

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.769 van 17 mei 2024
in de zaak A. 237.041/X-18.223**

In zake :

1. de BV D.C.
 2. de BV G.D.
- bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tom Huygens en Laura Vandervoort
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Olivier Van Outryve
kantoor houdend te 1200 Brussel
Brand Whitlocklaan 132

tegen :

1. de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bob Martens, Birgit Creemers en Fien Wuyts
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 70
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Sam Vandoorne
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV A.D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Maartje Jongbloet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 augustus 2022, strekt tot de nietigverklaring van:

- “• Het Besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen dd. 25.04.2022 houdende definitieve vaststelling van het RUP Pelikaanstraat [...].
- Het Besluit van de dienst MER van 4 juli 2019 houdende goedkeuring van het plan-milieueffectrapport RUP Pelikaanstraat [...].”

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 19 oktober 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 mei 2024.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Huygens, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaten Birgit Creemers en Cédric Martens, die *loco* advocaten Bob Martens en Fien Wuyts verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Elliot Missault, die *loco* advocaten Steve Ronse en Sam Vandoorne

verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaten Thomas Eyskens en Maartje Jongbloet, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. In de hoogbouwnota van de stad Antwerpen van 30 augustus 2013 wordt gesteld:

“In gebieden waar hoogbouw wenselijk is, maar er geen RUP van kracht is, zal de HoogBouwNota sturend werken voor de opmaak van het nieuwe RUP. Het RUP zal dan worden opgemaakt aan de hand van de visie en criteria van de HoogBouwNota.”

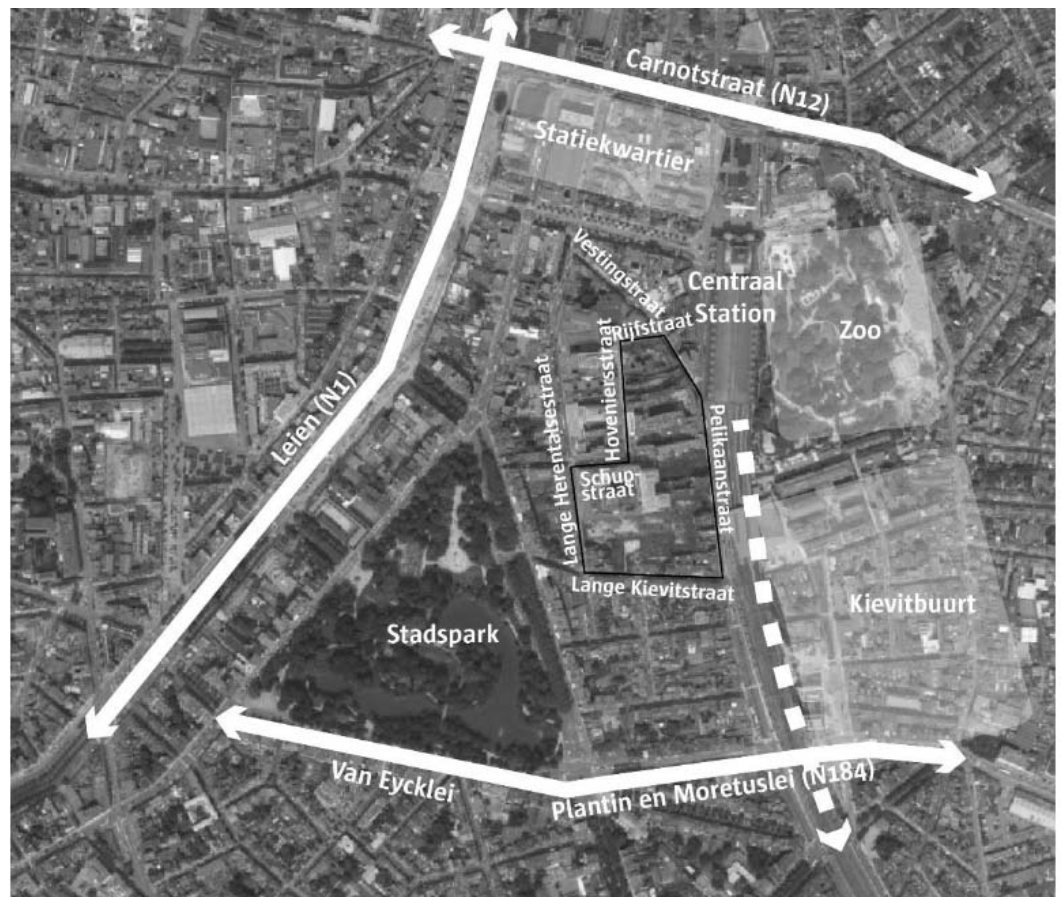
3.2.1. Het plangebied van het voorgenomen gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Pelikaanstraat’(hierna: het gemeentelijk RUP) wordt in de toelichtingsnota erbij als volgt gesitueerd:

“Het plangebied is gelegen in de 19^{de}-eeuwse gordel van de stad Antwerpen tussen de Leien en het Centraal station. Het gebied maakt deel uit van de Diamantwijk.

Het plangebied wordt begrensd door de Rijfstraat in het noorden, de Vestingstraat en de Pelikaanstraat in het oosten, de Lange Kievitstraat in het zuiden en de Lange Herentalsestraat, de Schupstraat en de Hoveniersstraat in het westen.

De Carnotstraat (N12) in het noorden, de Plantin en Moretuslei in het zuiden en de Leien in het westen zijn de belangrijkste verbindingswegen in de nabije omgeving.”

Op de figuur hieronder is het plangebied aangeduid door middel van een zwarte veelhoek:



Figuur 2-1 Situering plangebied op microniveau

3.2.2. Voor het plangebied gold voorheen het bij ministerieel besluit van 3 april 2007 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg Pelikaanstraat (hierna: het BPA Pelikaanstraat). In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt het grafisch plan daarvan als volgt weergegeven:



3.3.1. In 2014 wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de stad Antwerpen en de nv C., een vennootschap waarmee de tussenkomende partij stelt te zijn “gelieerd”. De samenwerkingsovereenkomst heeft betrekking op de opmaak van het gemeentelijk RUP.

Overeenkomstig artikel 4 van deze samenwerkingsovereenkomst verbindt de nv C. zich ertoe “een financiële bijdrage te leveren voor alle kosten inherent aan de opmaak van het RUP én de projectregiekosten. De financiële bijdrage moet de financiering dekken van de gemeentelijke regiekosten die gepaard gaan met de opmaak en het procedureverloop van een RUP alsook voor de bijhorende (verplichte) ondersteunende studies, het vooronderzoek, de participatie- en overlegmomenten en de nazorg (eventuele rechtsgeschillen, communicatie achteraf, informatie stadswebsite, en beantwoorden van informatieve vragen)”.

Op 26 augustus 2016 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de samenwerkingsovereenkomst goed en besluit het tot de opmaak van het gemeentelijk RUP.

3.3.2. De aanleiding voor de opmaak van het gemeentelijk RUP wordt in de toelichtingsnota als volgt omschreven:

“Het plangebied wordt gekenmerkt door enerzijds een sterk verouderd patrimonium en anderzijds een groot aandeel braakliggend terrein. Deze omgeving heeft nood aan vernieuwing. Een bijkomende uitdaging is dat het bouwblok deels behoort tot de zogenaamde ‘Diamantwijk’. Het vigerende BPA Pelikaanstraat is zeer bepalend inzake functies en is daardoor een beperkende factor voor vernieuwing en ontwikkeling gebleken. Ook evaluatie en bijsturing van andere aspecten van het plan is nodig om kansen te creëren voor een duurzame ontwikkeling: de densiteit en het aandeel open en groene ruimte, de relatie tot het station, verbindingen met de omgeving, woonkwaliteit, maatregelen inzake klimaatadaptatie, de ruimtelijke synergie, het gemeenschappelijk gebruik van ruimtes, de leefbaarheid en de levendigheid in het gebied.

De concrete aanleiding voor de opmaak van het RUP Pelikaanstraat is de intentie van de eigenaar van de braakliggende gronden, de zogenaamde ‘Pelikaansite’ om deze te ontwikkelen. Voor deze site is ontwerpmatig onderzoek uitgevoerd en werd door de ontwikkelaar in samenspraak met de stad gewerkt aan een gemeenschappelijk[e] ontwikkelingsvisie. Het masterplan voorziet in een mix van kantoren woningen, assistentiewoningen[,] hotel, gemeenschapsvoorzieningen en commerciële functies. Wanneer dergelijke ontwikkeling zou gerealiseerd worden, wordt het maximaal aandeel aan nevenbestemmingen in het plangebied bereikt wat de ontwikkelingsmogelijkheden in het overig deel van het plangebied uiteraard beperkt. Om die reden is een integrale aanpak voor het volledig plangebied van het BPA aangewezen.

In het BPA Pelikaanstraat, maar ook in de visie van het s-RSA en de ontwikkelingsvisie voor de stationsomgeving Antwerpen Centraal ‘een briljant in ontwikkeling’ wordt de Diamantwijk-Kievitwijk aangeduid als een strategisch project. Stedelijke vernieuwing van de Diamantwijk is gewenst en te onderzoeken. De doelstelling voor deze omgeving is het verder stimuleren van deze plek als een levendige locatie voor grootstedelijke functies die zowel op bovenlokaal maar ook op lokaal niveau dient te functioneren. Vanuit de visie ‘Antwerpen, de stationsomgeving, een briljant in ontwikkeling’ worden volgende visie-elementen vooropgesteld voor de stationsomgeving:

- levendig gebied rond De Keyserlei met handel, horeca, publieke functies en werken
- schakelgebied rond de Lange Kievitstraat voor een mix van openbare ruimte, wonen, werken en voorzieningen
- gemengd woon- en werkgebied rond de Plantin en Moretuslei

De stad opteert ervoor om het BPA in zijn totaliteit te vervangen door een RUP dat meer inspeelt op de huidige noden en behoeften en dat meer flexibiliteit biedt.

[...].”

3.4. Het voorontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Pelikaanstraat’ van de stad Antwerpen (hierna: het gemeentelijk RUP), zoals goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen op 31 oktober 2018, gaat uit van drie hoogteaccenten van maximaal 50 m aan de Pelikaanstraat en twee hoogteaccenten van maximaal 100 m in het binnengebied. De toelichtingsnota bij dit voorontwerp stelt onder meer:

“Gezien het plangebied een zeer centrale en strategische locatie is, is een relatief hoge densiteit aangewezen. [...] Twee hoogteaccenten, met een maximale hoogte van 100m, zijn toegelaten. De torens bevinden zich aan het centrale publieke hof ter hoogte van de dwarsbeuken. De torens worden op een voldoende afstand van elkaar en van de bestaande bebouwing ingepland. Het principe van densiteit versus open ruimte is hier eveneens van kracht. Hoe hoger er wordt gebouwd, hoe minder bouwvolume de onderbouw zal inhouden [...]. De vrijgekomen ruimte kan worden opgenomen in de hoven of resulteren in lagere volumes op strategische plekken. Deze aanpak bevordert de leefbaarheid.”

3.5.1. Op 31 maart 2017 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de kennisgevingsnota voor de opmaak van het planmilieueffectrapport (plan-MER) over het voorgenomen gemeentelijk RUP goed. In de kennisgevingsnota wordt gesteld dat twee scenario’s inzake hoogbouw

zullen worden onderzocht: een scenario met hoogteaccenten in de rand van het plangebied en een scenario met hoogteaccenten in tweede orde. De kennisgeving wordt op 20 april 2017 volledig verklaard en ligt van 4 mei tot 2 juni 2017 publiek ter inzage.

3.5.2. Op 19 mei 2017 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de proces- en inrichtingsnota van het gemeentelijk RUP goed. Daarin wordt inzake hoogbouw gesteld:

“Het vervolledigen van het bouwblok met de ‘Pelikaansite’ is een logische en belangrijke stap. Hoogbouw wordt, mits toelating van de bevoegde luchtvaartautoriteiten, in het volledige gebied toegelaten.

Maar de manier waarop hoogbouw wordt toegestaan aan de straatrand zal een impact hebben op het toekomstige beeld van de Pelikaanstraat. In het Plan-MER zullen 2 scenario’s onderzocht worden: enerzijds met hoogte-accenten aan de rand van het gebied (op de rooilijn) en anderzijds met hoogteaccenten in tweede orde. De scenario's dienen niet letterlijk maar conceptmatig geïnterpreteerd te worden.

a) scenario 1: hoogte-accenten aan de rand

Het scenario met hoogte-accenten in de rand duidt plekken aan waar deze mogen komen. Dit om te voorkomen dat de rand over de volledige lengte wordt opgetrokken. Daarnaast moet er een correlatie zijn tussen het maken van het hoogte-accent en het maken van een hof en eventuele toegangen tot het hof.

b) scenario 2: hoogte-accenten in 2e orde

In het tweede scenario worden de hoogte-accenten in tweede orde geplaatst. De *setback* (afstand van de hoogbouw tot de perceelsrand) wordt bepaald door de hoogte van het gebouw en de breedte van de straat. Op deze manier wordt er geen afbreuk gedaan aan de randen van het bouwblok ter hoogte van het spoor (rode blokken op neven staande figuur).

Gezien de scenario's gaan over de beleving vanuit de Pelikaanstraat worden weinig uitspraken gedaan over het binnengebied zelf. Dit neemt echter niet weg dat hoogbouw hier niet mogelijk is. Hoogbouw in het binnengebied dient wel in verhouding te zijn met de aangrenzende hoven.”

3.5.3. Op 31 oktober 2018 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een voorontwerp van het gemeentelijk RUP goed. Dit voorontwerp gaat uit van drie hoogteaccenten van maximaal 50 m aan de rand (zijde Pelikaanstraat) en twee hoogteaccenten van maximaal 100 m in het binnengebied.

3.5.4. Op 5 december 2018 verleent de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Antwerpen (hierna: de Gecoro) een advies over het voorontwerp.

3.5.5. Op 17 december 2018 en 9 september 2019 vinden plenaire vergaderingen plaats over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP.

3.6. In een hoogbouwrapport van 18 februari 2019 inzake de locatiegeschiktheid van het voorgenomen plan (hierna: het hoogbouwrapport) wordt het totale windklimaat van het plan beoordeeld als goed.

3.7. In een ontwerptekstbespreking van het studiebureau Sweco van 28 maart 2019, met kopie aan de dienst (thans: het team) Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid (hierna: team Mer), wordt gesteld:

“Mens Ruimtelijke Aspecten

[...]

- Vermijden om effectbeoordelingen door te schuiven naar de inrichtingstudie. Indien uit de beoordeling van de *worst case* inrichting aanzienlijke milieueffecten blijken, kunnen hiervoor al maatregelen worden voorgesteld.”

3.8. Op 3 april 2019 verleent de Gecoro een kritisch advies. Zij stelt onder meer:

“In voorliggend ontwerp [...] komt de levendigheid in het gedrang door ihb de windhinder [...] ten gevolge van het eigen project [...]. Dit dient geremedieerd te worden en vereist structurele aanpassingen aan het hoogbouwontwerp.

[...]

Windhinder en windgevaar

De Gecoro onderschrijft het ongunstig advies voor het aspect Wind en adviseert in functie van een beter windcomfort de volumetrie verder te onderzoeken. Hierbij dient een matig/goed slentercomfort aan toegangen, fiets- en voetgangerszones op openbaar domein (Pelikaanstraat) en een matig/goed zitcomfort in de hoven te worden gegarandeerd.

[...].”

De conclusie luidt:

“De Gecoro heeft geen principieel bezwaar tegen hoogteaccenten op de projectsite maar het voorliggende project bevat een aantal structurele tekortkomingen:

- onvoldoende garanties op een effectieve meerwaarde van de hoogbouw (het ontlasten van de *footprint* ten voordele van meer open en publieke ruimte (op het maaiveld))
 - onvoldoende garanties voor een ambitieus gemengd stedelijk programma in functie van de gewenste doorwaadbaarheid en de levendigheid
 - de negatieve resultaten van de lichtstudie en de windstudie
 - de verkeersgeneratie die het geplande project met zich meebrengt
- Een aangepast hoogbouwrapport, dat rekening houdt met bovenstaande bedenkingen én de resultaten van de planMER, is nodig.”

3.9. Inzake “hoogbouw” wordt in de toelichtingsnota van mei 2019 bij het voorgenomen gemeentelijk RUP het volgende gesteld:

“2.5 Hoogbouw

Ter verantwoording van de twee hoogteaccenten in het plangebied werd een hoogbouwrapport: fase 1 locatiegeschiktheid opgesteld. Dit rapport voldoet aan de principes opgesteld in de HoogBouwNota van de Stad. Deze nota vormt het ruimtelijke beleidskader voor hoogbouw in Antwerpen en stelt dat aanvragen voor hoogbouwprojecten afgetoetst moeten worden aan de kwaliteitseisen, richtlijnen en aandachtspunten. In functie van het ontwerpend onderzoek op planniveau en van het RUP werd enkel de locatiegeschiktheid behandeld. De architecturale geschiktheid zal aan bod komen in kader van het ontwerpend onderzoek op projectniveau en bij de vergunningsprocedure.

De locatiegeschiktheid kent 5 criteria: stedelijk functioneren, stadsbeeld, mobiliteit, milieueffecten en lucht en geluid.

[...]

2.5.3 Milieueffecten

Subcriteria: windhinder en windgevaar

De stad Antwerpen streeft naar een windkwaliteit van ‘matig tot goed windcomfort voor slenteren’. Een goede windkwaliteit ter hoogte van de Pelikaanstraat heeft voorrang ten aanzien van het windklimaat in de onderdoorgang langsheen de Pelikaanstraat. De Pelikaanstraat betreft immers openbaar domein. Voor de onderdoorgang zijn er architecturale maatregelen (bv. Geschrante schermen) mogelijk om het windklimaat op te lossen.

Om de windkwaliteit voldoende af te wegen werd een vergelijking gemaakt tussen 6 scenario’s:

1. 2 torens van 100 m in binnengebied, 1 toren van 50 m aan de Pelikaanstraat.
2. hoogbouw langs de Pelikaanstraat: 1 toren van 100 m in binnengebied, 1 toren van 100 m aan Pelikaanstraat.
3. geen hoogbouw, resterende randvoorwaarden opgelegd door het RUP
4. 5 bouwlagen langs de Pelikaanstraat (19m), 2 torens van 100 m in binnengebied

5. 5 bouwlagen langs de Pelikaanstraat (19m), 2 torens van 70 m in binnengebied

6. 9 bouwlagen langs de Pelikaanstraat (34 m), 2 torens van 70 m in binnengebied

Scenario 3 wordt als referentiescenario naar voor geschoven.

De windanalyse van het referentiescenario toont aan dat ter hoogte van de centrale zone van de Pelikaanstraat (de autozone) het windcomfort bij slenteren als onaanvaardbaar wordt beoordeeld. Op basis daarvan kan vastgesteld worden dat het huidige straatprofiel en de straatinrichting zorgen voor een versnelling van de wind uit de noordelijke –en zuidelijke richtingen, het zogenoemde *streetcanyoneffect*.

Scenario 1 kan bijgevolg als neutraal beschouwd worden aangezien tussen de beide scenario's geen verschil in het windcomfort wordt waargenomen. De wind wordt gegenereerd door de huidige profilering van de '*streetcanyons*' en niet door de komst van de hoogbouwvolumes. [...]."

3.10. In het op 14 juni 2019 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen goedgekeurde voorontwerp van het gemeentelijk RUP worden de twee hoogteaccenten van maximaal 100 m in het binnengebied behouden, maar worden de drie hoogteaccenten van maximaal 50 m langs de Pelikaanstraat verlaten.

3.11. In haar advies van 3 juli 2019 stelt de Gecoro:

"2. Hoogbouw en volumetrie

- Onder andere omwille van de eerder geformuleerde bezorgdheid met betrekking tot de levendigheid, in het bijzonder van de publieke ruimtes in en rond het plangebied, werden diverse, nieuwe ontwerpen getoetst aan de criteria windhinder en licht- en zontoetreding. De Gecoro ervaart het als positief dat de stad een aantal eerder gehanteerde uitgangspunten (minimaal te halen BVO, beoogde bouwhoogtes, ...) durft in vraag stellen om te komen tot aanvaardbare oplossingen.
- De Gecoro stelt echter vast dat hoewel een aantal varianten tot substantiële verbetering leiden, evenwel geen enkele van de onderzochte varianten leidt tot globaal aanvaardbare resultaten. Deze vaststelling doet de Gecoro besluiten dat de uitgangspunten die de stad tot op heden nog wel hanteert (gehanteerde grondplan (grens bebouwd/niet bebouwd) en te realiseren bouwvolume), een aanvaardbare oplossing onmogelijk maken.
- De Gecoro pleit er voor om het vinden van een oplossing voor de aangetoonde knelpunten centraal te stellen en hiervoor een aantal door de stad gehanteerde randvoorwaarden, in het bijzonder het gehanteerde grondplan (*footprint*) en het beoogde bebouwd volume, los te laten. Nieuw ontwerpend onderzoek moet vertrekken van de ruimtelijke en functionele randvoorwaarde van de directe omgeving eerder dan vanuit een

vooropgesteld bouwprogramma. Dit is noodzakelijk om te komen tot een voldoende kwalitatief ontwerp dat deze A-locatie verdient.”

3.12.1. Met de tweede bestreden beslissing van 4 juli 2019 keurt het team Mer het plan-MER over het voorgenomen gemeentelijk RUP goed.

3.12.2. Het grafisch plan, zoals onderzocht in het plan-MER, duidt de westelijke en oostelijke toren (maximaal 100 m hoog) middels een asterisk aan (ter verduidelijking worden ze hierna op dit plan ook nog benoemd). Dit plan geeft nog steeds de drie hoogteaccenten van maximaal 50 m langs de Pelikaanstraat weer:



3.12.3. In het plan-MER wordt gesteld:

“Behalve schaduwhinder ten gevolge van hoogbouw speelt ook het aspect van mogelijke windhinder. Gezien de intekening en effectieve uitvoering van de bouwvolumes nog niet vastligt, en [bij] het in beeld brengen van de mogelijke effecten van windhinder de specifieke locatie, configuratie en hoogte van belang is, dient de windstudie te gebeuren op projectniveau, bij voorkeur bij de opmaak van een inrichtingsstudie voor het geheel.”

3.13. Op 16 september 2019 stelt de districtsraad Antwerpen in zijn advies:

“De binnenhoven krijgen weinig bezonning door de bouwhoogtes en hoogbouw. De binnenhoven en de omliggende straten krijgen extra windhinder. Met andere woorden: het leefklimaat van de buitenruimtes wordt ondermaats. En een serieuze groeninvulling is onmogelijk.”

3.14. In een evaluatienota van het studiebureau Sweco van 12 april 2021 wordt het volgende gesteld:

“1 Inleiding

1.1 Aanleiding en kader

In functie van het RUP Pelikaanstraat werd een plan-MER (PL0249) opgemaakt volgens de generieke procedure en goedgekeurd door Team Mer op 4 juli 2019.

In dit plan-MER werden met betrekking tot hoogbouw specifieke locaties onderzocht. In de Kennisgeving werd destijds aangegeven dat er 2 scenario's met betrekking tot hoogbouw zouden worden onderzocht. Op basis van voortschrijdend inzicht bleken er slechts enkele locaties te zijn waar hoogbouw wenselijk is, waaronder 2 bouwvolumes in het binnengebied met een maximale hoogte van 100 m. Bij de verdere uitwerking van het plan-MER werden daarom geen verschillende scenario's met betrekking [tot] hoogbouw besproken.



Figuur 1-1: Figuur mbt densiteit en hoogbouw zoals opgenomen in het plan-MER met aanduiding locatie hoogbouw (cirkel met ster)

Nieuw voortschrijdend inzicht vanuit het ontwerpend onderzoek met betrekking tot de locatiegeschiktheid van de 2 hoogbouwvolumes in het binnengebied en de beeldkwaliteit (Beeldkwaliteitsplan Architectuur), resulteert nu in een verplaatsing van één van beide hoogbouwvolumes, ten opzichte van de configuratie zoals onderzocht in het plan-MER. Onderstaande figuur geeft de gewijzigde ligging van de hoogbouwvolumes weer, waarbij het oostelijk volume beperkt naar zuidwaarts werd verplaatst.



Figuur 1-2: Gewijzigde ligging hoogbouwvolumes tov beoordeling in plan-MER: groen = ongewijzigd ; rood = verplaatst hoogbouwvolume

In voorliggende nota wordt nagegaan of de wijziging aan het plan op basis van voortschrijdend inzicht, aanleiding kan geven tot een gewijzigde beoordeling en bijgevolg een impact kan hebben op de geldigheid van het plan-MER ten aanzien van het RUP.

1.2 Regelgeving

Het richtlijnenboek milieueffectenrapportage ‘Algemene methodologische en procedurele aspecten’ (Oktober 2015) [...] opgemaakt door Team Mer, wijdt een hoofdstuk aan voortschrijdend inzicht en geldigheid mbt MER's.

‘Voortschrijdend inzicht’ is het fenomeen waarbij in de loop van of na afloop van een m.e.r.-proces de informatie en inzichten met betrekking tot een plan of project, zijn effecten of zijn ‘omgeving’ (in de brede zin van het woord [...]) evolueren, met als gevolg dat het plan of project en/of zijn effecten op het milieu (of het inzicht in deze effecten) gewijzigd zijn tegenover de situatie bij de start van het m.e.r.-proces. Dit kan aanleiding geven tot een gewijzigde beoordeling en dus tot een wijziging in de manier waarop de m.e.r. doorwerkt in de verdere besluitvorming.

In dit geval gaat het om voortschrijdend inzicht na de definitieve goedkeuring van het MER, en dit heeft volgende consequenties:

Een MER of een ontheffingsnota of plan-m.e.r.-screeningsnota en de bijhorende goedkeurings-beslissing kunnen, eens definitief, niet meer worden herzien. Zodra de dienst Mer een beslissing neemt over een MER, een aanvraag tot ontheffing of plan-m.e.r.-screening, is die beslissing definitief. Indien een plan of project dus nog zou wijzigen nadat reeds een vorm van m.e.r. is uitgevoerd en afgerond door een goedkeuring van de dienst Mer, dan is juridisch gezien geen ‘aanpassingsprocedure’ mogelijk.

Strikt genomen bestaat de enige mogelijkheid er dan in de m.e.r.-procedure over te doen. Echter is het niet de bedoeling om voor elke kleine wijziging telkens een nieuwe m.e.r.-procedure op te starten.

Specifiek voor RUP's wordt immers opgemerkt dat vele RUP's na de plenaire vergadering en het openbaar onderzoek nog aangepast worden. Hierbij kan het niet de bedoeling van de regelgeving zijn dat in zulke gevallen steeds een nieuwe m.e.r.-procedure moet doorlopen worden.

Dit is zeker het geval wanneer de kleine wijziging bijvoorbeeld geen nieuw ‘effectgebied’ veroorzaakt (waardoor belanghebbenden geen inspraak zouden kunnen geven hebben tijdens de terinzagelegging) of wanneer het geen essentiële wijziging van het plan of project betreft (waardoor bepaalde aanzienlijke effecten niet beschreven, beoordeeld en eventueel gemilderd waren). In dat geval is er weinig reden om de procedure opnieuw te doorlopen.

Hoger beschreven wijziging kan beschouwd worden als een kleine, niet essentiële wijziging aan het plan. In voorliggende nota wordt nagegaan of het plan-MER nog volstaat, en of de eventueel gewijzigde milieueffecten die zullen optreden ten gevolge van de kleine wijziging nog in lijn zijn met wat er in het plan-MER staat beschreven, geen bijkomende (aanzienlijk) negatieve effecten veroorzaken en geen bijkomende milderende maatregelen vereisen.

2 Toetsing milieueffecten planwijziging

In wat volgt wordt per discipline, zoals opgenomen in het goedgekeurde plan-MER, nagegaan wat de effecten zijn van de planwijziging en of deze effecten in lijn zijn met wat er in het plan-MER staat beschreven.

2.1 Discipline mens-mobiliteit

[...]

2.2 Discipline geluid en trillingen

[...]

2.3 Discipline lucht

[...]

2.4 Discipline bodem

[...]

2.5 Discipline water

[...]

2.6 Discipline landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie

[...]

2.7 Discipline mens – ruimtelijke aspecten, incl. gezondheid

[...]

Behalve schaduwhinder ten gevolge van hoogbouw speelt ook het aspect van mogelijke windhinder mbt hoogbouwwolume. Hierover wordt het volgende aangegeven in het plan-MER:

Gezien de intekening en effectieve uitvoering van de bouwvolumes nog niet vastligt, en het in beeld brengen van de mogelijke effecten van windhinder de specifieke locatie, configuratie en hoogte van belang is, dient de windstudie te gebeuren op projectniveau, bij voorkeur bij de opmaak van een inrichtingsstudie voor het geheel.

Deze conclusie blijft ook voor de gewijzigde toestand van toepassing.

[...]

2.8 Conclusie

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de planwijziging ten opzichte van het plan zoals bestudeerd in het plan-MER, zijnde de verplaatsing in zuidelijke richting van het oostelijk hoogbouwwolume in het binnengebied van RUP Pelikaanstraat, geen bijkomende (aanzienlijk) negatieve effecten zal veroorzaken, dat de milieueffecten in lijn liggen met wat er in het plan-MER staat beschreven en dat er geen bijkomende milderende maatregelen noodzakelijk zijn.”

3.15. Op 28 juni 2021 stelt de gemeenteraad van de stad Antwerpen het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast. In dit besluit wordt onder meer het volgende gesteld:

“In samenwerking met de Stadsbouwmeester werd bijkomend ontwerpend onderzoek verricht. Hierin werd o.a. een vernieuwde windstudie opgenomen met gunstige resultaten, zoals een verdere verbetering van het windklimaat in de Pelikaanstraat. Er wordt in de studie uitgegaan van een meer zuidelijke locatie van de oostelijke toren dan voorheen door het RUP bepaald. De locatie van de toren, zoals symbolisch weergegeven op het grafisch plan wordt bijgevolg bijgesteld. In de toelichtingsnota wordt een

verantwoordingsnota opgenomen die beschrijft hoe deze wijziging geen impact heeft op de geldigheid van het plan-MER.”

3.16. Van 23 augustus 2021 tot en met 21 oktober 2021 vindt het openbaar onderzoek over het ontwerp van het gemeentelijk RUP plaats.

3.17. Het departement Omgeving van de Vlaamse overheid brengt op 30 september 2021 een advies uit, waarbij het zich aansluit bij de eerder door de Gecoro geuite bezorgdheid (zie randnummer 3.8):

“Departement Omgeving deelt de bezorgdheid van de Gecoro dat er binnen het hoogbouwrapport geen variant is opgenomen die leidt tot globaal aanvaardbare resultaten. Hierbij dienen de uitgangspunten voor het programma en bijhorend BVO in vraag gesteld [te] worden. Een onderbouwde motivering vanuit de noden en draagkracht van de omgeving ontbreekt.”

3.18.1. Op 11 januari 2022 brengt de Gecoro advies over het ontwerp van het gemeentelijk RUP uit, waartegen onder meer het volgende bezwaar werd ingediend:

“Volgende bezwaren hebben betrekking op gebrek aan onderzoek en onderbouwing:
[...] de bezwaarindiener constateert dat het plan-MER geen windstudie bevat. Voor de bezwaarindiener is dit schending van het openbaar onderzoek want doordat de windstudie buiten het plan-MER gehouden werd, is het voor de bezwaarindiener onmogelijk om zich hierover uit te spreken tijdens het openbaar onderzoek. [...]”

Op (onder andere) dit bezwaar antwoordt de Gecoro:

“De Gecoro verwijst naar het plan-MER en de toelichtingsnota. In het plan-MER zijn de effecten van hoogbouw onderzocht. Het MER werd opgemaakt door erkende deskundigen, doorliep de integrale procedure en werd goedgekeurd door de Dienst MER. De kennisgeving van het plan-MER liep van 4 mei 2017 tot 2 juni 2017. In het kader van de kennisgeving had het publiek de mogelijkheid om inspraak te leveren m.b.t. de alternatieven. Er werden echter geen bijkomende redelijke alternatieven voorgesteld.

De Gecoro verwijst tevens naar [de] toelichtingsnota waarin wordt verduidelijkt dat ook de resultaten van het Hoogbouwrapport fase 1 locatiegeschiktheid in overweging werd genomen voor de bepalingen aangaande hoogteaccenten. Ook verwijst de Gecoro naar de algemene

voorschriften specifiek voor hoogbouw (1.7) waarin kwaliteitsbepalingen worden opgelegd. In de projectfase zullen deze kwaliteitsbepalingen op hun beurt doorvertaling krijgen. Ook zal een hoogbouwrapport worden opgemaakt waarin architecturale geschiktheid wordt behandeld. In die fase zullen aspecten zoals windhinder en schaduw op projectniveau onderzocht en opgelost moeten worden. De bezwaarindiener geeft zelf aan dat het RUP conform het advies van het Directoraat-generaal Luchtvaart is. Deze studie werd uitgevoerd door een deskundige terzake en kwalitatief bevonden door de bevoegde instantie om een eerder advies bij te stellen. De Gecoro merkt op dat het niet relevant is wie de opdrachtgever was voor deze aeronautische veiligheidsstudie. De Gecoro adviseert geen wijzigingen naar aanleiding van dit bezwaar.”

3.18.2. Inzake het bezwaar “dat er een onwettige wijziging in het ontwerp RUP is doorgevoerd na goedkeuring van het plan-MER”, waarbij de bezwaarindiener “[vaststelt] dat in een niet-geïntegreerde planningsproces, nadat een plan-MER is afgerond, geen aanpassingsprocedure meer mogelijk is”, adviseert de Gecoro:

“De wijziging heeft betrekking op de bijstelling van de locatie van de oostelijke toren. De Gecoro verwijst naar het plan-MER en de toelichtingsnota. In hoofdstuk 4 van de toelichtingsnota worden de milderende maatregelen en de doorvertaling ervan in het RUP weergegeven. De aanpassing die door de bezwaarindiener als onwettig wordt beschouwd, is op zich het resultaat van een milderende maatregel. In hoofdstuk 4 van de toelichtingsnota wordt deze bijstelling gekaderd. Ook wijst de Gecoro erop dat bijkomend ontwerpend onderzoek en een nieuwe windstudie deze aanpassing zijn voorafgegaan en ertoe hebben geleid. De Gecoro acht dit bezwaar dan ook ongegrond en stelt geen aanpassingen voor.”

3.18.3. Voorts stelt de Gecoro nog inzake de bezorgdheid die het departement Omgeving met haar deelt doordat “er binnen het hoogbouwrapport geen variant is opgenomen die leidt tot globaal aanvaardbare resultaten”:

“De Gecoro verwijst naar het gemeenteraadsbesluit aangaande de voorlopige vaststelling. Hierin wordt verduidelijkt dat in samenwerking met de Stadsbouwmeester een bijkomend ontwerpend onderzoek werd verricht en een nieuwe windstudie werd uitgevoerd. Op basis hiervan werd beslist tot een meer zuidelijke locatie van de oostelijke toren dan voorheen door het RUP bepaald. De locatie van de toren, werd bijgevolg bijgesteld op het grafisch plan. [...]”

3.19. Op 28 maart 2022 beslist de gemeenteraad van de stad Antwerpen om de vaststellingstermijn voor het gemeentelijk RUP met zestig dagen te verlengen.

3.20. Op 25 april 2022 stelt de gemeenteraad van de stad Antwerpen het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit. Daarin wordt onder meer het volgende overwogen:

“Aanvullend wenst het college bijkomend op het advies van de Gecoro te reageren op enkele opmerkingen uit de bezwaarschriften:

1. Een aantal bezwaren heeft betrekking op de kwaliteit van het onderzoek. [...]

Windhinder is een aspect dat op projectniveau onderzocht moet worden en niet wordt behandeld op planniveau. Dit is ook expliciet zo vermeld in het plan-MER. ‘...Echter, de intrinsieke ruimtelijke kwaliteit, maar ook de mogelijke hinder (schaduw, wind, visueel, privacy, ..) veroorzaakt naar de omgeving, zal uiteindelijk voornamelijk bepaald worden door de concrete invulling van het gebied en kan pas beoordeeld worden op projectniveau. Dit gebeurt best in zijn geheel binnen de op te maken inrichtingsstudie. Deze inrichtingsstudie wordt toegevoegd bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, waarbij minstens volgende elementen worden in opgenomen: ... hoe er geanticipeerd wordt op de aspecten met betrekking tot visuele hinder en privacy ten aanzien van omliggende bebouwing, bezonning en schaduwwerking, windhinder (ib/ hoogbouw) en architecturale geschiktheid’. In de stedenbouwkundige voorschriften is opgenomen dat de op te maken inrichtingsstudie aandacht moet schenken aan architecturale kwaliteit, gebruikswaarde, belevingswaarde, ecologische waarde, veiligheid en toegankelijkheid.

Windhinder zal bijgevolg worden onderzocht op projectniveau al dan niet in een project-MER. Niet tegenstaande werd het aspect hinder wel behandeld in het plan-MER. Daarnaast werd de discipline wind ook reeds bestudeerd in het Hoogbouwrapport fase 1 locatiegeschiktheid voor het projectgebied.”

3.21. Het grafisch plan van het gemeentelijk RUP is het volgende (ter verduidelijking worden de twee torens op het plan benoemd):



Westelijke toren

Oostelijke toren

De legende erbij luidt:

Bestemmingen

grondvlakken:

- Artikel 1. Zone voor Centrumfuncties (Ce)
- Artikel 2. Zone voor Gemengde Functies - privaat hof (Ge)
- Artikel 3. Zone voor Groen - publiek toegankelijk hof (Gr)
- Artikel 4. Zone voor Publiek Domein (Pu)

overdrukken:

- Artikel 5. Projectgebied

lijnen indicatief:

- Artikel 6. Verbinding voor langzaam verkeer

aanduidingen:

- verplichte bouwlijn
- vaste uiterste bouwlijn
- flexibele uiterste bouwlijn
- 34 maximale gemiddelde bouwhoogte
- 19 maximale bouwhoogte
- 19+1b
- toren 100m

3.22.1. Artikel 1.5 van de algemene stedenbouwkundige voorschriften bepaalt:

“1.5 Duurzame stedenbouw en duurzaam bouwen
[...]

De inrichting moet gericht zijn op het optimaliseren van het stadsklimaat en het waarborgen van een goed verblijfscomfort van de open ruimte (windcomfort, beheersing van hittestress, luchtkwaliteit en geluidkwaliteit).”

Artikel 1.8 van de algemene stedenbouwkundige voorschriften luidt:

“1.8 Hoogbouw

De architectuur van gebouwen hoger dan 45 meter moet de beeldkwaliteit en verblijfskwaliteit van de onmiddellijke omgeving ondersteunen en negatieve effecten van het bouwvolume op vlak van akoestiek, wind en licht ondervangen.

Bij gebouwen hoger dan 45 meter, moet bij de inrichtingsstudie een hoofdstuk gewijd worden aan de hoogbouw en aangetoond worden hoe wordt geanticipeerd op aspecten met betrekking tot architecturale geschiktheid (beeldkwaliteit, verblijfskwaliteit, akoestiek, wind en licht). Een dag- en nachtbebakening moet verplicht worden aangebracht, overeenkomstig de geldende normen.

Er geldt een verbod om boven de maximaal toegelaten bouwhoogte supplementaire constructies op te richten op het dak van de gebouwen.”

Artikel 1.10 van de algemene stedenbouwkundige voorschriften bepaalt:

“1.10 Globale inrichtingsvisie

Alle ingrepen moeten kaderen in een inrichtingsvisie voor het voorwerp van de aanvraag en onmiddellijke omgeving, met aandacht voor architecturale kwaliteit (zowel van de gebouwen als de open ruimte), gebruikswaarde, belevingswaarde, ecologische waarde, veiligheid en toegankelijkheid. [...]

De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied. De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in de onmiddellijke omgeving en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de onmiddellijke omgeving.

De inrichtingsstudie maakt deel uit van de vergunningsaanvraag en wordt als zodanig overgemaakt aan de vergunningverlenende overheid en de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van aanvragen. Elke nieuwe vergunningsaanvraag kan

een bestaande inrichtingsstudie, een aangepaste of een nieuwe inrichtingsstudie bevatten.”

3.22.2. De bijzondere stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1.2 ‘Zone voor centrumfuncties (Ce)’ van het gemeentelijk RUP luiden:

“1.1 Bestemming

Deze zone is bestemd voor :

- wonen
- gemeenschapsvoorzieningen
- detailhandel
- kantoren, diensten en ateliers (uitgezonderd activiteiten die onder de noemer Seveso vallen)
- socio-culturele inrichtingen
- recreatieve voorzieningen
- horeca
- verharde en groene buitenruimten

Aan de straatkant zijn op het gelijkvloers uitsluitend functies toegelaten die bijdragen tot de levendigheid van de plint (de gelijkvloerse bouwlaag). Deze verplichting impliceert zowel een functie als een inrichting die gericht is op interactie (minstens zichtrelaties) met de buitenruimte. Deze verplichting geldt ook rondom de publiek toegankelijke hoven (art. 3 Zone voor Groengebied – toegankelijk hof) en langs de verbindingen voor langzaam verkeer (art. 6).

1.2 Inrichting

Gebouwen

De gehele zone voor centrumfuncties mag bebouwd worden in zoverre de samenhang met de omgeving (zowel de omgevende gebouwen als de buitenruimte) wordt gerespecteerd.

Van belang hierbij zijn de schaal, maatvoering, inplanting van de gebouwen evenals materiaalgebruik en architecturale detaillering.

Aan de straatzijde is gesloten bebouwing verplicht. In functie van de toegankelijkheid van de publiek toegankelijke hoven en de verbindingen voor langzaam verkeer (art. 6), zijn gevelonderbrekingen en halfopen bebouwing ter plaatse wel toegestaan.

Op het grafisch plan zijn bouwlijnen in overdruk weergegeven.

De verplichte bouwlijn geeft de bouwlijn aan waarvan niet afgeweken kan worden.

De vaste uiterste bouwlijn geeft aan tot waar (met een bepaalde maximale bouwhoogte) gebouwd mag worden.

De flexibele uiterste bouwlijn geeft indicatief aan tot waar (met de bepaalde maximale bouwhoogte) gebouwd mag worden. Het indicatieve karakter houdt in dat afgeweken mag worden van deze lijn in zoverre de oppervlakte van het aangrenzend hof minstens gelijk blijft of verhoogt en de oppervlakte van de bebouwbare zone niet wordt overschreden. Dit impliceert dat er voor elke uitsprong een overeenkomstige insprong moet zijn. In- en uitsprongen zijn enkel toegestaan in zoverre ze een meerwaarde inhouden voor zowel de bebouwing als het hof. In- en [u]itsprongen mogen

geen negatieve impact hebben op de gebruikswaarde of de belevingswaarde van betreffend hof. Het hof moet steeds als één ruimtelijke entiteit worden ervaren en de gevels van de gebouwen moeten samen als geheel een kwalitatieve wand vormen.

Inpassing van en aansluitingen op beschermd onroerend erfgoed en hoogteaccenten moet op een kwalitatieve manier worden uitgewerkt. De maximaal toegelaten bouwhoogte kan hierbij niet worden aangegrepen als verworven uitgangspunt.

De maximale bouwhoogte is in overdruk aangegeven op het grafisch plan. De hoogte 19 meter is te beschouwen als absolute maximale bouwhoogte. De hoogte 19 meter + 1 bouwlaag geeft aan dat het bouwvolume maximaal 19 meter hoog mag zijn en dat bijkomend gemiddeld één teruggetrokken bouwlaag mag gerealiseerd worden.

In geval de hoogte omcirkeld is weergegeven, betreft het cijfer de maximale gemiddelde bouwhoogte. In de aangeduide zone '34 meter maximale gemiddelde hoogte' bedraagt het gemiddelde maximum 34 meter en het absolute maximum 45 m en dit voor zowel de vergunningsaanvraag (in zoverre de aanvrager over de bouwrechten beschikt) als voor de betreffende zone waarin de hoogtebeperking van toepassing is.

Waar 34 meter als maximale gemiddelde hoogte geldt, bedraagt de bouwhoogte langs de straatkant verplicht minimum 19 meter.

Aanvullend zijn 2 torens van maximum 100 meter bouwhoogte toegestaan. Het is strikt verboden om supplementaire constructies op te richten op het dak van de torens.

De torens flankeren het centrale publiek toegankelijk hof en de locatie ervan is symbolisch en in overdruk aangeduid op het grafisch plan. Dit impliceert dat de exacte inplanting vrij te bepalen is in zoverre de *footprint* van de torens het symbool op het grafisch plan omvat.

De maximale *footprint* boven de onderbouw bedraagt 700 m² per toren.

De ontwikkeling van één of beide torens mag niet resulteren in een overschrijding van de toegelaten maximale bvo (zie artikel 5. Projectgebied).

Het aantal verdiepingen bedraagt maximum 5 in de zones waar een hoogtebeperking van 19 meter van toepassing is.

Het aantal verdiepingen bedraagt maximum 5 + gemiddeld één in de zones waar een hoogtebeperking van 19 meter + één bouwlaag van toepassing is. Het 'gemiddelde' wordt berekend per vergunningsaanvraag op basis van de verticale projectie van de dakoppervlakten en dit voor zowel de vergunningsaanvraag (in zoverre de aanvrager over de bouwrechten beschikt) als voor de betreffende zone waarin de hoogtebeperking van toepassing is.

Waar 34 meter als maximale gemiddelde bouwhoogte geldt, bedraagt het gemiddeld aantal bouwlagen maximum 9 met een absoluut maximum van 12 bouwlagen.

Het aantal verdiepingen van de torens bedraagt maximum 28 [...]."

3.23. De eerste verzoekende partij is eigenaar van een terrein met kantoorgebouwen, gelegen binnen het plangebied. De tweede verzoekende partij betreft een kantoorruimte in een gebouw (op de 8^{ste} verdieping, gelegen aan de zuidgevel) op het terrein van de eerste verzoekende partij.

De tussenkomende partij is eigenaar van gronden gelegen binnen het ‘projectgebied’ dat als overdruk is aangeduid op het verordenend grafisch plan. Binnen dat projectgebied wenst de tussenkomende partij een multifunctioneel project te realiseren.

3.24. In het Belgisch Staatsblad van 17 juni 2022 wordt melding gemaakt van het bestreden gemeentelijk RUP.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde exceptie

4. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de ontvankelijkheid van het beroep *ratione personae*. Zij voert aan dat de verzoekende partijen rechtspersonen zijn die geen zintuiglijke hinder, zoals visuele hinder, kunnen ervaren. Bovendien betrekken de verzoekende partijen de vermeende hinder en nadelen niet op hun maatschappelijk doel of de inhoud van hun statuten. Een loutere verwijzing naar (vermeende) hinder, zonder deze hinder te concretiseren en te kaderen in het licht van hun activiteiten, kan het belang van de verzoekende partijen niet staven. Dat geldt “met name” voor de tweede verzoekende partij, die geen eigendommen heeft binnen het plangebied. Nog werpt de eerste verwerende partij op dat een beweerde waardevermindering van de percelen niet als onderbouwing van het belang in aanmerking kan worden genomen, rekening houdend met de finaliteit van de regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening en stedenbouw. Minstens maken de verzoekende partijen op geen enkele wijze aannemelijk of en in welke mate de beweerde waardevermindering zich zou manifesteren.

Beoordeling

5. De eerste verzoekende partij is eigenaar van een terrein met gebouwen, gelegen binnen het plangebied van het bestreden gemeentelijk RUP. Op grond van die hoedanigheid doet de eerste verzoekende partij in beginsel blijken van het rechtens vereiste belang bij haar beroep. Het betoog van de eerste verwerende partij vermag dit niet te weerleggen.

De tweede verzoekende partij stelt werknemers tewerk in een gebouw van de eerste verzoekende partij. De door het gemeentelijk RUP voorziene torens kunnen hinder voor de werkomgeving tot gevolg hebben. De tweede verzoekende partij heeft er belang bij om middels die hinder te voorkomen.

6. De excepties zijn ongegrond.

V. Onderzoek van het eerste onderdeel van het vierde middel

Standpunt van de partijen

7.1. De verzoekende partijen voeren in een vierde middel de schending aan van:

“• art. 4.1.1., 4.1.4, 4.1.7. en 4.2.1 I. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid [DABM];
• art. 1.1.4., art. 2.2.14. (oud) / art. 2.2.21. (nieuw) Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening [VCRO]
de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsverplichting;
al dan niet in combinatie met art. 159 Grondwet.”

In een eerste middelonderdeel bekritisieren zij dat het plan-MER geen windstudie bevat. Dit is gelet op de aanwezigheid van twee torens tot 100 m hoog een onaanvaardbare wetenschappelijke lacune in het onderzoek naar de milieugevolgen. Het argument om het aspect van de windhinder ingevolge de torens niet te onderzoeken, namelijk dat de intekening van de bouwvolumes nog niet vastligt, is niet correct. Zowel de locatie – aangeduid op het grafisch plan met

een symbool dat verplicht overlapt dient te worden door de *footprint* van de torens – als de maximale hoogte (100 m) en de grondoppervlakte (700 m²) van de torens zijn gekend. Dit volstaat om een degelijk onderzoek inzake wind uit te voeren. Het plan-MER dient ten minste aan te tonen dat de realisatie van het gemeentelijk RUP mogelijk is zonder aanzienlijke negatieve milieueffecten op het vlak van wind. De afwezigheid van een onderzoek naar het milieueffect windhinder in het plan-MER klemmt des te meer nu voorafgaand aan de voorlopige vaststelling van het gemeentelijk RUP twee windstudies werden opgemaakt, hetgeen bewijst dat een onderzoek mogelijk en zelfs aangewezen is. Ten eerste werd parallel met de opmaak van het plan-MER een windstudie uitgevoerd als onderdeel van het hoogbouwrapport. Het spreekt voor zich dat deze studie ter kennis had moeten worden gebracht van de MER-deskundigen. De informatie van het hoogbouwrapport had betrokken moeten worden bij het plan-MER en had besproken en geëvalueerd moeten worden, aangevuld met eigen onderzoek van de MER-deskundigen. Ten tweede werd voorafgaand aan de voorlopige vaststelling van het gemeentelijk RUP een bijkomende windstudie in samenwerking met de stadsbouwmeester opgemaakt. Deze studie heeft blijkens de beslissing van de gemeenteraad van 28 juni 2021 geleid tot een verplaatsing van de oostelijke toren in zuidelijke richting. Het toont aan dat de studie naar de milieueffecten inzake wind niet thuishoort in de vergunningsfase, nu in deze fase geen verplaatsing van de torens meer mogelijk is. In een aanvullende nota van het studiebureau Sweco van 12 april 2021, die als bijlage bij de toelichtingsnota van het gemeentelijk RUP werd gevoegd, wordt op onwettige wijze beargumenteerd dat deze wijziging geen afbreuk zou doen aan de inhoud van het plan-MER.

7.2.1. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat het middelonderdeel niet ontvankelijk is, verwijzend naar de ontvankelijkheidsexceptie die zij bij haar eerste middel heeft geformuleerd. Zij stelt aldaar dat de argumenten die worden ontwikkeld niet nieuw zijn ten opzichte van de argumenten die reeds in de bezwaarschriften werden geopperd. Deze bezwaren zijn zorgvuldig beoordeeld en weerlegd geworden. De verzoekende partijen trachten een nieuwe beoordeling van hun bezwaren door de Raad van State te bekomen. De Raad beschikt te dezen evenwel slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid en mag niet in de beoordeling van de feiten treden. In

zoverre het middelonderdeel een nieuwe beoordeling door de Raad van State nastreeft, is het onontvankelijk.

7.2.2. Ten gronde stelt de eerste verwerende partij dat er geen eenduidige criteria bestaan om te beslissen of een windstudie wenselijk/vereist is in het kader van een plan-MER en dat een dergelijke studie zeker niet verplicht is. Integendeel, een inschatting van eventuele windeffecten is evident maar mogelijk bij een voldoende uitgewerkt ontwerp. Uit het plan-MER blijkt duidelijk dat de MER-deskundige van mening is dat een windstudie op planniveau weinig zinvol is en geen meerwaarde heeft. Aangezien er op vergunningsniveau nog ontelbaar veel scenario's mogelijk zijn, kan redelijkerwijze niet van een erkende MER-deskundige worden verwacht dat hij alle mogelijke scenario's en tussenscenario's analyseert en berekent in het plan-MER. De erkende MER-deskundige heeft kennelijk redelijk en volgens de regels van de kunst geoordeeld dat de eventuele windeffecten zullen moeten worden beoordeeld op vergunningsniveau. Verder merkt de eerste verwerende partij op dat in de algemene stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP uitdrukkelijk een artikel inzake hoogbouw is verankerd, met aandacht voor het windaspect. Zij verwijst daarbij naar de artikelen 1.5, 1.8 en 1.10. Er kan niet worden beweerd dat er geen aandacht is besteed aan wind op planningsniveau. Het thema wind werd wel degelijk nauwkeurig onderzocht en besproken tijdens de planningsprocedure, wat ook onmiskenbaar blijkt uit het plan-MER en de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP (dat de conclusies uit het hoogbouwrapport bevat). Er volgt uit dat er in de huidige referentiesituatie reeds windhinder bestaat ten gevolge van het *streetcanyoneffect*. In scenario 1 – dit is het uitgangspunt van het plan – wordt geen verschil in windcomfort waargenomen ten opzichte van de referentiesituatie zonder hoogbouw, waardoor de plannende overheid terecht kon oordelen om het gemeentelijk RUP definitief vast te stellen. Wat de evaluatienota van 12 april 2021 van het studiebureau Sweco betreft, merkt de eerste verwerende partij op dat nieuw voortschrijdend inzicht vanuit het ontwerpend onderzoek met betrekking tot de locatiegeschiktheid van de twee hoogbouwvolumes in het binnengebied tot een beperkte verplaatsing van één van de torens heeft geleid. Het getuigt net van zorgvuldig bestuur om op basis van voortschrijdend inzicht, op basis van studies die op projectniveau gebeuren, in te

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.769

grijpen op planningsniveau. Naar aanleiding van deze beperkte wijziging werd vervolgens zorgvuldig voor alle onderzochte milieueffecten nagegaan of de conclusie van het plan-MER nog volstond. Aangezien in het plan-MER reeds gewezen werd op het belang van een concrete detaillering op projectniveau, bleef deze conclusie evident nog actueel. Daarnaast voorziet de eerste bestreden beslissing op planningsniveau voor voldoende flexibiliteit om het aspect wind te kunnen opvangen en detailleren op projectniveau.

7.3. De tweede verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat het aspect windhinder en de locatiealternatieven voor hoogbouw wel degelijk werden onderzocht in het plan-MER. De verzoekende partijen gaan er ook aan voorbij dat de configuratie en hoogte van de bouwvolumes nog niet definitief vaststaan. Het is geenszins onredelijk om bij de inrichtingsstudie een windstudie op te leggen. De verzoekende partijen tonen het tegendeel niet aan. Het plan-MER vermeldt dat de intrinsieke ruimtelijke kwaliteit met alle hinder pas kan beoordeeld worden op projectniveau bij de concrete invulling van het gebied. Het plan-MER legt op dat een inrichtingsstudie moet gevoegd worden bij de aanvraag tot omgevingsvergunning, waarbij onder meer moet aangetoond worden hoe er geanticipeerd wordt op de aspecten met betrekking tot visuele hinder en privacy ten aanzien van omliggende bebouwing, bezonning en schaduwwerking, windhinder (ifv hoogbouw) en architecturale geschiktheid.

7.4. De tussenkommende partij stelt in haar memorie tot tussenkomst dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de conclusie uit het hoogbouwrapport onjuist is, noch dat men bij een onderzoek in het plan-MER tot een andere conclusie zou zijn gekomen die de besluitvorming van de plannende overheid had beïnvloed zodat zij niet dezelfde beslissing zou hebben genomen. Daarbij is het aspect wind in het plan-MER weldegelijk aan bod gekomen. In het plan-MER wordt wat betreft het aspect ‘lucht’ voorgesteld om de bouwhoogte langs verschillende straten te verlagen, om zogenaamde *street canyons* te vermijden. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, is deze overweging wel degelijk correct. De exacte intekening en uitvoering van de verschillende bouwvolumes binnen het plangebied liggen immers niet definitief vast. Zo gaan het plan-MER en de voorschriften van het gemeentelijk RUP uit van

maximale bouwhoogtes die niet ten volle moeten worden benut. Bovendien is de inplanting van de twee torens in het projectgebied vrij, zolang het grondoppervlak ervan maar de asterisk op het grafisch plan omvat. Het aspect windhinder moet dan ook bijkomend op projectniveau worden onderzocht. Er worden hiertoe in de voorschriften van het gemeentelijk RUP afdoende maatregelen genomen. In ieder geval tonen de verzoekende partijen niet aan, of maken zij niet aannemelijk, dat het ontbreken van het onderzoek naar windhinder in het plan-MER zou hebben geleid tot een andere beslissing dan deze die ter discussie voorligt, of dat hieruit aanzienlijke milieueffecten zouden zijn gebleken. Dit klemmt des te meer nu blijkt dat een bijkomende windstudie, met gunstige resultaten, heeft geleid tot een verplaatsing van de oostelijke toren. Het aspect wind is dus wel degelijk voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP in twee afzonderlijke studies onderzocht, en (globaal) positief beoordeeld.

7.5. De verzoekende partijen betogen in hun memorie van wederantwoord, wat de ontvankelijkheid betreft, dat met het middelonderdeel duidelijk geen nieuwe beoordeling van de feiten wordt beoogd.

Ten gronde stellen zij dat het opvalt dat de tussenkomende partij en de verwerende partijen tegenovergestelde standpunten innemen. Het is onbegrijpelijk dat de eerste verwerende partij blijft volhouden dat een windstudie in het kader van het plan-MER niet mogelijk zou geweest zijn bij gebrek aan een voldoende uitgewerkt ontwerp. De tweede windstudie en de navolgende aanpassing van het grafisch plan tonen net aan dat de windstudie wel degelijk op het niveau van het plan-MER thuishoort en dus deel had moeten uitmaken van het MER-onderzoek. Het feit dat het richtlijnenboek, bestaande uit louter algemene richtlijnen, gebeurlijk gerespecteerd zou zijn, garandeert niet dat de bepalingen van het DABM werden nageleefd. Noch de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP noch de toelichtingsnota erbij, kunnen de fundamentele lacune in het plan-MER-onderzoek ongedaan maken. Het hoogbouwrapport voldoet uiteraard niet aan de eisen van een plan-MER. Nergens in de wetgeving wordt toegelaten dat de verplichte opmaak van een plan-MER geheel of gedeeltelijk vervangen zou kunnen worden door studies die via private weg besteld worden en die niet onderworpen worden aan de plan-MER-procedure die opgenomen is in

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.769

titel IV, hoofdstuk 2 van het DABM. Of een plan-MER-onderzoek tot andere conclusies zou leiden dan het hoogbouwrapport is dan ook niet relevant. In ieder geval kan dit op zijn minst niet uitgesloten worden.

7.6. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat in het plan-MER met betrekking tot de hoogbouw specifieke locaties werden onderzocht. Inzake de precieze uitvoering van de torens laat het gemeentelijk RUP een aanvaardbare mate van flexibiliteit. Een en ander getuigt van een goede praktijk, die niet belet dat de locatiegeschiktheid op planniveau zorgvuldig werd onderzocht. Het thema wind is wel degelijk nauwkeurig onderzocht en besproken tijdens de planningsprocedure. De oostelijke toren werd niet uitsluitend verplaatst om reden van een windstudie. Er is ook nog het aspect “[bijkomend] ontwerpend onderzoek”, “hetgeen betrekking heeft op de locatiegeschiktheid van de hoogbouvvolumes in het binnengebied (lees: hoogbouwrapport – eerste fase) en de beeldkwaliteit (lees: hoogbouwrapport – tweede fase)”. De eerste verwerende partij benadrukt dat het instrument van het hoogbouwrapport, zowel wat de eerste fase als wat de tweede fase betreft, in principe wordt gehanteerd op projectniveau, wat wordt bevestigd door de Gecoro. Deze commissie bevestigt dat de eerste fase van het hoogbouwrapport als een “aanvullende actie” moet worden beschouwd, wat “begrijpelijk [is] gezien men al overgaat tot concretisering van het project die het loutere planniveau overstijgen”. Precies om deze reden zijn er in het plan-MER “locatiealternatieven” vooropgesteld en geen “inrichtingsalternatieven”. De eerste fase (locatiegeschiktheid) en de tweede fase (architecturale geschiktheid) van een hoogbouwrapport staan op projectniveau “in onderlinge afhankelijkheid van elkaar”. De bijkomende windstudie kadert aldus binnen ruimer ontwerpend onderzoek waarin allerhande variabelen hebben meegespeeld (niet alleen wind) die eigenlijk pas op projectniveau op de voorgrond moesten treden, maar die de plannende overheid “niettemin – in alle zorgvuldigheid – als ‘aanvullende actie’ reeds heeft betrokken op planniveau en vervolgens ook vanuit voortschrijdend inzicht heeft doorvertaald in het RUP”. Hieruit volgt niet dat studies naar mogelijke milieueffecten inzake wind niet in de vergunningsfase zouden thuishoren.

7.7. De tweede verwerende partij betoogt in haar laatste memorie dat het aspect wind onderzocht is op planniveau. Voorafgaand aan de tweede bestreden beslissing is er “het Hoogbouwrapport Locatiegeschiktheid Pelikaanstraat” van 19 februari 2019 en “de Hoogbouwnota Ontwikkeling Pelikaanstraat: windcomfort” van 14 februari 2019. Van ná de tweede bestreden beslissing dateert – nog steeds volgens de eerste verwerende partij – “de Hoogbouwnota Ontwikkeling Pelikaanstraat: overzicht wind en zon” van 7 juni 2019. Al deze documenten houden er rekening mee dat de oostelijke toren meer zuidelijk zou worden ingepland. Het hoogbouwrapport van 19 februari 2019 beoordeelt het windklimaat van het bestreden plan als neutraal en zelfs als goed. Ook in de toelichtingsnota van mei 2019 bij het bestreden gemeentelijk RUP, voorafgaand aan de tweede bestreden beslissing, wordt uitgebreid ingegaan op het aspect wind. Ook in het plan-MER wordt aandacht besteed aan het aspect wind. Het gaat zeker niet op om te stellen dat de beslissing van het team Mer “elke beoordeling van de effecten met betrekking tot het aspect wind doorschuift naar het vergunningsniveau”, gelet op het verloop van de planningsprocedure en de beschikbare documenten voorafgaand aan de beslissing van het team Mer. Er zijn heel wat onderzoeken naar de milieueffecten inzake wind en deze werden ook betrokken bij het besluit van het team Mer. Zoals aangegeven in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP dient enkel de fase 1 inzake de locatiegeschiktheid voor hoogbouw te gebeuren op het planningsniveau, en niet de fase 2 inzake de architecturale geschiktheid voor hoogbouw. Gelet op de flexibiliteit van het gemeentelijk RUP is het evident dat er nog nader onderzoek naar de milieueffecten van het aspect wind op projectniveau moet gebeuren. De exacte locatie van de torens is in het gemeentelijk RUP nog niet precies vastgelegd en elk gewijzigd concept ervan kan “een beperkt afwijkend effect ressorteren met betrekking tot het aspect wind”. De plannende overheid is zorgvuldig geweest door rekening te houden met het ontwerpend onderzoek dat gelijktijdig met de planningsprocedure op projectniveau heeft plaatsgevonden. De wijziging tussen het grafisch plan van mei 2019 en mei 2021 met betrekking tot de oostelijke toren betreft slechts een kleine verschuiving naar het binnengebied, zodat er een grotere afstand tot de bestaande bebouwing ontstaat. Een studie daarover werd als bijlage gevoegd bij de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP. Dat de wijziging er is gekomen op basis van een enkele windstudie is niet correct. De verschuiving

kadert onmiskenbaar in een ruimer ontwerpend onderzoek. Uit de voormelde studie blijkt dat de wijziging geen bijkomende aanzienlijke negatieve effecten zal veroorzaken. De plannende overheid is net zorgvuldig geweest door deze bijkomende studie te laten verrichten door MER-deskundigen.

7.8. De tussenkomende partij stelt in haar laatste memorie dat de oostelijke toren niet louter om reden van de windstudie is verplaatst. Verder acht de tussenkomende partij het evident dat in het plan-MER “de impact van de locatie van de hoogbouwtorens op het aspect ‘wind’” niet is onderzocht geworden, daar in het plan-MER geen inrichtingsalternatieven zijn onderzocht geworden voor wat betreft de locatie van de torens. Dit onderzoek werd reeds gevoerd in het kader van het ontwerpend onderzoek. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de conclusie uit het ontwerpend onderzoek onjuist zou zijn, noch dat een onderzoek in het plan-MER tot een andere conclusie zou hebben geleid die de plannende overheid had beïnvloed. Het gegeven dat de locatie van de torens op grond van voortschrijdend inzicht in het ontwerpend onderzoek nog is gewijzigd, leidt niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissingen. Er ligt met deze wijziging geen essentiële planwijziging voor. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, de effecten van de locatie van de torens die in het ontwerpend onderzoek zijn onderzocht geworden en die in het plan-MER niet aan bod zijn gekomen “omwille van het gegeven dat er geen inrichtingsalternatieven zijn onderzocht” en, anderzijds, de effecten van de concrete uitwerking van de torens op de in het ontwerpend onderzoek bepaalde locatie, die pas op projectniveau kunnen worden onderzocht. Dit alles wordt in het advies van de Gecoro van 11 januari 2022 verduidelijkt. De verzoekende partijen bekritisieren niet dat in het plan-MER geen inrichtingsalternatieven werden onderzocht. De tussenkomende partij betoogt tenslotte dat de in het gemeentelijk RUP ingebouwde flexibiliteit wat betreft de effectieve intekening en uitvoering van de hoogbouwwolumes, niet toestaat om deze aspecten reeds op planniveau te onderzoeken.

7.9. De verzoekende partijen betogen in hun laatste memorie dat de impact op het windcomfort van hoogbouw onmiskenbaar een belangrijk milieueffect betreft dat in het plan-MER moest onderzocht worden. “Windhinder en windgevaar” wordt in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP ook

uitdrukkelijk genoemd als milieueffecten die met het oog op de locatiegeschiktheid op planniveau moeten onderzocht worden. Door in dit verband te gewagen van een louter aanvullende actie op het niveau van het gemeentelijk RUP, gaat de eerste verwerende partij in tegen haar eigen toelichtingsnota. Het “ontwerpend onderzoek”, en meer bepaald het hoogbouwrapport, voldoet niet aan de eisen van een plan-MER en kan dit niet vervangen. De kennisgeving van het plan-MER dateert van 22 februari 2017, dit is lang vóór de opstart van de studie die tot het hoogbouwrapport heeft geleid. Anders dan de tussenkomende partij voorhoudt, is het hoogbouwrapport dan ook niet aan het plan-MER voorafgegaan. Het plan-MER bevat ook geen enkele verwijzing naar deze nota. Dat er geen inrichtingsalternatieven onderzocht werden in het plan-MER, betekent nog niet dat er geen onderzoek in het plan-MER naar de impact van de locatie van de torens zou nodig zijn. De flexibiliteit van het gemeentelijk RUP om dit niet te doen, is een drogreden, wat mag blijken uit de windstudie die deel uitmaakt van het hoogbouwrapport. Dit onderzoek toont aan dat er wel degelijk voldoende gegevens beschikbaar waren om een windstudie uit te voeren: locatie, grondoppervlakte en hoogte van de torens zijn gekend. De noodzaak om de mogelijke windhinder te onderzoeken blijkt uit het feit dat de oostelijke toren op basis van de windstudie verplaatst werd. De gemeenteraadsbeslissing van 28 juni 2021 verwijst zeer duidelijk naar de windstudie als reden voor die verplaatsing. Ook de Gecoro verwijst er in haar advies van 11 januari 2022 naar. De eerste verwerende partij en de tussenkomende partij geven ook geen enkele duiding over welke “andere factoren” dan wel tot de verplaatsing van de oostelijke toren zouden hebben geleid. Het feit dat de wijziging van het gemeentelijk RUP volgens de verwerende en de tussenkomende partijen wettig zou zijn, doet geen afbreuk aan de in het middelonderdeel aangeklaagde lacune in het plan-MER. De tweede verwerende partij is als enige van mening dat het aspect wind aan bod komt in het plan-MER. Dat het hoogbouwrapport en de windstudie in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP zijn opgenomen en dateren van vóór de goedkeuringsbeslissing van het team Mer, toont dit nog niet aan. Dat het hoogbouwrapport al rekening houdt met de verplaatsing van de oostelijke toren, bewijst alleen maar dat er geen enkele wisselwerking is geweest tussen de opstellers van dit rapport en de opstellers van het plan-MER. De locatie van de oostelijke toren werd pas aangepast op het grafisch plan bij de voorlopige vaststelling van het gemeentelijk RUP op

28 juni 2021, dit is lang ná de goedkeuring van het plan-MER. De verzoekende partijen benadrukken tenslotte dat in het plan-MER geen enkel onderzoek inzake windhinder terug te vinden is, de term ‘*street canyons*’ wordt in het plan-MER enkel gebruikt in relatie tot de luchtkwaliteit.

Beoordeling

8.1. Artikel 4.1.4, §§ 1-2, DABM bepaalt:

“§1. De milieueffect- en veiligheidsrapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken en/of die een zwaar ongeval teweeg kunnen brengen, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.

§ 2. Ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage als essentiële kenmerken:

1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;

2° de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie;

3° de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie.”

Bij het milieueffectonderzoek van een RUP moet voor elke zone van het plan de vergelijking worden gemaakt tussen de verordenende voorschriften van het bestaande plan en die van het voorgenomen plan (hierna: de planologische toets). De huidige feitelijke bestemming van het gebied is bij deze planologische toets niet relevant. Wanneer uit de voornoemde planologische toets blijkt dat er zich inzake milieueffecten een relevante wijziging voordoet, moet deze wijziging bij het onderzoek worden betrokken. Voor het uitvoeren van een volledig en zorgvuldig effectenonderzoek kan de voornoemde planologische toets echter niet volstaan wanneer de betrokken percelen zich vanuit milieuoogpunt in een bijzondere feitelijke situatie bevinden, zoals bij de vastgestelde aanwezigheid van waardevolle natuurelementen. In dat geval moet ook worden nagegaan of er, gelet

op die bestaande feitelijke toestand, milieueffecten kunnen zijn bij de realisatie van het voorgenomen plan.

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.

8.2. De verzoekende partijen voeren in hun eerste middelonderdeel in essentie aan dat in het plan-MER niet alle negatieve gevolgen voor mens en milieu van het bestreden gemeentelijk RUP werden onderzocht, meer bepaald niet voor wat betreft de potentiële windhinder ingevolge de in dit plan voorziene torens. De eerste verwerende partij overtuigt er niet van dat de verzoekende partijen hiermee op onontvankelijke wijze enkel een nieuwe beoordeling van hun bezwaarschrift door de Raad van State wensen te bekomen. De verzoekende partijen beklagen zich er op ontvankelijke wijze over dat de hen door artikel 4.1.4, §§ 1-2, DABM verstrekte waarborg op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu van het gemeentelijk RUP – inzonderheid wat betreft de potentiële windhinder ingevolge de in dit plan voorziene torens – werd geschonden. De onder randnummer 7.2.1 vermelde ontvankelijkheidsexceptie is ongegrond.

8.3. Anders dan de stedenbouwkundige voorschriften van het voorheen geldende BPA Pelikaanstraat, staat artikel 1.2 van de bijzondere stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP de oprichting van twee torens met een bouwhoogte van maximum 100 m toe, die het centrale publiek toegankelijk hof flankeren, en waarvan de locatie symbolisch en in overdruk is aangeduid op het grafisch plan. De *footprint* van de torens moet het symbool op het grafisch plan omvatten. De maximale *footprint* boven de onderbouw bedraagt 700 m² per toren. De ontwikkeling van één of beide torens mag niet resulteren in een overschrijding van de toegelaten maximale bruto vloeroppervlakte (zie randnummer 3.22.2).

8.4. Het komt de Raad van State voor dat het voormelde bijzondere stedenbouwkundig voorschrift van het bestreden gemeentelijk RUP bij de planologische toets in het plan-MER diende te worden betrokken, inzonderheid wat de mogelijke windhinder door de torens betreft. Het betoog van de tussenkommende partij dat de beslissing om de torens op te richten een beleidsbeslissing betreft die volgt uit “ontwerpend onderzoek”, doet niet anders besluiten.

8.5. In het hoogbouwrapport (randnummer 3.6), zoals hernomen in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP (zie randnummer 3.9), wordt windhinder uitdrukkelijk als een te onderzoeken milieueffect met betrekking tot de locatiegeschiktheid van de twee torens vermeld. In het plan-MER wordt aan het aspect windhinder ingevolge de twee torens als mogelijk milieueffect evenwel geen aandacht besteed. Volgens het plan-MER “speelt [...] het aspect van mogelijke windhinder [ten gevolge van hoogbouw]” wel degelijk, maar “dient de windstudie te gebeuren op projectniveau, bij voorkeur bij de opmaak van een inrichtingsstudie voor het geheel”, en dit omdat “de intekening en effectieve uitvoering van de bouwvolumes nog niet vastligt, en [bij] het in beeld brengen van de mogelijke effecten van windhinder de specifieke locatie, configuratie en hoogte van belang is” (randnummer 3.12.3).

8.6. Dit argument overtuigt niet. De in artikel 1.2 van het gemeentelijk RUP gestelde voorwaarden (zie randnummer 8.3) lieten in redelijkheid toe om voorafgaand aan de tweede bestreden beslissing in het plan-MER een onderzoek naar de mogelijke windhinder van de torens te voeren. Terecht merken de verzoekende partijen op dat het gegeven dat “bij de latere architecturale uitwerking nog variaties mogelijk zijn”, niet belet dat er op planniveau reeds een onderzoek naar de milieueffecten van de hoogbouw wordt gevoerd, “al was het maar met een *worst case* en *best case* scenario”. De specifieke locatie van de torens is in het bestreden gemeentelijk RUP bepaald, zodat het onderzoek naar mogelijke windhinder ervan in het plan-MER diende te worden gevoerd. Ten andere wordt in een ontwerptekstbespreking van het studiebureau Sweco van 28 maart 2019, waarvan een kopie aan het team Mer werd bezorgd, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.769 X-18.223-36/39

aangaande de “mens ruimtelijke aspecten” gesteld dat moet vermeden worden om effectbeoordelingen door te schuiven naar de inrichtingstudie: “[i]ndien uit de beoordeling van de *worst case* inrichting aanzienlijke milieueffecten blijken, kunnen hiervoor al maatregelen worden voorgesteld” (zie randnummer 3.7). Ook werd reeds vóór het tweede bestreden besluit – in het kader van het hoogbouwrapport, maar buiten het plan-MER om – een windstudie over de twee torens gemaakt. Die studie toont aan dat er voldoende gegevens beschikbaar waren om in het kader van het plan-MER een onderzoek naar mogelijke windhinder van de torens te voeren. Meer nog, blijkt de verplaatsing van de locatie van de oostelijke toren (mede) door de plannende overheid op een windstudie te zijn gesteund. Het blijkt uit de beslissing van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 28 juni 2021 (randnummer 3.15) en uit het advies van de Gecoro van 11 januari 2022 (randnummers 3.18.2 en 3.18.3). In het licht van dit alles kan het betoog van de eerste verwerende partij geen bijval vinden dat “niet redelijkerwijze van een erkend MER-deskundige [kan] worden verwacht dat hij alle mogelijke scenario’s en tussenscenario’s analyseert en berekent in het plan-MER”.

8.7. Het standpunt van de tweede verwerende partij dat de conclusies van het hoogbouwrapport en de daarin vervatte windstudie in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP “zijn meegenomen” en “aldus indirect ook in het besluit van het Team Mer”, kan niet overtuigen. Integendeel, waar de windstudie in het hoogbouwrapport volgens de tweede verwerende partij zelf de nieuwe locatie van de oostelijke toren onderzoekt, vermeldt het plan-MER nog steeds de oorspronkelijke locatie van de oostelijke toren. Het bevestigt alleen maar dat het hoogbouwrapport (met windstudie) niet bij de opmaak van het plan-MER werd betrokken. Een windstudie die niet in het plan-MER is opgenomen en waarvan het team Mer geen kennis had, vermag de lacune in het plan-MER ter zake de mogelijke windhinder door de torens niet te ondervangen. Dat de milieueffecten van de gewijzigde locatie van de oostelijke toren – volgens de evaluatienota van het studiebureau Sweco van 12 april 2021 – “in lijn liggen met wat er in het plan-MER staat beschreven”, vermag dit gebrek evenmin te verhelpen.

8.8. Bij afwezigheid van enige vermelding van (de conclusies van) de windstudie van het hoogbouwrapport in het plan-MER, dienden de

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.769 X-18.223-37/39

MER-deskundigen minstens zelf een inschatting te maken of er een ernstig risico op windhinder bestond, waarna het team Mer zich daarover diende uit te spreken, zodat de plannende overheid met kennis van zaken kon oordelen. De afwezigheid daarvan klemmt des te meer, gelet op de kritische adviezen inzake windhinder van de Gecoro van 3 april 2019 (randnummer 3.8) en 3 juli 2019 (randnummer 3.11), de districtraad Antwerpen van 16 september 2019 (randnummer 3.13) en het departement Omgeving van 30 september 2021 (randnummer 3.17).

8.9. Het middelonderdeel is gegrond. Het verantwoordt de vernietiging van de eerste bestreden beslissing en ook, gelet op de in aanmerking genomen onwettigheid, ten behoeve van de duidelijkheid in het rechtsverkeer, van de tweede bestreden beslissing.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 25 april 2022 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP Pelikaanstraat en het besluit van het team Milieueffectrapportage van 4 juli 2019 tot goedkeuring van het planmilieueffectrapport voor dit gemeentelijk RUP.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

3. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeventien mei tweeduizend vierentwintig,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust