigening via gerechtelijke weg te vervolgen.

De verzoekende partijen stellen, hierin niet tegengesproken door de verwerende partij of de tussenkomenende partij, dat dit laatste nog niet is geschied.

De exceptie kan niet worden aangenomen.

6.7. De verzoekende partijen voeren geen bepalingen van het RSV aan die voorzien in een fasering derwijze dat het bevoegde bestuur slechts bestemmingen in het gewestplan kan wijzigen nadat het GRUP waarin het regionaalstedelijk gebied wordt afgebakend, definitief werd vastgesteld. Uit het RSV blijkt zelfs dat een afbakening door middel van een GRUP naast “een

grenslijn of een grensgebied” ook “acties” kan bevatten die moeten worden ingezet om de vooropgestelde hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur voor het stedelijk gebied te realiseren. Deze acties kunnen de volgende zijn:

“* voorstellen voor bestemmingswijzigingen en/of inrichting van gebieden of infrastructuur zoals ondermeer voor woningbouwlocaties, gemeenschaps- en nutsvoorzieningen, regionale bedrijventerreinen, randstedelijke groengebieden (waaronder recreatieve voorzieningen), (stedelijke) landbouwgebieden, locaties voor natuur- en bosontwikkeling, infrastructuur op het niveau van het stedelijk gebied.

* acties inzake grond- en pandenbeleid zoals voor het verwerv(en) van gronden, voorschriften inzake eigendomsbeperking, ...

* verder onderzoek rond specifieke locaties of thema’s;

* initiatieven inzake strategische stedelijke projecten;

* andere te nemen (ook sectorale) acties ondermeer deze inzake stedelijke mobiliteit (relatie met de opties en acties in de mobiliteitsconvenanten) of inzake natuurontwikkeling in het stedelijk gebied in zoverre zij van een stedelijk schaalniveau zijn”.

6.8. Het GRUP bevat naast de geografische lokalisatie van die afbakeningslijn ook 16 gebiedsgerichte deelplannen voor gebieden binnen deze afbakening, en het is in uitvoering en ter verwezenlijking van de genomen inhoudelijke planopties voor deelgebied 2 “stedelijk ontwikkelingsgebied Oosteroever en site C-Power” dat de door de verzoekende partijen betwiste onteigeningen kaderen.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen voorhouden kunnen ook in een GRUP maatregelen worden voorzien om in een bepaald gebied aan stadsontwikkeling te doen, en is dit geen uitsluitend gemeentelijke bevoegdheid. In het richtinggevend gedeelte van het RSV wordt, met betrekking tot het thema van de afbakening van de stedelijke gebieden, duidelijk vooropgesteld dat niet enkel de grenslijn van die gebieden moet worden vastgelegd, doch dat ook “acties en maatregelen”, daarin begrepen “op te maken verordenende voorschriften” en “voorstellen voor bestemmingswijzigingen en/of inrichting van gebieden of infrastructuur”, in dergelijk RUP kunnen worden uitgewerkt, alsmede “initiatieven inzake strategische stedelijke projecten” (...).

Voorts zijn met name in de “Bijlage III Toelichtingsnota” bij het GRUP, die nog werd aangevuld na het verlenen van het advies van de

Vlacoro, onder de hoofdingen “5.2.3. Relevante inhoudelijke elementen vanuit de voorbereidende fase”, “5.2.4. Ontwikkelingsperspectieven voor stedelijk project Oosteroever” en “5.2.5. Onteigeningsplan” de motieven aangegeven voor de genomen optie om in het gebied aan stadsontwikkeling te doen, en wordt ook daar verantwoord waarom het noodzakelijk geacht wordt om daarbij gebruik te maken van het instrument van de onteigening.

Het “Oosteroevergebied” wordt in deze nota van strategisch belang genoemd, als schakel om de westelijke en oostelijke lob van het stedelijk weefsel functioneel met elkaar te verbinden, het stedelijk gebeuren terug meer in contact te brengen met de haven, en ruimte te creëren voor wonen en verschillende bijkomende stedelijke en toeristisch-recreatieve activiteiten. De noodzaak wordt beklemtoond van een geïntegreerd initiatief, teneinde de investeringen optimaal te laten renderen en de unieke potenties van het gebied te benutten. Voor het “industriële grid”, waar ook de verzoekende partijen gevestigd zijn, wordt vooropgesteld dat de bedrijfsactiviteiten aldaar in beperkte mate moeten worden afgebouwd, en dat leegstaande gebouwen en de sites van bedrijven die worden stopgezet selectief zullen worden aangekocht door de stad teneinde deze te transformeren naar “hoogstaande woonprojecten”.

Ter verantwoording van het bijgevoegde onteigeningsplan wordt verwezen naar “de huidige sterk versnipperde perceelsgebonden en onverenigbare functies”, die “enkel via onteigening kan (...) worden weggewerkt”, en waarbij “de onteigeningsmacht (...) nodig (is) om de geplande bestemming en de geplande menging van functies te kunnen realiseren”.

Zoals ook de verwerende en de tussenkomende partij argumenteren, tonen de verzoekende partijen in het middel de onjuistheid of kennelijke onredelijkheid van deze motivering niet aan.

6.9. Dat nog geen concrete en gedetailleerde plannen voorhanden zijn om duidelijk te maken hoe en op welke manier de voorgenomen stadsrenovatie gestalte zal worden gegeven, belet niet dat de overheid van oordeel kan zijn dat het algemeen nut noodzaakt dat een onteigeningsbesluit bestaat om een geïntegreerde aanpak van de operatie mogelijk te maken. Zoals de tussenkomende partij in dit verband overigens terecht opmerkt, moet de

verwezenlijking van de onteigening principieel ook plaatsvinden binnen een termijn van 5 jaar na de goedkeuring van het onteigeningsplan, zoniet kunnen de verzoekende partijen de stad vragen om van de onteigening af te zien.

6.10. Machtsafwending is de onwettigheid waarbij een bestuursorgaan de bevoegdheid welke haar bij de wet tot het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang is gegeven, aanwendt tot het nastreven van een ander doel, en dit andere doel het enige oogmerk van de betrokken bestuurshandeling is.

Dat voor het doorvoeren van een stadsrenovatie ook de inbreng van private partners en investeerders noodzakelijk kan zijn, hoeft niet noodzakelijk tot de conclusie te leiden dat er geen sprake meer zou zijn van algemeen nut. De niet gestaafde bewering van de verzoekende partijen dat met de bestemmingswijziging en de onteigening “in werkelijkheid de private belangen van bouwpromotoren” zouden worden gediend is niet van aard te doen besluiten dat de zaak met toepassing van artikel 91 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State naar de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dient te worden verwezen.

6.11. Ten slotte werd het door de verzoekende partijen ingediende bezwaarschrift besproken door de Vlacoro, die daarbij stelde dat het stadsproject dat het voorwerp uitmaakt van het GRUP en de onteigeningen “noodzakelijk” moet worden geacht als “belangrijke stapsteen (...) tussen het Militair Hospitaal en de drukke binnenstad” die uit hun “isolement” moeten worden gehaald. De stadsontwikkeling wordt door de commissie ook nog een “onontbeerlijke schakel” genoemd, waarbij de bestaande “kwaliteit (leefbaarheid, architecturaal, ...)” een “doorn in het oog” vormt “omwille van de huidige sterk versnipperde perceelsgebonden en onverenigbare functies”. De beantwoording van de bezwaren door de Vlacoro ligt dan ook in de lijn van de motieven die in de toelichtingsnota bij het GRUP worden aangegeven.

6.12. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

6.13. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 3, 4, 18, 19, 37, 38, 41, 44 en 48 DRO, van het RSV, van het beginsel van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële en formele motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht, en machtsoverschrijding.

Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“Aangevochten beslissingen

De bestreden beslissing stelt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende’ (hierna: het GRUP) definitief vast, met inbegrip van het daarin opgenomen stedelijk project Oosteroever, het onteigeningsplan en stedenbouwkundige voorschriften.

In haar advies van 27 januari 2009 stelt VLACORO (inzake advies A1c van de provincie) (...):

Een bestemming van de woongebieden in het kader van de invulling van de taakstelling van het regionaalstedelijk gebied Oostende is, conform de bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, een taak op Vlaams niveau. Door deze herbestemming wordt de planologisch(e) beperking voor het voeren van een aanbodbeleid in stedelijk gebieden opgeheven. Dit sluit niet uit dat de gemeente binnen dit kader de kwalitatieve invulling verder kan uitwerken eventueel via een gemeentelijk RUP of andere instrumenten. Om deze redenen kan Vlacoro het advies niet bijtreden.

Grievens

Eerste onderdeel

2.1.1

Het GRUP het regionaalstedelijk gebied Oostende afbakt in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (...).

2.1.2

(...)

Een afbakenings-GRUP kan geen afbreuk doen aan op het in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vooropgestelde subsidiariteitsbeginsel (...):

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgt. Een hoger niveau treedt slechts op voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door het lagere niveau kunnen worden verwezenlijkt.

Het subsidiariteitsbeginsel heeft in het raam van de structuurplanning een dubbele doorwerking.

1) Het subsidiariteitsbeginsel is bepalend voor de inhoud van de ruimtelijke structuurplannen van de drie niveaus. Dit sluit niet uit dat een ruimtelijk structuurplan (eventueel dwingende) aanwijzingen bevat over de inhoud van de eventuele lagere ruimtelijke structuurplannen. Meer in het algemeen raakt het subsidiariteitsbeginsel niet aan de hiërarchie tussen de drie bestuursniveaus. Een lager ruimtelijk structuurplan kadert binnen het hoger ruimtelijk structuurplan.

2) Het subsidiariteitsbeginsel is bepalend voor de taakverdeling m.b.t. de uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen. Dit houdt onder meer in dat de overheid die een ruimtelijk structuurplan opstelde, de uitvoering van delen ervan kan opdragen aan de eventuele lagere overheden.

De dubbele werking houdt voor de drie niveaus het volgende in:

1) Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen - doet uitspraak over de structuurbepalende elementen van gewestelijk belang en van bovengewestelijk belang;

- bevat aanwijzingen of desgevallend bindende bepalingen over de inhoud van de provinciale (en eventueel gemeentelijke) structuurplannen, zowel formeel (taakomschrijving) als inhoudelijk (krijtlijnen van de invulling van de taak);

- bevat naast bindende bepalingen over de uitvoering die op gewestelijk niveau moet gebeuren, ook bindende bepalingen over de uitvoeringstaken die aan de provincies (en eventueel de gemeenten) opgedragen worden. Deze uitvoeringstaken dienen voor de uitvoering van het RSV.

2) Het provinciaal ruimtelijk structuurplan

- doet uitspraak over de structuurbepalende elementen van bovenlokaal belang die niet van gewestelijk belang zijn;

- bevat aanwijzingen of desgevallend bindende bepalingen over de inhoud van de gemeentelijke structuurplannen, zowel formeel (taakomschrijving) als inhoudelijk (krijtlijnen van de invulling van de taak);

- bevat naast bindende bepalingen over de uitvoering die op provinciaal niveau moet gebeuren, ook bindende bepalingen over de uitvoeringstaken (voor uitvoering van het provinciaal ruimtelijk structuurplan) die aan de gemeenten opgedragen worden.

3) Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan

- doet uitspraak over de structuurbepalende elementen van lokaal belang;

- bevat bindende bepalingen over de uitvoering ervan door de gemeente.

De werking van de subsidiariteit houdt ook in dat elk van de drie niveaus de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het betreffende ruimtelijk structuurplan. Elk niveau bewaakt dus ook de uitvoering die aan andere instellingen of lagere overheden werd opgedragen.

Tenslotte impliceert het subsidiariteitsbeginsel nog dat provincies en gemeenten de provinciale en gemeentelijke belangen bewaken voor zover die geraakt worden door het hogere planniveau. Dit gebeurt vanuit de ruimtelijke visie die wordt of werd ontwikkeld in het eigen ruimtelijk structuurplan. De inspraakmogelijkheid bij het tot stand komen van het ruimtelijk structuurplan van het hogere niveau biedt daartoe de mogelijkheid.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bepaalt dienaangaande dat in het afbakeningsproces enkel een hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur van het stedelijk gebied kan worden opgesteld (...):

In de derde stap, die gelijktijdig verloopt met de tweede stap maar vertrekt vanuit het denken op het schaalniveau van het stedelijk gebied, wordt een hypothese opgesteld met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur van het stedelijk gebied. Het betreft hier een hypothese vermits het niet tot de bevoegdheid behoort van respectievelijk de Vlaamse en provinciale overheid om een ruimtelijk structuurplan voor een stedelijk gebied op te maken. De hypothese kan zich daarom beperken tot de elementen die nodig zijn voor de afbakening. Ze wordt ontwikkeld binnen het afbakeningsproces en vereist een optimale samenwerking tussen de betrokkenen van Vlaams niveau, provinciaal niveau en het lokaal niveau.

2.1.4

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het GRUP kunnen geen afbreuk doen aan de hogere norm, te weten het Decreet Ruimtelijke Ordening. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het GRUP vermogen niet te raken aan de in het Decreet Ruimtelijke Ordening toegekende eigen bevoegdheden van de gemeenten en de provincies in de planningsprocessen:

- Inzake de ruimtelijke structuurplannen, artikel 18 Decreet Ruimtelijke Ordening:

Er worden ruimtelijke structuurplannen op de volgende niveaus opgemaakt:

1° door het Vlaamse Gewest voor het grondgebied van het Vlaamse Gewest: het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen dat de structuurbepalende elementen van gewestelijk belang bevat en taakstellingen met betrekking tot de uitvoering ervan, met aanduiding van de onderdelen die door het Vlaamse Gewest, de provincies of de gemeenten moeten worden uitgevoerd;

2° door een provincie voor het grondgebied van de provincie: het provinciaal ruimtelijk structuurplan dat de structuurbepalende elementen van provinciaal belang bevat en taakstellingen met betrekking tot de uitvoering ervan, met aanduiding van de onderdelen die door de provincie of de gemeenten moeten worden uitgevoerd;

3° door een gemeente voor het grondgebied van de gemeente: het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dat de structuurbepalende elementen van gemeentelijk belang bevat en taakstellingen met betrekking tot de uitvoering ervan door de gemeente.

- Inzake de ruimtelijke uitvoeringsplannen: artikelen 37, 41, 44 en 48 Decreet Ruimtelijke Ordening waarin telkens de verhouding tussen de ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen worden toegelicht.

Middels het afbakeningsproces mag het Vlaams Gewest zich geen bevoegdheden toe-eigenen die toekomen aan een ander bestuursniveau. Het bindend gedeelte beperkt de bevoegdheid van het Vlaams Gewest tot de afbakening van onder regionaalstedelijke gebieden.

2.1.5

Uw Raad heeft bevestigd dat een schending van het subsidiariteitsbeginsel kan worden ingeroepen tot staving van een middel tot vernietiging van een ruimtelijk uitvoeringsplan, in zoverre een schending van het richtinggevend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen op ontvankelijke wijze kan worden ingeroepen (...). De Raad van State is in het bijzonder bevoegd om na te gaan of het Vlaams Gewest aan het afbakenings-GRUP geen inhoud geeft die kennelijk niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

Een overschrijding van deze bevoegdheid levert daarnaast een machtsoverschrijding op, alsook een schending van de bevoegdheidsverdeling in artikelen 18, 37, 41, 44 en 48 Decreet Ruimtelijke Ordening, (alsook een schending van zowel het bindend als het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

2.1.6

De materiële en formele motiveringsverplichting brengt met zich mee dat aan iedere administratieve rechtshandeling draagkrachtige, of nog, in rechte en feite aanvaardbare motieven ten grondslag moeten liggen. De administratieve rechtshandeling dient rationeel te verantwoorden te zijn. De motieven moeten blijken uit de beslissing zelf, dan minstens uit het administratief dossier. Hieruit volgt dat de in een afbakenings-GRUP voorgestelde hypothesen inzake de gewenste ruimtelijke ordening en de acties om deze hypothesen te verwezenlijken minstens een verband moeten tonen met de afbakening.

De Raad van State is bevoegd om, wanneer een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld in uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, zoals ten dezen, in het kader van haar wettigheidstoezicht na te gaan of de overheid bij de uitoefening van hun 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 (...).

2.1.7

De bestreden beslissing, met inbegrip van haar bijlagen (...):

- Stelt het GRUP vast;
- Stelt de uitvoering van een stedelijk project Oosteroever (met inbegrip van een onbepaald 'grootschalig woonproject') vast, dat als volgt wordt omschreven (...)
- (...)
- Stelt een onteigeningsplan vast met het oog op de verwezenlijking van dit strategisch project, met inbegrip van een onbepaald 'grootschalig woonproject';

- Stelt voor het deelgebied 2 stedenbouwkundige voorschriften en een bestemming vast.

2.1.8

In haar advies van 27 januari 2009 stelt VLACORO (inzake advies A1c van de provincie) (...):

Een bestemming van de woongebieden in het kader van de invulling van de taakstelling van het regionaalstedelijk gebied Oostende is, conform de bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, een taak op Vlaams niveau. Door deze herbestemming wordt de planologisch(e) beperking voor het voeren van een aanbodbeleid in stedelijk gebieden opgeheven. Dit sluit niet uit dat de gemeente binnen dit kader de kwalitatieve invulling verder kan uitwerken eventueel via een gemeentelijk RUP of andere instrumenten. Om deze redenen kan Vlacoro het advies niet bijtreden.

2.1.9

Uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen volgt dat het Vlaams Gewest bevoegd is om de regionaalstedelijke gebieden af te bakenen die zij heeft aangewezen. De afbakening geschiedt middels een GRUP, dat de grenslijn (of een grensgebied) bevat, alsook de acties die moeten worden ingezet om de vooropgestelde hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur voor het stedelijk gebied te realiseren (...).

Van gewestelijk belang is bijgevolg de eigenlijke afbakening en daarnaast de gewenste ruimtelijke structuur op schaalniveau van het gehele stedelijk gebied (en niet op een lager schaalniveau).

In bestreden beslissing en haar bijlagen wordt het regionaalstedelijk(e) gebied Oostende afgebakend. De gewenste ruimtelijke structuur wordt omschreven en bestemd als (...) een stedelijk (woon)weefsel, de luchthaven en haven en industriegebieden.

Er kan worden aangenomen dat het Vlaams gewest bevoegd is op stedelijk schaalniveau een stedelijk (woon)weefsel te omschrijven en deze af te scheiden van andere deelgebieden op stedelijk schaalniveau. Er kan ook nog worden aangenomen dat dit de bevoegdheid impliceert om een daarmee samenhangende bestemmingwijziging voor te schrijven voor een (deel van) het plangebied, zoals een woongebied, maar opnieuw op stedelijk schaalniveau. Door deze bestemming kan immers binnen de afbakeningslijn bvb. de fysieke ruimte worden gecreëerd waarin woongelegenheid kan worden aangeboden en aldus een woonbeleid kan worden gevoerd.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen geeft aan dat in een afbakenings-GRUP strategische stedelijke projecten kunnen worden aangeduid:

Zij vormen een aanzet voor effectieve verwezenlijking of ze bevatten voldoende elementen om, na het opstarten van een projectgroep, op korte en halflange termijn tot realisaties te komen (5-10 jaar). Door de omvang in oppervlakte en in gewenst investeringsvolume (in woningbouw en in andere infrastructuur) wordt voor deze strategische projecten een consequent en volgehouden engagement over een langere periode (10-15 jaar) vereist.

Het GRUP en de daarin aangeduide strategische stedelijke projecten kunnen echter niet zover gaan dat de bevoegdheid en de beleidsvrijheid aan de andere bestuursniveau's wordt ontnomen of uitgehouden. Dit wordt bevestigd door de omschrijving van deze strategische stedelijke projecten als een 'aanzet'.

Het GRUP, zoals vastgesteld in de bestreden beslissing en haar bijlagen, stelt niet alleen een stedelijk (woon)weefsel als hypothese voor de gewenste ruimtelijk ontwikkeling vast en bestemd niet alleen het deelgebied 2, waar de eigendommen van verzoekers zijn gelegen, als stedelijk ontwikkelingsgebied (artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften;...); er worden bovendien eisen gesteld inzake onder andere:

- de fysieke verbinding tussen Ooster- en Westeroever;
- de omvang van de aldaar te realiseren wooneenheden;
- het aantal woningen voor tweede verblijf;
- de verdere onderverdeling van het deelgebied in verdere deelgebieden met een eigen bestemming;
- het al dan niet behoud van bepaalde bedrijfsactiviteiten, alsook de wijze waarop leegstaande gebouwen en (...) bedrijven (gesloten) zullen worden;
- de zones waarin al dan niet de bestaanszekerheid van bedrijven moet worden gewaarborgd;
- de structuur die aan toekomstige bebouwing zal worden gegeven;
- de wijze van verwezenlijking van het project, met name door onteigening, waarvoor een onteigeningplan wordt opgesteld;
- de onroerende goederen die moeten worden onteigend.

Dit zijn stuk voor stuk eisen en ordeningsprincipes die geen betrekking hebben op de afbakening of op de hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur op het schaalniveau van het gehele af te bakenen stedelijke gebied. Zij vertonen geen enkel verband met het afbakeningsproces, minstens blijkt dit verband niet uit de bestreden beslissing, haar bijlagen of het administratief dossier.

Het gaat om eisen en ordeningsprincipes die betrekking hebben op een zeer beperkt gedeelte van het stedelijke gebied. Dit zijn structuurbepalende elementen van gemeentelijk belang en zelfs ordenings- en bestemmingsprincipes die thuishoren in een gemeentelijk ruimtelijk structuur- of uitvoeringsplan.

Het Vlaams gewest overschrijdt met het GRUP haar bevoegdheid.

2.1.10

Het advies van VLAROCO dat het GRUP niet uitsluit dat de gemeente binnen dit kader de kwalitatieve invulling verder kan uitwerken eventueel via een gemeentelijk RUP of andere instrumenten, doet aan het voorgaande geen afbreuk en antwoordt bovendien niet op de door de provincie ingeroepen machtsoverschrijding.

(...) Dat de gemeente binnen dit kader de kwalitatieve invulling verder kan uitwerken eventueel via een gemeentelijk RUP of andere instrumenten doet immers geen afbreuk aan de vaststelling dat middels het GRUP, door omvang en de impact van er in opgenomen beslissingen, onrechtmatig afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden van de overige bestuurniveau's en deze onder andere wordt belet zich uit te spreken over de concrete invulling van het stedelijk project, de wijze waarop het zal worden

ingevoerd, de noodzaak en de omvang van de onteigening, het beleid inzake de bestaande bedrijven en ondernemingen, enz.

2.1.11

De bestreden beslissing, met inbegrip van haar bijlagen schendt het subsidiariteitsbeginsel en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursniveau's inzake de planningsprocessen (artikelen 3, 4, 18, 19, 37, 38, 41, 44 en 48 Decreet Ruimtelijke Ordening) alsook het beginsel van behoorlijk bestuur en de materiële motiveringsplicht..

Het middel is ernstig en gegrond.

Tweede onderdeel

2.2.1

De bevoegdheidsverdeling in het Decreet Ruimtelijke Ordening tussen de planniveau's, het subsidiariteitsbeginsel en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen brengen noodzakelijk een chronologie met zich mee, waarbij in een eerste stap het regionaalstedelijk gebied wordt afgebakend, hierbij eventueel een strategisch stedelijk project wordt aangegeven, om ze vervolgens in een tweede stap te verwezenlijken.

2.2.2

De bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bepalen:

De grootstedelijke en de regionaalstedelijke gebieden worden door het Vlaams Gewest in samenspraak met de betrokken bestuursniveau's in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend.

De bindende onderdelen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zijn overeenkomstig artikel 19, §2 bindend voor door het Vlaamse Gewest. Het GRUP is overeenkomstig artikel 38, §1, 4° de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

2.2.3

De richtinggevende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bepalen (...):

Strategische stedelijke projecten zijn van cruciaal belang als impuls voor stedelijke vernieuwing en voor het beleid ten aanzien van de stedelijke gebieden. De strategische stedelijke projecten hebben de volgende kenmerken :

- ze stimuleren een vernieuwingsproces in het stedelijk gebied;
- ze hebben een performante voorbeeld- en signaalfunctie voor andere delen van het stedelijk gebied;
- ze stellen een kwaliteitsnorm voor de aanpak op andere plaatsen in het stedelijk gebied;
- ze zijn structurerend voor het geheel of voor delen van het stedelijk gebied;
- ze hebben een functionele, ruimtelijke en administratief-institutionele complexiteit die de mogelijkheden van het lokale bestuur voor de realisatie ervan overstijgen;
- zij hebben een integraal karakter (economisch, sociaal, ruimtelijk) dat een meerwaarde oplevert voor het stedelijk gebied.

Om de grote potenties van de stedelijke gebieden snel en overtuigend te illustreren, moeten de projecten op een

gecoördineerde wijze, efficiënt en op korte en halflange termijn kunnen worden uitgevoerd. Door middel van een ontwikkelingsstrategie en met een vernieuwd imago wordt getracht stadsdelen opnieuw attractief te maken voor creatieve, productieve en kwalitatieve investeringen en functies. Bij strategische stedelijke projecten moet voldoende aandacht gaan naar het stimuleren van economische activiteiten en naar andere vormen van stedelijke mobiliteit. Ruimte voor kwalitatieve openbaar-vervoersvoorzieningen en een gericht parkeerbeleid maken hier deel van uit.

De impact van strategische stedelijke projecten op de ruimtelijke structuur van het stedelijk gebied is aanzienlijk. Effecten kunnen o.a. zijn :

Economische effecten:

- een verhoogd en verbeterd aanbod aan ruimte voor economische, ambachtelijke bedrijvigheid en andere stedelijke functies;
- de verbetering van het economisch draagvlak van het stedelijk gebied;
- effectieve ingebruikname van bestaande economische infrastructuur (gebouwen, terreinen, ...);
- een efficiënter gebruik van middelen;
- versterking van imago en klimaat voor investeringen;
- een verbeterde kwaliteit van het aanbod van toeristisch-recreatieve voorzieningen.

Effecten op de woonfunctie :

- verhoogd aanbod van kwalitatieve woningen dat qua typologie aangepast is aan de nieuwe behoeften;
- een meer gedifferentieerde samenstelling van de stedelijke woningmarkt (per type en per prijsklasse).

Ruimtelijke effecten

- vernieuwing van het bestaand stedelijk weefsel;
- verbetering van de stedelijke voorzieningen en van het collectief vervoer;
- een integrerende werking, waardoor een meerwaarde ontstaat.

Strategisch stedelijke projecten moeten in eerste instantie gekoppeld worden aan de grootstedelijke en de regionaalstedelijke gebieden. In het kader van de afbakening van het stedelijk gebied kunnen strategisch stedelijke projecten worden aangegeven.

Er wordt geopteerd om slechts een beperkt aantal strategische projecten te selecteren en zo de beperkte middelen en mankracht niet te spreiden (bv. één per provincie).

De complexiteit van deze projecten maakt het noodzakelijk dat op Vlaams niveau - met de betrokken provincies en gemeenten - een projectgroep wordt opgezet die het realiseren van dergelijke projecten activeert, coördineert en opvolgt. De projectgroep wordt samengesteld uit beleidsdomeinen en overheden die bij het project betrokken zijn.

Op Vlaams niveau worden initiatieven genomen om het opzetten van strategische projecten in stedelijke gebieden te stimuleren en te ondersteunen. Vanuit het ruimtelijke- ordeningsbeleid moeten

instrumenten worden gecreëerd die de nodige financiële, logistieke en administratieve ondersteuning kunnen ter beschikking stellen aan projectorganisaties met een publiek karakter teneinde het strategisch project van de grond te krijgen.

De geselecteerde strategische stedelijke projecten vormen een aanzet voor effectieve verwezenlijking of ze bevatten voldoende elementen om, na het opstarten van een projectgroep, op korte en halflange termijn tot realisaties te komen (5-10 jaar). Door de omvang in oppervlakte en in gewenst investeringsvolume (in woningbouw en in andere infrastructuur) wordt voor deze strategische projecten een consequent en volgehouden engagement over een langere periode (10-15 jaar) vereist.

Bij de afbakening van de regionaalstedelijke gebieden kunnen de stedelijke strategisch projecten worden 'aangegeven' en 'geselecteerd'. Zij kunnen een 'aanzet vormen voor verwezenlijking' of 'elementen' bevatten om tot realisaties te komen op korte en halflange termijn.

2.2.4

Uit alle voormelde bewoording volgt echter dat krachtens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de eigenlijke ontwikkeling en uitvoering van het strategisch stedelijk project, voor wat de regionaalstedelijke gebieden betreft, eerst kan na de afbakening van de regionaalstedelijke gebieden.

Dit vloeit overigens eveneens voort uit de onderscheiden bevoegdheden van de diverse planniveau's (zie eerste onderdeel van het middel), die voor de verdere uitvoering van het stedelijk strategisch project een tussenkomst vereist van de andere planniveau's voor de nadere invulling van de stedenbouwkundige voorschriften of 'de kwalitatieve invulling', zoals wordt gesteld in het advies van VLACORO van 27 januari 2009 (inzake advies A1c van de provincie) (...).

2.2.5

Het GRUP, zoals vastgesteld in de bestreden beslissing en haar bijlagen, stelt niet alleen een stedelijk (woon)weefsel als hypothese voor de gewenste ruimtelijk ontwikkeling vast en bestemd niet alleen het deelgebied 2, waar de eigendommen van verzoekers zijn gelegen, als stedelijk ontwikkelingsgebied (artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften; (...); er worden bovendien eisen gesteld inzake onder andere:

- de fysieke verbinding tussen Ooster- en Westeroever;
- de omvang van de aldaar te realiseren wooneenheden;
- het aantal woningen voor tweede verblijf;
- de verdere onderverdeling van het deelgebied in verdere deelgebieden met een eigen bestemming;
- het al dan niet behoud van bepaalde bedrijfsactiviteiten, alsook de wijze waarop leegstaande gebouwen en gesloten bedrijven zullen worden
- de zones waarin al dan niet de bestaanszekerheid van bedrijven moet worden gewaarborgd;
- de structuur die aan toekomstige bebouwing zal worden gegeven;
- de wijze van verwezenlijking van het project, met name door onteigening, waarvoor een onteigeningplan wordt opgesteld;
- de onroerende goederen die moeten worden onteigend.

Dit zijn stuk voor stuk eisen en ordeningsprincipes die geen verband houden met het loutere aangeven en selecteren van een strategisch stedelijk project, noch zijn dit ‘elementen’ om tot realisaties te komen op korte en halflange termijn.

Het gaat hier om fundamentele opties inzake de uitvoering en de verwezenlijking van het stedelijk strategisch project, die de bevoegdheden van de andere planniveau’s (zoals aangegeven in het eerste onderdeel) onwettig uithollen.

Deze beslissingen kunnen maar worden genomen nadat het regionaal stedelijk gebied is afgebakend.

Deze chronologie wordt niet gerespecteerd. De bestreden beslissing en haar bijlagen schenden aldus alle in het middel aangehaalde bepalingen.

2.2.6

Artikel 19, §3 Decreet Ruimtelijke Ordening bepaalt weliswaar:

Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet, mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen.

Echter:

- Deze uitzonderingsbepaling kan er niet toe leiden dat middels een afwijking van een ruimtelijk structuurplan afbreuk wordt gedaan aan de decretaal vastgelegde bevoegdheden van de andere bestuursniveau’s.

De bestreden beslissing doet onwettig afbreuk aan de decretaal vastgelegde bevoegdheden van de andere bestuursniveau’s; deze machtsoverschrijding kan niet op grond van deze bepaling worden verantwoord.

- Iedere afwijking moet uitgebreid worden gemotiveerd, in het licht van de in de bepaling opgenomen uitzonderingsgronden, te weten ‘onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen’.

In de mate dat de bestreden beslissing wordt beschouwd als een afwijking op het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (doordat zij reeds de uitvoeringsmaatregelen voor het strategisch stedelijk project Oosteroever bevat en zich niet beperkt tot het aangeven en selecteren van dit project), bevat deze geen enkel motief die de afwijking kan verantwoorden, zodat de bestreden beslissing artikel 19, §3 van het Decreet Ruimtelijke Ordening schendt”.

6.14. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de concrete invulling van de zones die in het gewestelijk GRUP zijn

opgenomen kan en zal gebeuren door middel van gemeentelijke RUP's, dat de Vlaamse overheid zich geen bevoegdheden heeft toegeëigend die zouden behoren tot het gemeentelijke beleidsdomein, en dat niets belet dat de afbakening en de invulling van een regionaalstedelijk gebied gelijktijdig gebeuren.

6.15. De tussenkomende partij voegt daar nog aan toe dat het RSV de bevoegdheid voor strategische stedelijke projecten uitdrukkelijk op het gewestelijke niveau situeert.

6.16. In de memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat met het bestreden gewestelijk GRUP wel degelijk voorschriften worden vastgesteld die dermate gedetailleerd zijn dat ze uitspraken doen over elementen “op stedelijk schaalniveau”, en dat de Raad van State in meerdere arresten heeft gesproken over een “chronologie” in de afbakening en de invulling van stedelijke gebieden.

6.17. In hun laatste memorie laten de verzoekende partijen nog gelden dat de essentie van het middel de vraag is of het Vlaamse Gewest in het GRUP binnen haar bevoegdheid blijft en het subsidiariteitsbeginsel respecteert, hetgeen volgens hen niet het geval is. Het GRUP houdt niet alleen bestemmingsvoorschriften in, maar stelt ook eisen en ordeningsprincipes die geen betrekking hebben op de afbakening of op de hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur op stedelijk schaalniveau, maar op een zeer beperkt gedeelte van het stedelijk gebied. Zij vormen structuurbepalende elementen van gemeentelijk belang en zelfs ordenings- en bestemmingsprincipes die thuishoren in een gemeentelijk ruimtelijk structuur- of uitvoeringsplan. Bovendien raken deze eisen en ordeningsprincipes het gemeentelijk belang en de grondwettelijk beschermde gemeentelijke bevoegdheid en gemeentelijke autonomie.

Voorts impliceren de bindende bepalingen van het RSV met betrekking tot de “Afbakening van de stedelijke gebieden” en “Afbakening van bedrijventerreinen” een chronologie waarbij in een eerste stap het regionaalstedelijke gebied wordt afgebakend, om dan in een tweede stap binnen

het aldus afgebakende gebied regionale bedrijventerreinen af te bakenen, welke chronologie door het bestreden GRUP niet wordt gerespecteerd.

Beoordeling

6.18. Het subsidiariteitsbeginsel houdt volgens de richtinggevende bepalingen van het RSV in dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid bevoegd is voor die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgt. Een hoger niveau treedt slechts op voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door het lager niveau kunnen worden verwezenlijkt .

Overeenkomstig de bindende bepalingen van het RSV worden “de grootstedelijke en de regionaalstedelijke gebieden (...) door het Vlaams Gewest in samenspraak met de betrokken bestuursniveau’s in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend”.

Zoals reeds bij de bespreking van het eerste middel werd uiteengezet, stelt het RSV tevens dat zulke afbakening naast een grenslijn/grensgebied ook “acties” kan bevatten die moeten worden ingezet om de vooropgestelde hypothese met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur voor het stedelijk gebied te realiseren en dat die acties kunnen zijn “voorstellen voor bestemmingswijzigingen en/of inrichting van gebieden of infrastructuur zoals ondermeer voor woningbouwlocaties, gemeenschaps- en nutsvoorzieningen, regionale bedrijventerreinen, randstedelijke groengebieden (waaronder recreatieve voorzieningen), (stedelijke) landbouwgebieden, locaties voor natuur- en bosontwikkeling, infrastructuur op het niveau van het stedelijk gebied”.

De bevoegde overheid, te dezen de Vlaamse regering, beschikt bij de uitvoering van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan over een ruime beoordelingsbevoegdheid en de Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht, enkel bevoegd om na te gaan of de overheid bij de uitoefening van de bedoelde 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.

6.19. Uit het plandossier blijkt niet dat het Vlaamse Gewest middels het bestreden besluit bevoegdheden zou uitoefenen waarover het niet beschikt, zoals de verzoekende partijen beweren.

Dat het bestreden planinitiatief, wat het gebied betreft waar de verzoekende partijen belangen hebben, een bepaalde geografische lokalisatie heeft, is onvermijdelijk, en impliceert daarom nog niet dat de Vlaamse overheid in het uitoefenen van haar planningsbevoegdheid zou moeten terugtreden voor de lokale overheid van de plaats waar het plangebied zich bevindt.

Gekeken moet worden naar de strekking en inhoud van de planmaatregelen die het voorwerp uitmaken van het RUP, en één en ander moet uiteraard ook worden gekaderd binnen de context van de vigerende ruimtelijke structuurplannen en de uitspraken die daarin worden teruggevonden.

In casu kan er geen betwisting bestaan over het feit dat de bestemming die aan de gronden wordt gegeven als stedelijk ontwikkelingsgebied, kadert binnen de bevoegdheid die het Vlaamse Gewest krachtens het RSV heeft om o.a. voor de af te bakenen regionaalstedelijke gebieden bepaalde maatregelen en acties te ondernemen, en meer bepaald in die gebieden strategische stedelijke projecten aan te duiden.

Met het betreffende stedenbouwkundig voorschrift van artikel 2.1 doet de Vlaamse overheid ook niets meer dan een adequaat, doch algemeen bestemmingskader vastleggen en aanbieden voor concrete initiatieven die later zullen moeten worden vorm gegeven, en die het voorwerp kunnen uitmaken van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplaninitiatieven. Indien de gemeentelijke overheid (in casu de tussenkommende partij) dergelijke detaillierende RUP's niet noodzakelijk zou achten, is het ook nog steeds zo dat vergunningsaanvragen binnen het gebied zullen moeten worden getoetst aan hun verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, en zal het in de eerste plaats aan de gemeentelijke overheid toekomen om die afweging te maken.

Uit de stedenbouwkundige voorschriften van het aangevochten GRUP kan alleszins niet worden afgeleid dat aan de lokale, gemeentelijke

overheid geen ruimte meer wordt gelaten om de ontwikkelingen in het gebied op te volgen en te sturen. Integendeel biedt de bestemmingswijziging de gemeentelijke overheid de mogelijkheid om mee initiatieven van stadsrenovatie in het gebied te nemen, dan wel verder te concretiseren in (één of meer) gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

6.20. Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

6.21. Wat het tweede middelonderdeel betreft, dient te worden vastgesteld dat uit hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren niet blijkt dat ergens is voorgeschreven dat middels een GRUP eerst een afbakening van het regionaalstedelijk gebied zou moeten zijn vastgesteld, vooraleer planinitiatieven zouden kunnen worden genomen om binnen dit gebied zaken te realiseren.

6.22. Het tweede onderdeel van het tweede middel is evenmin gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

6.23. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 3, 17° en 8, §§ 1, 2, 4 en 5 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: decreet integraal waterbeleid), van de artikelen 2 en 4, §§ 1 en 2 van het besluit van 20 juli 2007 van de Vlaamse regering tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: watertoetsbesluit), en van het beginsel van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht.

Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“Aangevochten beslissingen

De bestreden beslissing stelt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende’ (hierna: het GRUP) definitief vast, met inbegrip van het daarin opgenomen stedelijk project Oosteroever, het onteigeningsplan en stedenbouwkundige voorschriften.

De bestreden beslissing bevat de volgende overweging (...):

Overwegende dat in uitvoering van voormeld decreet inzake integraal waterbeleid een watertoets is uitgevoerd; dat het resultaat van de watertoets is opgenomen in de toelichtingsnota; dat met het watersysteem ook rekening is gehouden bij de redactie van de stedenbouwkundige voorschriften; dat uit het gevoerde onderzoek blijkt dat het plan geen betekenisvolle negatieve impact zal hebben op het watersysteem;

De bestreden beslissing en haar bijlagen is niet aangepast, noch bevatten deze herstel- en compensatiemaatregelen met het oog op de beperking, n het herstel of de compensatie van schadelijke effecten ingevolge bemaling.

De toelichtingsnota bij het GRUP vermeldt (...):

Uit bovenstaande tabel volgt dat vele planonderdelen gepaard gaan met een toename in verharde oppervlakte.

Met betrekking tot de mogelijke impact van bijkomende afvalwatervolumes (ten gevolge van toename woongelegenheden) wordt er - gezien de reeds hoge zuiveringsgraad in Oostende - vanuit gegaan dat deze eveneens worden gezuiverd in een RWZI. Schadelijke effecten door puntlozingen werden dus niet beoordeeld. Ook de effecten op het grondwaterniveau door eventuele bemaling kunnen op plan-niveau niet beoordeeld worden door het ontbreken van inzicht in plankenmerken.

Samenvattend kan worden gesteld dat de meeste potentiële effecten betrekking hebben op een mogelijke aantasting van de ecologische structuurkwaliteit en natuurlijkheid van de waterlopen. Hiervoor worden volgende milderende maatregelen voorgesteld:

- bij de inrichting van de woon- of bedrijventerreinontwikkeling moeten de aanwezige kreken gevrijwaard worden en geïncorporeerd worden in de terreinaanleg en waterhuishouding van het gebied. De inrichting en het beheer dienen te gebeuren volgens de principes van de natuurtechnische milieubouw.
- vrijwaren van de structuurkwaliteit van de polderwaterlopen (min. 5 m oeverzone) en toepassing van de principes van de natuurtechnische milieubouw bij de inrichting, aanleg en beheer ervan.

De toelichtingnota herneemt hiermee de watertoets in het plan-MER (...).

Grievens

Eerste onderdeel

3.1.1

Artikel 8, § 1 van het Decreet Integraal Waterbeleid bepaalt:

De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma als vermeld in § 5, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste

voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.

Wanneer een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's, een schadelijk effect veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater dat niet door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma kan worden voorkomen, kan die vergunning slechts worden gegeven of kan dat plan of programma slechts worden goedgekeurd omwille van dwingende redenen van groot maatschappelijk belang. In dat geval legt de overheid gepaste voorwaarden op om het schadelijke effect zoveel mogelijk te beperken, of indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren.

Artikel 3, §2, 17° van het Decreet Integraal Waterbeleid bepaalt:

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

17° schadelijk effect : ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen, gelegen buiten overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen een of meer van deze elementen

De watertoets strekt tot het onderzoeken van het causaal verband tussen het aan te nemen of goed te keuren plan van aanleg en de schadelijke effecten in de zin van het voornoemde artikel 3, § 1, 17° (...).

Artikel 8, §2, tweede lid van het Decreet Integraal Waterbeleid bepaalt:

De beslissing die de overheid neemt in het kader van § 1 wordt gemotiveerd, waarbij in elk geval rekening wordt gehouden met de relevante doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid.

Uit die bepaling volgt dat een beslissing waarbij een plan wordt aangenomen of goedgekeurd, een formele motivering dient te bevatten waaruit blijkt dat de in artikel 8, § 1 van het decreet bedoelde watertoets is uitgevoerd. Uit die motivering moet meer bepaald blijken, hetzij dat uit de ordening die met het plan wordt beoogd geen schadelijke effecten kunnen ontstaan als bedoeld in artikel 3, § 2, 17° van het decreet, hetzij dat zulke effecten wel kunnen ontstaan, maar dat die door het opleggen van gepaste voorwaarden zoveel mogelijk worden beperkt of hersteld (...).

Artikel 8, §4, van het Decreet Integraal Waterbeleid bepaalt:

Voor de vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma die zijn onderworpen aan een milieueffectenrapportage geschiedt de analyse en evaluatie van het al dan niet optreden van een schadelijk

effect en de op te leggen voorwaarden om dat effect te vermijden, te beperken, te herstellen of te compenseren, in dit rapport.

Artikel 8, §5, tweede lid, 1 van het Decreet Integraal Waterbeleid onderwerpt de ruimtelijke uitvoeringsplannen aan de watertoets, zodat de bestreden beslissing aan de watertoets is onderworpen.

3.1.2

Artikel 2, § 1 van het Watertoetsbesluit bepaalt:

Op de overheid die beslist over een vergunning, een plan of een programma die een mogelijk schadelijk effect veroorzaken, rusten overeenkomstig artikel 8, § 1, eerste lid van het decreet de volgende verplichtingen:

1° ze legt alle voorwaarden op in de vergunning of ze gelast die aanpassingen aan het plan of programma die ze in het licht van de kenmerken van het watersysteem en de aard en omvang van de vergunningsplichtige activiteit, respectievelijk het plan of programma gepast acht om het schadelijke effect te voorkomen of te beperken;

2° als dat niet mogelijk is, legt ze herstelmaatregelen op of, bij vermindering van de infiltratie van hemelwater of vermindering van ruimte voor het watersysteem, compensatiemaatregelen;

3° als het schadelijke effect niet kan worden voorkomen, noch beperkt, en ook herstel of compensatie onmogelijk zijn, weigert ze de vergunning of weigert ze goedkeuring te verlenen aan het plan of programma.

Op de overheid die beslist over een vergunning, een plan of een programma die afzonderlijk of in combinatie met een of meer bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's een mogelijk schadelijk effect op de kwantitatieve toestand van het grondwater veroorzaken, rusten overeenkomstig artikel 8, § 1, tweede lid van het decreet de volgende verplichtingen:

1° ze legt alle voorwaarden op in de vergunning of gelast aanpassingen aan het plan of programma die ze in het licht van de kenmerken van het watersysteem en de aard en omvang van de vergunningsplichtige activiteit, respectievelijk het plan of programma gepast acht om het schadelijke effect op de kwantitatieve toestand van het grondwater te voorkomen;

2° als dat niet mogelijk is, oordeelt zij of de vergunningsplichtige activiteit of het plan of programma noodzakelijk is om dwingende redenen van groot maatschappelijk belang;

3° als de vergunningsplichtige activiteit of het plan of programma niet noodzakelijk is om dwingende redenen van groot maatschappelijk belang, weigert ze de vergunning of weigert ze haar goedkeuring te verlenen aan het plan of programma;

4° als de vergunningsplichtige activiteit of het plan of het programma noodzakelijk is om dwingende redenen van groot maatschappelijk belang, legt ze voorwaarden op om het schadelijke effect op de kwantitatieve toestand van het grondwater te beperken, te herstellen of te compenseren.

Artikel 4, §§1 en 2 van het Watertoetsbesluit bepalen:

§ 1.

Met behoud van de toepassing van de andere reglementaire bepalingen die ter zake van toepassing zijn, moet de motivering van de beslissing over een vergunningsaanvraag voor de toepassing van de watertoets een duidelijk aangegeven onderdeel bevatten, de waterparagraaf genoemd, waarbij, eventueel rekening houdend met het wateradvies, een uitspraak wordt gedaan over:

1° de verenigbaarheid van de vergunningsplichtige activiteit met het watersysteem;

2° in voorkomend geval, de voorwaarden en maatregelen om het schadelijke effect dat kan ontstaan als gevolg van de vergunningsplichtige activiteit, te voorkomen, te verminderen, te herstellen, of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van het hemelwater of de vermindering van de ruimte voor het watersysteem, te compenseren;

3° een toetsing van de beoordeling van de vergunningsplichtige activiteit en de opgelegde voorwaarden en maatregelen aan de doelstellingen, bepaald in artikel 5 van het decreet.

§ 2.

De beslissing over een plan of programma bevat een waterparagraaf die met betrekking tot de planingreep ten minste de in § 1 vermelde gegevens omvat, met uitzondering van de gegevens over het wateradvies en de in artikel 3 vermelde beoordelingsschema's.

3.1.3

De materiële en formele motiveringsverplichting brengt met zich mee dat aan iedere administratieve rechtshandeling draagkrachtige, of nog, in rechte en feite aanvaardbare motieven ten grondslag moeten liggen. De administratieve rechtshandeling dient rationeel te verantwoorden te zijn. De motieven moeten blijken uit de beslissing zelf, dan minstens uit het administratief dossier.

De materiële motiveringsplicht brengt met zich mee dat aan het onteigeningbesluit draagkrachtige motieven ten grondslag moeten liggen; de formele motiveringsplicht brengt met zich mee dat deze motieven in de beslissing dienen te worden veruitwendigd.

3.1.4

De zorgvuldigheidsplicht brengt met zich mee dat het bestuur de feiten die aan de administratieve rechtshandeling ten grondslag liggen juist en volledig dient vast te stellen en met het oog hierop deze feiten zorgvuldig dient te onderzoeken (...).

De Raad van State is bevoegd om, wanneer een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld in uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, zoals ten dezen, in het kader van haar wettigheidscontrole na te gaan of de overheid bij de uitoefening van hun 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 (...).

3.1.5

De bestreden beslissing overweegt dat uit de watertoets blijkt dat het GRUP geen betekenisvolle negatieve impact zal hebben op het watersysteem.

De toelichtingsnota bij het GRUP vermeldt (...):

Uit bovenstaande tabel volgt dat vele planonderdelen gepaard gaan met een toename in verharde oppervlakte.

Met betrekking tot de mogelijke impact van bijkomende afvalwatervolumes (ten gevolge van toename woongelegenheden) wordt er - gezien de reeds hoge zuiveringsgraad in Oostende - vanuit gegaan dat deze eveneens worden gezuiverd in een RWZI. Schadelijke effecten door puntlozingen werden dus niet beoordeeld. Ook de effecten op het grondwaterniveau door eventuele bemaling kunnen op planniveau niet beoordeeld worden door het ontbreken van inzicht in plankenmerken.

Samenvattend kan worden gesteld dat de meeste potentiële effecten betrekking hebben op een mogelijke aantasting van de ecologische structuurkwaliteit en natuurlijkheid van de waterlopen. Hiervoor worden volgende milderende maatregelen voorgesteld:

- bij de inrichting van de woon- of bedrijventerreinontwikkeling moeten de aanwezige kreken gevrijwaard worden en geïncorporeerd worden in de terreinaanleg en waterhuishouding van het gebied. De inrichting en het beheer dienen te gebeuren volgens de principes van de natuurtechnische milieubouw.

- vrijwaren van de structuurkwaliteit van de polderwaterlopen (min. 5 m oeverzone) en toepassing van de principes van de natuurtechnische milieubouw bij de inrichting, aanleg en beheer ervan.

De toelichtingnota herneemt hiermee de watertoets in het plan-MER (...).

Hieruit volgt dat de watertoets geenszins vermeldt dat het GRUP, met inbegrip van het stedelijk project Oosteroever, geen betekenisvolle negatieve impact zal hebben op het watersysteem.

Het vermeldt alleen 'de effecten op het grondwaterniveau door eventuele bemaling kunnen op planniveau niet beoordeeld worden door het ontbreken van inzicht in plankenmerken'. Dit sluit niet uit dat een schadelijk effect in de zin van artikel 3, §2, 17° van het Decreet Integraal Waterbeleid zich kan voordoen en meer bepaald in het geval van bemaling bij werken, onder andere in het deelgebied Oosteroever.

De bestreden beslissing berust bijgevolg op een verkeerde lezing van het plan-MER en de toelichtingsnota; de motieven van de bestreden beslissing zijn bovendien tegenstrijdig aan de motieven uitgedrukt in haar bijlagen en het plan-MER.

De bestreden beslissing gaat uit van onjuiste feitelijke gegevens, minstens heeft de bestreden beslissing de gegevens van haar bijlagen en in het administratief dossier verkeerd beoordeeld, zodat zij in redelijkheid niet tot het besluit kon komen dat het GRUP geen betekenisvolle negatieve impact zal hebben op het watersysteem. De watertoets is een substantiële vormvereiste.

De bestreden beslissing schendt de in het middel aangehaalde bepalingen en in het bijzonder het beginsel van behoorlijk bestuur en meer bepaald de materiële en formele motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel is ernstig en gegrond. Tweede onderdeel

3.2.1

Door haar beoordeling miskent de bestreden beslissing eveneens alle andere in het middel aangehaalde bepalingen.

3.2.2

Artikel 8, § 1 van het Decreet Integraal Waterbeleid verplicht de overheid, afhankelijk van de erin genoemde omstandigheden (het al dan niet samen voorkomen van het plan met bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's) tot weigering van het plan, dan wel tot het nemen van de nodige voorwaarden.

Artikel 2, § 1 van het Watertoetsbesluit werkt deze verplichting van de overheid verder uit en verplicht de overheid, die beslist over een programma (zoals bedoeld in het eerste lid) tot aanpassing van het plan (eerste lid, 1°), herstel en compensatiemaatregelen (eerste lid, 2°) of weigering van goedkeuring (eerste lid, 3°).

Artikel 4 van het Watertoetsbesluit verplicht de overheid de uitvoering van haar verplichting te veruitwendigen in een waterparagraaf, waaruit moet blijken, wat een plan betreft, hetzij dat uit de ordening die met het plan wordt beoogd geen schadelijke effecten kunnen ontstaan als bedoeld in artikel 3, § 2, 17° van het Decreet Integraal Waterbeleid, hetzij dat zulke effecten wel kunnen ontstaan, maar dat die door het opleggen van gepaste voorwaarden zoveel mogelijk worden beperkt of hersteld (...).

3.2.3

Uit de watertoets blijkt dat schadelijke effecten in de zin van artikel 3, §2, 17° van het Decreet Integraal Waterbeleid zich kunnen voordoen, en meer bepaald in het geval van bemaling bij de uitvoering van werken (zie ook het eerste onderdeel van het middel).

Overeenkomstig de in dit onderdeel aangehaalde bepalingen diende de bestreden beslissing:

- vast te stellen dat schadelijke effecten kunnen ontstaan als bedoeld in artikel 3, § 2, 17° van het Decreet Integraal Waterbeleid;
- het plan aan te passen (bvb. door het opleggen van randvoorwaarden in het kader van het vergunningenbeleid met het oog op het voorkomen van schadelijke effecten), herstel- en compensatiemaatregelen op te leggen, dan wel de goedkeuring van het plan te weigeren.

De bestreden beslissing laat na zulks te doen en schendt hierdoor alle in het middel aangehaalde bepalingen. De watertoets is een substantiële vormvereiste”.

6.24. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat de eigendom van de verzoekende partijen gelegen is aan een verharde kade en dat alle percelen in de ruime omgeving voor nagenoeg 100% zijn volgebouwd, dat dan ook niet valt in te zien welk nadelig effect de stadsrenovatie op de waterhuishouding zou kunnen hebben, en dat op het ordeningsniveau van het GRUP op zich geen nadelige effecten te verwachten zijn.

6.25. De tussenkomende partij laat nog gelden dat bemaling met impact op het grondwaterniveau zich enkel kan voordoen bij de uitvoering van bouwwerken, dat zulks moeilijk in te schatten is op planniveau, dat een watertoets zal moeten worden uitgevoerd indien vergunningen worden aangevraagd voor concrete projecten, en dat in het MER wordt gesteld dat er op planniveau geen negatieve effecten zijn gezien de betrokken zone nu reeds grotendeels bebouwd en verhard is.

6.26. In de memorie van wederantwoord beklemtonen de verzoekende partijen nog dat de bestemmingswijziging wel degelijk negatieve effecten voor de waterhuishouding kan hebben, en dat de watertoets in feite wordt verschoven naar de later nog te nemen beslissingen inzake vergunningsaanvragen in het gebied.

6.27. In de laatste memorie hernemen de verzoekende partijen de argumentatie die zij reeds in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord hebben uiteengezet.

Beoordeling

6.28. De verwerende en de tussenkomende partij verwijzen terecht naar het plan-MER, waarin de waterproblematiek wordt onderzocht.

Reeds in het inleidend gedeelte van het rapport wordt meegegeven dat de mogelijke effecten op het grondwaterniveau door eventuele bemaling op planniveau niet beoordeeld kunnen worden wegens het gebrek aan inzicht in de plankenmerken, wat kan beschouwd worden als een leemte in de kennis.

Dit wordt verder uitgewerkt in het MER zelf, waar wordt vooropgesteld dat de waterproblematiek als “aandachtspunt” moet worden weerhouden, en dat daaromtrent geen nuttige uitspraken kunnen worden gedaan op planniveau gelet op het gebrek aan inzicht en concrete informatie omtrent de verdere inrichting van het gebied, de mate van bemaling die zal gebeuren bij de uitvoering van concrete projecten, de toekomstige grootte van verharde

oppervlakken en de mate van grondwaterwinning tijdens de aanleg- en/of exploitatiefase. Benadrukt wordt dan ook “dat bij de verdere uitwerking van het plan er telkens een grondige watertoets dient te worden uitgevoerd”.

Er kan niet worden gesteld dat deze wijze van beoordelen de regelgeving met betrekking tot het integraal waterbeheer miskent, of zou getuigen van kennelijke onredelijkheid.

6.29. Bij het doorvoeren van de watertoets kan de bevoegde overheid inderdaad redelijkerwijze enkel rekening houden met elementen en omstandigheden die haar op dat ogenblik reeds bekend zijn of kunnen zijn.

Wordt de uitgevoerde watertoets betwist, dan moet concreet worden aangegeven op grond van welke elementen deze in twijfel kan worden getrokken.

Het oordeel dat de watertoets op planniveau voor het gebied nog geen nuttige resultaten kan opleveren gezien de vastgestelde stedenbouwkundige voorschriften onvoldoende concrete informatie bevatten omtrent de latere inrichting van het gebied en de bemaling die eventueel zal moeten gebeuren bij de uitvoering van projecten, kan begrepen worden en is niet strijdig met de door de verzoekende partijen in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen.

6.30. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

6.31. In een vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 4.2.3, 4.2.8, §§ 4, 5 en 7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid, de artikelen 3, § 1 en 8, alsook de bijlage van het besluit van 12 oktober 2007 van de Vlaamse regering betreffende de milieueffectrapportage over plannen en

programma's, en het beginsel van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht.

Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“Aangevochten beslissingen

De bestreden beslissing stelt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende’ (hierna: het GRUP) definitief vast, met inbegrip van het daarin opgenomen stedelijk project Oosteroever, het onteigeningsplan en stedenbouwkundige voorschriften, waardoor een deelzone binnen het deelgebied Oosteroever wordt bestemd als bedrijventerrein.

De beslissing steunt hiervoor op een plan-MER, goedgekeurd op 1 juli 2008.

De richtlijnen voor het opstellen van dit plan-MER werden vastgesteld op 13 maart 2008.

Uit de bijlage 1 bij de richtlijnen voor het opstellen van plan-MER blijkt dat een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving niet aan de dienst Gebiedsgericht Beleid van de afdeling Milieu-, Natuur- en energiebeleid (LNE) is overgemaakt (...).

Grievens

4.1

De goedkeuring van het GRUP is van rechtswege onderworpen aan MER-rapportage bij toepassing van artikel 4.2.3 van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid. Dit blijkt uit de bestreden beslissing en uit p. 9 van de volledig verklaarde kennisgeving.

Er heeft geen onderzoek tot milieueffectrapportage in de zin van titel IV, hoofdstuk II, afdeling 2 van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid plaatsgevonden.

4.2

De zorgvuldigheidsplicht brengt met zich mee dat het bestuur de feiten die aan de administratieve rechtshandeling ten grondslag liggen juist en volledig dient vast te stellen en met het oog hierop deze feiten zorgvuldig dient te onderzoeken (...).

De Raad van State is bevoegd om, wanneer een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld in uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, zoals ten dezen, in het kader van haar wettigheidstoezicht na te gaan of de overheid bij de uitoefening van hun 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 (...).

4.3

Artikel 4.2.8, §4 van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid bepaalt:

In voorkomend geval bezorgt de administratie, met het oog op advies, een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving aan:

1° de provincie en/of gemeente, waarvoor het plan of programma relevant is;

2° de instanties waarvan de administratie het advies nuttig acht.

De Vlaamse Regering duidt de instanties aan die vanwege de administratie, met het oog op advies, een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving ontvangen

Artikel 4.2.8, §5, eerste lid van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid bepaalt:

Bij de bekendmaking of bij het overmaken van het afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving wordt duidelijk aangegeven dat het publiek en de instanties eventuele opmerkingen over het plan-MER binnen een termijn van dertig dagen vanaf de datum van de beslissing vermeld in § 2, aan de administratie kunnen bezorgen, behoudens verlenging van deze termijn, zoals vermeld in het tweede lid.

Artikel 4.2.8, §7, eerste lid van het Decreet houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid bepaalt:

De administratie deelt onverwijld haar beslissing mee aan de initiatiefnemer en de geraadpleegde administraties, instanties, autoriteiten van lidstaten, verdragspartijen en/of gewesten.

4.4

Artikel 8 van het besluit van 12 oktober 2007 van de Vlaamse regering betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's bepaalt:

Als er geen onderzoek tot milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden, bezorgt de bevoegde administratie een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving met het oog op advies aan de instanties, vermeld in artikel 3, § 1, en aan de instanties waarvan ze het advies nuttig acht.

Artikel 3, §1, 3° van het besluit van 12 oktober 2007 van de Vlaamse regering betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's bepaalt:

Bij het onderzoek tot milieueffectrapportage, vermeld in artikel 4.2.3, § 2, 2°, en artikel 4.2.3, § 3, van het decreet, raadpleegt de initiatiefnemer op eigen initiatief en uiterlijk op het ogenblik dat hij de doelstellingen en de reikwijdte van het voorgenomen plan of programma kan afbakenen, de volgende instanties, tenzij zij de initiatiefnemer zelf zijn:

(...)

3° de betrokken instanties afhankelijk van de ligging en de mogelijk te verwachten aanzienlijke effecten van het voorgenomen plan of programma op in voorkomend geval de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap en de mobiliteit. Deze instanties zijn in de bijlage bij dit besluit vermeld, meer bepaald ingedeeld per categorie van mogelijk te verwachten aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

De bijlage bij het besluit van 12 oktober 2007 van de Vlaamse regering betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's bepaalt:

2° inzake ruimtelijke ordening :

(...)

- als de gronden, gelegen binnen het voorgenomen plan of programma of binnen het studiegebied ervan, geheel of ten dele bestemd zijn als industriegebied, bedrijventerrein of een ermee vergelijkbaar gebied, zullen de Entiteit Ruimtelijke Economie (EWI) én de dienst Gebiedsgericht Beleid van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid (LNE) geraadpleegd worden;
- als het voorgenomen plan of programma als doelstelling heeft de realisatie of wijziging van een woongebied, een woonuitbreidingsgebied, een woonreservegebied of een ermee vergelijkbaar gebied, zullen de afdeling Woonbeleid (RWO), afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid (RWO) én de dienst Gebiedsgericht Beleid van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid (LNE) geraadpleegd worden;
- als het voorgenomen plan of programma het kader kan vormen voor vergunningen van stadsontwikkelingsprojecten, zullen de afdeling Woonbeleid (RWO), de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid (RWO), Team Vlaamse bouwmeester (BZ) en de dienst Gebiedsgericht Beleid van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid (LNE) geraadpleegd worden;

4.5

Uit de bestreden beslissing en uit de stedenbouwkundige voorschriften blijkt dat (...):

- In het deelgebied 2 Oosteroever, waar de eigendommen van verzoekers zijn gelegen, een woongebied wordt gerealiseerd (artikel 2.1: het stedelijk ontwikkelingsgebied; (...));
- In het deelgebied 2 Oosteroever, waar de eigendommen van verzoekers zijn gelegen, een bedrijventerrein wordt gerealiseerd (artikel 2.4: Gemengd regionaal bedrijventerrein met nabestemming natuur; alsook artikel 2.1: het stedelijk ontwikkelingsgebied, in de mate dat het niet nader bepaalde 'bedrijven' toelaat; (...)).
- Het GRUP het kader kan vormen voor vergunningen van een stadsontwikkelingsprojecten (het strategisch stedelijk project Oosteroever (...)).

Hieruit volgt dat, gelet op de hoger aangehaalde bepalingen, de dienst Gebiedsgericht Beleid van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid (LNE) geraadpleegd moest worden, een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving moest ontvangen, aangegeven moest worden dat zij opmerkingen kan maken en kennis moet krijgen van de beslissing inzake de richtlijnen.

Uit de bijlage 1 bij de richtlijnen voor het opstellen van plan-MER blijkt dat een afschrift van de volledig verklaarde kennisgeving niet aan de dienst Gebiedsgericht Beleid van de afdeling Milieu-, Natuur- en energiebeleid (LNE) is overgemaakt (...).

Deze instantie werd niet geraadpleegd en heeft niet kunnen adviseren.

Dit heeft voor gevolg dat het plan-MER, het goedkeuringsverslag, en dientengevolge evenzeer het de bestreden beslissing en het GRUP, op onwettige en op onzorgvuldige wijze en met miskennis van de adviesvereiste, die een substantiële vormvereiste is, tot stand zijn gekomen..

De bestreden beslissing en haar bijlagen schenden alle in het middel aangehaalde bepalingen”.

6.32. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat het middel feitelijke grondslag mist nu LNE op 9 en 17 juni 2008 advies heeft uitgebracht.

6.33. De tussenkomenende partij stelt dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het middel dat geen inhoudelijke consequentie kan hebben voor de geldigheid van de goedkeuring van het plan-MER en de rechtsgeldigheid van het RUP, dat de betreffende dienst deel uitmaakt van departement Leefmilieu, Natuur- en Energie (hierna: LNE) die het plan-MER heeft goedgekeurd, en dat de procedureregels met betrekking tot de kennisgeving van een plan-MER pas in werking zijn getreden op 1 juni 2008 en derhalve niet van toepassing kunnen zijn.

6.34. In de memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen nog gelden dat in de aangehaalde bepaling van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering de onderscheiden diensten en afdelingen van LNE worden bedoeld.

6.35. In de laatste memorie voeren de verzoekende partijen nog aan dat het gaat om een substantiële pleegvorm, en geen pleegvorm die uitsluitend is opgelegd om de goede werking van het bestuur te verzekeren. Het miskennen van deze verplichting leidt hoe dan ook tot het besluit dat deze feiten niet zorgvuldig, juist en volledig zijn vastgesteld en de erop gesteunde beslissing niet wettig is.

Beoordeling

6.36. De verzoekende partijen voeren in het middel aan dat bij het onderzoek tot milieueffectrapportage door de initiatiefnemer geen raadpleging is gebeurd van de dienst gebiedsgericht beleid van het departement LNE van de Vlaamse overheid, zoals voorgeschreven door de artikelen 3, § 1, 3° en 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's, samen gelezen met de bijlage bij dit besluit.

Zij leiden dit af uit de bijlage bij de “richtlijnen milieueffectrapportage” die op 13 maart 2008 werden opgesteld door datzelfde departement LNE, waar die dienst niet vermeld wordt als zijnde geraadpleegd in het kader van de opmaak van het plan-MER.

6.37. Het bedoelde besluit van de Vlaamse regering trad in werking op 1 december 2007 (artikel 14 van het besluit).

6.38. De bedoelde raadpleging is niet op straffe van nietigheid voorgeschreven. De verzoekende partijen leggen in het middel niet uit waarom het gebeurlijk niet naleven van de betreffende pleegvorm van substantiële aard zou zijn, en dienvolgens tot de vernietiging van het later vastgestelde GRUP zou moeten leiden. Met de in de laatste memorie daaromtrent gegeven argumentatie kan geen rekening worden gehouden, nu deze aan het middel een nieuwe wending geeft die reeds in het verzoekschrift had kunnen worden aangevoerd.

Voorts moet, zoals ook in de memorie van antwoord wordt opgemerkt, worden vastgesteld dat het departement LNE later wel in het kader van de opmaakprocedure van het GRUP om advies werd verzocht, en dan ook advies heeft gegeven. Uit de inhoud van het advies dat het departement op 17 juni 2008 verleende blijkt dat de adviesvraag “intern (werd) verspreid naar verschillende afdelingen van LNE”, en wordt op een geïntegreerde manier standpunt ingenomen, ook met betrekking tot aspecten uit het MER. Het MER werd door het departement LNE pas nadien op 26 juni 2008 goedgekeurd.

Het enkele feit dat de dienst gebiedsgericht beleid van het departement LNE niet werd geraadpleegd in de fase van de procedure van de totstandkoming van het plan-MER leidt dan ook niet tot de nietigheid van het bestreden GRUP.

6.39. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De afstand van het geding wordt vastgesteld ten aanzien van de vierde verzoekende partij.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1.400 euro, elk voor een vierde.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig juni 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens