

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 188.779 van 15 december 2008
in de zaak A. 112.112/X-10.636.**

In zake : Marc HEUGHEBAERT,
 wonende te 9000 GENT,
 Sint-Theresiastraat 28

tegen :

1. de stad GENT,
2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat V. TOLLENAERE,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Koning Albertlaan 128.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Marc HEUGHEBAERT op 26 oktober 2001 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 17 augustus 2001 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van het wijzigingsplan van de bijzondere plannen van aanleg “Meulestede” en “Sint-Theresiastraat” genaamd, van de stad Gent;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de beschikking van 1 juli 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 10 juli 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 september 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE;

Gehoord de opmerkingen van de verzoekende partij, van advocaat S. KEMPINAIRE, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en van advocaat W. LAMMENS, die loco advocaat V. TOLLENAERE verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur T. DE WAELE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. Met een besluit van 28 oktober 1998 van de Vlaamse regering wordt een wijziging van het gewestplan Gentse en Kanaalzone definitief vastgesteld. Deze gewestplanwijziging beoogt onder meer voor het gebied van de Gentse Voorhaven de realisatie van een aantal projecten mogelijk te maken, waaronder de aanleg van een zogenaamd outletcenter. Voor de terreinen waar dit outletcenter zou worden aangelegd, voorziet de gewestplanwijziging in een bestemming als “gebied voor stedelijke ontwikkeling”, waarvan de aanvullende bestemmingsvoorschriften in de gewestplanwijziging worden geregeld.

1.2. Voor dit gebied zijn tevens de bijzondere plannen van aanleg nr. 11 “Sint-Theresiastraat”, in eerste versie goedgekeurd bij koninklijk besluit van 6 juli 1948, en nr. 23 “Meulestede”, in eerste versie goedgekeurd bij koninklijk besluit van 7 augustus 1954, van kracht. Deze bijzondere plannen van aanleg werden in herziening gesteld bij ministeriële besluiten van respectievelijk 22 maart 1990 en 2 maart 1994.

1.3. Op 18 oktober 1999 beslist de gemeenteraad van de stad Gent tot de voorlopige aanneming van een ontwerpplan tot wijziging van de twee voormelde bijzondere plannen van aanleg.

Naast de ruimte voor de “factory outlet”-activiteiten (zone 6 van deelplan 23B) met bijbehorende parkeerruimte, wordt ook voorzien in een

omzetting van het woongebied “Lourdeshoek” en het aanpalende parkgebied naar de in het gewestplan voorziene toekomstbestemming als industriegebied, worden zones voor sociale huisvesting afgebakend en wordt ter hoogte van de rotonde aan de Port Arthurlaan en de Pauwstraat de mogelijkheid gecreëerd om een “beeldbepalend” kantoorgebouw op te richten.

Omdat voor het outletcenter en de bijbehorende parking, alsook voor de Lourdeshoek onteigeningen noodzakelijk geacht worden, bevat het dossier ook een onteigeningsplan.

1.4. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek over het ontwerp worden talrijke bezwaarschriften ingediend. Ook de verzoeker dient op 19 januari 2000 een bezwaarschrift in.

De stedelijke administratie maakt een nota op waarin de ingediende bezwaren worden beoordeeld, waaronder ook dat van de verzoeker.

1.5. Op 9 mei 2000 beraadslaagt de commissie van advies voor de ruimtelijke ordening voor de agglomeratie Gent over het dossier en de ingediende bezwaarschriften. Zij geeft een negatief advies met twee stemmen voor en vijf stemmen tegen bij twee onthoudingen.

1.6. Op 28 juni 2000 neemt de gemeenteraad de wijziging van de bijzondere plannen van aanleg “Meulestede” en “Sint-Theresiastraat” definitief aan, met 23 stemmen voor en 19 stemmen tegen. Het volledige dossier wordt vervolgens aan de bevoegde Vlaamse minister bezorgd met het oog op de goedkeuring.

1.7. In een brief van 19 december 2000 stelt de directeur-generaal van AROHM een aantal vragen aan het college van burgemeester en schepenen met betrekking tot de mobiliteitsaspecten van het dossier. Hij vraagt om een bijkomend besluit te nemen over die mobiliteitsaspecten. Ingaand op die vraag keurt de gemeenteraad op 12 maart 2001 (met 26 stemmen voor en 24 stemmen tegen) een nota goed met een “aanvullende motivering van de gemeenteraadsbeslissing van 28 juni 2000”.

1.8. Op 17 augustus 2001 keurt de minister het wijzigingsplan goed, met uitsluiting van een paar blauwomrande gedeelten.

2. De ontvankelijkheid

2.1. De tweede verwerende partij werpt op dat de verzoeker geen bewijs levert eigenaar te zijn van een perceel dat gelegen is in het gebied van het bestreden bijzonder plan van aanleg.

2.2. Uit de gegevens van het dossier en de door de verzoeker voorgelegde stukken blijkt dat de verzoeker eigenaar is van een woning, gelegen in de Sint-Theresiastraat 28, die binnen het gebied van het bestreden bijzonder plan van aanleg valt.

2.3. De exceptie is niet gegrond.

3. Ten gronde

3.1. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan van “het beginsel van behoorlijk bestuur wat betreft de beoordeling van de schaal voor de functie outletcenter”.

Hij stelt dat in het gebied van het bijzonder plan van aanleg een zone van 65m op 215m wordt aangeduid als zone voor “factory outlet”. Uit de voorschriften bij het plan blijkt dat het gaat om een verkoopscentrum met een netto verkoopsoppervlakte van 10.000m², gericht op de rechtstreekse verkoop van fabrikant aan gebruiker van verkoopswaaren die niet meer geschikt zijn voor het normale kleinhandelscircuit. Het gaat om een grootschalig verkoopscentrum met een bovenstedelijke functie waarvan de aantrekkingskracht zich over meerdere provincies uitstrekt en waarbij rekening moet worden gehouden met een belangrijke verkeersimpact.

In het gemeenteraadsbesluit van 28 juni 2000 wordt gesteld dat de gebouwen nu eenmaal grootschalig zijn, wat uiteraard geen weerlegging inhoudt van het bezwaar met betrekking tot de schaal en de verkeersafwikkeling. Zowel uit de brief van 19 december 2000 waarin de directeur-generaal van AROHM bijkomende vragen stelde over de verkeersafwikkeling en ter zake het nemen van een bijkomende gemeenteraadsbeslissing voorstelde, als in de bijkomende gemeenteraadsbeslissing van 12 maart 2001 wordt de bovengrootstedelijke reikwijdte van de bestemmingszone outletcenter bevestigd.

Het mobiliteitseffectenrapport waarnaar wordt verwezen in het bestreden besluit gewaagt van een parkeerbehoefte van 770 wagens op zaterdag

en stelt vast dat de wenselijke marge van tien procent ten opzichte van de geraamde parkeerbehoefte niet aanwezig is. In de brief van 19 december 2000 wordt dan ook geconcludeerd dat de locatiekeuze vanuit mobiliteitsoogpunt “allesbehalve optimaal” is en wordt een uitweg voorgesteld die er op neerkomt dat de sociaal-economische aspecten van het project zouden kunnen opwegen tegen de nadelen van de locatiekeuze vanuit mobiliteitsoogpunt. Die suggestie is in strijd met de oorspronkelijke beleidskeuzen die bij de totstandkoming van het gewestplan werden vastgelegd, aangezien daardoor zowel de kleinschalige invulling als de mobiliteitsdruk geen doorslaggevende argumenten meer zijn.

Deze tegenstrijdigheden blijken ook uit het bestreden besluit, waarin wordt vermeld “dat ook wordt aangegeven hoe het gebied ontsloten kan worden met respect voor de leefbaarheid van de aanpalende woonstraten”, dat “blijkt dat (...) de aantrekkingskracht van het outletcentrum tijdens het weekend voor problemen kan zorgen” en dat “het stadsbestuur zich bewust is van de mobiliteitsproblematiek maar die afweegt tegen de te verwachten socio-economische voordelen en deze laatste hoger inschat”. In de verdere motivatie wordt duidelijk dat de inplanting van een outletcenter wel degelijk problematisch is, aangezien wordt verwezen naar andere noodzakelijke flankerende maatregelen die onder meer zijn opgenomen in de verkoopovereenkomst maar zelf geen voorwerp uitmaken van het wijzigingsplan. Er wordt in de motivering van het bestreden besluit zelfs een richtkader opgenomen voor een eventuele aanpassing van de flankerende overeenkomsten. Hieruit blijkt dat de overheid bij het onderzoek en de goedkeuring van het wijzigingsplan afgeweken is van de oorspronkelijke beleidskeuzen zoals door haarzelf toegelicht en vastgelegd werden bij de gewestplanwijziging van 1998, wat indruist tegen de principes van behoorlijk bestuur.

Hierdoor zijn de waarborgen voor een kleinschalige benadering van de stedelijke ontwikkeling weggefallen, wat een ernstig nadeel kan inhouden, gelet op het feit dat nieuwe winkelcentra die gericht zijn op het aantrekken van klanten uit een zeer weide omgeving via de auto in veel gevallen aanleiding geven tot ernstige leefbaarheidsproblemen voor de omgeving als gevolg van de sterk toenemende verkeers- en parkeerdruk.

3.2. De eerste verwerende partij werpt in hoofddorde op dat het middel onontvankelijk is omdat het tot verschillende interpretaties aanleiding geeft en dat uit de procedurestukken blijkt dat de verwerende partijen daadwerkelijk van een verschillende interpretatie zijn vertrokken.

De tweede verwerende partij argumenteert in hoofddorde dat de verzoeker niet aangeeft welk beginsel van behoorlijk bestuur is geschonden en dat het middel om die reden alleen al ongegrond is.

3.3. Uit de formulering van het middel door de verzoeker en uit de grieven die hij ter zake formuleert, kan voldoende duidelijk worden opgemaakt dat hij de overheid verwijt het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid te hebben voorbereid en goedgekeurd. Het middel kan derhalve worden gekwalificeerd als een aangevoerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en wordt als dusdanig verder onderzocht. Dat dit specifieke beginsel van behoorlijk bestuur niet als dusdanig in het verzoekschrift wordt vermeld, vermag niet te leiden tot de onontvankelijkheid van het middel, nu uit de uiteenzetting van de grieven door de verzoeker voldoende duidelijk naar voor komt om welk beginsel het gaat.

Overigens blijkt uit de repliek van de verwerende partijen in hun memories van antwoord en in hun laatste memories dat zij het middel ook zo hebben opgevat en inhoudelijk verweer bieden tegen de argumentatie van de verzoeker. Uit de stukken met de argumentaties van de partijen blijkt niet dat er een inhoudelijk misverstand is over de draagwijdte van de grieven van de verzoeker die de rechten van de verdediging of de wapengelijkheid in het gedrang zouden hebben kunnen brengen.

De repliek in hoofddorde van de verwerende partijen kan bijgevolg niet worden aangenomen.

3.4. De eerste verwerende partij stelt dat het middel, net zoals de overige middelen die door de verzoeker worden aangevoerd, “eigenlijk middelen (zijn) die ontwikkel(d) moeten worden wanneer bij de aflevering van de bouwvergunning en de exploitatievergunning van het outletcentrum geen rekening wordt gehouden met de thans opgelegde voorwaarden i.v.m. de verkeersproblematiek (o.a. aanpassing van de verkeerssignalisatie en het bouwen van de handelsdokbrug)”. Zij besluit dat de verzoeker geen belang heeft bij het middel vermits het voorbarig is.

3.5. Uit artikel 14, eerste lid, 2°, 3° en 4° van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), volgt dat een bijzonder plan van aanleg ertoe strekt voor het ganse beheersingsgebied ervan een gedetailleerde bestemming vast te stellen, met inbegrip van het tracé van alle in het bestaande verkeerswegennet te brengen

wijzigingen, alsook de voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van de gebouwen en afsluitingen, de binnenplaatsen en tuinen.

De vaststelling van de stedenbouwkundige voorschriften van een bijzonder plan van aanleg moet steunen op een beoordeling van de goede plaatselijke ordening. Het bijzonder plan van aanleg dient alle elementen te bevatten die het mogelijk moeten maken om de gedetailleerde bestemming van het gebied te realiseren.

De bevoegde overheden voor de concrete inrichting van het betrokken gebied moeten in voorkomend geval de belangen van de onderscheiden eigenaars, zoals die tijdens het openbaar onderzoek aan het licht zijn gekomen, afwegen tegen het algemeen belang. Indien de gemeenteraad vaststelt dat een ontworpen bijzonder plan van aanleg ernstige problemen doet rijzen vanuit het oogpunt van de hinder voor bepaalde eigenaars, moet hij in het betrokken plan zelf de nodige voorschriften opnemen om de hinder binnen aanvaardbare grenzen te houden. Het staat aan de minister om zich ervan te vergewissen dat het aan hem voorgelegde plan aan dat vereiste voldoet. De genoemde overheden komen tekort aan de op hen rustende zorgvuldigheidsplicht, indien zij wel vaststellen dat het plan aanleiding kan geven tot het ontstaan van hinder, doch nalaten daarvoor op een rechtszekere manier een oplossing te bieden.

3.6. Uit het voorgaande blijkt alvast dat het onderzoek van de argumentatie van de eerste verwerende partij met betrekking tot de onontvankelijkheid van het middel samenhangt met het onderzoek naar de gegrondheid van het middel, aangezien eerst moet worden nagegaan of het bestreden besluit wel degelijk op afdoende wijze voorziet in “voorwaarden i.v.m. de verkeersproblematiek” waar de eerste verwerende partij naar verwijst.

3.7.1. Tijdens de bespreking van het ontwerpplan door de commissie van advies voor de ruimtelijke ordening op 9 mei 2000 wordt opgemerkt dat “de stad (...) zich bewust (is) van het feit dat, tengevolge van bijkomende functies, eventueel een verkeersprobleem kan optreden. De uitdaging is dit eventueel probleem tot een minimum te beperken”.

Toch wordt een ongunstig advies gegeven over het dossier, waarbij verscheidene leden hun tegenstem of hun onthouding motiveren aan de hand van de mobiliteitsproblematiek of meer algemeen, aan de hand van de problemen en onvolkomenheden van het ontwerp.

3.7.2. In een mobiliteitseffectenrapport (Mober) “Nieuwe Voorhaven” van juni 2000 wordt aan de hand van een gedetailleerde analyse van de bestaande verkeerssituatie en de impact van het project op die verkeerssituatie een aantal aanbevelingen geformuleerd. Er wordt geconstateerd dat “bij realisatie van het project zowel bij de huidige wegenstructuur als bij een wijziging ervan (nl. bij de bouw van de Handelsdokbrug) de draagkracht van het kruispunt Pauwstraat-Muidepoort in de huidige organisatievorm (voorrangskruispunt) overschreden (wordt) en (...) de voorziene parkeercapaciteit op zaterdagpiekmomenten licht overschreden (wordt)”. Voor beide problemen worden verscheidene oplossingen voorgesteld. Ook voor wat betreft het openbaar vervoer en het fietsverkeer worden voorstellen gedaan.

In het rapport wordt kennelijk uitgegaan van de realisatie van de Handelsdokbrug, aangezien wordt vastgesteld dat in dat geval “de verkeersdrukke op de as Pauwstraat-Muidepoort (zal) dalen met ongeveer 20% waardoor het voorzien van een lichtengeregelde kruispuntorganisatie zou volstaan”. Er worden nog twee andere maatregelen voorgesteld om de verkeersdrukke nog verder te doen dalen, maar in het rapport wordt niet ingegaan op de hypothese dat de Handelsdokbrug niet zou worden gerealiseerd. Op de kaart (figuur B9) waarop de bereikbaarheid van de projectzone met gewijzigde verkeerscirculatie wordt aangegeven, staat de Handelsdokbrug ingetekend.

3.7.3. In de beslissing van de gemeenteraad van 28 juni 2000 over de naar aanleiding van het openbaar onderzoek ingediende bezwaarschriften wordt onder meer gesteld “dat het outletcentrum inderdaad niet specifiek gericht is op de buurt; dat het een functie zal hebben die het buurniveau overstijgt; dat dit eerder van belang zal zijn voor de regionale uitstraling van de stad”. Over de mobiliteitsproblematiek wordt onder meer vermeld dat “enkel op het vlak van verkeersafwikkeling enige hinder kan optreden maar dat dit niet overroepen moet worden; dat er slechts één toegang voor de parking bestaat die onmiddellijk aansluit op de hoofdwegeninfrastructuur in het gebied omdat de kleine en grote ring niet veraf liggen en de Pauwstraat geen gewone woonstraat is; dat de parkeerdruk volledig opgevangen wordt op het terrein zelf waardoor (er) geen parkeeroverlast zal zijn voor de buurt; dat in de aangepaste Mober wordt aangetoond dat deze parkeerbehoefte helemaal niet zo groot zal zijn als oorspronkelijk vermoed” en “dat het outletcentrum vooral verkeer meebrengt in het weekend, op het ogenblik dat het woon-werkverkeer minimaal is en dus een complementair karakter heeft”. Voorts wordt overwogen “dat het dus duidelijk is dat, welk initiatief men ook neemt in deze

site, er altijd een verzwaring van de verkeersproblematiek zal optreden; (...) dat de enige mogelijke oplossing een betere verkeersafwikkeling in het gebied is; dat het evenwel juist is dat er nog een aantal hinderpalen in het gebied aanwezig zijn die een vlotte verkeersdoorstroming moeilijk maken; dat in de toekomst hier nog substantiële verbeteringen kunnen komen door bijvoorbeeld de bouw van de Handelsdokbrug en het in de hoogte brengen van de spoorweg waardoor de gelijkgrondse spoorwegovergangen zullen verdwijnen; dat op dit ogenblik de bereikbaarheid dus nog niet optimaal is en daarom het stadsbestuur het realiseren van het outletcentrum gekoppeld heeft aan het realiseren van de brug over het Handelsdok, alhoewel de aangepaste Mober dit echter niet meer ziet als een noodzakelijke voorwaarde”.

Op diezelfde gemeenteraadszitting van 28 juni 2000 werd het ontwerp van wijziging van de betrokken bijzondere plannen van aanleg definitief aangenomen.

3.7.4. In een brief van 19 december 2000 stelt de directeur-generaal van AROHM een aantal vragen aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent met betrekking tot de mobiliteitsaspecten van het dossier. Hij wijst er aan de hand van het mobiliteitseffectenrapport op dat “het project niet haalbaar is zonder bepaalde ingrepen” en dat het “duidelijk (is) dat deze locatie, op mobiliteitsvlak, allesbehalve optimaal is”. In de brief wordt gevraagd om een bijkomend besluit van de gemeenteraad dat een aantal algemene aspecten in de bezwaarschriften met betrekking tot de aanleg van het outletcenter zou weerleggen.

3.7.5. Op 12 maart 2001 keurt de gemeenteraad een nota goed met als titel “Aanvullend advies bij de weerlegging van een aantal algemene aspecten in de bezwaarschriften met betrekking tot de inplanting van het voorziene outletcenter binnen het voorstel tot wijziging van het BPA nr. 23 Meulestede”. Die nota is blijkens het gemeenteraadsbesluit bestemd “als aanvullende motivering van de gemeenteraadsbeslissing van 28 juni 2000”.

In de nota, die werd opgesteld door de dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning van de stad Gent, worden “de positieve effecten die het project kan hebben op de voorgestelde locatie” uiteengezet en “wordt ingegaan op de opmerkingen die er op het vlak van de mobiliteit worden geformuleerd”.

Met betrekking tot de positieve effecten van het project wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de eigenheid van outletcenters en de meerwaarde die ze genereren. Daarbij wordt onder meer gesteld dat “de inplanting

van een (outletcenter) vlak bij de kruising van autosnelwegen niet ideaal (is). Het mobiliteitsaspect wordt opgelost maar de potentiële meerwaarde voor het stadsgewest gaat grotendeels verloren. De bezoekers zitten zo weer op de autosnelweg en zijn dan ook minder geneigd om de stad te bezoeken”. Voorts wordt gewezen op de aanwezigheid van de Voorhaven als beschermd stadsgezicht en op de uitdaging om die locatie nieuw leven in te blazen. Een outletcenter is volgens de nota “een absolute randvoorwaarde” als “een activiteit die een sterk financieel ondersteunend karakter heeft voor de minder rendabele invullingen van de gebouwen (woningen en kantoren) aan de noordzijde van de site”. Het objectief van buurtregeneratie zou worden bereikt door de bijkomende tewerkstelling, de regeneratie van het patrimonium en van het winkelaanbod in de buurt, alsook door investeringen in groen, sport en spel.

Met betrekking tot de mobiliteit wordt vastgesteld dat het aandeel fietsers en voetgangers laag zal zijn, maar dat toch verwacht mag worden dat het outletcenter ook bezoekers zal aantrekken uit de directe omgeving.

De bereikbaarheid van het outletcenter met het openbaar vervoer wordt “niet optimaal” genoemd, maar er wordt vastgesteld dat het “nog redelijk bediend” wordt door het openbaar vervoer. Bovendien wordt gesteld dat de toegankelijkheid “in de toekomst nog enorm (kan) verbeteren door een spoorwegstation Muide, heroriëntering buslijn 6/60 en eventueel in een latere fase (de thans heraangelegde brug laat dit inderdaad niet toe) de verlenging van de tramlijn”. Er wordt geconcludeerd: “Gezien het niet-proactieve beleid van De Lijn wordt het aanbod van het openbaar vervoer in de wijk op korte termijn niet verbeterd. (...) De komst van een (outletcenter) brengt voor De Lijn (...) een belangrijk extra potentieel aan reizigers mee. Het leidt geen twijfel dat De Lijn hierop zal inspelen en dat dit ook zeer ben(e)ficiair zal werken voor de buurtbewoners”.

Voor wat betreft het autoverkeer wordt gesteld dat het aandeel van het verkeer van en naar het outletcenter relatief klein is, behalve op de kruispunten Pauwstraat-Port Arthurlaan en Pauwstraat-Muidepoort. Het havenverkeer zou alvast weinig hinder ondervinden, aangezien het piekmoment van het verkeer van en naar het outletcenter op zaterdag zou vallen. De mogelijke realisatie van de Sifferverbinding zou het grootste gedeelte van het havengebonden verkeer overigens doen wegvallen. Er wordt ook opgemerkt dat in het mobiliteitseffectenrapport weinig aandacht uitging naar de invalswegen ten westen van de Voorhaven, maar dat het gaat om diffuus verkeer dat een relatief kleine impact zal hebben op de verkeersdrukke. Over de Handelsdokbrug wordt het volgende gesteld: “Wat betreft

de koppeling van het project aan de realisatie van de Handelsdokbrug; over de noodzaak tot koppeling bestaat er geen twijfel op het niveau van de stad. Het opnemen van deze koppeling in het BPA bleek evenwel niet raadzaam. Uiteindelijk werd dit wel opgenomen in het contract dat werd afgesloten met de initiatiefnemers”.

De nota concludeert: “De voordelen die de inplanting van dit project met zich meebrengt wegen daarbij duidelijk op tegen de mogelijke en beperkte mobiliteitsproblemen die hier het gevolg kunnen van zijn”.

3.7.6. In de aanhef van het bestreden besluit wordt over de mobiliteitsproblematiek het volgende overwogen:

“Overwegende dat het plangebied gelegen is ten noorden van de Gentse binnenstad, tussen de spoorweg Gent-Eeklo, de Voorhaven en het Grootdok;

Overwegende dat uit het dossier kan afgeleid worden dat met de wijziging van de bijzondere plannen van aanleg ‘Meulestede’ en ‘Sint-Theresiastraat’ in hoofdzaak volgende opties beoogd worden: de omzetting van het woongebied Lourdeshoek en het aanpalend parkgebied naar de in het gewestplan voorziene industriële eindbestemming, de invulling van het in het gewestplan voorziene gebied voor stedelijke ontwikkeling, deels door de herbestemming van de als monument geklasseerde havenloodsen onder meer voor wonen, deels door het creëren van een commerciële zone met zeer specifieke inhoud namelijk een outletcentrum met bijhorende parking, het afbakenen van twee zones voor sociale huisvesting in toepassing van artikel 15 van het decreet, het voorzien in de mogelijkheid tot het aanleggen van een verhoogde spoorwegberm voor de lijn Gent-Eeklo en het voorzien in de mogelijkheid tot het bouwen van een beeldbepalend kantoorgebouw ter hoogte van het rond punt aan de Port Arthurlaan en de Pauwstraat;

(...)

Overwegende dat voor het gebied voor stedelijke ontwikkeling het bijzonder plan van aanleg voorziet in een gemengde invulling voor wonen, werken, handel, diensten en openbare ruimte; dat een specifiek onderdeel de zone voor ‘factory outlet’ is, zijnde een winkelcentrum voor rechtstreekse verkoop van fabrikant aan gebruiker van producten die niet meer geschikt zijn voor het normale kleinhandelscircuit (overstocks, einde-serie...); dat ook wordt aangegeven hoe het gebied ontsloten kan worden met respect voor de leefbaarheid van de aanpalende woonstraten; dat bijgevolg voldaan is aan de mengeling van functies die het gewestplanvoorschrift ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’ voorschrijft;

Overwegende dat, zoals blijkt uit het aanvullend gemeenteraadsbesluit van 12 maart 2001, het Gentse stadsbestuur bewust opteert voor het inplanten van de ‘factory outlet’ in dit stadsdeel als onderdeel van de herwaardering van deze buurt niet alleen op stedenbouwkundig vlak maar ook wat het socio-economisch weefsel betreft;

Overwegende dat, gevolg gevend aan de overwegingen bij het besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 1998 inzake de wijziging van het gewestplan, bij het dossier een mobiliteitseffectenrapport is gevoegd; dat uit dit rapport blijkt dat vooral de aantrekkingskracht van het outletcentrum tijdens het weekend voor problemen kan zorgen, zeker binnen de huidige verkeersorganisatie; dat het rapport een aantal aanbevelingen ter verzachting

van de vastgestelde problemen formuleert onder meer door te werken aan het verbeteren van de bereikbaarheid via de diverse verkeersmodi; dat kan worden gesteld dat de ruimtelijke randvoorwaarden daartoe in of vlakbij het gebied aanwezig zijn maar dat het activeren van deze modi niet kan gebeuren via de opmaak van een bijzonder plan van aanleg; dat, zoals blijkt uit de gemeenteraadsbeslissing van 12 maart 2001, het stadsbestuur zich bewust is van de mobiliteitsproblematiek maar die afweegt tegen de te verwachten socio-economische voordelen en deze laatste hoger inschat;

Overwegende dat deze lokale beleidsafweging niet noodzakelijk afbreuk doet aan de onmiskenbare stedenbouwkundige kwaliteiten en potenties van de voorhavensite zoals ze in het BPA werden vastgelegd; dat het stadsbestuur, zoals blijkt uit de stukken gevoegd bij het aanvullend gemeenteraadsbesluit van 12 maart 2001, in deze weliswaar een voorzichtige houding aangenomen heeft door het in bedrijf stellen van het outletcentrum te koppelen aan de bouw van de Handelsdokbrug, koppeling die is gebeurd door middel van een opschortende voorwaarde in de verkoopsovereenkomst van de betrokken terreinen; dat deze voorwaarde niet voortkomt uit een voorschrift van het BPA zodat de mogelijkheid bestaat dat deze nog gewijzigd wordt;

dat het in dat geval aangewezen is dat resoluut gekozen wordt voor de verhoogde bereikbaarheid via alternatieve verkeersmodi buiten of aanvullend op de auto; dat een beperking van de parkeercapaciteit vlakbij het outletcentrum, afstandsparkeren gekoppeld aan een shuttleservice, versterking van het openbaar vervoersaanbod, ... dan de nieuwe voorwaarden zijn die zich opdringen; dat deze overwegingen als richtkader te beschouwen zijn voor eventuele aanpassing van de flankerende overeenkomsten;

(...)

Overwegende dat na de beoordeling van de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaarschriften de Commissie van advies voor de ruimtelijke ordening voor de agglomeratie Gent op 9/05/2000 een ongunstig advies heeft uitgebracht; dat bij de definitieve aanvaarding van het plan de gemeenteraad dit advies niet gevolgd heeft en de ingediende bezwaren uitvoerig weerlegd heeft;

Overwegende dat het groot aantal bezwaarschriften, waarvan een belangrijk deel identiek zijn, kon gegroepeerd worden in 20 bezwaren die in 3 thema's ondergebracht konden worden: een eerste rond de Lourdeshoek en de voetbalterreinen, een tweede rond het outletcentrum en een derde thema met de algemene inhoudelijke bezwaren; dat in het gemeenteraadsbesluit de bezwaren voor deze 3 thema's uitvoerig en inhoudelijk consistent weerlegd werden, in eerste instantie op de mobiliteitsproblematiek na;

Overwegende dat uit een eerste onderzoek van het dossier inderdaad gebleken was dat wat de mobiliteitsproblematiek betreft een aantal vragen en bezwaren onbeantwoord gebleven was; dat daarom met het schrijven van 19 december 2000 om bijkomende argumentatie gevraagd was, die verstrekt is aan de hand van het gemeenteraadsbesluit van 12 maart 2001; dat de ingebrachte verduidelijkingen en argumenten samen met het oorspronkelijk besluit een behoorlijk gemotiveerde weerlegging vormen van de bezwaren met dien verstande dat niet ontkend wordt dat er op het vlak van mobiliteit problemen kunnen rijzen maar dat deze afgewogen zijn tegen de socio-economische voordelen voor de buurt en dat de globale balans positief wordt ingeschat; dat deze lokale beleidsoptie samen met de onmiskenbare stedenbouwkundige kwaliteiten en potenties van de voorhavensite zoals ze in het BPA werden vastgelegd een verdedigbaar geheel vormen”.

3.8. Uit de aangehaalde stukken uit het dossier blijkt dat de verwerende partijen zich bewust waren van het bestaan van een probleem inzake verkeersafwikkeling dat wordt veroorzaakt of op zijn minst in zeer belangrijke mate wordt vergroot door de realisatie van het outletcenter. De verwerende partijen bleken zich ook bewust te zijn van de noodzaak om maatregelen te nemen om die verkeersafwikkeling te verbeteren. Zij waren evenwel van oordeel dat het bedoelde probleem niet opgelost hoeft te worden, of niet opgelost kan worden, in het bijzonder plan van aanleg zelf.

In de stukken van het dossier, noch in de motivering van het bestreden besluit, noch in de argumentatie van de verwerende partijen wordt evenwel uiteengezet waarom die maatregelen niet hetzij mee konden worden opgenomen in de voorgenomen herziening van de bijzondere plannen van aanleg, hetzij derwijze konden worden uitgewerkt dat er voldoende concrete vooruitzichten waren op een realisatie van de betrokken maatregelen.

Evenmin volstaat het, zoals kan worden opgemaakt uit de bijkomende beslissing van de gemeenteraad van 12 maart 2001, de positieve aspecten van het te realiseren project te benadrukken, nu andermaal niet aannemelijk wordt gemaakt dat ook een werkzame oplossing werd uitgewerkt of voldoende concreet in het vooruitzicht werd gesteld voor de mobiliteitsproblematiek.

Uit de stukken van het dossier blijkt dat voorts in de verkoopovereenkomst tussen de stad Gent en “De Gentse Voorhaven bvba” en “De Nieuwe Voorhaven bvba”, waarbij de benodigde percelen werden verkocht met het oog op de realisatie van het Voorhavenproject overeenkomstig de herziening van de twee bijzondere plannen van aanleg, een clausule werd opgenomen die luidt als volgt:

“Opschortende voorwaarde

Partijen komen overeen dat naast het bekomen van de wettelijke voorgeschreven vergunningen de start van de bouw van het outlet-centrum afhankelijk wordt gesteld van de gunning van de werken van de zogenaamde “Handelsdokbrug”, zijnde een brugverbinding over het Handelsdok ter hoogte van de Afrikalaan en Dok-Noord/Muidelaan. Het outletcentrum kan pas geopend worden van zodra de Handelsdokbrug afgewerkt is”.

Aldus werd de vaststelling van een noodzakelijke maatregel voor de realisatie van de bestemming van het plangebied onttrokken aan het besluitvormingsproces dat door de decreetgever voor een bijzonder plan van aanleg is geconcipieerd, en verschoven naar een later, onbepaald tijdstip, zonder dat op een rechtszekere manier een oplossing geboden wordt voor het ook door de overheid erkende ontsluitingsprobleem dat het project met zich brengt.

Door aldus een zeer belangrijk onderdeel van de bestemming van het plangebied buiten beschouwing te laten en evenmin te voorzien in voldoende flankerende maatregelen die een bevredigende en rechtszekere regeling van het geheel mogelijk maken, waarbij met het oog op de goede plaatselijke ordening en rekening houdend met het algemeen belang de mogelijke hinder binnen aanvaardbare grenzen kan worden gehouden, is de overheid tekortgeschoten in haar zorgvuldigheidsplicht.

3.9. Het middel is gegrond.

3.10. Gelet op de grote diversiteit qua voorzieningen in het bestreden besluit, en de kennelijke afsplitsbaarheid van het dossier van het outletcenter moet de vernietiging beperkt blijven tot de planzone 6 (“zone voor factory outlet”) van deelplan 23B met de bijbehorende zone 21 (“zone voor parking met groenaanleg”), en daarmee samenhangend het goedgekeurde onteigeningsplan 23B.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 17 augustus 2001 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening houdende goedkeuring van het wijzigingsplan van de bijzondere plannen van aanleg “Meulestede” en “Sint-Theresiastraat” genaamd, van de stad Gent, in zoverre het de planzone 6 (“zone voor factory outlet”) van deelplan 23B met de bijbehorende zone 21 (“zone voor parking met groenaanleg”), en daarmee samenhangend het goedgekeurde onteigeningsplan 23B betreft.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 4.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partijen, ieder voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftien december 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de H. R. STEVENS, kamervoorzitter,

de H. J. CLEMENT, staatsraad,
door de voorzitter van de Raad van State aangewezen ter vervanging van de heer J. BOVIN, staatsraad, verhinderd wegens ziekte na de debatten te hebben bijgewoond en na te hebben deelgenomen aan het beraad,

de H. J. VAN NIEUWENHOVE, staatsraad,
Mevr. G. SCHEVENEELS, griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.