

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.615 van 16 juni 2015
in de zaak A. 209.243/X-15.527.**

In zake : de NV SCHEEPSWERF IDP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rika Heijse
kantoor houdend te 9000 Gent
Kortrijksesteenweg 867
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de STAD OOSTENDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Lies Du Gardein
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 2, bus 1b
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het AUTONOOM GEMEENTEBEDRIJF MET
RECHTSPERSOONLIJKHEID AG HAVEN OOSTENDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Donatienne Ryckbost
kantoor houdend te 8400 Oostende
E. Beernaertstraat 80
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 juni 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 22 maart 2013 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan

“Afbakening zeehavengebied Oostende”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 april 2013.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst van de eerste tussenkomende partij is toegestaan bij beschikking van 5 september 2013 en de tussenkomst van de tweede tussenkomende partij is toegestaan bij beschikking van 27 september 2013. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 maart 2015.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Rika Heijse, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Inneke Bockstaele, die *loco* advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Lies Du Gardein, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Donatienne Ryckbost, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3. De verzoekende partij is actief als scheepshersteller. Het bedrijfsterrein van de verzoekende partij paalt aan de zuidkant van het Visserijdok, gelegen in de Voorhaven van Oostende. Voor haar exploitatie maakt de verzoekende partij gebruik van een in dit dok gelegen scheepslift.

Op het bij koninklijk besluit van 26 januari 1977 vastgestelde gewestplan Oostende-Middenkust zijn het Visserijdok evenals het ten zuiden van dit dok gelegen gedeelte van het bedrijfsterrein van de verzoekende partij en het naastliggende bedrijfsterrein van het scheepsbedrijf Lowyck aangeduid als waterweg.

4. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt het havengebied van Oostende op Vlaams niveau aangemerkt als zeehaven/poort, waarvoor de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) tot afbakening van het zeehavengebied noodzakelijk is.

In eerste instantie wordt hiertoe door de Vlaamse overheid een “strategisch plan” voor de haven opgemaakt.

Over het laatstgenoemde plan wordt een plan-milieueffectenrapport (hierna: plan-MER) opgesteld, waarin onder meer wordt vermeld dat “rekening [moet] gehouden worden met een mogelijke demping van het zuidelijk deel van het Visserijdok en inschakeling er van als haventerrein”.

5. Op 19 januari 2006 keurt de dienst Milieueffectenrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) het plan-MER inzake het “strategisch plan” voor de haven van Oostende goed. In het goedkeuringsverslag wordt onder meer het volgende gesteld:

“Een strategisch plan wordt opgemaakt mee ter voorbereiding van een Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP), dat het zeehavengebied afbakt en bijhorende voorschriften aangaande inrichting en beheer van het gebied zal geven en dat de basis zal vormen voor het stedenbouwkundige vergunningbeleid.”

6. Op 7 maart 2008 beslist de Vlaamse regering tot de opmaak van een GRUP voor de afbakening van het Oostendse zeehavengebied.

7. Op 15 mei 2009 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende” definitief vast (hierna: het GRUP regionaalstedelijk gebied). De oostelijke grens van het Visserijdok valt samen met de grenslijn van het GRUP regionaalstedelijk gebied en met de westelijke grens van een in dat GRUP opgenomen “stedelijk ontwikkelingsgebied” (artikel 2.1).

8. Op 21 april 2010 vindt de plenaire vergadering over het voorontwerp van het GRUP “Afbakening zeehavengebied Oostende” plaats.

9. Op 30 maart 2012 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van GRUP “Afbakening zeehavengebied Oostende” voorlopig vast.

Binnen de afbakeningslijn worden de terreinen paars (artikel 2: bedrijvigheidszones) of blauw (artikel 3: waterweginfrastructuur) ingekleurd.

Het bedrijfsterrein van de verzoekende partij wordt samen met het naastliggende bedrijfsterrein en het zuidelijke deel van het Visserijdok opgenomen in een paars “gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven” waarvoor de stedenbouwkundige voorschriften het volgende bepalen:

“Het gebied is bestemd om te functioneren als Vlaams havengebied als onderdeel van de haven Oostende. Het is bestemd voor zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële en logistieke activiteiten en distributie-, opslag- en overslagactiviteiten die gebruikmaken van en aangewezen zijn op de zeehaveninfrastructuur. In dit gebied is de opwekking van energie toegelaten. De bouw van windturbines is niet toegelaten op de havendammen.

Alle werken, handelingen, en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming en voor de exploitatie van de haven en de bedrijven zijn toegelaten. Daartoe worden ook de volgende werken, handelingen, voorzieningen, en wijzigingen gerekend:

- Vismijn- en vismijngerelateerde activiteiten en verkoop gekoppeld aan de vismijn;
- de aanleg en het onderhoud van infrastructuur die nodig is voor de toegankelijkheid of voor verbindingen langs de waterzijde en langs de landszijde;
- toeristische en recreatieve activiteiten en industriële activiteiten.”

10. Van 8 mei 2012 tot 6 juli 2012 wordt over het laatstgenoemde ontwerp een openbaar onderzoek georganiseerd.

De verzoekende partij dient een bezwaarschrift in.

11. Op 20 maart 2013 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies nr. 52.918/1 uit over het ontwerpbesluit.

12. Op 22 maart 2013 stelt de Vlaamse regering het GRUP “Afbakening zeehavengebied Oostende” definitief vast. Dit is het bestreden besluit, waarvan melding wordt gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 22 april 2013.

Wat de in randnummer 9 vermelde gegevens betreft wordt er in het definitief vastgestelde GRUP niets gewijzigd ten opzichte van het ontwerp.

IV. Ontvankelijkheid - voorwerp van het beroep

Standpunt van de partijen

13. In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat haar belangen rechtsreeks worden aangetast door de bestreden beslissing. Het dempen van het zuidelijke deel van het Visserijdok zou catastrofaal zijn voor haar bedrijfsvoering.

14. De tweede tussenkomende partij voert in haar verzoekschrift tot tussenkomst aan dat de verzoekende partij geen nadeel kan ondervinden van het GRUP en bijgevolg niet over het rechtens vereiste belang beschikt ter bestrijding ervan. In het kader van de toekomstplannen van de haven werd immers uitvoerig overlegd met de verzoekende partij “waarbij de belofte werd gemaakt om een billijke oplossing te vinden wanneer de plannen concrete uitvoering krijgen”. De tweede tussenkomende partij stelt dat er voor de scheepswerf van de verzoekende partij alternatieve locaties onderzocht en besproken zijn, en dat de verzoekende partij daarmee haar “akkoord/goedkeuring” heeft betuigd. In 2013 heeft de verzoekende partij zelfs een “constructiewerkplaats en gebouwen” in de achterhaven aangekocht op een locatie waar zij zou kunnen beschikken over een dubbele oppervlakte ten opzichte van haar huidige vestiging.

15. De verwerende partij en de tussenkomende partijen voeren aan dat de verzoekende partij hooguit belang kan hebben bij een partiële vernietiging van het GRUP.

In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat het belang van de verzoekende partij beperkt is tot de door het GRUP gecreëerde mogelijkheid tot het dempen van het zuidelijk deel van het Visserijdok. Een daartoe beperkte vernietiging tast de andere planonderdelen en derhalve de algemene economie van het GRUP niet aan. Het voorwerp van het annulatieberoep moet dan ook hiertoe worden beperkt.

16.1. In haar memorie van wederantwoord erkent de verzoekende partij dat de tweede tussenkomende partij tijdens enkele losse, niet-bindende contacten beloofd heeft een oplossing te zoeken voor de dreigende demping van het zuidelijk deel van het Visserijdok. Deze belofte is evenwel nooit geconcretiseerd, ondanks het feit dat de verzoekende partij uitdrukkelijk vragende partij is om tot een officieel akkoord te komen. Sinds kort beschikt de verzoekende partij over bijkomende infrastructuur in de Achterhaven bestaande uit een grote scheepslift en een scheepswerf bestemd voor grote schepen. Hierdoor kan zij haar activiteiten verder uitbreiden. Het is daarentegen duidelijk dat de huidige locatie essentieel is voor haar bedrijfsvoering.

16.2. In haar memorie van wederantwoord voert de verzoekende partij verder aan dat men niet kan besluiten tot een partiële vernietiging zonder de algemene economie van het GRUP aan te tasten. In de toelichting wordt immers gewezen op de onderlinge samenhang tussen de vier deelruimten.

Beoordeling

17. Wat de door de verwerende partij aangevoerde exceptie (randnr. 15) betreft moet worden vastgesteld dat uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij zich uitsluitend gegriefd weet door de bestemming die het GRUP aan het zuidelijk deel van het Visserijdok geeft. Het blijkt niet dat die bestemming onlosmakelijk verbonden zou zijn met de andere planonderdelen.

Het beroep is enkel ontvankelijk in zoverre het gericht is tegen de bestemming die het GRUP aan het zuidelijk deel van het Visserijdok geeft.

18. In het auditoraatsverslag wordt de in randnummer 14 vermelde exceptie verworpen op grond van de vaststelling dat het bestaan van een akkoord tot herlocalisatie niet sluitend uit de voorgelegde stukken blijkt, vaststelling waarop de tweede tussenkomende partij niet meer reageert in haar laatste memorie. De Raad van State maakt zich deze vaststelling eigen.

Het enkele feit dat de verzoekende partij sinds kort activiteiten ontwikkelt in de Achterhaven ontnemt haar niet het belang om op te komen tegen de bestemming die het GRUP aan het zuidelijk deel van het Visserijdok geeft.

De laatstgenoemde exceptie van de tweede tussenkomende partij wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

19.1. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van “het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als [algemene] beginselen van behoorlijk bestuur”.

19.2. Het eerste middelonderdeel heeft betrekking op de mogelijkheid tot demping van het zuidelijk deel van het Visserijdok.

De verzoekende partij wijst er op dat in de toelichtingsnota bij het GRUP wordt gesteld dat een gedeeltelijke demping van het Visserijdok nodig kan zijn om voldoende ruimte te bieden voor de groei van haventrafieken. Door deze demping zou het bedrijf van de verzoekende partij van het water afgesneden worden, wat onvermijdelijk tot de sluiting ervan zou leiden. Weliswaar geeft de toelichtingsnota ook aan dat de beslissing tot demping nog niet definitief is genomen maar de verzoekende partij ziet zich geconfronteerd met een situatie waarin zij voorlopig weliswaar haar bedrijfsvoering kan voortzetten, maar waarin de demping als een zwaard van Damocles boven haar hoofd hangt. In dergelijke omstandigheden is het bijvoorbeeld te risicovol voor de verzoekende partij om

verder te investeren in de uitbouw van haar bedrijf, nu elke investering “mogelijks kosten op het sterfhuis” zijn.

Volgens de verzoekende partij volgt uit artikel 1.1.4 VCRO dat de overheid bij het opstellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan een afweging dient te maken van de verschillende in het geding zijnde belangen. De verzoekende partij ontkent niet dat het bestuur *in casu* een zekere minimale afweging heeft gemaakt. Daarbij is volgens haar duidelijk dat het bestuur zelf beseft dat het dempen van het Visserijdok het einde van de bedrijfsvoering van de verzoekende partij op de huidige locatie tot gevolg heeft. Immers staat in de toelichtingsnota bij het GRUP te lezen:

“Hierbij moet ook tijdig rekening gehouden worden met de herlocalisering van twee scheepsbedrijven die zich op het einde van dit dok bevinden.”

Volgens de verzoekende partij is deze afweging evenwel niet na een zorgvuldig onderzoek tot stand gekomen. Immers heeft het bestuur, enerzijds, de nadelen van de gedeeltelijke demping van het Visserijdok ten zeerste onderschat en, anderzijds, de voordelen van die demping overschat.

Wat de onderschatting van de nadelen van de demping betreft wijst de verzoekende partij er op dat een herlocalisatie bijzonder moeilijk zou zijn. Vooreerst vereist haar bedrijfsactiviteit onvermijdelijk een grote ruimte-inname. Bovendien is het noodzakelijk dat schepen kunnen aanmeren vlakbij het bedrijf en dat er een scheepslift kan gebruikt worden om schepen op het droge te brengen. Een beschikbare oppervlakte van die uitgestrektheid en met dergelijke eigenschappen is *de facto* onmogelijk te vinden binnen de Voorhaven. Daarbij komt dat het Visserijdok de bijzondere eigenschap heeft het enige dok te zijn in de omgeving dat achter een sluis ligt, wat uitermate van belang is voor de bedrijfsvoering van de verzoekende partij. De verzoekende partij meent bovendien dat de verwerende partij nagelaten heeft de nadelen van een herlocalisatie van verzoekster op de overige economische activiteit, in het bijzonder de visserij, binnen de Oostendse haven te onderzoeken. In haar

bezwaarschrift heeft de verzoekende partij reeds gewezen op de laatstgenoemde nadelen.

Wat de overschatting van de voordelen van de demping betreft wijst de verzoekende partij er op dat er reeds in 2008 sprake was van vergevorderde plannen tot demping omwille van een zeer algemene motivering waaruit zou blijken dat de haven meer terrein zou nodig hebben. Weliswaar is de zeer algemene motivering sedert het voorontwerp van GRUP iets concreter gemaakt, door te stellen dat de nood aan demping zich stelt door twee factoren, te weten het uitbouwen van *offshore* windparken en het verder ontwikkelen van de *roll-on-roll-off*-activiteiten (hierna: roro-activiteiten). De verzoekende partij stelt echter vast dat deze activiteiten zich in de periode sinds het opstellen van het voorontwerp van GRUP niet dermate hebben ontwikkeld dat de demping op heden nodig is, aangezien het GRUP nog steeds over een toekomstige noodzaak spreekt. De grote toename van de *offshore*- en de roro-activiteiten blijft tot op heden klaarblijkelijk voornamelijk hypothetisch. De verzoekende partij heeft er in haar bezwaarschrift reeds op gewezen dat de roro-activiteiten in de haven van Oostende teruglopen. In antwoord hierop verantwoordt de verwerende partij het volharden in het dempen van het Visserijdok door te stellen dat het teruglopen van roro-activiteiten louter aan de economische crisis te wijten is en dat er verwacht wordt dat deze activiteiten in de toekomst opnieuw zullen toenemen. Volgens de verzoekende partij is het echter niet overtuigend dat het teruglopen van roro-activiteiten in Oostende louter een kwestie van laagconjunctuur is. In 2010 en 2011 werd voor heel Vlaanderen weliswaar opnieuw een toename van de roro-activiteit vastgesteld, doch in Oostende bleef zich een trend van substantiële daling doorzetten. Het bezwaar van de verzoekende partij dat er geen onderbouwing meer is voor de demping is, naar haar mening, op weinig pertinente wijze beantwoord door de verwerende partij, namelijk door te steunen op louter hypothetische toekomstige contracten met Britse bedrijven, die op geen enkele wijze zijn gegarandeerd of zelfs maar waarschijnlijk gemaakt worden.

19.3. Het tweede middelonderdeel heeft betrekking op “het ontbreken van een buffer”. De verzoekende partij wijst op het GRUP regionaalstedelijk

gebied en meer bepaald op het daarin opgenomen “stedelijk ontwikkelingsgebied” (artikel 2.1), dat paalt aan de oostelijke grens van het Visserijdok en “in praktijk [is] ingevuld met een prestigieus woonproject”. In de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP wordt overwogen dat “[o]m zowel de economische ontwikkeling van de haven als de stedelijke versterking te kunnen realiseren [...] goed nabuurschap [moet] nagestreefd worden”. De verzoekende partij vreest dat conflicten zullen ontstaan tussen enerzijds de havenactiviteiten in het Visserijdok en anderzijds de woonfunctie op Oosteroever. Volgens de verzoekende partij is het één ding om in de toelichtingsnota te spreken over goed nabuurschap, maar indien daartoe geen specifieke maatregel wordt voorzien, blijft dat een maat voor niets. Zo had bijvoorbeeld een bufferzone kunnen voorzien worden tussen het stedelijk ontwikkelingsgebied en het Visserijdok.

20.1. Wat het eerste middelonderdeel betreft benadrukt de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord dat er helemaal geen akkoord bestaat over de herlocalisatie van haar activiteiten en dat er geen echte alternatieven voorhanden zijn.

20.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft reageert de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord op de door de tweede tussenkomende partij aangevoerde exceptie volgens welke zij geen belang heeft bij het middelonderdeel omdat het gericht is tegen het GRUP regionaalstedelijk gebied en niet tegen het bestreden GRUP. De verzoekende partij stelt dat zij geen middel formuleert tegen het GRUP regionaalstedelijk gebied, maar aanklaagt dat het bestreden GRUP onvoldoende maatregelen voorziet om het goed nabuurschap dat wordt opgelegd, concreet via de ruimtelijke ordening te kunnen realiseren. Het volstaat niet om het goed nabuurschap te bepleiten en in de toelichtingsnota op te nemen, opdat het werkelijkheid zou worden. Het is noodzakelijk om via afgebakende en ingeplande buffers ook effectief aan de burger de ruimtelijke instrumenten aan te reiken voor de creatie van bufferzones.

21. Wat het tweede middelonderdeel betreft neemt de verzoekende partij in haar laatste memorie foto's op van de in aanbouw zijnde

appartementengebouwen in het “stedelijk ontwikkelingsgebied” van het GRUP regionaalstedelijk gebied. Door de afwezigheid van enige bufferzone tussen deze appartementengebouwen en de zeehavenactiviteiten in het Visserijdok is de dreiging van klachten van de nieuwe bewoners zeer reëel geworden.

Beoordeling

22.1. Artikel 1.1.4 VCRO luidt als volgt:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

Zoals de Raad van State in zijn arrest Anckaert, nr. 214.329 van 30 juni 2011, in herinnering heeft gebracht blijkt uit de wetsgeschiedenis dat deze bepaling het doel van het ruimtelijk ordeningsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat. De vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen benadrukt het facetmatig karakter van de ruimtelijke ordening. Voorts blijkt uit de wetsgeschiedenis dat bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie. Een bepaalde ruimtelijke behoefte kan derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk voorkomen als gelijkwaardig aan een andere ruimtelijke behoefte.

Hoewel plannen in essentie toekomstgericht zijn, dient bij de vaststelling ervan uiteraard ook de bestaande toestand in ogenschouw te worden genomen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de

relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

Zoals eveneens in het laatstgenoemde arrest is opgemerkt dienen de diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig tegen mekaar te worden afgewogen. De Raad van State oefent hierop enkel de redelijkheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt de verzoekers, die de genoemde bepaling geschonden achten, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

22.2. De materiële motiveringsplicht houdt in dat het bestreden besluit moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

22.3. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn toekomstgericht. Met die toekomstgerichte bestemming houdt verband dat het precieze moment waarop tot de concrete uitvoering ervan wordt overgegaan niet vaststaat.

23. In haar tijdens het openbaar onderzoek over het ontwerp-GRUP ingediend bezwaarschrift heeft de verzoekende partij uitvoerig gewezen op de noodzakelijkheid van het behoud van haar huidige locatie voor haar bedrijfsvoering en op de “zeer schadelijk[e]” gevolgen die de demping van het zuidelijke deel van het Visserijdok voor haar zou meebrengen. Zij heeft daarbij gewezen op haar belang voor de overige economische activiteit, waaronder de visserij, binnen de Oostendse haven.

In het middel voert de verzoekende partij aan dat er te weinig gewicht is gegeven aan het belang van het behoud van haar huidige locatie op het einde van het Visserijdok.

Het blijkt dat de verwerende partij de voornoemde bezwaren heeft verworpen door de mogelijkheid van de demping van het zuidelijke deel van het visserijdok te verantwoorden door twee ruimtelijke aanspraken, te weten het uitbouwen van *offshore* windparken en het verder ontwikkelen van de roro-activiteiten.

In het middel plaatst de verzoekende partij tegenover de ter weerlegging van haar bezwaarschrift door de plannende overheid uitgedrukte toekomstverwachtingen haar eigen toekomstverwachtingen, waarvan evenwel niet blijkt dat ze een minder hypothetisch karakter zouden hebben dan de eerstgenoemde verwachtingen.

Het blijkt dat de verwerende partij de keuze heeft gemaakt dat de eventuele toekomstige ruimtelijke aanspraken voor het uitbouwen van *offshore* windparken en het verder ontwikkelen van de roro-activiteiten zwaarder wegen dan het door de verzoekende partij gewenste behoud van haar bedrijfssite op het einde van het Visserijdok. De verwerende partij heeft daaruit geconcludeerd dat de demping van het zuidelijk deel van het Visserijdok de herlocalisering van de voornoemde bedrijfsite zou vereisen.

Ook als men aanneemt dat de demping van het zuidelijke deel van het Visserijdok het einde van de bedrijfsvoering van de verzoekende partij op de huidige locatie betekent en dat een herlocalisatie, met de woorden van de verzoekende partij, “bijzonder moeilijk” zal zijn, blijkt daarmee nog niet dat de voornoemde keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat, zodat geen schending van artikel 1.1.4 VCRO voorligt.

Verder blijkt uit het eerste middelonderdeel niet dat de plannende overheid bij het vaststellen van het bestreden GRUP de aangevoerde beginselen zou hebben geschonden.

24. Het in het verzoekschrift aangevoerde tweede middelonderdeel kan niet anders worden begrepen dan dat de verzoekende partij de afwezigheid

bekritiseert van een bufferstrook of een gelijkaardige “specifieke maatregel” ten oosten van het Visserijdok. Aldus is het middelonderdeel wel degelijk gericht tegen het GRUP regionaalstedelijk gebied en niet tegen het bestreden GRUP.

Aan de voorgaande vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat in de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP sprake is van goed nabuurschap tussen de havenactiviteiten en de woonzones.

De door de tweede tussenkomende partij aangevoerde exceptie van onontvankelijkheid van het tweede middelonderdeel is gegrond.

25. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

26.1. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.2.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM).

26.2. De verzoekende partij stelt vast dat in de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP verwezen wordt naar drie MER’s:

- het plan-MER over het “Strategisch plan voor de haven van Oostende” (hierna: het MER over het “strategisch plan”)
- het plan-MER over het “Plan voor de kustverdediging en de maritieme toegankelijkheid van Oostende” en
- het project-MER “Kustverdediging en verbetering maritieme toegankelijkheid van Oostende”.

De verwerende partij verwijst voornamelijk naar het MER over het “strategisch plan”. Volgens de verzoekende partij kan noch het laatstgenoemde MER noch enig ander in de toelichtingsnota vermeld MER

volstaan om aan te nemen dat de plannende overheid bij het vaststellen van het bestreden GRUP voldaan heeft aan het toentertijd geldende artikel 4.2.3, § 2, DABM waaruit de verplichting volgt om een MER op te maken.

Dit blijkt vooreerst uit het feit dat het “strategisch plan” een volledig andere finaliteit heeft dan het GRUP. Het “strategisch plan” is gericht op de economische ontwikkeling van de haven en onderzoekt inrichtingsmogelijkheden met het oog op de verdere economische ontwikkeling. Het GRUP is daarentegen gericht op de ruimtelijke ontwikkeling van een plangebied met het oog op het garanderen van de goede ruimtelijke ordening. Hoewel beide doelstellingen onderlinge raakvlakken hebben, zijn ze volgens de verzoekende partij duidelijk niet identiek.

Verder benadrukt de verzoekende partij dat, ook al lag het “strategisch plan” aan de basis van het bestreden GRUP, dit niet verhindert dat het GRUP op ruimtelijk vlak een “veel diepere uitwerking” heeft en dat van deze concrete uitwerking de milieu-effecten moesten worden onderzocht. Dit geldt des te meer nu er veel tijd is verlopen tussen het MER over het “strategisch plan” en het bestreden GRUP. Een plan-MER kan uiteraard enkel relevant zijn voor een plan indien het uitgaat van de actuele feitelijke en juridische stand van zaken.

27. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat indien de verwerende partij van oordeel was dat er voor het bestreden GRUP geen plan-MER diende te worden opgemaakt, zij de dienst Mer hiervan op de hoogte had moeten brengen die op haar beurt een beslissing had moeten nemen inzake de noodzaak tot opmaak van een plan-MER.

28. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat het milieueffectenonderzoek gefragmenteerd is gevoerd op een ogenblik dat de inhoud van het GRUP zelf lang nog niet ten volle was gekend. Illustratief hiervoor is het feit dat de afbakeningslijn van het GRUP ter hoogte van de Halve

Maan en van de stelplaats van De Lijn nog is gewijzigd na de uitvoering van het MER over het “strategisch plan”.

Beoordeling

29. Anders dan de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord veronderstelt, heeft de verwerende partij niet geoordeeld dat er voor het bestreden GRUP geen plan-MER diende te worden opgemaakt. De verwerende partij heeft daarentegen aangenomen dat het bestreden GRUP plan-MER-plichtig was, maar heeft zich om aan die verplichting te voldoen in hoofdzaak op het MER over het “strategisch plan” gesteund.

30. Zoals ook de dienst Mer vaststelde (randnr. 5), werd het “strategisch plan” voor de haven van Oostende opgesteld “ter voorbereiding van” het noodzakelijke afbakenings-GRUP voor de haven van Oostende.

Voor de vraag of de plannende overheid het plan-MER over het “strategisch plan” wettig in aanmerking kon nemen voor het bestreden GRUP is, anders dan de verzoekende partij dit ziet, noch het gegeven dat beide plannen geen identieke doelstellingen hebben, noch het gegeven dat het ene plan door de afgifte van de erop gesteunde stedenbouwkundige vergunningen een “veel diepere uitwerking” zal krijgen dan het andere doorslaggevend, doch wel de overeenstemming van de concrete inhoud van beide plannen.

Uit de gegevens van de zaak (randnr. 4) blijkt dat alvast wat het Visserijdok betreft de inhoud van het in het plan-MER onderzochte “strategisch plan” overeenstemt met de inhoud van het bestreden GRUP.

Er moet worden vastgesteld dat het verzoekschrift geen voor het plan-MER relevante concrete inhoudelijke verschillen tussen het “strategisch plan” en het bestreden GRUP vermeldt.

31. De verzoekende partij heeft reeds in zijn tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift opgeworpen dat het MER over het “strategisch plan” door het tijdsverloop achterhaald is, zodat het niet in aanmerking mocht genomen worden voor het GRUP. Dit bezwaar is in het vaststellingbesluit van het bestreden GRUP ondermeer als volgt beantwoord:

“dat het achterhaald zijn van een planMER en de verwerking ervan in het gewestelijk RUP zou moeten blijken uit de feiten; dat de toelichtingsnota en het GRUP gescreend werd op dit aspect; dat uit deze screening niet is gebleken dat de milieueffectrapportage als verouderd kan worden beschouwd en niet als basis gehanteerd zou kunnen worden voor de vaststelling van voorliggend gewestelijk RUP.”

Gelet op het hiervoor geciteerde antwoord kwam het de verzoekende partij toe een of meerdere concrete elementen aan te duiden waaruit blijkt dat het MER over het “strategisch plan” achterhaald was. Het in het verzoekschrift aangevoerde middel is niet deugdelijk geadstrueerd aangezien de verzoekende partij er zich toe beperkt het in haar bezwaarschrift geformuleerde bezwaar te herhalen. Terzake laat de verzoekende partij, nadat de verwerende partij zich in haar memorie van antwoord uitdrukkelijk op het hiervoor geciteerde antwoord heeft beroepen, ook in haar memorie van wederantwoord na één of meerdere concrete elementen aan te halen. Wat de verzoekende partij “illustratief” in haar laatste memorie aanvoert is laattijdig en heeft overigens geen betrekking op het ontvankelijk bestreden gedeelte van het GRUP.

32. De conclusie is dat uit hetgeen de verzoekende partij op ontvankelijke wijze aanvoert geen schending van de aangevoerde rechtsregel blijkt.

33. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 250 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien juni 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust