

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.641 van 8 maart 2010
in de zaak A. 194.249/X-14.429.**

In zake:

1. Dirk VALVEKENS
 2. Ann VAN GYSEL
 3. Terry EDIERS
 4. de b.v.b.a. DE NIEUWE VOORHAVEN
 5. Kasper JORDAENS
- bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim De Cuyper
kantoor houdend te 9100 SINT-NIKLAAS
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de stad GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sylvie Kempinaire
kantoor houdend te 9051 SINT-DENIJS-WESTREM
Putkapelstraat 105
en door
advocaat Henry Van Burm
kantoor houdend te 9000 GENT
Cyriel Buyssestraat 12
2. de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

Tussenkomende partijen:

1. de b.v.b.a. DE GENTSE VOORHAVEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 GENT
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de n.v. CANAL PROPERTIES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Antoon Lust
kantoor houdend te 8310 BRUGGE
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 12 oktober 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

- “1. het besluit van de gemeenteraad van de stad Gent van 23 juni 2009 houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 143 ‘Voorhaven Loods 20’;
2. het besluit van de Deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen dd. 30 juli 2009 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 143 ‘Voorhaven Loods 20’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 januari 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Erika Rentmeesters, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Henry Van Burm, die tevens loco advocaat Sylvie Kempinaire verschijnt voor de eerste verwerende partij, Kaat Van Keymeulen, bestuurssecretaris-jurist, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, advocaat Wim Lammens, die loco advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Antoon Lust, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest andersluidend 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. Tussenkomsten

3.1. Met een op 23 november 2009 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de b.v.b.a. DE GENTSE VOORHAVEN om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

3.2. Met een op 10 december 2009 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de n.v. CANAL PROPERTIES om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4. Met een besluit van 28 oktober 1998 van de Vlaamse regering wordt een wijziging van het gewestplan Gentse en Kanaalzone definitief vastgesteld. Deze gewestplanwijziging wil onder meer voor het gebied van de Gentse Voorhaven de realisatie van een aantal projecten mogelijk 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.

5. Op 28 juni 2000 neemt de gemeenteraad van de stad Gent een wijziging van de bijzondere plannen van aanleg nr. 11 “Meulestede” (eerste versie goedgekeurd bij koninklijk besluit van 6 juli 1948) en nr. 23 “Sint-Theresiastraat” (eerste versie goedgekeurd bij koninklijk besluit van 7 augustus 1954) definitief aan.

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

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

7. Op 9 april 2003 keurt de bevoegde Vlaamse minister het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Gent goed.

In het richtinggevend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan wordt over de wijk Muide-Meulestede onder meer het volgende gesteld:

“Voormuide-Muide-Meulestede wordt als gemengd woon-werkgebied opgewaardeerd en sterker in de kernstad geïntegreerd; havengerichte kantoren en diensten, een outletcentrum en onthaal voor stadsbezoekers vinden er een plaats; wonen aan het water wordt verder uitgebouwd.

Aan de rand van dit gebied en van de woonwijk Muide, in de hoek P. Arthurlaan - Vliegtuiglaan, kan de sterk voelbare overgang tussen stad en haven nog geaccentueerd worden met een nieuw baken in de vorm van een slanke toren. Vooral woningen en havengerichte kantoren kunnen er een aantrekkelijke en goed bereikbare plaats vinden.

De stedelijke woonomgevingen Muide-Meulestede en Sluizeken-Ham maken de binding tussen het havengebieden en de nieuwe stedelijke activiteiten en de kernstad. Er wordt gebruik gemaakt van het water voor de inrichting van de openbare ruimte aan het water, gecombineerd met de creatie van vormen van kadewonen en wonen op het water.

Een versterkte binding van Muide-Meulestede met de kernstad verloopt langs de steenweg, fungerend als verdichtingsas voor activiteiten als wonen en lokale voorzieningen. Ze wordt enkel gebruikt voor het lokale bestemmingsverkeer. Aan het kruispunt met de stadsboulevard wordt een betere oversteekbaarheid voorzien. In het noorden zorgt een nieuwe Meulestedebrug voor de grens tussen watergebonden bedrijvigheid en de woonwijk en voor een directe verbinding tussen Meulestede, Wondelgem-station en Wondelgem, losgekoppeld van Wiedauwkaai”.

8. Op 20 oktober 2008 beslist de gemeenteraad van de stad Gent tot de voorlopige vaststelling van een ontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) nr. 143 “Voorhaven Loods 20”, bestaande uit een grafisch plan, een weergave van de feitelijke en juridische toestand, een bundel met de toelichtingsnota (waarin onder meer de verhouding tot het ruimtelijk structuurplan van de stad Gent is opgenomen) en stedenbouwkundige voorschriften.

In de toelichtingsnota wordt onder meer het volgende gesteld:

“1.1. SITUERING

Het plangebied bevindt zich op de westelijke flank van het schiereiland Muide-Meulestede, een gemengd woon-werkgebied tussen de binnenstad en de zeehaven. Het plangebied wordt in het noorden begrensd door een toekomstig recreatief activiteitenplein en een buurtpark, in het oosten door de Londenstraat (een woonstraat), in het zuiden door de gelijkgrondse spoorlijn 58 Gent-Eeklo en in het westen door een waterweg, de Voorhaven. Het plangebied behoorde topografisch tot de uitgestrekte zone van de Wondelgemmeersen en bevindt zich ten westen van het tracé van zowel oudere waterlopen (als de Sassevaart) en een middeleeuwse bewoningskern.

De oppervlakte bedraagt circa 3,6 hectare.

1.2. PROBLEMEN EN KANSEN ALS REDENEN TOT OPMAAK

Volgende problemen en kansen in het plangebied liggen aan de basis van de opmaak van dit RUP.

Problemen:

Ɔ binnen het plangebied was een factory-outletcentrum gepland met bijhorende parking. Deze bestemming is juridisch-stedenbouwkundig vastgelegd in het bijzonder plan van aanleg nr. 23B Meulestede, goedgekeurd bij Ministerieel Besluit van 17/08/2001, en werd opgenomen in het richtinggevend deel van Ruimtelijk Structuurplan Gent. De ontwikkeling van de factory-outlet was evenwel gekoppeld aan de aanleg van de Handelsdokbrug. Aangezien de bouw van deze brug niet binnen de geplande timing kon, werd een herberekening gedaan voor een kleiner factory-outlet. Dit bleek niet haalbaar zodat de keuze is gemaakt af te zien van ontwikkeling van een factory-outlet, ten voordele van een project dat veel meer georiënteerd wordt op wonen.

Ɔ bij de start tot opmaak van dit gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is er nog een verzoekschrift tot vernietiging lopende bij de Raad van State voor de zones van het bijzonder plan van aanleg nr. 23B Meulestede die betrekking hebben op de factory-outlet (het bijzonder plan van aanleg nr. 23B is ook vergezeld van een onteigeningsplan). In afwachting van een uitspraak berust er rechtsonzekerheid voor de betrokken zones (niet voor het onteigeningsplan omdat de onteigeningen zijn uitgevoerd). Bij nietigverklaring door de Raad van State valt men terug op het gewestplan ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’. De stedenbouwkundige aanleg van dergelijk gebied moet worden vastgesteld in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Ook het wijzigen van de functie van de bestaande gebouwen kan pas na goedkeuring van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Om een juridisch-stedenbouwkundige vacuüm te vermijden is het aangewezen een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan te maken.

Kansen:

Ɔ het gebied is in volle herwaardering als gemengd woon-werkgebied. Het is een toplokatie voor wonen aan het water, vlakbij de binnenstad met haar groot aanbod aan stedelijke voorzieningen, en ook vlakbij zijn er commerciële en sociale wijkvoorzieningen.

Ɔ de eigendomstructuur is eenvoudig: één privaat rechtspersoon heeft bijna alle percelen in eigendom, een aantal percelen zijn in eigendom van autonome gemeentebedrijven, het overige behoort tot het openbaar domein.

1.3. KEUZE VAN AFBAKENINGSLIJN

De afbakeninglijn wordt bepaald vanuit de juridisch-stedenbouwkundige context en de juridisch-procedurele context, zoals hierboven beschreven bij de probleemstelling. De afbakeninglijn valt samen met de grenzen van de zone voor ‘factory outlet’ en de zone voor ‘parking met groenaanleg’ van het bijzonder plan van aanleg nr. 23B Meulestede, verder uitgebreid tot en met de aanpalende delen van de omliggende zones voor openbare wegen en spoorweg (in functie van samenhang)”.

Volgens het grafisch plan wordt binnen het plangebied voorzien in verscheidene zones. De loods nr. 20 wordt ingekleurd als een zone voor multifunctionele ontwikkeling (Z2), omgeven door een zone non aedificandi. Onmiddellijk boven de spoorlijn Gent-Eeklo wordt in een smalle strook een zone voor openbaar groen (Z5) ingekleurd. Tussen deze strook en de Kopenhagenstraat-Oslostraat worden twee zones voor wonen (Z1a en Z1b) geplaatst met ertussen een smalle strook als zone voor buurtvoorziening (Z3). Boven zone Z1b, verder noordelijk langs de Londenstraat zijn er nog twee zones voor wonen (Z1c en Z1d). Tussen deze zones liggen telkens zones voor openbare weg met hoofdzakelijk verblijfsfunctie (Z4).

9. Van 17 november 2008 tot 15 januari 2009 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd. Er worden 11 bezwaarschriften ingediend, onder meer door de verzoekende partijen, waarvan 2 onder de vorm van een petitie met respectievelijk 23 en 20 petitiebrieven.

10. Bij arrest nr. 188.779 van 15 december 2008 vernietigt de Raad van State het wijzigingsplan van de bijzondere plannen van aanleg “Meulestede” en “Sint-Theresiastraat” 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.

11. Op 3 februari 2009 onderzoekt de GECORO van de stad Gent de ingediende bezwaarschriften en adviezen.

12. Op 23 juni 2009 beslist de gemeenteraad van de stad Gent tot de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, na een aantal aanvullingen en aanpassingen te hebben aangebracht ingevolge het advies van de GECORO.

In de aangepaste toelichtingsnota wordt in de rubriek “1.7.3. Ruimtelijk Structuurplan Gent (RSG)” onder meer het volgende gesteld:

“Afwijking van het Ruimtelijk Structuurplan Gent - geen factory-outlet
Binnen het plangebied was een factory-outletcentrum gepland met bijhorende parking. Deze bestemming is juridisch-stedenbouwkundig vastgelegd in het bijzonder plan van aanleg nr. 23B Meulestede, goedgekeurd bij Ministerieel Besluit van 17/08/2001, en werd opgenomen in het richtinggevend deel van het Ruimtelijk Structuurplan Gent. De ontwikkeling van de factory-outlet was evenwel gekoppeld aan de aanleg van de Handelsdokbrug. Aangezien de bouw van deze brug niet binnen de geplande timing kon, werd er een herberekening gedaan voor een kleiner factory-outlet.

Dit bleek voor een privaat initiatief niet haalbaar zodat de keuze is gemaakt af te zien van ontwikkeling van een factory-outlet. Ook heeft de Raad van State ondertussen de zones van het bijzonder plan van aanleg nr. 23B Meulestede, die betrekking hebben op de factory-outlet, op 15/12/2008 vernietigd.

De markteconomische realiteit, de uitspraak van de Raad van State, en de bijzondere kansen die de site heeft voor andere ontwikkelingen, vormen samen de motivatie om af te zien van het outlet, en dus om op dit punt af te wijken van het richtinggevend deel van het Ruimtelijk Structuurplan Gent.

Binnen het richtinggevend deel ontstaat hierdoor een 'blind vlekje', waarbij de overheid op basis van een zorgvuldige afweging een nieuwe bestemming moet geven, dat het beste aanleunt bij het gedachtegoed van het Ruimtelijk Structuurplan Gent voor dit gebied.

In plaats van een outlet wordt gekozen voor een project dat veel meer georiënteerd wordt op het wonen (...)"

13. Op 30 juli 2009 keurt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 143 "Voorhaven Loods 20" van de stad Gent goed.

In deze goedkeuringsbeslissing wordt onder meer het volgende overwogen:

"Overwegende dat het RUP tot doel heeft het wonen in de kernstad te versterken, dat het grootste deel van het plangebied met het RUP een invulling krijgt als ontwikkelingszone voor wonen, waarbij complementair aan het wonen stedelijke voorzieningen mogelijk worden, rekening houdend met de aanwezige stedelijke structuur en architectuur, dat in de Havenloods nr. 20 een multifunctionele ontwikkeling voorzien is;

Overwegende dat in het richtinggevend deel van het GRS voorzien werd om op deze locatie een outletcenter te voorzien, dat deze optie verlaten wordt in het RUP, dat in de toelichtingsnota gemotiveerd wordt waarom, conform art. 19 § 3 van (het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening), afgeweken wordt van het richtinggevend gedeelte van het GRS en waarom een invulling voorzien wordt met een project hoofdzakelijk gericht op wonen;

Overwegende dat het plangebied volgens het GRS gelegen is in de deelruimte 'kernstad', dat met het RUP tegemoet gekomen wordt aan de vraag uit het GRS om een structurele vernieuwing door te voeren van de woningvoorraad, waarbij samenhang wordt nagestreefd tussen de woonbuurt en grootschaliger functies, dat conform de richtinggevende bepalingen van het GRS in het RUP een menging van woontypes is voorzien, dat in de toelichting aangegeven wordt dat ook een aandeel sociale woningbouw zal voorzien worden, dat het richtinggevend en bindend gedeelte van het GRS verwijzen naar een groennorm van minstens 10m² per inwoner, dat in de toelichtingsnota van het RUP verduidelijkt wordt dat in de wijk Muide-Meulestede voldaan wordt aan deze norm, dat niettemin een strook openbaar groen voorzien wordt langs de spoorweg samen met een nieuw buurtpark ten noorden van het plangebied,

dat het RUP behoudens de gemotiveerde afwijking niet strijdig is met de bepalingen van het GRS".

V. Ontvankelijkheid van de vordering

14. De eerste tussenkomende partij betwist de ontvankelijkheid van de vordering. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over de opgeworpen exceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over deze exceptie dringt zich immers slechts op indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn, hetgeen te dezen, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

VI. Onderzoek van de vordering

15. Overeenkomstig artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Ernst van de middelen

1. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

16. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 19, § 3, 38 en 48 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) en van de motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen stellen in een eerste onderdeel dat het bestreden plan afwijkt van de richtinggevende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan van de stad Gent, doordat er geen outletcentrum meer wordt voorzien, hetgeen ook in de toelichtende nota bij het bestreden plan wordt erkend. Uit de argumentatie in de toelichtende nota met betrekking tot deze afwijking blijkt niet dat er sprake is van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. Zo wordt het dringend karakter van de afwijking niet aangetoond.

Er wordt geargumenteed dat het outletcentrum gekoppeld was aan de bouw van de Handelsdokbrug, dat deze brug niet tijdig klaar zal zijn en dat

een kleiner outletcentrum financieel niet haalbaar is. Deze argumentatie komt echter in geen enkel stuk bij het bestreden plan voor. In de overeenkomst die de stad Gent afsloot met de private ontwikkelaars wordt enkel bepaald dat de gunning van de werken aan de Handelsdokbrug gebeurd moet zijn vooraleer met de bouw van het outletcentrum kan worden gestart en dat het outletcentrum maar geopend kan worden wanneer de brug is afgewerkt. Deze bepaling verhindert niet dat een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgemaakt waarin in een outletcentrum wordt voorzien. Alleszins kan het niet halen van een onbekende timing niet als een onvoorziene omstandigheid worden beschouwd. Zo het realiseren van een kleiner outletcentrum al als een budgettaire reden kan worden beschouwd, wordt het vereiste dringende karakter niet aangetoond. Samengevat kunnen “de markteconomische realiteit, de uitspraak van de Raad van State, en de bijzondere kansen die de site heeft voor andere ontwikkelingen” de afwijking van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan niet verantwoorden, evenmin als de ontwikkelingsperspectieven voor de verschillende ruimtelijke elementen dit kunnen.

In een tweede onderdeel stellen de verzoekende partijen dat in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geen verantwoording kan worden gevonden voor de nood aan 200 à 250 bijkomende woningen, zoals ook in de ingediende bezwaarschriften werd betoogd. Ook in het advies van het agentschap RO Vlaanderen wordt opgemerkt dat het gaat om een substantieel bijkomend aanbod dat niet voortvloeit uit de bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en dat bijgevolg in de toelichtingsnota omstandig moet worden aangegeven waarom deze ontwikkeling prioritair op deze plaats moet gebeuren en wat de gevolgen zijn voor de woonprogrammatie zoals weergegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. In het definitieve plan wordt de noodzaak weliswaar gemotiveerd, maar de noodzaak tot afwijking van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt niet afdoende aangetoond, met name voor wat betreft enerzijds de vereiste woningdichtheid en anderzijds de noodzaak om in het plangebied te voorzien in een dergelijk groot aantal bijkomende woningen. De Voorhaven komt niet voor tussen de gebieden die in het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan werden aangeduid voor de 13.000 bijkomende woningen in de periode 1997-2007. De woonstudie voor de periode 2007-2017 van de stad Gent vermag de toename van het aantal woningen door het bestreden plan evenmin te verantwoorden, aangezien een gewijzigde woonbehoefte vooreerst tot een aanpassing van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan moet leiden. Een loutere woonbehoeftestudie kan immers niet de goedkeuring verantwoorden van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat ingaat tegen de geldende bepalingen van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Bovendien ontbreekt ook elke motivatie inzake de geplande woningdichtheid. Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan neemt het uitgangspunt van 25 woningen per hectare van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen over en gaat alleszins niet verder dan 30 woningen per hectare, terwijl in het bestreden plan een woningdichtheid van 60 à 65 woningen per hectare wordt aanvaard, zonder dat hiervoor enige verantwoording wordt gegeven, behalve dan op een niet afdoende wijze in het gemeenteraadsbesluit waarmee het bestreden plan definitief wordt vastgesteld. Het streefcijfer in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt er als een “minimale dichtheid” voorgesteld, wat uiteraard niet volstaat om een verdubbeling te verantwoorden. Ook de stelling dat er in het bestreden plan wordt voorzien in een mix van appartementen en woningen is geen afdoende verantwoording.

Beoordeling

17. Artikel 19, §§ 1 en 3 DRO luidt als volgt:

“§ 1. Ieder ruimtelijk structuurplan bevat een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte.

(...)

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

Dit deel bevat ten minste:

1° de doelstellingen en de prioriteiten inzake ruimtelijke ontwikkeling;

2° een beschrijving van de gewenste ruimtelijke structuur uitgaande van de bestaande ruimtelijke structuur en van behoeften en gevolgen op economisch, sociaal, cultureel en agrarisch gebied, en op gebied van mobiliteit, natuur en milieu, met inbegrip van veiligheid, in het bijzonder zoals bedoeld in artikel 2 en 24 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn;

3° de maatregelen, middelen, instrumenten en acties tot uitvoering van het ruimtelijk structuurplan”.

Overeenkomstig artikel 38, § 1, 4° DRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan onder meer de relatie met het ruimtelijk structuurplan of de ruimtelijke structuurplannen waarvan het een uitvoering is.

Luidens artikel 48, §§ 2 en 3 DRO worden de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt ter uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en kunnen de voorschriften van de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen niet afwijken van de voorschriften van de provinciale en de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

18. Een ruimtelijk uitvoeringsplan legt overeenkomstig artikel 38, § 1 DRO bepaalde maatregelen vast inzake bestemming, inrichting of beheer, in uitvoering van een ruimtelijk structuurplan.

Een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat overeenkomstig artikel 48, § 2 DRO een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan uitvoert, moet ofwel gebaseerd zijn op een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige opdracht of beleidsdoelstelling in dit ruimtelijk structuurplan, ofwel kunnen steunen op de algemene beginselen en de algemene opzet van het ruimtelijk structuurplan.

Omgekeerd impliceert dit dat eender welke richtinggevende bepaling van een ruimtelijk structuurplan, net zoals elke andere rechtsregel, voldoende uitdrukkelijk en ondubbelzinnig moet zijn geformuleerd of moet kunnen steunen op de algemene beginselen en de algemene opzet van het ruimtelijk structuurplan, opdat ze dwingende gevolgen kan hebben ten aanzien van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat in uitvoering van het ruimtelijk structuurplan is genomen.

Eerste middelonderdeel

19. In het eerste middelonderdeel argumenteren de verzoekende partijen in wezen dat de keuze om niet langer te voorzien in een outletcentrum afwijkt van het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Gent, zonder dat daarvoor een verantwoording wordt gegeven die strookt met artikel 19, § 3 DRO.

De betrokken bepaling uit het richtinggevend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan luidt als volgt (blz. 299):

“Voormuide-Muide-Meulestede wordt als gemengd woon-werkgebied opgewaardeerd en sterker in de kernstad geïntegreerd; havengerichte kantoren en diensten, een outletcentrum en onthaal voor stadsbezoekers vinden er een plaats; wonen aan het water wordt verder uitgebouwd”.

De verzoekende partijen betogen dat uit deze bepaling moet worden afgeleid dat in de wijk Muide-Meulestede een outletcentrum moet worden

gerealiseerd en dat een ruimtelijk uitvoeringsplan in uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan hierin uitdrukkelijk moet voorzien.

20. De door de verzoekende partijen aangehaalde zin uit het richtinggevend gedeelte van het ruimtelijk structuurplan schrijft enkel voor dat onder meer een outletcentrum, naast de andere vermelde voorzieningen “een plaats (vindt)” in de wijk Muide-Meulestede. Uit deze bewoordingen lijkt niet zonder meer te kunnen worden afgeleid dat de plannende overheid op uitdrukkelijke en ondubbelzinnige wijze een opdracht of beleidsdoelstelling heeft geformuleerd die er op neerkomt dat in de wijk Muide-Meulestede een outletcentrum moet worden gevestigd overeenkomstig in een ruimtelijk uitvoeringsplan vast te stellen uitvoeringsmaatregelen.

Om na te gaan of die verplichting om een outletcentrum te vestigen kan worden afgeleid uit de algemene beginselen en de algemene opzet van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, moet de door de verzoekende partijen voorgestane interpretatie getoetst worden aan andere, op het eerste gezicht evenzeer relevante passages van het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zodat op sluitende wijze kan worden uitgemaakt of het bestreden plan wel degelijk een afwijking inhoudt van dit richtinggevend gedeelte.

20.1. Vooreerst vormt de door de verzoekende partijen aangehaalde zin een onderdeel van een meer omvattende beschrijving van de “ontwikkelingsperspectieven voor deelruimten”, waarin voor de kernstad, onder de rubriek “verspreide stedelijke projecten” met betrekking tot de wijk Muide - Meulestede het volgende wordt vermeld (blz. 299):

“Muide - Meulestede

Voormuide-Muide-Meulestede wordt als gemengd woon-werkgebied opgewaardeerd en sterker in de kernstad geïntegreerd; havengerichte kantoren en diensten, een outletcentrum en onthaal voor stadsbezoekers vinden er een plaats; wonen aan het water wordt verder uitgebouwd.

Aan de rand van dit gebied en van de woonwijk Muide, in de hoek P. Arthurlaan – Vliegtuiglaan, kan de sterk voelbare overgang tussen stad en haven nog geaccentueerd worden met een nieuw baken in de vorm van een slanke toren. Vooral woningen en havengerichte kantoren kunnen er een aantrekkelijke en goed bereikbare plaats vinden.

De stedelijke woonomgevingen Muide-Meulestede en Sluizeken-Ham maken de binding tussen het havengebeuren en de nieuwe stedelijke activiteiten en de kernstad. Er wordt gebruik gemaakt van het water voor de inrichting van de openbare ruimte aan het water, gecombineerd met de creatie van vormen van kadewonen en wonen op het water.

Een versterkte binding van Muide-Meulestede met de kernstad verloopt langs de steenweg, fungerend als verdichtingsas voor activiteiten als wonen en lokale voorzieningen. Ze wordt enkel gebruikt voor het lokale

bestemmingsverkeer. Aan het kruispunt met de stadsboulevard wordt een betere oversteekbaarheid voorzien. In het noorden zorgt een nieuwe Meulestedebrug voor de grens tussen watergebonden bedrijvigheid en de woonwijk en voor een directe verbinding tussen Meulestede, Wondelgem-station en Wondelgem, losgekoppeld van Wiedauwkaai”.

De door de verzoekende partijen geïsoleerde zin, die in wezen de ontwikkelingsperspectieven voor de betrokken wijk beschrijft, bevat verscheidene planologische doelstellingen waarvan, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen lijken voor te houden, op het eerste gezicht niet vaststaat of de plannende overheid de bedoeling heeft om elk van deze doelstellingen afzonderlijk en naast elkaar te laten verwezenlijken middels ruimtelijke uitvoeringsplannen. Om die reden moeten de algemene bepalingen met betrekking tot de verscheidene ontwikkelingsperspectieven in het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan bij het onderzoek worden betrokken.

20.2. Als inleiding van de “ontwikkelingsperspectieven voor deelruimten” wordt in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan het volgende vermeld (blz. 286): “Als uitwerking van de gewenste ruimtelijke structuur van Gent worden hier per deelruimte de beleidsdoelstellingen, de ruimtelijke conceptelementen en een structuurschets besproken. Dit deel dient samen gelezen te worden met het vorige deel dat de specifieke ontwikkelingsperspectieven voor de zes deelstructuren weergeeft”.

Over die andere door het ruimtelijk structuurplan nagestreefde ontwikkelingsperspectieven, wordt met betrekking tot de functie woning nog het volgende vermeld (blz. 214-215):

“C Voldoende functiemenging in de stad. Het wonen is het stedelijk basisweefsel bij uitstek. Wonen moet overal en zoveel mogelijk aanwezig zijn binnen het grootstedelijk gebied, voor zover het verzoenbaar is met de andere functies. De stedelijkheid van een gebied is pas volwaardig als erin gewoond wordt. Functievermenging is een goede zaak zolang het niet vernietigend werkt op het wonen. Daar waar het basisweefsel onderbroken is zal het moeten hersteld worden in combinatie met de reeds aanwezige functies zoals winkels, kantoren, e.d. Een nadrukkelijke integratie van woonontwikkelingen met openbaar vervoer en voorzieningen en het streven naar zelfvoorzienende stadsdelen (wat betreft basisvoorzieningen en wat betreft het hele scala aan woningtypes) zijn de doelstellingen.

C Voldoende woningmenging in elk stadsdeel binnen de eigenheid van elke buurt. Ieder gezin moet een geschikte en een betaalbare woning kunnen vinden in de stad. Een ‘life-time’ verblijf moet er met andere woorden mogelijk zijn. Dat veronderstelt een voldoende aanbod én menging van alle mogelijke woontypes per stadsdeel.

De stad is dermate groot dat er deelgebieden te onderscheiden zijn die relatief autonoom functioneren in hun dagdagelijks functioneren. Deze stadsdelen zijn echter vaak té eenzijdig samengesteld. We onderscheiden twee soorten

woningmenging: menging van kleine met grotere woningen en menging van sociale en particuliere woningen. Een voldoende menging van woontypes is dus van belang, zij dat de mate van menging niet overal dezelfde kan en moet zijn, maar van elk type is een minimum aandeel toch aangewezen”.

Met betrekking tot de zogenaamde gordel, waartoe ook de wijk Muide-Meulestede behoort, wordt nog het volgende gesteld (blz. 219-220):

“3.1.3.2 Kernstad, deel gordel

(...)

De gordel: een verscheiden en gemengd woon-werkgebied

Binnen de gordel kan onderscheid gemaakt worden tussen de noordelijke gordel (Rabot, omgeving vroegere Lieve, Malem, Brugse Poort en de delen van Oud-Mariakerke en Oud-Wondelgem bezuiden het vroegere ringspoor), de oostelijke gordel (Muide-Meulestede, Ham, Dampoort, de oude kern van St-Amandsberg, Macharius), de zuidoostelijke gordel (de oude kernen van Ledeberg en Oud-Gentbrugge) en de zuidelijke gordel (Bellevue, Strop, Citadelpark, Station, Watersportbaan). Vernieuwing en herstructurering in deze verschillende wijken ent zich op het eigen karakter van deze wijken en buurten.

(...)

De binding van de oostelijke gordel met het water en het havengebeuren wordt bevestigd en vernieuwd. De activiteiten en het verzorgingsniveau worden vooral in Muide-Meulestede opgewaardeerd en krijgen een impuls vanuit het contact van de stad met de haven. Hiervoor wordt onder andere gebruik gemaakt van het water en de voormalige kaaïen (Voorhaven, Tolhuis-, Hout-, Handels- en Achterdok) die lokaal een openbare plein- of parkfunctie opnemen. Bij de vernieuwde invulling van deze kaaïen wordt bijzondere aandacht besteed aan het patrimonium van waardevolle industriële gebouwen. De verschillende wijken worden niet alleen met de binnenstad, maar ook met de omliggende wijken verbonden. Dit gebeurt ondermeer door het aan elkaar koppelen van verschillende open ruimten en pleintjes. Ook bij de herinrichting van oude fabriekspanden worden nieuwe ruimtelijke relaties tussen de verschillende buurten en groene ruimten gelegd.

Vernieuwing van het woningenbestand vormt ook hier de aanleiding tot een herwaardering en vergroening van de (semi-)private buitenruimte, vergroening van binnengebieden en verrijking van de typologie van het woningenbestand met ruimere woningen. Ook de talrijke voormalige fabriekspanden komen hiervoor al dan niet samen met verweefbare bedrijvigheid en groen in aanmerking. Behalve door middel van sociale woningbouw worden voor de vernieuwing van het bestaande woningenbestand mogelijkheden gezocht om ook de lokale eigenaars en bewoners hiertoe te stimuleren. Dit laatste geldt in de eerste plaats voor de wijk Blaisantvest, de oude kern van St-Amandsberg en de omgeving Heirnis.

Dampoort wordt de centrale knoop voor het openbaar vervoer binnen deze wijk. Ze wordt aangevuld het station Muide. Zowel in de buurt van beide knopen als langs de steenwegen worden de verschillende verzorgende functies voor dit stadsdeel geconcentreerd, aangevuld met handel op wijkniveau die zich uitbreidt en clustert rond de steenwegen en in de voormalige kernen. Rond de buurtpleintjes bevinden zich een aantal buurtwinkels”.

Uit het voorgaande kan op het eerste gezicht worden opgemaakt dat de door het bestreden besluit nagestreefde woonbestemming, die in de plaats van de bestemming als outletcentrum wordt nagestreefd, een door het ruimtelijk structuurplan als fundamenteel na te streven beleidsdoelstelling betreft, zowel op

algemene wijze voor de stad Gent als in de zogenaamde gordel waartoe de wijk Muide-Meulestede behoort.

20.3. Voor wat betreft ten slotte de realisatie van een outletcentrum, blijkt dat in het gedeelte met de beschrijving van de gewenste economische structuur (blz. 250 en volgende), waarin een overzicht voorkomt van de verscheidene concentratiegebieden voor economische activiteiten, waaronder de haven, de regionale bedrijventerreinen, maar ook “het gemengd gebied van de kernstad” en de kleinhandelszones, geen gewag wordt gemaakt van een outletcentrum.

21. Uit het geheel van de aangehaalde passages van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan komt naar voor dat de door de verzoekende partijen aangehaalde richtinggevende bepaling met betrekking tot een outletcentrum in de wijk Muide-Meulestede op het eerste gezicht niet voldoende uitdrukkelijk en ondubbelzinnig is geformuleerd en evenmin in voldoende mate kan steunen op de algemene beginselen en de algemene opzet van het ruimtelijk structuurplan, opdat ze dwingende gevolgen kan hebben ten aanzien van het bestreden plan overeenkomstig artikel 19, § 3 DRO.

22. Het feit dat in de toelichtende nota bij het bestreden plan de redenen worden uiteengezet waarom het afwijkt van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, neemt niet weg dat de Raad van State, bij de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsonderzoek, vooreerst moet nagaan of wel degelijk een afwijking van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voorligt vooraleer kan worden nagegaan of de door de verzoekende partijen geviseerde motivering van deze afwijking voldoet aan de decretale voorwaarden. Het gegeven dat in de toelichtende nota wordt uitgegaan van een afwijking van de aangehaalde richtinggevende bepaling van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, terwijl die afwijking op het eerste gezicht niet voorhanden is, lijkt de wettigheid van het bestreden plan niet in het gedrang te brengen.

23. Het eerste middelonderdeel is niet ernstig.

Tweede middelonderdeel

24. In het tweede middelonderdeel argumenteren de verzoekende partijen in wezen dat zowel het aantal woningen als de woningdichtheid in het plangebied afwijkt van het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk

structuurplan van de stad Gent, zonder dat daarvoor een verantwoording wordt gegeven die strookt met artikel 19, § 3 DRO.

25. Voor wat betreft het aantal woningen waarin het bestreden plan voorziet en de woonbehoefte waaraan het bestreden plan wenst tegemoet te komen, gaan de verzoekende partijen op het eerste gezicht verkeerdelijk uit van de stelling dat de nieuwe globale woonstudie voor de periode 2007-2017 niet kan worden ingeroepen om de bijkomende woongelegenheden in het bestreden plan te verantwoorden, wanneer niet eerst het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is aangepast.

Uit het loutere feit dat bij de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan enkel de op dat tijdstip beschikbare woonbehoeftestudie voor de periode 1997-2007 kon worden benut, lijkt nog niet te kunnen worden opgemaakt dat de er op volgende woonbehoeftestudie in die mate afwijkt van de in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan vastgestelde woonbehoeften dat een wijziging van het laatstgenoemde plan noodzakelijk is vooraleer het bestreden plan rechtsgeldig kon worden aangenomen respectievelijk goedgekeurd. Een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt overeenkomstig artikel 35, § 1 DRO weliswaar vastgesteld voor een termijn van vijf jaar, maar het blijft in ieder geval van kracht totdat het door een nieuw goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is vervangen. De verzoekende partijen tonen op het eerste gezicht niet aan dat het uitblijven van een wijziging of vervanging van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan tot gevolg heeft dat het bestreden plan afwijkt van het ruimtelijk structuurplan in de zin van artikel 19, § 3 DRO.

De verzoekende partijen tonen voorts op het eerste gezicht ook niet aan dat volgens het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geen woonbehoefte kan worden ingevuld in de wijk Muide-Meulestede, temeer daar uit de door de verzoekende partijen in hun eerste middelonderdeel aangehaalde passage van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan juist blijkt dat de wijk wordt bestempeld als “gemengd woon-werkgebied”.

Ten slotte wordt in de toelichtingsnota bij het bestreden plan (blz. 11-12) op omstandige wijze uiteengezet waarom wordt voorzien in een bijkomend aanbod inzake woongelegenheid ingevolge de nieuwe globale woonstudie voor de periode 2007-2017 en hoe deze invulling zich verhoudt tot de woonprogrammatie in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

26. Voor wat betreft de woningdichtheid wordt in het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan bij de beschrijving van de visie op de gewenste nederzettingsstructuur het volgende bepaald (blz. 215):

“Stedelijke bouwdichtheden in het grootstedelijk gebied. Om van stedelijkheid te kunnen spreken moet er een voldoende hoge dichtheid zijn van functies en woningen. Omwille van de schaarste aan grond, maar ook omwille van de rendabiliteit van investeringen in voorzieningen moet een minimale woondichtheid voor de nieuwbouw nagestreefd worden binnen het grootstedelijk gebied, en dit ondanks de bestaande omgeving. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voorziet een streefcijfer van 25 woningen per hectare. Men dient daarbij voor ogen te houden dat men in een stad niet kan wonen zoals op het platteland; compacter wonen is nu eenmaal eigen aan de stad, al eeuwenlang. Het versterken van de identiteit van verschillende nederzettingvormen van stedelijk gebied en buitengebied is de doelstelling. Dit kan gebeuren enerzijds door voldoende hoge dichtheden te voorzien en anderzijds door versnippering in linten, gehuchten en verspreide bebouwing tegen te gaan”.

Het richtinggevend gedeelte vervolgt (blz. 215-216):

“3.1.2 Ruimtelijke principes van de gewenste Nederzettings-structuur

3.1.2.1 Bouwdichtheden

Om het draagvlak van een stad te verbeteren en om de voorzieningen optimaal te benutten is de verdichting en uitbreiding van het stedelijk patrimonium noodzakelijk. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt een na te streven woningdichtheid van minimaal 25 woningen per hectare per ‘ruimtelijk samenhangend geheel’ in een stedelijk gebied voorgeschreven en van minimaal 15 woningen per hectare per ‘ruimtelijk samenhangend geheel’ in een kern van het buitengebied:

‘Een ruimtelijk samenhangend geheel wordt gekenmerkt door een eigen verschijningsvorm en structuur, die vaak verschillend zijn van de verschijningsvorm en/of structuur van het omliggende. Door deze eigenheid of identiteit is het ruimtelijk samenhangend geheel duidelijk lokaliseerbaar in de ruimte. De aanduiding van een ruimtelijk samenhangend geheel is afhankelijk van het doel en de schaal van het onderzoek. Voorbeelden van ruimtelijk samenhangende gehelen zijn een historische dorpskern, een nieuwbouwwijk, een stationsbuurt.’

Er is geen eenduidige interpretatie van het begrip ‘ruimtelijk samenhangend geheel’, maar in elk geval zullen in Gent alle grotere nieuwbouwwijken per definitie ruimtelijk samenhangende gehelen zijn omdat ze als één geheel geconcipieerd en uitgevoerd werden. Het principe van voldoende verdichten is vooral belangrijk bij grotere terreinen van minstens 1 ha, zo geeft de woonbehoeftestudie bij de berekeningen van het trend- en trendbreukscenario weer. Ook daarom zullen de nieuwbouwwijken veelal aparte aanwijsbare gehelen zijn omdat ze over het algemeen denser zullen zijn dan de omliggende bebouwing van deelgemeenten.

De bouwdichtheden moeten uiteraard gedifferentieerd worden over het volledige grondgebied, ook op de bebouwde delen en dus niet alleen over alle nog vrijliggende bouwterreinen. De differentiatie van de richtdichtheden moet gebiedsdekkend zijn. Er kan immers steeds door sloop een extra bouwterrein gecreëerd worden waarop ook een bijhorende dichtheidsnorm moet toegepast worden.

(...)

Binnen het grootstedelijk gebied wordt het richtcijfer eveneens verder gedifferentieerd. Uitgangspunt is de 25 woningen per hectare voor elk ‘ruimtelijk samenhangend geheel’. Daarbinnen kan dit niet steeds per perceel gehaald worden; onderdelen ervan (op perceelsniveau) moeten minstens 10 woningen per hectare halen. Voor terreinen van minstens 1 ha wordt een dichtheid van minimaal 25 woningen/ha toegepast; voor dergelijke oppervlakten hebben onregelmatige randen slechts een te verwaarlozen invloed op de haalbare en stedenbouwkundig aanvaardbare dichtheid. Verder is de nabijheid van het openbaar vervoer, van diensten en winkels bepalend voor de verdichting. In een straal van 400 meter rond de stations Sint-Pieters en Dampoort dient de dichtheid op terreinen en vervangingsbouw van minstens 1 ha minstens 30 woningen/ha te bedragen, op 400 meter wandelafstand van de bestaande en voorziene hoofdstamlijnen van het openbaar vervoer (trams) minstens 25 woningen/ha”.

De richtcijfers inzake de bouwdichtheden binnen en buiten het grootstedelijk gebied worden in tabel 60 “differentiatie bouwdichtheden” en de erop volgende toelichting als volgt samengevat (blz. 216):

“Grootstedelijk gebied (geen bovengrens)	
Stationsomgevingen 400 meterstraal	+ 30 won/ha
Hoofdstamlijnen (trams) en (voorzieningen)kernen 400 m	+ 25 won/ha
Terreinen groter dan 1 ha	+ 25 won/ha
Woonuitbreidingsgebieden	herbestemmen tot woongebied
Buitengebied (wel bovengrens)	
Woonkernen Drongen, Baarle en twee kanaaldorpen	20-25 won/ha
Woninggroepen Mendonk, Afsnee, Luchteren-Campagne, Drie Leien, Terdonkplein, Halewijnkouter, Baarleboslaan-Baarlewarande, Beelaertmeersen, Kraaiaard, Baarleveld en Slindonk	15-20 won/ha
Verspreide bebouwing	absoluut minimum
Woonuitbreidingsgebieden	blokkeren of schrappen.

Al deze minimale richtcijfers betreffen bruto-dichtheden, wat betekent dat ook de wegenis en andere gemeenschappelijke delen in oppervlakte meegerekend worden in de totale dichtheid. Binnen het grootstedelijk gebied is er geen bovengrens als dusdanig; veel hangt immers af van de plaatselijke situatie en de mogelijkheden van de site. Voor de kernen en verspreide bebouwing van het buitengebied zijn de richtcijfers wel te interpreteren als bovengrenzen. In het bijzonder moeten bij het nastreven van de gewenste dichtheden bouwvormen worden gehanteerd die belangrijke aanwezige binnentuinen in reeds dichtbebouwde gebieden vrijwaren en die in de projecten zelf de nodige tuinen, daktuinen en groene terrassen voor de verschillende woningen en functies inbrengen om hun leefbaarheid op het gewenste hoge kwaliteitsniveau te brengen.

In elk geval zullen voor het realiseren van de beoogde dichtheden aantrekkelijke woningtypologieën moeten worden gebruikt, zowel traditionele vormen zoals brede burgersrijhuizen, begijnhoven, cités als nieuwe vormen zoals stedelijke villa’s, ruime dakwoningen op onderliggende bedrijfs- of handelsruimten, vormen van centraal wonen met achterhuizen rond een gemeenschappelijke tuin, gestapelde duplexwoningen, enzomeer”.

27. Uit het voorgaande kan op het eerste gezicht worden opgemaakt dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan niet uitgaat van een streefcijfer van 25 woningen per hectare, doch dat in het grootstedelijk gebied, waar het plangebied deel van uitmaakt, dat cijfer juist als een minimum wordt opgevat, dat er niet als dusdanig in een bovengrens is voorzien en dat “veel (afhangt) van de plaatselijke situatie en de mogelijkheden van de site”.

De verzoekende partijen lijken bijgevolg niet aan te tonen dat voor wat betreft de woningdichtheid in het plangebied een afwijking van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voorligt.

28. Het tweede middelonderdeel is niet ernstig.

2. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

29. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 9 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (hierna: het monumentendecreet), van de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partijen argumenteren dat het plangebied binnen de perimeter valt van het bij ministerieel besluit van 20 november 1996 beschermde dorpsgezicht van “de sites ‘Tolhuis’ en ‘Voorhaven’ met inbegrip van delen van de rails”. Binnen die perimeter, zij het buiten het plangebied, worden nog verscheidene monumenten beschermd, waaronder de loodsen nrs. 22, 23 en 26, de oude havenkranen, enz... In een brief van 18 september 1996 van de afdeling Monumenten en Landschappen aan de stad Gent wordt meer duidelijkheid verschaft omtrent de invulling van het eerstgenoemde beschermingsbesluit en wordt met name gesteld dat het oprichten van een bijkomend woonblok in een zone omsloten door de Voorhavenlaan, de New Yorkstraat en de Londenstraat de karakteristieken van de oorspronkelijke ruimtelijke aanleg, ordening en perspectieven dermate zou verstoren dat de intrinsieke waarde van een gedeelte van het beschermde stadsgezicht (lees: dorpsgezicht) in het gedrang komt. De plannende overheid moet met een beschermingsbesluit rekening houden en moet, net zoals bij een stedenbouwkundige vergunning voor de heraanleg van straten binnen het

beschermde dorpsgezicht, een motivering geven waaruit dit blijkt, omwille van het bindende karakter van het beschermingsbesluit.

De GECORO deelde in haar advies van 3 februari 2009 de bezwaren die de verzoekende partijen ter zake hadden geformuleerd. Desondanks bevatten de toelichtende nota en de twee bestreden besluiten hieromtrent nauwelijks of geen motivering. Het bestreden plan geeft aan het plangebied een maximale invulling waardoor de waardevolle elementen van het dorpsgezicht verloren gaan. Loods nr. 20 wordt immers helemaal ingesloten tussen verschillende woonblokken, waarbij er blijkens de toelichtende nota wordt van uitgegaan dat het waardevolle karakter van de site gerespecteerd zal worden door het behoud van de bestaande straten, door de architectuur op de bestaande bebouwing te richten en door het gebruik van hoogwaardig straatmeubilair. Dit volstaat echter niet: door het creëren van enkele zichtassen wordt de openheid niet behouden. Het plaatsen van enkele grote woonblokken kan niet in de lijn liggen van het bestaande maritiem-industriële karakter van de site. Eén van de woonblokken wordt ingeplant op het oude tracé van de Voorhavenlaan, dat weliswaar buiten het beschermde dorpsgezicht valt, maar waarvoor de cel Onroerend Erfgoed op 9 april 2009 had geadviseerd de bestaande kasseiverharding zoveel mogelijk te behouden. Voorts sluit de maximale kroonlijsthoogte van 10 meter en de maximale bouwhoogte van 13 meter voor de woonblokken aan de Londenstraat niet aan bij de bestaande individuele en kleinschalige bebouwing langs de Londenstraat. De verzoekende partijen plaatsen ook nog vraagtekens bij de stelling dat de straatinrichting met hoogwaardig straatmeubilair zal gebeuren.

De verzoekende partijen benadrukken ten slotte nog dat een latere brief van 9 januari 1997 van de afdeling Monumenten en Landschappen geen afbreuk doet aan de eerdere brief van 18 september 1996, aangezien de latere brief geen betrekking had op de inplanting van vier woonblokken waarin het bestreden plan voorziet.

Beoordeling

30. In de toelichtingsnota bij het bestreden plan (blz. 8) worden de beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten binnen het plangebied en in de onmiddellijke omgeving van het plangebied vermeld. Binnen het plangebied wordt het volgende vermeld:

“C 1 monument, de havenloods nr. 20 met inbegrip van een schippers- en brandpomp.

C 1 deel van het dorpsgezicht de sites ‘Tolhuis’ en ‘Voorhaven’ met inbegrip van delen van de rail.

 C deel van de omheining met gietijzeren zuiltjes”.

Voorts wordt in de toelichtende nota onder de titel “Visie en krachtlijnen voor de ruimtelijke ontwikkeling” onder meer het volgende vermeld (blz. 23):

“Het waardevol patrimonium gebruiken als aanknopingspunt voor herontwikkeling

Gezien het plangebied binnen een beschermd stadsgezicht ligt en ook een beschermd monument bevat, is het evident dat dergelijke kwaliteiten worden gebruikt als aanknopingspunt tot herontwikkeling.

De aanwezige stedenbouwkundige structuur en architectuur van het maritiem-industrieel landschap heeft kwaliteit en wordt versterkt.

De kenmerken van het beschermde stadslandschap Voorhaven-Tolhuis zijn uniek. De nieuwe stedenbouwkundige structuur én architectuur mogen de geschiedenis van deze plek en het karakter die ze bezat niet verloochenen.

De binding met het water en de typische orthogonale openheid van het maritiem-industrieel landschap worden bevestigd:

 C de open oost-west assen ter hoogte van de Chocoladesteeg, de Kopenhagenstraat/Oslostraat en de spoorweg worden behouden, als visuele zichtrelatie en als fysieke verbinding tussen de Londenstraat en Loods nr. 20, respectievelijk het water van de Voorhaven.

 C de open noord-zuid as ten oosten van Loods nr. 20 wordt behouden, als visueel perspectief en als fysieke verbinding tussen de kern van het plangebied tot het toekomstige activiteitenplein en buurtpark.

 C rond Loods nr. 20 wordt voldoende open en onbebouwde ruimte behouden.

Nieuwe invullingen zijn kwalitatief, met respect voor de omgeving:

 C ter hoogte van de Voorhaven maritiem-industriële kadearchitectuur. Dit betekent niet kopiëren van Loods nr. 20 maar minimaal ‘overnemen/doortrekken’ van de grotere schaal en de eenheid in architectuur, en ook doortrekken/accentueren van de typische horizontaliteit van Loods nr. 20.

 C in de Londenstraat een architectuur die aansluit bij de individuelere en kleinschaliger bebouwing.

 C een architectuurgradiënt tussen beide schalen van Voorhaven en Londenstraat.

 C de heraanleg van de buitenruimte moet de leesbaarheid van de aanwezige beschermde havenelementen ondersteunen. Ook wordt door inbreng van hoogwaardig straatmeubilair de uitstraling, de identiteit en het gevoel van eigenwaarde verbeterd”.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek formuleerden onder meer de verzoekende partijen in hun bezwaarschriften kritiek met betrekking tot het beschermd karakter van een deel van het plangebied. Deze kritiek wordt in het advies van de GECORO van 3 februari 2009 als volgt samengevat:

“- de dakhelling 45° is in tegenspraak met de maritiem-industriële activiteiten (bezwaar 2);

- de toegelaten schaal en dichtheid zullen te dominant zijn t.a.v. het beschermde patrimonium (bezwaar 11).

- geen garantie op het behoud en te weinig oog voor de kwaliteiten van het beschermde patrimonium (bezwaren 5 en 11);
- behoud van de loodsen Voorhavenlaan en van de bocht van de spoorlijn (kromming Voorhavenlaan) (bezwaar 2)”.

De GECORO stelde in haar advies van 3 februari 2009 daarover het volgende:

“De GECORO vraagt om bij de keuze van de inplantingen voldoende af te wegen ten opzichte van de kwaliteiten van de plek, de beschermde monumenten en de waardevolle zichten. Moeten bv. de aanwezige sporen niet behouden worden in het kader van monumentenzorg? Dit moet zeker mogelijk zijn in de zone N.

Ook bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen zal zeer veel aandacht moeten besteed worden aan de architecturale kwaliteiten, de aanleg van het openbaar domein, mobiliteitsaspecten, enz. van de ontwerpen en zullen er eventueel stedenbouwkundige lasten moeten opgelegd worden. De vergunningverlenende overheid zal hierbij een sterke regiefunctie moeten opnemen”.

Bij de definitieve vaststelling van het bestreden plan door de gemeenteraad van de stad Gent op 23 juni 2009 wordt onder meer melding gemaakt van de volgende aanpassingen ingevolge het advies van de GECORO:

- “- het oostelijke deel van de ‘zone voor wonen’ (Z1a) is geschrapt en vervangen door een ‘zone voor buurtvoorziening’ (Z3) zodat in deze strook enkel een buurtvoorziening, zoals bv. een kinderdagverblijf, mogelijk is. In deze zone is een klein en laag volume van het paviljoentype mogelijk zodat de openheid in noord-zuid richting versterkt.
- in de ‘zone voor wonen’ (Z1b, Z1c en Z1d) zijn meerdere hoogteaccenten geschrapt zodat een potentieel van 40 à 50 woningen wegvalt (circa -20%) en oogt ook de bebouwing minder dens.
(...)
- Z1d is een volwaardig kopgebouw binnen de gehele stedenbouwkundige figuur en blijft bestaan, maar wordt zowel aan de noord- als de zuidkant smaller, zodat er voldoende afstand is ten aanzien van het pompstation, en de open ruimte in het verlengde van de Chocoladesteeg 16 meter breed wordt.
- de kroonlijsthoogte in de zones voor wonen Z1b, Z1c en Z1d zijn rondomrond beperkt tot 10 meter (i.p.v. 13 meter in het ontwerp).
- in de westelijke ‘zone voor wonen’ (Z1a) is de bouwhoogte rondomrond beperkt tot 12 meter; een opbouw tot maximum 17 meter (i.p.v. 18 meter in het ontwerp) moet minimaal 3 meter dieper liggen.
- de Oslostraat, het verlengde van de Chocoladesteeg en de Voorhavenlaan zijn verbreed tot 16 meter (i.p.v. 12 resp. 14 meter in het ontwerp).
- De hierboven beschreven aanpassingen zorgen samen voor bouwzones met een lager en uniformer aanblik, en openheid en zichtassen die versterkt worden. Hiermee komen Loods 20, het andere beschermde patrimonium en het globale landschapsbeeld beter tot hun recht. De toegelaten schaal is niet te dominant t.a.v. het beschermd patrimonium, nieuwe bebouwing zal ondergeschikt zijn aan de eigenheid van de beschermde omgeving. Via opmaak van een 3D-model is een toetsing gedaan van het voorgestelde project. Daaruit blijkt ook dat het niet nodig

is om bovenop de doorgevoerde aanpassingen, ook nog eens de densiteit in Z1b en Z1d verder te verlagen”.

Ten slotte wordt, in de mate dat niet wordt ingegaan op bepaalde suggesties van de GECORO, nog het volgende vermeld:

- “- een dakhelling van 45° is niet verplicht, maar wel als maximum helling opgelegd. Bovendien hebben de loodsen een licht hellend dak: een dakhelling op zich is dus niet in tegenspraak met maritiem-industriële verleden van dit gebied.
- het behoud van het beschermde patrimonium volgt automatisch uit hun wettelijk beschermd statuut. Het behoud van de loodsen Voorhavenlaan is niet aangewezen: ze zijn niet beschermd, niet voldoende waardevol en liggen deels op toekomstige wegenis. Gezien de beoogde woontypes is nieuwbouw de beste oplossing.
- het type architectuur is beschreven en is meetbaar (horizontaal, vertikaal, paviljoentype, ...), maar de kwaliteit van architectuur is moeilijk meetbaar en dus niet afdwingbaar in een RUP. Deze beoordeling van de kwaliteit van de architectuur kan gebeuren naar aanleiding van een concrete vergunningsaanvraag.
- duidelijke plannen hoe de gebouwen er gaan uitzien maken geen voorwerp uit van het detailniveau van een RUP, maar van een aanvraag stedenbouwkundige vergunning”.

31. Uit het voorgaande blijkt dat in de verscheidene stukken met betrekking tot het bestreden plan wel degelijk wordt uiteengezet hoe de geplande voorzieningen zich verhouden tot de monumenten en het dorpsgezicht die zich in het plangebied bevinden.

Uit het grafisch plan en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften, die werden aangepast ingevolge het advies van de GECORO, blijkt op het eerste gezicht niet dat rechtstreeks wordt ingegaan tegen de beschermingsbesluiten met betrekking tot het dorpsgezicht en de monumenten. Evenmin lijkt de inrichting van het plangebied onverenigbaar te zijn met deze beschermingsbesluiten. De drie zones voor wonen (Z1b, Z1c en Z1d) die gelegen zijn tussen de Londenstraat en de Voorhavenlaan worden visueel van loods nr. 20 gescheiden, zowel door een zone non aedificandi rondom deze loods, als door de Voorhavenlaan. De dwarsstraten (Chocoladesteeg en Oslostraat) krijgen een breedte van 16 meter. Ook tussen deze drie woonzones en de woningen aan de overkant van de Londenstraat (die buiten het plangebied en buiten het beschermde dorpsgezicht zijn gelegen), wordt voorzien in een breedte van 16 meter voor de Londenstraat. De gereduceerde kroonlijsthoogte van 10 meter en de eveneens gereduceerde bouwhoogte van 13 meter voor deze woonzones zijn vergelijkbaar met die van de bestaande woningen aan de overkant van de Londenstraat en vrijwaren, in combinatie met de aangehaalde breedte van de straten en de oriëntatie van de

woonzones op het eerste gezicht op voldoende wijze het uitzicht op en de eigenheid van het dorpsgezicht en de monumenten in het plangebied, zoals wordt uiteengezet in de toelichtende nota. De niet verder geconcretiseerde kritiek van de verzoekende partijen op de waarachtigheid van het voornemen om hoogwaardig straatmeubilair te gebruiken, lijkt evenmin in aanmerking genomen te kunnen worden. Het inplanten van één van de woonblokken op het tracé van de Voorhavenlaan, op een plaats die buiten de perimeter van het beschermde dorpsgezicht valt, houdt op het eerste gezicht evenmin een miskenning in van het betrokken beschermingsbesluit.

Voor wat betreft de door de verzoekende partijen bekritiseerde “woonblokken”, zal afhangen van de later te verlenen stedenbouwkundige vergunningen of de concrete uitwerking en vormgeving verenigbaar is met de beschermingsbesluiten voor het dorpsgezicht en de monumenten in het plangebied. Binnen het bestek van de vordering tot schorsing, gericht tegen een ruimtelijk uitvoeringsplan, kan op dergelijke toekomstige vergunningen niet vooruitgelopen worden.

Het tweede middel is niet ernstig.

3. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

32. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partijen stellen dat onvoldoende aandacht werd besteed aan de bestaande natuurwaarden in het plangebied, meer bepaald in een zone die in de biologische waarderingskaart wordt aangeduid als een complex van biologisch waardevolle en zeer waardevolle elementen en die wordt omschreven als “struweelopslag van allerlei aard, vaak op gestoorde gronden, bermstruweel, ruigte op voormalig akkerland, opgehoogde of vergraven terreinen”. Van deze waardevolle strook blijft enkel een groenbuffer van 23 meter breed over. In haar advies van 8 april 2008 stelde het departement Leefmilieu, Natuur en Energie dat dit “complex van biologisch waardevolle en zeer waardevolle elementen” in het bestreden plan wordt beperkt tot “een bescheiden drager van groene elementen” om de hinder van de zogenaamde open ruimte (de spoorlijn) te milderen. Met dit advies werd geen rekening gehouden, zonder enige motivering. Het waardevolle groen zal daardoor vervangen worden door een klein buurtparkje met speeltuigen, verhardingen voor

wandel- en fietspaden en een perron voor de trein, hetgeen getuigt van onbehoorlijk bestuur.

Beoordeling

33. De vermelding van het betrokken gebied op de biologische waarderingskaart lijkt als dusdanig geen dwingende gevolgen te hebben voor de plannende overheid. Dit neemt niet weg dat de bestemming van het betrokken gebied en de afbakening van zones voor groen in het bestreden plan moet gebeuren met inachtneming van de door de verzoekende partijen aangehaalde beginselen.

In de toelichtingsnota wordt over het betrokken gebied het volgende gesteld (blz. 5):

“Biologische Waarderingskaart

Het zuidoostelijk deel van het plangebied tussen de spoorlijn en de Voorhavenlaan staat op de biologische waarderingskaart ingekleurd als ‘complex van biologisch waardevolle en zeer waardevolle elementen’. Het betreffen aantrekkelijke bloemrijke ruigtes - onbeheerd en versnipperd - die gelinkt zijn aan de nabijheid van de spoorweg. Deze vegetatie kan verplaatst worden. Om ze te bestendigen, integreren en beheren, is het noodzakelijk dat er naast de spoorweg een voldoende brede en continue groene strook wordt voorzien, ook na inbreng van een fiets- en wandelpad.

Rekening houdend met dit advies, is een woonprogrammatie in het plangebied mogelijk”.

Met betrekking tot de richtlijn van 10m² groen per inwoner, die in het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt gehanteerd, wordt in de toelichtingsnota bovendien het volgende gesteld (blz. 17):

“Het Ruimtelijk Structuurplan Gent formuleert in het informatief gedeelte een programmatische indicatie van 10m² groen per inwoner op buurt- en wijkniveau.

De grootste tekorten aan groen doen zich in Gent voornamelijk voor in een aantal gordelwijken. Wel zijn er grote verschillen. Volgens de gegevens van het Ruimtelijk Structuurplan Gent wordt in Muide-Meulestede in principe voldaan aan de 10m²/inwoner-norm (in 2000 een aanbod van 12 hectare tegenover een behoefte van 6 hectare).

Dit neemt niet weg dat waar mogelijk bijzondere aandacht moet blijven gaan naar het versterken van het groenpotentieel in deze wijk, niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief.

Bij hoogstedelijke ontwikkeling zoals de Voorhaven is het hoe dan ook moeilijker dan in de randstad om nog eens extra 10m² te halen op projectniveau.

In dit gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt langsheen de spoorweg een strook openbaar groen van 23 meter breed voorzien. Niettegenstaande deze groenstrook langs een spoorweg ligt, en het ook fungeert als groene dwarsrelatie op stedelijk niveau (aangevuld met wandel- en fietspad), zal deze circa 3.700m² groene strook - samen met het nieuwe buurtpark ten noorden van

het plangebied - ook gebruikt en beleefd worden door een deel van de verwachte 400-500 nieuwe inwoners”.

Hieruit kan op het eerste gezicht worden opgemaakt dat de beleidskeuze in het bestreden plan met betrekking tot de afbakening van de zone voor openbaar groen en met betrekking tot de bestemming die voor de bestaande zone op de biologische waarderingskaart aanwezig is, niet op een kennelijk onredelijke of onzorgvuldige beoordeling berust en op deugdelijke wijze wordt gemotiveerd. De verzoekende partijen lijken voorts niet aan te tonen hoe een inbreuk op het rechtszekerheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel zou kunnen voorliggen.

Het derde middel is niet ernstig.

34. Hieruit volgt dat niet voldaan is aan één van de bij artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

1. De verzoeken van de b.v.b.a. DE GENTSE VOORHAVEN en de n.v. CANAL PROPERTIES tot tussenkomst in het administratief kort geding worden ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht maart 2010,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens