

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.745 van vrijdag 5 februari 2016
in de zaak A. 209.642/X-15.566.**

In zake : de BVBA MARITIME CONTAINERTRADING
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Els Empereur
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Brusselstraat 59/5
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ive Van Giel
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Brusselstraat 59/5

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partij :

 het GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ANTWERPEN, thans de
 NV HAVENBEDRIJF ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Sven Vernailen en Joris Geens
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 augustus 2013, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 30 april 2013

houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening zeehavengebied Antwerpen’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 8 oktober 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 december 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ive Van Giel, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Sven Vernailen en Joris Geens, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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

3.1. De zeehaven van Antwerpen is in het bindend deel van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: het RSV) geselecteerd als poort, in samenhang met de regionale luchthaven. Het is de taak van het Vlaamse Gewest om in samenspraak met de betrokken besturen de terreinen als zeehavengebied in gewestplannen of ruimtelijke uitvoeringsplannen af te bakenen.

Het RSV stelt de af te bakenen zeehavengebieden exclusief voor te behouden voor zeehavengebonden industriële, distributie-, opslag-, overslag en logistieke zeehavenactiviteiten.

Artikel 3, § 1, van het decreet van 2 maart 1999 ‘houdende het beleid en het beheer van de zeehavens’ (hierna: het Havendecreet) bepaalt dat het zeehavengebied afgebakend wordt in gewestplannen of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

3.2. In uitvoering van het RSV en van het Havendecreet wordt in 1999 een planningsproces opgestart, namelijk het strategisch plan voor de zeehaven van Antwerpen. In het in 2006 vastgestelde Tussentijds Strategisch Plan voor de zeehaven van Antwerpen (hierna: het strategisch plan) wordt een geïntegreerd streefbeeld voor de beide Scheldeoevers opgesteld waarin de gewenste economische, ruimtelijke en milieuontwikkelingen op elkaar zijn afgestemd. Het strategisch plan schetst een langetermijntoekomstbeeld voor het gehele studiegebied met een planhorizon die reikt tot omstreeks 2030.

3.3. Van 2006 tot maart 2009 is voor het strategisch plan een plan-MER opgemaakt: het plan-MER ‘over het strategisch plan voor en de afbakening van de haven van Antwerpen in haar omgeving’. Dit plan-MER bevat een

passende beoordeling (met uitzondering voor het deelgebied ‘Ettenhovense polder’) en een watertoets.

3.4. Het kennisgevingsdossier van het plan-MER is door de dienst Mer volledig verklaard op 16 mei 2006 en wordt ter inzage gelegd van 17 mei 2006 tot 17 juni 2006.

Gelet op de grensoverschrijdende effecten van het strategisch plan is de kennisgeving ook bezorgd aan het Nederlandse bevoegde gezag.

3.5. Op 18 december 2006 beslist de dienst Mer over de richtlijnen voor de opmaak van het plan-MER.

3.6. Het onderzoek van het plan-MER gaat aanvankelijk uit van twee planalternatieven (verder uitgewerkt in een aantal planvarianten) die worden vergeleken met het nulalternatief. Het nulalternatief en de planalternatieven geven de verwachte situatie weer in het referentiejaar (2030):

- Nulalternatief: het Strategisch Plan van de haven wordt niet uitgevoerd. Vertrekkende van de situatie in 2006 wordt alleen rekening gehouden met de autonome ontwikkeling en de uitvoering van beslissingen die reeds genomen zijn. Het nulalternatief houdt het verdwijnen van Doel in.
- Planalternatief A: de ruimtelijke uitbouw van de haven blijft beperkt. De verdere ontwikkeling van de haven vindt plaats door herstructureringen, door optimalisatie van wat er vandaag is en door verhoging van productiviteit op alle terreinen waar dit mogelijk is.
 - o Planvariant A1a: ruimtelijke consolidatie zonder herconfiguratie, bij lage economische groei;
 - o Planvariant A1b: ruimtelijke consolidatie zonder herconfiguratie bij hoge economische groei;
 - o Planvariant A2: ruimtelijke consolidatie met herconfiguratie van de Waaslandhaven. In deze variant wordt een ingrijpende wijziging doorgevoerd aan de configuratie van de Waaslandhaven, waarbij een deel ervan wordt omgevormd tot getijdenhaven.

- Planalternatief B: een maximale uitbouw van de haven vindt plaats, binnen de grenzen die vanuit de lokale leefbaarheid en de inpassing van de haven in haar omgeving worden gesteld;
 - o Planvariant B1: maximale getijdenafhankelijke noordelijke uitbreiding van de Waaslandhaven (aanleg 2e getijdendok op linkeroever);
 - o Planvariant B2: minimale getijdenafhankelijke noordelijke uitbreiding van de Waaslandhaven (aanleg 2e getijdendok op linkeroever maar met kleinere afmetingen);
 - o Planvariant B3: getijdenonafhankelijke noordelijke uitbreiding van de Waaslandhaven (uitbreiding van het niet-getijdengebonden deel van de Waaslandhaven in noordelijke richting)

In het kader van het plan-MER wordt een multicriteria-analyse (hierna: MCA) uitgevoerd die de verschillende planvarianten vergelijkt op basis van milieugerelateerde criteria (mobiliteit, mens en natuurwaarden). Deze MCA komt uit op het nulalternatief en vervolgens A1a als voor het milieu meest gunstige keuze.

Daarnaast wordt een “maatschappelijk meest haalbaar alternatief” (hierna: MMHA) uitgewerkt. De verschillen met planvariant B1 houden hoofdzakelijk verband met de ontwikkelingen op de linkeroever. Ook het MMHA wordt middels een MCA geëvalueerd, waarbij een gelijk gewicht werd gegeven aan de criteriumgroep “economie” en “mens en natuur”. Het MMHA en B1 komen dan naar voren als beste opties.

3.7. Op 4 maart 2009 keurt de dienst Mer het plan-MER goed.

3.8. Een ruimtelijk veiligheidsrapport (hierna: RVR) voor het strategisch plan van de haven van Antwerpen wordt op 21 november 2008 gunstig beoordeeld door de dienst Veiligheidsrapportering van het Departement LNE.

3.9. Op 11 september 2009 kiest de Vlaamse regering voor de uitbreiding van de haven van Antwerpen conform het MMHA zoals omschreven in het plan-MER.

3.10. Op 22 juli 2011 stemt de Vlaamse regering in met de afweging van de milderende en natuurcompenserende maatregelen alsook met de doelstellingen voor en fasering van de natuurontwikkeling.

3.11. Op 28 oktober 2011 vindt de plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening zeehavengebied Antwerpen” (hierna: het gewestelijk RUP).

3.12. Bij besluit van 27 april 2012 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van gewestelijk RUP voorlopig vast.

3.13. Het openbaar onderzoek vindt plaats van 8 juni 2012 tot 6 augustus 2012. De verzoekende partij dient een bezwaarschrift in.

3.14. Op 1 februari 2013 beslist de Vlaamse regering de termijnen voor de definitieve vaststelling te verlengen.

3.15. Op 15 april 2013 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies uit.

3.16. Op 30 april 2013 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk RUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit. Het wordt in het Belgisch Staatsblad van 3 juni 2013 bij uittreksel bekendgemaakt.

3.17. Bij arrest nr. 225.676 van 3 december 2013 beveelt de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van voormeld besluit van de Vlaamse regering van 30 april 2013, in zoverre dit het grondgebied van de gemeenten

Beveren en Sint-Gillis-Waas betreft, met uitsluiting van de aldaar gelegen groengebieden (artikelen L14, L15 en L18).

Bij arrest nr. 233.000 van 20 november 2015 beveelt de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van 1) het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014 ‘houdende intrekking van de geschorste delen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Afbakening zeehavengebied Antwerpen zoals definitief vastgesteld op 30 april 2013 en geschorst op 3 december 2013 en houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Afbakening zeehavengebied Antwerpen, havenontwikkeling Linkeroever’, en 2) het besluit van de Vlaamse regering van 27 april 2012 ‘houdende voorlopige vaststelling van het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Afbakening zeehavengebied Antwerpen’, in zoverre deze besluiten betrekking hebben op:

- de Saeftinghedokzone, bestaande uit de daarin gelegen bestemmingsgebieden “Gebied voor waterweginfrastructuur” (artikel L3), “Fasering Saeftinghedok” (artikel L3.2.b), “Fasering Saeftinghedokmonding” (artikel L3.2.c), en de in deze bestemmingsgebieden voorziene overdrukken “Hoogspanningsleiding” (artikel L16), en
- het onmiddellijk ten zuiden en ten noorden van de Saeftinghedokzone, maar ten oosten van de Oostlangeweg, gelegen gedeelte van het niet-gefaseerde bestemmingsgebied “Gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven” (artikel L1), met de daarin voorziene overdrukken “Hoogspanningsleiding” (artikel L16).

3.18. De verzoekende partij is eigenaar en exploitant van een terrein met gebouw gelegen aan de Noorderlaan 149-151 te Antwerpen, en aldaar kadastraal bekend onder Antwerpen, 7de afdeling, sectie G, nr. 1700E. Op dat perceel wenst de verzoekende partij, na afbraak van het bestaande gebouw, een project te realiseren, (voorlopig) benoemd als de “Schandorff-toren”. Het project voorziet in een bouwprogramma dat in zijn maximale vorm voorziet in 4 verbonden torens, over 22 bovengrondse verdiepingen met 9 ondergrondse

verdiepingen, bestemd voor kantoorfuncties, hotelappartementen, horeca en commerciële ruimten.

Verzoeksters perceel werd onder de gelding van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen tot industriegebied bestemd. Door het gewestelijk RUP wordt verzoeksters perceel gesitueerd binnen het verordenend grafisch plan nr. 5, in een zone 'z', die beheerst wordt door de stedenbouwkundige voorschriften vermeld onder artikel R1 'Gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven', die tot de bestemmingscategorie 'bedrijvigheid' behoren.

Artikel R1 'Gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven' bepaalt in het bijzonder:

“Het gebied is bestemd om te functioneren als Vlaams havengebied als onderdeel van de haven van Antwerpen. Het is bestemd voor zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële en logistieke activiteiten en distributie-, opslag- en overslagactiviteiten die gebruik maken van en aangewezen zijn op de zeehaveninfrastructuur.

Alle handelingen 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:

- de aanleg en het onderhoud van infrastructuur die nodig is voor de toegankelijkheid of voor verbindingen langs de waterzijde en langs de landzijde;
- het laguneren of op een andere wijze bergen of verwerken van baggerspecie

Daarnaast is de ontwikkeling, het herstel en de instandhouding van tijdelijke ecologische infrastructuur toegelaten.

In het gebied zijn eveneens gebouwen of lokalen voor bewakingspersoneel toegelaten.

In het gebied zijn kantoorgebouwen niet toegelaten, tenzij ze noodzakelijk zijn voor en een inherent onderdeel zijn van de exploitatie van haven- en industriële activiteiten. De bestaande kantoorgebouwen kunnen behouden blijven binnen het bestaande bouwvolume op het moment van definitieve vaststelling van [het] gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Uitbreidingen zijn niet toegelaten.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep - partiële vernietiging

De aangevoerde excepties

4.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de percelen van de verzoekende partij zich situeren in deelzone 5 van het gewestelijk RUP, en meer specifiek in de zone R3a ‘grensgebied met het grootstedelijk gebied – omgeving Noorderlaan’. Zij vraagt om de eventuele nietigverklaring te beperken tot de zone R3a.

4.2. De tussenkomenende partij werpt op dat de verzoekende partij te kennen geeft eigenaar te zijn van een perceel dat zich situeert binnen deelzone 5 van het gewestelijk RUP. Volgens de tussenkomenende partij heeft zij dan ook hoogstens een belang bij een vernietiging van de deelzone 5.

Beoordeling

4.3. Hierna zal blijken dat het beroep dient te worden verworpen, zodat deze exceptie geen onderzoek behoeft.

Volledigheidshalve dient opgemerkt dat de exceptie van de verwerende partij feitelijke grondslag mist. Verzoeksters perceel situeert zich volgens het verordenend grafisch plan nr. 5 van het gewestelijk RUP in een zone ‘z’, die beheerst wordt door de stedenbouwkundige voorschriften vermeld onder artikel R1 ‘Gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven’.

De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald van het redelijkheids-, zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

Zij zet uiteen dat zij een bezwaarschrift heeft ingediend met betrekking tot (1) de onduidelijkheid van stedenbouwkundige voorschriften op het vlak van kantoorvoorziening, (2) de toelaatbaarheid van het project “Schandorff-toren” en (3) de onduidelijkheid van de bestemming.

Zij geeft aan dat zij in haar bezwaarschrift uitvoerig aandacht heeft besteed aan de nood aan bijkomende kantoorvoorziening. Evenwel werd niet ingegaan op dit bezwaar of werd een antwoord gegeven dat naast de kwestie is. Het bestreden besluit houdt in hoofdzaak voor dat het (tussentijds) strategisch plan kantoorgebouwen niet zou toelaten. Na nazicht van dit plan stelt de verzoekende partij evenwel vast dat dit kantoorontwikkeling geenszins uitsluit. Zij verwijst in dat verband naar een passage waarin sprake is van een kwaliteitsimpuls die moet leiden tot een “goede economische ontwikkeling en een volwaardig functioneren van de haven te midden de andere West-Europese havens”. In haar bezwaar had zij de vergelijking gemaakt met de haven van Rotterdam en het nieuwbouwproject “De Rotterdam”, een gebouw dat zeer vergelijkbaar is met haar project. De vergelijking in het strategisch plan met andere westerse havens, toont volgens de verzoekende partij aan dat een gelijkaardige ontwikkeling ook in de Antwerpse haven mogelijk moet worden. Deze ambitie mag niet worden gefnuikt door al te rigide bestemmingsvoorschriften.

Verder geeft de verzoekende partij aan dat het plan waarop de bezwaarweerlegging is gebaseerd, werd opgemaakt in juni 2006, zodat het onmogelijk een actuele kennis van de huidige noden en gewenste economische ontwikkelingen kan bevatten. De verwijzing naar het strategisch plan is dus allerminst afdoende. Gesteld wordt dat de bijkomende nood aan kantoorontwikkeling buiten het zeehavengebied dient te worden opgelost. De verzoekende partij stelt echter vast dat verder geen aandacht wordt besteed aan die bijkomende nood en dat geen alternatieve locaties worden voorgesteld. In het administratief dossier, noch in het plan-MER wordt concreet op de nood aan kantoorvoorziening ingegaan. Op dit punt is er geen antwoord op haar bezwaar. De verzoekende partij stelt vast dat het gegeven dat het plan-MER niet voorziet in een onderzoek naar bijkomende kantoorontwikkeling, blijkbaar een voldoende reden vormt om kantoorvoorziening zonder meer uit te sluiten. Deze leemte biedt voor de plannende overheid nochtans geen afdoende argument om een voorstel tot bijkomende kantoorontwikkeling niet nader te onderzoeken. Het plan-MER heeft niet op afdoende wijze alle mogelijke alternatieven onderzocht en heeft geen afdoende aandacht besteed aan de bijkomende nood aan kantoorontwikkeling. Volgens de verzoekende partij kon de verwerende partij zich niet verschuilen achter de gebreken van het plan-MER, nu het plan-MER vier jaar tevoren werd opgesteld en de verzoekende partij in haar bezwaar melding maakte van een actuele nood aan kantoren.

De stelling dat kantoren de industriële ontwikkeling vanuit externe veiligheidsoverwegingen zouden kunnen hypothekeren, vindt volgens de verzoekende partij geen ondersteuning in het administratief dossier, wordt dus niet onderbouwd en berust dan ook louter op een hypothese.

Met betrekking tot de “Schandorff-toren” geeft de verzoekende partij aan dat zij in haar bezwaar de inpasbaarheid van dit project binnen het plangebied heel concreet heeft uitgewerkt en toegelicht. Volgens de verzoekende partij werd het project in het bestreden besluit niet concreet onderzocht. Er wordt enkel verwezen naar de reeds besproken motivering aangaande de kantoorvoorziening. Bovendien wordt onterecht gesteld dat artikel 4.4.9 van de

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) op de gewestplanbestemming 'industriegebied - gebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO' niet kon worden toegepast. Volgens de clicheringsmogelijkheden van artikel 4.4.9 VCRO was het kantoorgebouw vergunbaar. De verzoekende partij stelt vast dat ingevolge haar bezwaar de bestemmingsvoorschriften nog worden verstrengd.

Tot slot geeft de verzoekende partij aan dat zij in haar bezwaarschrift gewezen heeft op de onduidelijkheid van de bestemming. Zij heeft daarin aangevoerd dat de bestemming als industriegebied werd omgezet naar een zone 'grensgebied met het grootstedelijk gebied' en 'zeehaven- en watergebonden bedrijven'. Zij stelde dat het niet duidelijk is onder welke bestemmingscategorie deze bestemming ressorteert. Volgens de verzoekende partij werd dit bezwaaraspect onvoldoende beantwoord. Eveneens is het voor haar onduidelijk welke ruimtelijke noodzaak er bestaat om de zone te herbestemmen tot een zone waarin louter havengebonden bedrijven zich kunnen vestigen. De verzoekende partij verwijst in dat verband naar een passage waarin sprake is van een omzetting van een gebied voor ambachtelijke bedrijven en kmo's naar een gebied bestemd voor zeehaven- en watergebonden bedrijven, maar stelt vast dat in die passage geen antwoord terug te vinden is op haar bezwaar.

5.2. In haar memorie van wederantwoord geeft de verzoekende partij aan dat geen argumentatie wordt aangereikt over de reden waarom kantoorontwikkeling niet inpasbaar zou zijn in het plangebied. Evenmin vindt zij een reden terug waarom kantoorontwikkeling niet als zuinig en intensief ruimtegebruik aangezien kan worden. Zij stelt voorts dat zij geenszins een opportuniteitsoordeel van de Raad van State tracht te bekomen. Wel wenst zij vastgesteld te zien dat de bezwaarweerlegging niet afdoende is. Verder betwist zij dat zij niet het bestaan van kantoorruimten in andere West-Europese havens zou aantonen. Zij verwijst naar haar uiteenzetting in dat verband in het verzoekschrift over het nieuwbouwproject 'De Rotterdam'.

Met betrekking tot het project “Schandorff-toren” stelt de verzoekende partij dat het voor haar onduidelijk blijft waarom het project niet zou stroken met het principe van zuinig ruimtegebruik. Zij stelt vast dat de verwerende partij daaromtrent geen verduidelijking biedt. Verder is zij van oordeel dat wel degelijk toepassing kan worden gemaakt van artikel 4.4.9 VCRO. Volgens de verzoekende partij kan ‘bedrijvigheid’ worden geclicheerd naar ‘specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren’. Het bestemmingsvoorschrift ‘industriegebied’ van het gewestplan is vergelijkbaar met deze categorie van gebiedsaanduiding, nu deze concordantie vermeld wordt in de tabel. De geldende standaardtypebepalingen voor ‘specifiek regionaal bedrijventerrein voor kantoren’ laten kantoorgebouwen toe, alsook complementaire functies.

Wat de noodzaak voor een bestemmingswijziging betreft, stelt de verzoekende partij vast dat de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP geen antwoord geeft op haar bezwaar. Zij beschouwt het als een onbeantwoorde vraag waarom het vereiste van een ‘kwalitatieve invulling’ enkel voorbehouden dient te blijven voor watergebonden bedrijven.

5.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij nog gelden dat in het strategisch plan wordt verduidelijkt dat de economische invulling plaatsvindt in een uiterst dynamische context, en dat nergens in dit strategisch plan wordt opgenomen of zelfs geïnsinueerd dat kantoorontwikkeling binnen het zeehavengebied zou moeten worden uitgesloten. Vele haven- en andere bedrijven, zoals chemische bedrijven, hebben volgens de verzoekende partij kantoorruimte nodig en willen deze bij voorkeur lokaliseren te midden van een “economische *hub*”, zoals de Antwerpse haven. Kantoorontwikkeling past volgens de verzoekende partij in dit plaatje en draagt bij aan het multifunctionele economische karakter van de haven, hetgeen in het tussentijds strategisch plan eveneens als doelstelling naar voren wordt geschoven. Aangezien in het strategisch plan kantoorontwikkeling nergens wordt uitgesloten en zelfs gesteld wordt dat het multifunctionele karakter van de haven verder uitgebouwd en versterkt moet worden, en vervolgens verwezen wordt naar het plan-MER, zou minstens verwacht mogen worden dat in het plan-MER verduidelijkt wordt

waarom kantoorontwikkeling “blijkbaar” niet aangezien wordt als van voldoende economisch belang.

Beoordeling

6.1. Een RUP is, zoals elke bestuurshandeling, onderworpen aan de materiële motiveringsverplichting, hetgeen inhoudt dat het moet worden gedragen door rehtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit het aannemingsbesluit zelf, hetzij uit de stukken van het dossier. De motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Bovendien moet de overheid de gegevens die in rechte en in feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen.

Uit de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer ze niet worden gevolgd, om afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is. Indien een bezwaarindieners op zijn bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, volstaat het dat hij dit antwoord vindt in een algemene stellingname die begrijpelijk op het bezwaar van toepassing is, hetzij in een antwoord op een bezwaar of opmerking van een andere bezwaarindieners of op een advies van een overheidsinstantie. Bezwaren die geen verband houden met de doeleinden van het ruimtelijke ordeningsrecht, behoeven geen inhoudelijk antwoord.

6.2. De verzoekende partij is vooreerst van oordeel dat niet of alleszins niet op een afdoende wijze op haar bezwaar aangaande de nood aan bijkomende kantoorvoorziening werd ingegaan. Haar bezwaar luidt:

“[...] [H]et is algemeen geweten dat er een acuut tekort is aan ruimte voor ‘kantoren’ in het havengebied en vele havenbedrijven huren om die reden *office space* op geruime afstand van de Haven en hun belangrijkste bedrijfsactiviteiten (bv. langs de Leien of langs de Singel of in de omgeving van het station van Antwerpen-Berchem en de Uitbreidingstraat). Niet al deze bedrijven zijn louter ‘watergebonden’. Een

belangrijk deel van de bedrijvigheid is ook actief in de chemische sector en hebben een gelijkaardige behoefte aan kantooroppervlakte.

De kantoorgebouwen in de Noorderlaan kunnen thans een deel van deze nood ledigen en zijn essentieel voor de verdere ontwikkeling van de Haven en voor de bereikbaarheid ervan voor bedrijven. Een marktanalyse van Cushman & Wakefield [...] toont aan dat ook in de Antwerpse Haven er een nood bestaat om hogere kantoorgebouwen bij te bouwen, niet in het minst om buitenlandse investeringen vanuit Azië aan te trekken, nu deze bedrijven behoefte hebben aan grote oppervlakten van *office spaces* en dergelijke gebouwen in Azië veel vaker voorkomen. Een dynamische mix van functies in deze kantoorgebouwen speelt in op deze behoefte. Er is thans inderdaad een schaarste van kwalitatieve *office spaces* in de Haven. Geconcludeerd kan aldus worden dat er geen ruimtelijke verantwoording bestaat voor de herbestemming van de gehele zone. Er bestaat een behoefte en marktvraag voor omvangrijke ‘*office space*’ in het havengebied en het GRUP dient deze behoefte te verdisconteren in de ruimtelijke keuzes die gemaakt worden. De kantoren hebben immers wél een relatie met de verdere economische ontwikkeling in de Antwerpse haven, voor zowel watergebonden als niet-watergebonden bedrijvigheid en verschillen op dat punt fundamenteel met ‘grootschalige kleinhandel’. Minstens het perceel van MCT en de omliggende kantoorgebouwen dienen dan ook te worden bestemd met een bestemming, waarin grootschalige kantoorbouw mogelijk blijft.

Het GRUP heeft de bestaande toestand niet correct in kaart gebracht, is vanuit dat onvolledig beeld vertrokken bij de bepaling van de bestemmingsvoorschriften. Deze bestemmingsvoorschriften bieden daarenboven niet de vereiste rechtszekerheid en kunnen niet verantwoord worden, gelet op de structuurplanning en de ambitie van de Haven als ‘poort’ en als motor van de Vlaamse economie.

Onder 3 wordt illustratief een beeld geschetst van het project ‘De Rotterdam’, dat vergelijkbaar is met het ontwerp van de ‘Schandorff-toren’ en dat nu voltooid wordt in de Haven van Rotterdam. Er moet de ambitie zijn om ook binnen de Antwerpse haven, als rechtstreekse concurrent van de Haven in Rotterdam, dergelijk project te kunnen realiseren en de planologie moet hiervoor de nodige mogelijkheden bieden. Dit niet in het minst omdat marktstudies aantonen dat er een acuut tekort is van kantoorruimte in de Antwerpse Haven.”

6.3. In het bestreden besluit wordt verzoeksters bezwaar als volgt beantwoord:

“Overwegende dat in sommige opmerkingen, bezwaren en adviezen vragen worden gesteld over het al dan niet toelaten van kantoorgebouwen in het zeehavengebied, en meer specifiek in het ‘gebied voor zeehaven en watergebonden bedrijven’ (artikel R1. en L1.) en in het ‘grensgebied met het grootstedelijk gebied’ (artikel R3a.); dat uit deze opmerkingen, bezwaren en adviezen blijkt dat de stedenbouwkundige voorschriften hierover eenduidiger dienen te zijn; dat conform het Tussentijds Strategisch plan, het plan-MER, het RVR en het principiële programma voor het rup kantoorontwikkeling te weren is in het zeehavengebied; dat het Tussentijds Strategisch plan stelt: ‘De haven dient gevrijwaard te worden als een economisch knooppunt, als een ruimte voor een gebied van blijvend industrieel-logistiek economisch belang. De eerste en hoofddoelstelling van de haven is de verdere ontwikkeling van haar maritieme, industriële, logistieke en distributiefunctie. Petrochemie, metaalindustrie, maritieme logistiek van stuk- en bulkgoed en maritieme containerlogistiek vormen daarvan de kern. Om de beschikbare doch beperkte ruimte in het zeehavengebied zo optimaal mogelijk te gebruiken staat een zuinig en intensief ruimtegebruik en een doelmatig grondbeleid voorop.’; dat in het plan-MER gerekend is met verschillende types van economische activiteiten, maar kantoorontwikkeling hierin niet is beschreven; dat kantoren een totaal ander mobiliteitsprofiel hebben dan de in het plan-MER beschreven economische activiteiten; dat het plan-MER geen onderbouwing bevat voor uitbreidingen inzake kantoorontwikkeling in het zeehavengebied, enkel voor het handhaven van de bestaande toestand; dat kantoren een personeels- en soms ook een bezoekers-intensieve bezetting kennen, wat maakt dat deze de industriële ontwikkelingen vanuit externe veiligheidsoverwegingen op termijn zouden kunnen hypothekeren; dat de bestaande kantoorgebouwen in het zeehavengebied kunnen benut worden door haven gerelateerde bedrijven of door bedrijven die elders in de haven een logistieke activiteit uitoefenen; dat indien er een vraag zou zijn naar bijkomende kantoorruimte deze dient te worden opgelost buiten het zeehavengebied, bij voorkeur in het aangrenzende stedelijke gebied; dat daarom in de stedenbouwkundige voorschriften voor het ‘gebied voor zeehaven en watergebonden bedrijven’ (artikel R1. en L1.) en voor het grensgebied met het grootstedelijk gebied (artikel R3a.) volgende bijkomende bepalingen zijn opgenomen:

‘In het gebied zijn kantoorgebouwen niet toegelaten, tenzij ze noodzakelijk zijn voor en een inherent onderdeel zijn van de exploitatie van haven- en industriële activiteiten. De bestaande kantoorgebouwen kunnen behouden blijven binnen het bestaande bouwvolume op het moment van definitieve vaststelling van dit gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Uitbreidingen zijn niet toegelaten.’; dat omwille van de eenvormigheid deze bepalingen ook zijn opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften voor de ‘specifieke regionale bedrijventerreinen voor transport, distributie en logistiek — de logistieke parken’ (artikel R6. en L4.); dat in de toelichtingsnota is verduidelijkt dat in het grensgebied met het grootstedelijk gebied omgeving Noorderlaan (artikel R3.a.) op het moment van definitieve vaststelling van het RUP heel wat kantoorgebouwen gevestigd zijn;

Overwegende dat in sommige opmerkingen, bezwaren en adviezen gevraagd wordt om in het grensgebied met het grootstedelijk gebied — omgeving Noorderlaan (artikel R3.a.) een multifunctioneel project toe te laten, met onder meer kantoorruimten, hotelappartementen, horeca en commerciële ruimten; dat dezelfde argumenten als hierboven opgesomd, gelden tegen de toelating van een dergelijk project in zeehavengebied, zijnde geen zuinig en intensief ruimtegebruik en geen doelmatig grondbeleid, geen onderbouwing in het plan-MER en hypothekeren van de industriële ontwikkelingen vanuit externe veiligheidsoverwegingen; dat de keuze bij voorliggend RUP is gemaakt om de ruimtelijke begrenzing tussen de havenactiviteiten en de grootstedelijke activiteiten ter hoogte van de Noorderlaan vast te leggen: de afbakeningslijn van het zeehavengebied valt er grotendeels samen met de afbakeningslijn van het grootstedelijk gebied Antwerpen; dat de bedrijventerreinen in de afgebakende zeehaven specifiek bestemd worden voor zeehavenactiviteiten; dat om die reden de gewestplanbestemming ‘gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen’ omgezet wordt tot een gebied bestemd voor zeehaven- en watergebonden bedrijven; dat in sommige opmerkingen, bezwaren en adviezen verkeerdelijk wordt gesteld dat binnen het huidig juridisch kader het artikel 4.4.9. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van toepassing is op de gewestplanbestemming ‘gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen’; dat het stedenbouwkundig voorschrift horend bij artikel R3.a. Grensgebied grootstedelijk gebied — omgeving Noorderlaan een overgangsmaatregel bevat voor bestaande bedrijven en activiteiten.”

6.4. Uit de voormelde bespreking van verzoeksters bezwaar blijkt dat, reeds in het strategisch plan, een afweging werd gemaakt tussen de verschillende ruimtelijke behoeften. De verdere ontwikkeling van de maritieme, industriële, logistieke en distributiefunctie van de haven werd als hoofddoelstelling naar voren geschoven. Rekening houdend met de beschikbare doch beperkte ruimte in het zeehavengebied, en teneinde die ruimte zo optimaal mogelijk te gebruiken werd een zuinig en intensief ruimtegebruik en een doelmatig grondgebruik naar voren geschoven. Kantoorontwikkeling die geen inherent onderdeel vormt van de exploitatie van haven- en industriële activiteiten, wordt aldus duidelijk niet aangezien als van voldoende economisch belang om daarvoor extra ruimte te reserveren, en wordt zodoende als niet doelmatig beschouwd binnen het zeehavengebied. Dit is het doorslaggevend motief om kantoorvoorzieningen die geen inherent onderdeel zijn van de exploitatie van haven- en industriële activiteiten, te weren. Anders dan de verzoekende partij dit blijkbaar ziet, blijkt uit de geciteerde weerlegging van verzoeksters bezwaar op

afdoende wijze dat, en waarom, bijkomende kantoorontwikkeling buiten het zeehavengebied dient te worden gehouden.

Bijkomend werden ook externe veiligheidsoverwegingen bij de afweging betrokken. Dat dit element slechts hypothetisch zou zijn, doet niets af aan het genoemde doorslaggevend motief. De vraag of kantoorvoorzieningen toch kunnen beschouwd worden als noodzakelijk en ondersteunend voor de verdere economische ontwikkeling van het zeehavengebied, zoals verzoekster voorhoudt, betreft een opportuiniteitskwestie waarover men binnen de grenzen van de redelijkheid van mening kan verschillen. Het standpunt van de plannende overheid gaat te dezen de grenzen van de redelijkheid niet te buiten.

6.5. Uit de voorgaande vaststellingen blijkt dat, anders dan de verzoekende partij dat ziet, de verwerende partij zich niet verschuilt achter zogenaamde gebreken in het plan-MER om de beweerde nood aan kantoorvoorzieningen niet te moeten onderzoeken.

De gehanteerde motivering verantwoordt ook waarom een project zoals “De Rotterdam”, dat volgens de verzoekende partij vergelijkbaar is met het project dat zij wenst te verwezenlijken, niet binnen het gewestelijk RUP inpasbaar wordt geacht.

6.6. Het gegeven dat de motivering steunt op overwegingen opgenomen in het strategisch plan, opgemaakt in 2006, maakt die motivering niet noodzakelijkerwijze achterhaald. Door het strategisch plan bij de beoordeling te betrekking geeft de Vlaamse regering te kennen dat zij de daarin opgenomen uitgangspunten en langetermijndoelstellingen nog steeds actueel acht. De verzoekende partij toont niet aan dat dit ten onrechte zou zijn.

De verwerende partij negeert de vraag om bijkomende kantoorvoorzieningen niet. Zij geeft aan, wat blijkt uit de onder randnummer 6.3 geciteerde tekst, dat in het grensgebied met het grootstedelijk gebied – omgeving Noorderlaan – op het moment van de definitieve vaststelling van het gewestelijk

RUP, heel wat kantoorgebouwen gevestigd zijn, en dat, indien er een vraag zou zijn naar bijkomende kantoorruimte, deze dient te worden opgelost buiten het zeehavengebied. Zoals gezien beschouwt de plannende overheid grondreservatie voor kantoorvoorzieningen die geen inherent onderdeel zijn van de exploitatie van haven- en industriële activiteiten als niet-doelgebonden ruimtegebruik. In dat opzicht gaat het niet de grenzen van de redelijkheid te buiten dat de plannende overheid niet overgaat tot een kwantificatie van die nood, en evenmin alternatieve locaties voorstelt. De verzoekende partij beweert trouwens niet, noch toont zij aan, dat elders, buiten het zeehavengebied, kantoorvoorzieningen niet mogelijk zouden zijn.

6.7. Verzoeksters betoog dat onder de gelding van de gewestplanbestemming wel degelijk toepassing kon worden gemaakt van artikel 4.4.9 VCRO voor haar perceel, is niet van aard om het gewestelijk RUP te vitiëren.

6.8. In zoverre de verzoekende partij in het middel terloops aanvoert dat de stedenbouwkundige voorschriften na het indienen van haar bezwaar werden verstrengd, wordt verwezen naar de beoordeling van het tweede middel.

6.9. Waar de verzoekende partij nog voorhoudt dat niet werd geantwoord op haar bezwaar dat het niet duidelijk is onder welke bestemmingscategorie de zone ‘grensgebied met grootstedelijke gebied’ en de zone ‘zeehaven- en watergebonden bedrijven’ ressorteren, volstaat de vaststelling dat bij de verordenende stedenbouwkundige voorschriften telkens uitdrukkelijk wordt aangegeven tot welke bestemmingscategorie de respectievelijke gebieden behoren. De verzoekende partij kan bijgevolg een antwoord op haar bezwaar terugvinden.

6.10. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van artikel 2.2.7 VCRO, alsook van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald van het motiverings-, rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij zet uiteen dat de Vlaamse regering bij de definitieve vaststelling van het plan een verstrenging van stedenbouwkundige voorschriften heeft doorgevoerd, hoewel de ingediende bezwaren nochtans net een versoepeling voorstelden.

Zij verduidelijkt dat haar perceel gelegen is in een gebied bestemd voor ‘zeehaven- en watergebonden bedrijven’, zoals omschreven in artikel R1. Zij stelt vast dat bij de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP, na het sluiten van het openbaar onderzoek, een verstrenging werd toegevoegd, doordat uitdrukkelijk wordt bepaald dat kantoorgebouwen niet toegelaten zijn, tenzij noodzakelijk voor haven- en industriële activiteiten. Volgens de verzoekende partij werd deze wijziging op geen enkele wijze gesteund door bezwaren of adviezen.

Voorts merkt de verzoekende partij op dat de zone waarbinnen zij haar eigendom heeft, na de voorlopige vaststelling werd opgesplitst. Waar aanvankelijk een zone R3 ‘grensgebied met het grootstedelijk gebied’ werd aangeduid, werd deze zone bij de definitieve vaststelling opgesplitst in een zone R3a ‘grensgebied met het grootstedelijk gebied – omgeving Noorderlaan’ en een zone R3b ‘grensgebied met het grootstedelijk gebied – omgeving Royerssluis’. Voor de verzoekende partij is het onduidelijk waarom een onderscheid werd ingevoerd en waarom net in deze laatste zone aanvankelijk geen en thans wel andere voorzieningen dan zeewatergebonden activiteiten toelaatbaar zijn. Voor deze wijziging zijn geen motieven terug te vinden. Evenmin is de wijziging gebaseerd op adviezen of bezwaren.

7.2. In haar memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij nog gelden dat zij een bezwaarschrift heeft ingediend omdat zij in de onzekerheid verkeerde over haar geplande project binnen het projectgebied. Het uitgangspunt van haar bezwaar was haar project op grond van het gewestelijk RUP vergunbaar te zien. In geen geval vloeit uit haar bezwaar voort dat zij kantoorvoorziening uitgesloten wenste te zien, wel integendeel. Volgens de verzoekende partij is er wel degelijk sprake van een verstrenging van de voorschriften en kan die verstrenging geenszins door de ingediende bezwaren worden verantwoord.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij laat uitschijnen, bevat het bezwaarschrift nr. 45 geen enkele aanbeveling of suggestie om zone R op te splitsen en om kantoorvoorzieningen uit te sluiten. Volgens de verzoekende partij tonen de verwerende noch de tussenkomende partij aan dat de opsplitsing uit de ingediende bezwaren zou voortvloeien.

Verder is de verzoekende partij van oordeel dat zij wel degelijk belang heeft bij het aanvechten van de opsplitsing. Haar perceel is gelegen in het deel waar geen kantoorontwikkeling is toegelaten. Het is voor haar onduidelijk waarom in het ene deel (R3b) wel kantoren zijn toegelaten en in het andere deel (R3a) niet.

7.3. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie nog dat in het bestreden besluit op geen enkele manier verwezen wordt naar concrete (citaten uit) bezwaren om de bekritiseerde wijziging door te voeren. Het gaat volgens haar niet op om deze bezwaren achteraf te gaan onderzoeken en voor te houden dat deze mogelijk tot de verstrenging hebben geleid. Indien al een verstrenging in navolging van bezwaren werd doorgevoerd, dan diende op afdoende gemotiveerde wijze te worden weergegeven waarom en om welke reden deze verstrenging werd doorgevoerd.

Beoordeling

8.1. Artikel 2.2.7, § 7, tweede lid, VCRO, luidt:

“Bij de definitieve vaststelling van het plan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan slechts wijzigingen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren.”

8.2. In het aan het openbaar onderzoek onderworpen ontwerpplan luidde artikel R1 als volgt:

“Artikel R1. Gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven
Het gebied is bestemd om te functioneren als Vlaams havengebied als onderdeel van de haven van Antwerpen. 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. Alle handelingen 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:

- de aanleg en het onderhoud van infrastructuur die nodig is voor de toegankelijkheid of voor verbindingen langs de waterzijde en langs de landzijde;
- het laguneren of op een andere wijze bergen of verwerken van baggerspecie

Daarnaast is de ontwikkeling, het herstel en de instandhouding van tijdelijke ecologische infrastructuur toegelaten.

In het gebied zijn eveneens gebouwen of lokalen voor bewakingspersoneel toegelaten.”

In het definitief vastgestelde gewestelijk RUP wordt aan artikel R1 het volgende laatste lid toegevoegd:

“In het gebied zijn kantoorgebouwen niet toegelaten, tenzij ze noodzakelijk zijn voor en een inherent onderdeel zijn van de exploitatie van haven- en industriële activiteiten. De bestaande kantoorgebouwen kunnen behouden blijven binnen het bestaande bouwvolume op het moment van definitieve vaststelling van dit gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Uitbreidingen zijn niet toegelaten.”

8.3. In verzoeksters bezwaarschrift wordt gewezen op de inhoud van artikel R1. Vervolgens wordt erin aangegeven dat de verzoekende partij, aansluitend bij de kantoorontwikkelingen in de nabije omgeving, een project wenst te realiseren voorlopig genaamd de “Schandorff-toren”, na afbraak van het bestaande gebouw. Zij stelt dat het voor haar evenwel “niet duidelijk [is] of de

stedenbouwkundige voorschriften van het voorliggend ontwerp van GRUP dit project toelaten. Het opleggen van een strikt en ongenueanceerd ‘zeehaven- en watergebonden’ karakter lijken een hinderpaal te vormen voor de realisatie van het gemengd project.” Voorts stelt zij dat het GRUP “de realisatie [hypothekeert] van dit project en [...] geen rekening [houdt] met het feit dat de betreffende zone gekenmerkt wordt door hoge kantoorbouw. Het GRUP houdt geen rekening met de geschikte ruimtelijke ontwikkeling van het perceel van cliënte en hypothekeert het project van MCT, aangezien de bestemmingsvoorschriften van het GRUP [...] enkel ‘zeehaven- en watergebonden bedrijven’ toe[laten]. Een kantoorproject met gemengde functies, voor zowel havengebonden als niet-havengebonden bedrijvigheid, lijkt moeilijk inpasbaar in deze voorschriften. In hoofdde verzoekt cliënte dan ook om een duidelijk planologisch kader te voorzien in de stedenbouwkundige voorschriften en het grafisch plan van het GRUP, zodat het project van cliënte ook op basis van het GRUP kan worden vergund”.

8.4. Uit verzoeksters bezwaarschrift blijkt derhalve dat zij een aanpassing nastreeft van artikel R1, omdat dit haar project blijkt te hypothekeeren. Daarnaast hekelt zij in haar bezwaarschrift de onduidelijkheid van dit artikel.

De plannende overheid willicht verzoeksters vraag om de inhoud van artikel R1 ten haren gunste te wijzigen niet in, maar geeft met de toevoeging aan artikel R1 (zie randnummer 8.2) wel gevolg aan haar kritiek dat artikel R1 verduidelijking behoeft. De toevoeging aan artikel R1 dat “kantoorgebouwen niet [zijn] toegelaten, tenzij ze noodzakelijk zijn voor en een inherent onderdeel zijn van de exploitatie van haven- en industriële activiteiten” vormen immers een verduidelijking van het initieel bestemmingsvoorschrift, luidens hetwelk het betrokken gebied bestemd is voor “zeehavengebonden en zeehavengerelateerde industriële en logistieke activiteiten en distributie-, opslag- en overslagactiviteiten die gebruikmaken van en aangewezen zijn op de zeehaveninfrastructuur”.

8.5. Gelet op het voormelde, vinden de aan het voorlopig vastgestelde plan aangebrachte wijzigingen grond in verzoeksters bezwaar

waarbij de onduidelijkheid van de stedenbouwkundige voorschriften werd aangeklaagd. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, werd na het openbaar onderzoek geen ongemotiveerde verstrenging aan de stedenbouwkundige voorschriften doorgevoerd. Er is aldus voldaan aan de door artikel 2.2.7, § 7, tweede lid, VCRO gestelde vereiste.

8.6. Zoals reeds onder randnummer 4.3 werd geoordeeld, situeert verzoeksters perceel zich niet in de zone 'R3a'. In zoverre het middel betrekking heeft op de voorschriften van deze zone, en op de opsplitsing van de zone R3 in een zone R3a en een zone R3b, is het onontvankelijk bij gebrek aan belang.

8.7. Het middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

9.1. De verzoekende partij roept in een derde middel de schending in van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij licht toe dat in het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt vastgesteld dat niet alle effecten in het kader van het plan-MER onderzocht werden. Zo werden onder meer kantoorgebouwen niet toelaatbaar bevonden wegens niet vermeld in het plan-MER. Deze leemte biedt voor de plannende overheid geenszins een afdoende argument om een dergelijk voorstel niet nader te onderzoeken. De verzoekende partij stelt vast dat in het plan-MER kantoorontwikkeling niet werd omschreven als toegelaten economische activiteit. Doordat niet alle effecten werden onderzocht, is het gewestelijk RUP door een onwettigheid aangetast.

9.2. In haar memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij nog gelden dat de verwerende partij de vastgestelde leemte in het plan-MER

bevestigt. Daarnaast geeft zij nog aan dat het bestreden besluit laat uitschijnen dat door het plan-MER kantoorontwikkeling te weren is binnen het plangebied. Een dergelijk standpunt voorhouden getuigt volgens haar niet van behoorlijk bestuur, doordat het plan-MER zich over dat punt net niet uitspreekt.

9.3. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie nog dat het in het geheel niet duidelijk is waarom in het plan-MER de beleidsoptie “kantoorontwikkeling” niet werd onderzocht, aangezien deze door het strategisch plan geenszins werd uitgesloten. Deze leemte in het plan-MER biedt voor de plannende overheid geenszins een afdoende argument om het voorstel en bezwaar van verzoekende partij, omtrent kantoorontwikkeling als beleidsoptie in het havengebied, niet nader te onderzoeken. Het goedkeuringsbesluit inzake het plan-MER geeft hierbij overigens zelf aan dat gedetailleerde uitwerking niet mogelijk was.

Beoordeling

10.1. Artikel 4.1.1, § 1, 7°, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) definieert een milieueffectenrapport over een plan (plan-MER) of een programma als een openbaar document waarin, van een voorgenomen plan of programma en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven, de te verwachten gevolgen voor mens en milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden.

De te verwachten gevolgen voor mens en milieu die in het plan-MER geëvalueerd worden, zijn afhankelijk van de inhoud van het voorgenomen plan en de daarin vervatte plandoelstellingen.

10.2. Bij de beoordeling van het eerste middel werd vastgesteld dat een afweging werd gemaakt tussen de verschillende ruimtelijke behoeften en dat

bijkomende kantoorontwikkeling niet als doelmatig werd beschouwd binnen het zeehavengebied.

Nu bijkomende kantoorontwikkeling op gemotiveerde wijze niet in het gewestelijk RUP werd voorzien, diende dit ook niet in het plan-MER over het gewestelijk RUP te worden onderzocht. De verwijzing in het bestreden besluit naar de omstandigheid dat het plan-MER geen onderzoek ter zake van kantoorontwikkeling bevat, is evenmin van aard om het gewestelijk RUP te vitiëren.

10.3. Het middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

11.1. De verzoekende partij roept in een vierde middel de schending in van de artikelen 2.1.1, 2.1.2, § 3, 2.2.6, § 2, VCRO, alsook van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

Zij betoogt dat het gewestelijk RUP in strijd met de beleidsvisie van het RSV werd opgemaakt, en dat de plannende overheid geen rekening heeft gehouden met het bezwaar dat de verzoekende partij daarover heeft ingediend.

Zij zet uiteen dat in het RSV de zeehavengebieden, waaronder dus ook de zeehaven van Antwerpen, werden geselecteerd als “poorten”. Het gewestelijk RUP moet recht doen aan de ontwikkelingsperspectieven van de “poorten” als motoren voor economische ontwikkeling. Zij verwijst in het bijzonder naar de richtinggevende bepalingen van het RSV waar wordt vermeld dat het van essentieel belang is voor het aantrekken van nieuwe investeringen dat de economische knooppunten optimaal worden uitgebouwd en de nodige groeimogelijkheden krijgen. De verdere economische ontwikkeling van de

Antwerpse haven en de concurrentiepositie van de haven dienen volgens het RSV een belangrijke rol te spelen in de ruimtelijke afweging van een RUP tot afbakening van een zeehavengebied. De verzoekende partij stelt evenwel vast dat in het bestreden besluit, met verwijzing naar het strategisch plan, wordt voorgehouden dat kantoorgebouwen daar niet toe kunnen bijdragen. Nochtans sluit dat plan volgens haar kantoorontwikkeling niet uit. Zij acht het verder vanuit concurrentieoogpunt essentieel dat de realisatie van projecten zoals het hare kansen wordt geboden.

Verder stelt de verzoekende partij dat het strategisch plan werd opgemaakt in 2006, zodat het onmogelijk een actuele kennis van de huidige noden en de gewenste economische ontwikkelingen kan bevatten.

Zij besluit dat ondanks een hoge nood aan bijkomende kantoorvoorzieningen, de verdere economische ontwikkeling door het gewestelijk RUP wordt gehypothekeerd. In strijd met het RSV worden geen doorgroeimogelijkheden geboden voor de verdere ontwikkeling van kantoorbouw. Een afdoende motivering daaromtrent is in het gewestelijk RUP niet terug te vinden. Evenmin werd een uitzonderlijke omstandigheid ter verantwoording ingeroepen.

11.2. In haar memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij nog gelden dat de verwerende partij grotendeels verwijst naar “de toelichtingsnota” bij het RSV, terwijl die toelichtingsnota niet bindend is. Volgens de verzoekende partij spreekt het richtinggevend gedeelte van het RSV voor zich.

11.3. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat nergens wordt duidelijk gemaakt waarom kantoorontwikkeling niet kan bijdragen tot de ontwikkeling van de haven van Antwerpen als “poort” en als economisch knooppunt en tot de uitbouw van het multifunctionele karakter van de haven. Zonder enige voorafgaande motivering of onderzoek in het tussentijds strategisch plan en het plan-MER, wordt in het bestreden besluit tot de conclusie gekomen

dat er geen ruimte zou zijn voor kantoorontwikkeling in het zeehavengebied. Deze gevolgtrekking zou blijken het bestreden besluit voortvloeien uit het tussentijds strategisch plan en het plan-MER, doch deze is daar niet in terug te vinden. Het is niet voldoende op te merken dat kantoorontwikkeling “blijkbaar” niet aangezien wordt als van voldoende economisch belang, temeer omdat in verzoeksters bezwaar werd aangevoerd dat kantoorontwikkeling ter plaatse wel aanvaardbaar en mogelijk is.

Beoordeling

12.1. Artikel 2.2.6, § 2, VCRO bepaalt dat gewestelijke RUP's worden opgemaakt ter uitvoering van het RSV.

Het toentertijd geldend artikel 2.1.2, § 3, VCRO, luidt:

“§ 3. 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. Onverminderd voormelde uitzonderingsgronden wordt tevens van het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.”

12.2. Zoals de verzoekende partij aangeeft, volgt uit artikel 2.1.1 VCRO dat het RSV een beleidsdocument is dat het kader aangeeft voor de ruimtelijke structuur binnen het Gewest. Bij de implementatie van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan in een ruimtelijk uitvoeringsplan, beschikt de plannende overheid over een ruime beoordelingsbevoegdheid. In de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht is de Raad van State onder meer bevoegd na te gaan of de betrokken overheid bij de

uitoefening van deze bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de grenzen van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

12.3. In de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP wordt de relatie van dit plan met het RSV besproken (pagina's 8 tot en met 11 van de toelichtingsnota). De toelichtingsnota geeft aan dat de zeehaven van Antwerpen geselecteerd is als zeehaven/poort en vermeldt:

“De strategische positie van de haven in de economische structuur van Vlaanderen komt tot uiting in het ruimtelijk principe ‘poorten als motor van ontwikkeling’. Omwille van haar bestaande of potentiële positie in het internationale communicatienetwerk (water, weg, spoor, telecommunicatie) vormt zij een element van de economische structuur op internationaal niveau en kan ze hoogwaardige internationale investeringen aantrekken. In de Vlaamse zeehavens komen industriële, distributie, opslag- en overslag en logistieke activiteiten ruimtelijk en functioneel sterk verweven met elkaar voor. Gelet op de bestaande tendensen tot een verdere integratie en verweving van de voornoemde types van activiteiten wordt een ruimtelijke differentiëring per typeactiviteit in de zeehavens niet wenselijk geacht. Essentieel voor een ruimtelijke differentiëring van havenactiviteiten is het havengebonden karakter van de industriële-, distributie-, opslag- en overslag- en logistieke activiteiten. De haveninvesteringen worden dan ook gekoppeld aan de zeehavenactiviteiten. [...] Om de ontwikkelingsmogelijkheden van de zeehavens te garanderen, de zeehaven als motor voor de ontwikkeling in te zetten, de nodige differentiatie en complementariteit tussen de zeehavens te garanderen en de nodige strategische reserves aan zeehaventerreinen te houden, wordt op Vlaams niveau voor iedere zeehaven en haar omgeving een ruimtelijke visie ontwikkeld op basis waarvan een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden opgemaakt samen met de betrokken overheidssectoren. [...] Om het zeehavengebied af te bakenen, worden onder meer de volgende criteria gehanteerd:

- de bestaande zeehavenactiviteiten;
- de gewenste activiteiten: uitsluitend zeehavenactiviteiten [...].”

12.4. Het voormelde stemt overeen met het RSV, dat de haven van Antwerpen selecteert als poort, dat de poorten aanziet als motor van economische ontwikkeling, die hoogwaardige internationale investeringen dienen aan te trekken. Ook blijkt het RSV bij de afbakening van het zeehavengebied “uitsluitend zeehavenactiviteiten” als gewenste activiteiten aan te nemen.

12.5. Uit het antwoord op verzoeksters bezwaar (zie randnummer 6.3) blijkt dat de plannende overheid kantoorvoorzieningen die geen inherent onderdeel zijn van de exploitatie van haven- en industriële activiteiten niet aanziet als een gewenste activiteit binnen het zeehavengebied, en deze ook niet beschouwt als essentieel voor de verdere economische ontwikkeling van de zeehaven als “poort”.

De verzoekende partij blijkt over een en ander wel een andere visie te hebben, maar toont niet aan, noch maakt zij aannemelijk, dat de visie van de plannende overheid het RSV schendt.

12.6. Voor zover in het middel wordt aangevoerd dat het strategisch plan, waarop ter verantwoording van de beleidskeuze wordt gesteund, al dateert van 2006 en het geen actuele kennis van de huidige noden en de gewenste economische ontwikkelingen kan bevatten, volstaat het te verwijzen naar wat in dat verband bij de beoordeling van het eerste middel werd uiteengezet (zie randnummer 6.6).

12.7. Het middel is ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

13.1. De verzoekende partij roept in een vijfde middel de schending in van artikel 1.1.4 en 2.2.2, § 1, 3°, VCRO, alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald van het zorgvuldigheids-, evenredigheids- en motiveringsbeginsel.

Zij licht toe dat de plannende overheid aan de bestaande toestand binnen het plangebied is voorbijgegaan, en geen rekening heeft gehouden met het daarover door haar ingediende bezwaar.

Zij stelt dat de bestemmingsvoorschriften werden vastgesteld vanuit het oogpunt dat de zone tussen de Vosseschijnstraat en de Noorderlaan louter door industrie en grootschalige kleinhandel wordt gekenmerkt. Nochtans wordt de zone aan de Noorderlaan 139 tot 151 door hoge kantoorgebouwen gekenmerkt. Zij is dan ook van oordeel dat geen rekening werd gehouden met de eigenheid van de “kantoorzone” in de Noorderlaan. In de toelichtingsnota (pagina 35) wordt louter melding gemaakt van een herbestemming van het gebied voor KMO's tussen de Vosseschijnstraat en de Noorderlaan naar ‘overgangszone tussen zeehavengebied en het grootstedelijk gebied’. Deze herbestemming wordt verantwoord vanuit de doelstelling om in de toekomst een einde te maken aan de grootschalige kleinhandel in de zone tussen de Vosseschijnstraat en de Noorderlaan. Ook uit de vermeldingen op pagina 79 van de toelichtingsnota blijkt volgens de verzoekende partij dat de aanwezige functies in de zone tussen de Vosseschijnstraat en de Noorderlaan niet correct werden ingeschat.

13.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij nog dat bij de indeling in bestemmingszones met de bestaande kantoorgebouwen geen rekening werd gehouden. Dit blijkt volgens haar des te meer uit de opsplitsing, na het openbaar onderzoek, van de zone R3. Hoewel in de zone R3a, waar haar perceel zich situeert, tal van kantoorgebouwen voorhanden zijn, werd net in die zone een uitdrukkelijk verbod opgelegd om kantoren te ontwikkelen. Tegelijk sluit zone R3b kantoorontwikkeling niet uit, hoewel de bestaande toestand nagenoeg geen kantoren bevat. Voorhouden dat met de bestaande toestand rekening werd gehouden, gaat dan ook niet op.

13.3. In haar laatste memorie doet verzoekster nog gelden dat het voor zich spreekt dat zij er belang bij heeft dat de bestaande, feitelijke toestand in haar omgeving in het gewestelijk RUP, dat op haar percelen van toepassing zal worden, correct omschreven wordt.

Ten gronde stelt zij dat de plaatselijke, feitelijke toestand in het principieel programma, dat door de Vlaamse regering op 11 september 2009 werd goedgekeurd, niet correct werd ingeschat. Het bestreden besluit baseert zich zeer

expliciet op dit principieel programma, om te stellen dat kantoorontwikkeling ter plaatse niet mogelijk zou zijn.

Zij wijst er nog op dat het feit dat de hoofddoelstelling van het zeehavengebied de verdere ontwikkeling van een maritieme, industriële, logistieke en distributiefunctie is, niet inhoudt dat kantoorontwikkeling moet worden uitgesloten.

Beoordeling

14.1. Bij de toelichting van haar grieven verwijst de verzoekende partij naar de pagina's 35 en 79 van de toelichtingsnota. Het op pagina 35 vermelde tekstfragment is – zoals de toelichtingsnota zelf aangeeft – een uittreksel uit het principieel programma, zoals het werd goedgekeurd door de Vlaamse regering op 11 september 2009. Wat het op pagina 79 van de toelichtingsnota vermelde tekstfragment betreft, werpen de verwerende en de tussenkommende partij terecht op dat de verzoekende partij niet de tekst citeert, zoals die in de toelichtingsnota bij het definitief vastgestelde gewestelijk RUP is opgenomen. Deze laatste tekst luidt:

“Het gebied voor ambachtelijke bedrijven en kmo's binnen het zeehavengebied, met name het gebied tussen de Vosseschijnstraat en de Noorderlaan (westwaarts vanaf de Korte Wielenstraat 12) is herbestemd naar 'grensgebied met het grootstedelijk gebied'. Het betreffende gebied grenst aan het grootstedelijk gebied Antwerpen. In het gebied zijn grootschalige kleinhandelszaken die niets van doen hebben met de havenactiviteiten en heel wat kantoorgebouwen gevestigd. Bedoeling is dat de kleinhandelszaken en de niet zeehavengebonden of zeehavengerelateerde kantoorfuncties op termijn verdwijnen uit het afgebakende zeehavengebied zodat havengerelateerde activiteiten kunnen worden voorzien. De bestaande kleinhandelszaken kunnen tot de stopzetting behouden blijven. De bestaande kantoorgebouwen kunnen behouden blijven. Verdere kantoorontwikkeling is niet toegelaten. Omdat het gebied gelegen is aan de rand van de haven, aan een belangrijke verkeersinfrastructuur (Noorderlaan) is een kwalitatieve inrichting van het gebied belangrijk in functie van de uitstraling en de representativiteit van de zeehaven. Daarom wordt bijzondere aandacht gevraagd voor de bebouwingstypologie, de inpassing in het straatbeeld van de Noorderlaan en de inrichting van de publieke ruimte.”

14.2. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, wordt er derhalve voor het gebied tussen de Vosseschijnstraat en de Noorderstraat (westwaarts vanaf de Korte Wielenstraat 12), dat onder de gelding van het gewestplan bestemd was tot ‘gebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO’s’, door de plannende overheid wel degelijk rekening gehouden met de aanwezige kantoorgebouwen. Het middel gaat uit van een verkeerde premisse en is ongegrond.

14.3. Het middel wordt verworpen.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

15.1. De verzoekende partij roept in een zesde middel de schending in van artikel 2.2.2, § 1, 2°, VCRO, artikel 1.1.4 VCRO en artikel 4.1.1, 1°, VCRO, alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij licht toe dat de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP onduidelijk zijn. Zij stelt dat het plan haar perceel herbestemt tot ‘grensgebied met het grootstedelijk gebied’ (artikel R3 van de stedenbouwkundige voorschriften). Het is voor haar vooreerst niet duidelijk tot welke bestemmingscategorie deze bestemming behoort. Daarnaast stelt zij vast dat de toepasselijke voorschriften bepalen dat “bestaande bedrijven” of “activiteiten” binnen dat gebied kunnen blijven bestaan tot de “stopzetting”. Het is voor haar onduidelijk hoe het voorschrift moet worden toegepast in het geval van aflopen van een milieuvergunning van een bestaande bedrijvigheid, of indien zij het bestaande gebouw wil afbreken en een nieuwe gebouw wenst op te richten. Ook is het voor haar onduidelijk wat met “activiteiten” wordt bedoeld. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in zijn advies gewezen op de onduidelijkheid in verband met de “kwalitatieve inrichting” en de beoogde “kwalitatieve en representatieve inpassing”, zoals vermeld in artikel R3a en

artikel R3b van de voorschriften. Aan de inhoud van dat advies werd volgens verzoekster onvoldoende tegemoet gekomen.

15.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij nog dat zij niet opkomt tegen artikel R3, maar dat net de opsplitsing in de artikels R3a en R3b ter discussie staat. Verder blijft het voor haar onduidelijk in welke mate de typevoorschriften gebruikt werden voor de zone waarbinnen haar perceel zich situeert. Wat de ingeroepen onduidelijkheid van de voorschriften betreft, is zij van oordeel dat de argumentatie van de verwerende partij niet kan worden teruggevonden in het bestreden besluit, en dat dit verweer dan ook op een eigen interpretatie berust.

15.3. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat zij kennis neemt van het standpunt van de auditeur dat haar terrein enkel gelegen is in de zone R1 van het deelplan 5 en niet in de zone R3a. Dit toont volgens haar eens te meer de onduidelijkheid van het bestreden plan aan, aangezien zelfs de auteur van het plan, de verwerende partij, van oordeel was dat het terrein van verzoekende partij binnen de zone R3a gelegen was en dit meermaals uitdrukkelijk bevestigde.

Beoordeling

16.1. De verzoekende partij verduidelijkt in haar memorie van wederantwoord dat haar kritiek betrekking heeft op de artikelen R3a en R3b van de stedenbouwkundige voorschriften.

Zoals aangegeven onder randnummer 4.3, situeert verzoeksters perceel zich volgens het verordenend grafisch plan nr. 5 in een zone ‘z’, die beheerst wordt door de stedenbouwkundige voorschriften vermeld onder artikel R1 ‘Gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven’.

Gelet op het voormelde heeft de verzoekende partij geen belang bij het middel.

16.2. Het middel is onontvankelijk.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf februari 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust