

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.346 van 14 mei 2012
in de zaak A. 202.939/X-14.973.**

In zake : Stephaan DAEMS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Reiner Tijs
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Frankrijklei 93
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de stad ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Els Empereur
 kantoor houdend te 2600 ANTWERPEN
 Uitbreidingstraat 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 19 december 2011, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van :
 - a. het besluit van 27 juni 2011 van de gemeenteraad van de stad Antwerpen houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Eilandje”, en
 - b. het besluit van 1 september 2011 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende de gedeeltelijke goedkeuring van het GRUP “Eilandje” van de stad Antwerpen, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 oktober 2011.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een nota ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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 30 maart 2012.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Reiner Tijs, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Sam Voet, die loco advocaat Els Empereur verschijnt voor de eerste verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. De verzoeker woont sedert 1991 in het pand aan de Sint-Felix Godefriduskaai 34, waarvan hij eigenaar is. Dit pand wordt door één woning gescheiden van een stapelhuis (hierna: het Sint-Felixpakhuis), dat als monument is beschermd bij ministerieel besluit van 2 februari 1976. Het Sint-Felixpakhuis

maakt tevens deel uit van het stadsgezicht Godefriduskaai-Oudeleeuwenrui, beschermd bij ministerieel besluit van 3 maart 1994.

De Sint-Felix Godefriduskaai is gelegen in het zuidelijke deel van het Eilandje, dit is een oud-havengebied langs de Schelde ten noorden van de Antwerpse binnenstad. Het vormt een overgangsgebied tussen het stadscentrum en de actuele haven van Antwerpen.

Het Sint-Felixpakhuis huisvest op de verdiepingen het stadsarchief. Het gelijkvloers wordt sinds 13 juni 2009 uitgebaat door de bvba Felix, concessiehouder van de stad Antwerpen, als horecazaak. Naast op eigen initiatief georganiseerde evenementen worden de ruimten ook verhuurd als concert-, seminarie- en evenementlocatie.

Een milieuvergunning wordt afgegeven door de stad Antwerpen op 22 januari 2010. Tegen deze milieuvergunning is geen beroep ingesteld.

De stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van de functie van het gelijkvloers van pakhuis naar horeca, wordt achtereenvolgens verleend door de stad Antwerpen bij besluit van 14 januari 2011 en, op beroep van de verzoeker, door de deputatie van de provincieraad van Antwerpen bij besluit van 3 maart 2011. Dit laatste besluit is door de verzoeker aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Tussen de verzoeker en de bvba Felix zijn tal van rechtsgedingen gevoerd of nog hangende.

4. Tot het aannemen van het bestreden GRUP gold voor het zuidelijke deel van het Eilandje het bijzonder plan van aanleg “het Eilandje” (hierna: het BPA), goedgekeurd bij ministerieel besluit van 15 december 2005. Krachtens het BPA is het Sint-Felixpakhuis gelegen in een “zone voor gemeenschapsvoorzieningen” waarin “horeca excl hotels en discotheken” en “woningen” als nevenbestemmingen zijn toegelaten.

5. In 2010 neemt de stad Antwerpen het initiatief om voor het plangebied van het BPA een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Eilandje” (hierna: het GRUP) te maken.

6. Op 12 oktober 2010 dient de stad Antwerpen bij de dienst milieueffectrapportage (hierna: de dienst Mer) een verzoek tot raadpleging (screeningsnota) in voor het laatstgenoemde plan.

7. Op 16 november 2010 beslist de dienst Mer dat de opmaak van een planmilieueffectrapport (hierna: plan-MER) niet nodig is.

8. Op 25 oktober 2010 vindt een plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van het GRUP.

9. De gemeenteraad van Antwerpen stelt op 20 december 2010 het ontwerp van het GRUP voorlopig vast. Het plangebied wordt opgedeeld in drie deelwijken -deelwijken Oude Dokken, Montevideobuurt en Cadixwijk- met daartussen dokken.

10. Een openbaar onderzoek wordt georganiseerd van 17 januari 2011 tot en met 17 maart 2011. De verzoeker dient geen bezwaar in.

11. Op 4 mei 2011 behandelt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) de bezwaarschriften en de adviezen per indiener en brengt ze een principieel advies uit.

12. Bij het eerste bestreden besluit van 27 juni 2011 stelt de gemeenteraad van Antwerpen het GRUP definitief vast.

Volgens de toelichtingsnota bij het GRUP worden erin de inhoudelijke uitgangspunten van het BPA behouden, namelijk ontwikkeling van het Eilandje als stadsinbreidingsgebied voor de kernstad met verweving van diverse stedelijke functies. Als aanleiding voor de opmaak van het GRUP worden geduid: het doorvoeren van technische aanpassingen, aanpassingen om het bestaande historische weefsel beter te kunnen beschermen, aanpassingen om een mix van functies te stimuleren en inpassing van het RUP Cadix, dat is goedgekeurd door de deputatie op 25 februari 2010 en een gedeeltelijke

herziening bevat van de inrichting van het westelijk deel van het deelplan Cadixwijk van het BPA.

Het GRUP neemt het Sint-Felixpakhuis op in “zone voor Wonen - bestaand weefsel” (“Wo1”) (artikel 1) met overdruk “reca en detailhandel” (artikel 8).

Artikel 1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften luidt als volgt:

“Artikel 1: zone voor wonen_bestaand weefsel (Wo1)
(...) ”

1.1. Bestemming

De volgende functies zijn toegelaten:

- Wonen is toegelaten
- Gemeenschapsvoorzieningen zijn toegelaten
- Detailhandel is op het gelijkvloers toegelaten met een maximale netto-handelsoppervlakte van 400 m²
- Kantoren, diensten en ateliers zijn toegelaten met een maximale brutovloeroppervlakte van 1500 m²
- Vrijtijdsvoorzieningen zijn toegelaten op het gelijkvloers
- Cafés en restaurants zijn toegelaten op het gelijkvloers; voor cafés en mengvormen tussen cafés en restaurants geldt een maximum nettohandelsoffervlakte van 240 m²
- Hotels zijn toegelaten, mits volgende beperking: Bij nieuwbouw en verbouwing met volume-uitbreiding geldt de harmonieregel voor de bepaling van de gevelbreedte en dus voor de grootte van het hotel en het aantal kamers. Bij verbouwing zonder volumewijziging is het de schaal van het bestaande gebouw dat de grootte van het hotel en het aantal kamers bepaalt. De grootte van het hotel en het aantal kamers kan echter enkel worden toegestaan voor zover ze verenigbaar is met de omgeving zoals beschreven in punt 0.5.
- Groothandel en industrie en logistiek zijn niet toegelaten”.

Artikel 0.5 van die voorschriften bepaalt:

“0.5 Draagkracht

De aard en grootte van de functie, de typologie en schaal van een project worden afgetoetst aan de draagkracht van de omgeving. De functie kan overlast genereren door middel van onder andere geluidsproductie, parkeerdruk, mobiliteitsgeneratie, laden en lossen, dag- en nachtactiviteiten. Indien de te verwachten overlast te groot is tegenover de draagkracht van de omgeving, kan een vermindering van het programma, een vermenging van functies of andere bijkomende maatregelen opgelegd worden.

Bedrijven die hinderlijk zijn voor een woonomgeving zoals handelszaken in brandbare, giftige of explosieve stoffen of bedrijven die

lawaaï-, stof- of geurhinder ontwikkelen zijn over het hele plangebied niet toegelaten”.

Artikel 8 luidt als volgt :

“Artikel 8: overdruk reca en detailhandel

Op de op het grafisch plan met blauwe lijn overdrukte percelen mogen reca en handel op het gelijkvloers en de eerste verdieping worden ingericht. De bepalingen inzake netto-handelsoppervlakte zijn in de bijzondere voorschriften per artikel weergegeven”.

Op bladzijde 28 van de voorschriften onder “2 TERMINOLOGIE” wordt het begrip “café” gedefinieerd als “(h)andelszaak waar hoofdzakelijk drank wordt verkocht om ter plaatse te worden genuttigd zoals praatcafés, bars, dansgelegenheden...”.

13. Bij het tweede bestreden besluit van 1 september 2011 keurt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het GRUP “Eilandje” goed, met uitzondering van:

- “- de woorden ‘oude dokken B2’ in de titel ‘Cadix A1, A2, A3, A4, A5, B6’ en oude dokken B2 in artikel 2.2.1;
- de zin ‘Het advies van de beheerder is bindend.’ in artikel 6.2;
- de zin ‘Het Masterplan Eilandje, het Beeldkwaliteitsplan Buitenruimte Eilandje, het Waterplan, het Groenplan en het Beeldkwaliteitplan Architectuur Eilandje vormen het afwegingskader voor het beoordelen van deze ruimtelijke kwaliteit en de goede ruimtelijke ordening.’ in artikel 0.2;
- de zin ‘De inrichting dient in overeenstemming te zijn met de beoogde kwaliteit zoals beschreven in het Beeldkwaliteitplan Buitenruimte en Groenplan Eilandje’ in artikel 7.2”.

Dat besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 oktober 2011.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

14. De verwerende partijen betwisten de ontvankelijkheid van de vordering. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over de opgeworpen excepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties dringt zich immers slechts op als zou blijken dat de grondvoorwaarden

voor schorsing vervuld zijn, hetgeen te dezen, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. 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 het enig middel

Standpunt van de partijen

16.1. De verzoeker voert in zijn enig middel aan, enerzijds, de schending van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het continuïteitsbeginsel, “het stand-still beginsel (art. 23 G.W.)” en het redelijkheidsbeginsel, en anderzijds, machtsafwending.

16.2. Vooraf stelt de verzoeker dat het BPA Eilandje op de locatie van het Sint-Felixpakhuis voorzag in de hoofdbestemming “bovenlokale gemeenschapsvoorzieningen”. De nevenbestemming “horeca excl hotels en discotheken” was er toegelaten, maar dus de nevenbestemming “discotheken” niet. Aangezien een discotheek in artikel 0.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA werd omschreven als “(e)en horecabedrijf dat permanent is ingericht op de verkoop van vermaak ondermeer bestaande uit het ten gehore brengen van voornamelijk mechanische en eventueel live muziek, in combinatie met lichteffecten en het gelegenheid geven tot dansen”, was dansgelegenheid volgens de verzoeker niet toegestaan. Evenementen zoals trouwfeesten, dansavonden, optredens en fuiven mochten dus, gelet op het BPA,

niet plaatsvinden in het Sint-Felixpakhuis. Het bestreden GRUP heeft echter het Sint-Felixpakhuis opgenomen in een “zone voor wonen – bestaand weefsel” waar nu, gelet op de definitie van “café” in artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften (zie randnummer 12), wel dansgelegenheden zijn toegelaten. Hierbij wijst de verzoeker erop dat in de toelichtingsnota bij het BPA de aandacht was gevestigd op de “overlast” van dancings:

“Vanwege de mate van overlast kan er een onderscheid gemaakt worden tussen dancings en horeca en worden in de voorschriften bepalingen opgenomen dat deze activiteiten in bepaalde zones niet kunnen. Het principe van horeca op de gelijkvloerse verdieping kan ook ingeschreven worden in voorschriften alsook kunnen bepalingen inzake de maximale vloeroppervlakte worden opgenomen (vb. 200m² netto en max. 300m² bruto cfr. BPA Binnenstad⁴¹). Het verdient aanbeveling in te schrijven waar clubs en dancings kunnen.

Bovendien is het te overwegen volgende differentiatie te gebruiken bij de verdere visieontwikkeling inzake horeca:

- café met hoofdzakelijk dag en hoofdfunctie, bv. buurtcafé;
- café met hoofdzakelijk avond- en nachtfunctie, bv. danscafé;
- dancing/ discotheek;
- restaurant;
- snackbars;
- hotel;
- ...”.

16.3. Er is volgens de verzoeker sprake van een schending van artikel 1.1.4 VCRO aangezien het bestreden GRUP niet is gebaseerd op een zorgvuldige afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten. Uit het feit dat men het in 2005 bij de opmaak van het BPA nog noodzakelijk vond om vanwege de mate van overlast dancings (dansgelegenheden) op de betrokken locatie uit te sluiten en dat dit in het GRUP nu zonder meer wordt toegelaten, kan naar de mening van de verzoeker duidelijk worden afgeleid dat deze bestemmingswijziging is ingegeven vanuit de bedoeling om gerechtelijke procedures te doorkruisen. De betrokken concessiehouder van de stad Antwerpen wordt, aldus de verzoeker, op eerste verzoek bediend met een aanpassing van het slechts enkele jaren geleden opgemaakte BPA - de stad verleende overigens met kennis van zaken haar medewerking aan deze concessie en later aan het uitreiken van onwettige vergunningen voor de omvorming tot dansgelegenheid.

De verzoeker betoogt dat de garanties die het BPA bood tegen overlast nu zonder enige redelijke of afdoende motivering en zonder afweging van belangen volledig wegvallen, waarmee afbreuk wordt gedaan aan het beschermingsniveau dat aan zijn woonkwaliteit werd geboden door het BPA.

In het in het eerste bestreden besluit geciteerde advies van de Gecoro is aangegeven dat “fuij-, concert-, feestgelegenheden en discotheken vallen onder de noemer ‘dansgelegenheden’ in de definitie van café”. Dat die gelegenheden nu in de volledige woonzone mogelijk zijn, is, aldus de verzoeker, kennelijk onredelijk en bovendien is elke continuïteit in het beleid daarmee ver zoek.

Uit het bestreden plan blijkt volgens de verzoeker op geen enkele manier dat rekening is gehouden met de overlast die reeds jaren is gesignaleerd in diverse (hangende) procedures met betrekking tot de onwettige exploitatie. In het plan zelf wordt geen enkele maatregel opgenomen om deze bekende hinder ook maar enigszins in te perken, wat getuigt van onzorgvuldig bestuur. Nochtans wenste men de visie die aan de basis lag van het BPA integraal over te nemen alsook zoveel mogelijk de inhoud van de bestaande voorschriften, maar van heel deze onderliggende motivering blijft niets overeenind zodat de motieven de beslissing op geen enkele wijze dragen. Ook van het uitgangspunt van het plan, namelijk het begrip “discotheek” duidelijker formuleren, is niets meer terug te vinden in het nu bestreden plan, terwijl overigens, aldus nog steeds de verzoeker, de definitie van het nu gehanteerde begrip café qua consistentie en leesbaarheid en dus rechtszekerheid veel meer te wensen overlaat.

De verzoeker meent dat hij niet moet opdraaien voor de situatie die men door voldongen feiten en in strijd met de bestemmingsvoorschriften heeft gecreëerd. Een plan daarvoor inzetten, houdt op geen enkele manier nog verband met goede ruimtelijke ordening, maar is louter ingegeven met het doel zijn rechten “te frustreren”.

17. In haar nota stelt de eerste verwerende partij dat de aantijgingen van de verzoeker bijzonder zwaarwichtig zijn, maar dat hij er niet in slaagt om deze aantijgingen hard te maken.

Volgens de eerste verwerende partij is vooreerst het middel naast de kwestie omdat geprobeerd wordt om het debat over de verleende vergunningen, en de al dan niet correcte uitvoering ervan (hetgeen een aspect van handhaving betreft), te voeren voor de Raad van State, wat niet het juiste forum hiervoor is.

De ruimtelijke keuzes in het GRUP zijn, aldus de eerste verwerende partij, wel degelijk gegrond op ruimtelijke motieven die niet eens worden betwist, de verzoeker geeft niet aan waarom de gebruikte terminologie van “cafés” onwettig of kennelijk onredelijk zou zijn, en hij stelt ten onrechte dat er geen milderende maatregelen zouden worden voorzien.

De eerste verwerende partij betoogt dat uit artikel 1.1.4 VCRO volgt dat een “duurzame ruimtelijke ontwikkeling” moet worden nagestreefd door een afweging van diverse ruimtelijke behoeften. Zij stelt dat uit de vaste rechtspraak van de Raad van State blijkt dat er voor de plannende overheid een ruime discretionaire beoordelingsmarge geldt, wat impliceert dat zij bij het maken van afwegingen van de voormelde “duurzame ruimtelijke ontwikkeling” een grote beleidsvrijheid heeft die enkel kan worden gesanctioneerd door de Raad van State als deze “manifest” of “kennelijk” onredelijk is. Hierbij onderstreept ze dat het vereiste van artikel 1.1.4 VCRO om de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar af te wegen niet impliceert dat deze diverse facetten daarom ook per se gelijkwaardig aan bod moeten komen in een ruimtelijk uitvoeringsplan, dat uit de afweging kan blijken dat één of meerdere van deze behoeften zwaarder doorwegen dan andere wat dan ook tot uiting kan komen in de in het plan vast te leggen bestemmingen en maatregelen, en dat de belangenafweging moet gebeuren bij het opmaken van het plan in zijn geheel. Voorts stelt de eerste verwerende partij dat het volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State volstaat dat de overheid op een zorgvuldige wijze haar besluiten voorbereidt door de relevante belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van de beslissing, en dat geen enkel beletsel bestaat tegen het hanteren van een flexibel terminologisch begrippenkader zolang de gebruikte definitie maar de vereiste duidelijkheid biedt. De bestreden besluiten werden

volgens haar genomen in overeenstemming met de rechtspraak van de Raad van State.

In de toelichtende nota bij het GRUP blijkt volgens de eerste verwerende partij duidelijk wat de beleidsopties en redenen zijn voor de opmaak van het GRUP. Deze zijn er geenszins in gelegen om de b.v.b.a. Felix te bevoordelen of een impact te hebben op de hangende procedures voor de burgerlijke rechter en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Ze wijst hiertoe op hetgeen in de toelichtingsnota bij het GRUP bij “1 INLEIDING” onder de hoofding “1.1 Aanleiding voor de opmaak van het RUP” is vermeld, waarna ze aanvoert dat een van de redenen voor de opmaak van het GRUP aldus het komen tot een meer hanteerbaar begrippenkader was en een verbetering van een mix van functies.

De eerste verwerende partij betoogt dat in het advies van de Gecoro van 4 mei 2011 de ruime definiëring van het begrip “café” wordt onderbouwd en dat inderdaad wordt gesteld dat ook fuif-, feest- en dansgelegenheden niet als zodanig moeten worden gebannen van het Eilandje. Dit is naar haar mening geenszins choquerend aangezien dit ook niet het geval is in de gewone woongebieden volgens het gewestplan, waarin ook steeds nog aanvullend de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening moet worden bekeken. De Gecoro verdedigt dat voor dynamische activiteiten zoals cafés en mengvormen van cafés en restaurants een koppeling aan de netto-handelsoppervlakte als ruimtelijke beperking aangewezen is, wat ook in de bestreden besluiten werd geïmplementeerd. Dit is, aldus de eerste verwerende partij, een afdoende en redelijke ruimtelijke afweging.

Daarenboven geeft de eerste verwerende partij aan dat er in het GRUP wel degelijk milderende maatregelen worden voorzien. Ze voert aan dat er in het GRUP bewust werd gekozen voor een “zone voor wonen_ bestaand weefsel” in plaats van een “zone voor openbaar nut”, om nog meer de nadruk te leggen op een duurzame functionele verweving van activiteiten in een bestaande stedelijke context, waar er wordt gewoond. De ruimtelijke samenhang en de vrijwaring van de woonkwaliteit van de inwoners is dus wel degelijk een belangrijk aandachtspunt, en wordt ingebed in een noodzaak om in de belangrijke culturele as tussen het MAS, het Sint-Felixpakhuis en de kaaien een optimale

stedelijke mix te creëren in de deelzone “Oude Dokken” waarin het Sint-Felixpakhuis is gelegen. Dit blijkt ook uit de toelichtende nota bij het GRUP, waarin het MAS en het Sint-Felixpakhuis als “bakens” worden vermeld in een dynamische wijk met stedelijke allure. In de toelichtingsnota bij het GRUP wordt melding gemaakt van het feit dat het MAS en het Sint-Felixpakhuis als “stapstenen” deel uitmaken van een culturele as, die kenmerkend is voor de dynamiek die men wil creëren op de verbindingssas tussen het Eilandje en het stadscentrum. In die nota wordt verduidelijkt dat deze functies optimaal moeten worden verweven, onder meer met een woonfunctie. Het is, aldus de eerste verwerende partij, dan ook duidelijk dat het GRUP een gedegen afweging heeft gemaakt van de aanwezige functies en de vrijwaring van de woonkwaliteit als een belangrijk aandachtspunt heeft beschouwd. Deze woonfuncties maken deel uit van een dynamische stedelijke wijk en deze afweging is aanvaardbaar.

Voorts vestigt de eerste verwerende partij er de aandacht op dat, naast de oppervlaktebeperking en de zonering, het GRUP in de stedenbouwkundige voorschriften nog voldoende garanties voorziet dat de verenigbaarheid van cafés met de onmiddellijke omgeving terdege moet worden onderzocht en dat de draagkracht van de omgeving een belangrijke rol moet spelen in het beoordelingsproces. Dit is geenszins kennelijk onredelijk.

Tot slot ligt er, aldus de eerste verwerende partij, ook geen schending voor van het milieurechtelijke standstillbeginsel (artikel 23 G.W.). De verzoeker toont immers volgens haar niet aan waarom het GRUP zou bijdragen tot een achteruitgang van de woonkwaliteit van de omgeving, wat nochtans wel noodzakelijk is volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State. Daarenboven is er geen sprake van een overschrijding van de discretionaire beoordelingsmarge, die de plannende overheid ook heeft, bij de afweging van ruimtelijke beleidsopties in het kader van het “standstillbeginsel”.

18. De tweede verwerende partij wijst in haar nota vooreerst -net zoals de eerste verwerende partij- op de ruime appreciatiebevoegdheid die artikel 1.1.4 VCRO aan de plannende overheid laat.

Ze vestigt er voorts de aandacht op dat een RUP toekomstgericht is en een toekomstgerichte planologische wijziging ten opzichte

van de bestaande toestand kan bepalen. De overheid is dus geenszins verplicht om bij het vaststellen van bestemmingen in plannen van aanleg de op dat ogenblik bestaande toestand te bevestigen en te bekrachtigen in het definitieve plan.

De kritiek van de verzoeker behelst, aldus de tweede verwerende partij, het gevoerde beleid maar niet de wettigheid. De Raad van State is niet bevoegd om bij het uitoefenen van een wettigheidstoetsing in te gaan op opportunitetsargumenten. Een middel waarin verzaakt wordt het noodzakelijke onderscheid te maken tussen wettigheid en opportuniteit, kan niet worden ontmoet.

De tweede verwerende partij betoogt dat, in tegenstelling tot wat de verzoeker voorhoudt, een beleidskeuze wel degelijk een bestemmingskeuze kan verantwoorden. Voor de verwoording van de beleidskeuze voor een functiemix met accent op lofts, horeca en kantoren, verwijst ze naar hetgeen in de toelichtingsnota bij het GRUP is vermeld, onder meer onder de hoofdingen “1.1.3 Aanpassingen om een mix van functies te stimuleren” en “3.1 Globale visie op het Eilandje”.

Betreffende de door de verzoeker aangevoerde schending van het rechtszekerheidsbeginsel stelt de tweede verwerende partij dat dit beginsel geen aanspraak verleent op ongewijzigde planbestemmingen en bestemmingsvoorschriften, en dat, als de overheid bij haar planologisch beleid geen wijzigingen zou mogen aanbrengen in de bestemmingen van particuliere eigendommen om de definitief gevestigde individuele rechtssituaties en rechtsverhoudingen volledig te vrijwaren, het haar onmogelijk zou zijn om enig beleid ter zake te voeren.

Voor zover de verzoeker meent dat er geen rekening is gehouden met de overlast, betoogt de tweede verwerende partij dat er in de voorschriften een oppervlaktebeperking wordt opgelegd voor de meest dynamische activiteiten, in het bijzonder cafés en mengvormen van cafés en restaurants. Het betrokken stedenbouwkundig voorschrift stelt dat “(c)afés en restaurants (...) toegelaten (zijn) op het gelijkvloers” en dat “voor cafés en mengvormen tussen cafés en restaurants (...) een maximum netto-handelsoppervlakte van 240m² (geldt)”. De tweede verwerende partij wijst

daarenboven op hetgeen in artikel “0.5 Draagkracht” wordt bepaald. Zij meent dan ook dat er voldoende waarborgen worden voorzien in het GRUP.

De term “discotheek” komt, aldus de tweede verwerende partij wel degelijk voor in het GRUP, namelijk onder de hoofding “4.1.3 Terminologie” van de toelichtingsnota.

Voorts wijst zij erop dat de dienst Mer op 16 november 2010 heeft geoordeeld dat het plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

Besluitend stelt de tweede verwerende partij dat het enig middel van de verzoeker bestaat uit opportuiniteitskritiek in plaats van wettigheidskritiek. De verzoeker probeert volgens haar om deze opportuiniteitskritiek in te kleden door een motiveringsgebrek voor te houden. Het niet gelijklopen van de motivering met de wens van de verzoeker betekent niet dat de motivering daarom niet afdoende zou zijn of dat de overheid onzorgvuldig heeft gehandeld. Uit het administratief dossier blijkt duidelijk en afdoende waarom het GRUP werd opgemaakt. Dit gebeurde tevens op zorgvuldige wijze. Het bestuur heeft haar beoordelingsvrijheid niet misbruikt of arbitrair aangewend. Het bestreden uitvoeringsplan werd zorgvuldig, weloverwogen en beargumenteerd vastgesteld. Ook al is het bestreden plan mogelijks niet gelijklopend met de private belangen van de verzoeker, het is alleszins in overeenstemming met het algemeen belang dat gebaat is met een functiemix met accent op lofts, horeca en kantoren.

Beoordeling

19. Er moet worden vastgesteld dat in zoverre de aangevoerde schending van “het stand-still beginsel (art. 23 G.W.)” niet samenvalt met de andere aangevoerde schendingen, het middel niet wordt toegelicht. In zoverre is het middel niet ontvankelijk, aangezien een middel om ontvankelijk te zijn een voldoende en duidelijke omschrijving dient te omvatten van de wijze waarop de geschonden geachte rechtsregel door het bestreden besluit wordt geschonden.

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

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze bepaling het doel van het ruimtelijk ordeningsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat (Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 10).

De vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen benadrukt het facetmatig karakter van de ruimtelijke ordening.

Voorts blijkt uit de wetsgeschiedenis dat bij de gelijktijdige onderlinge afweging van deze verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie (Parl. St. VI. Parl. 1995-1996, nr. 360/3, 18).

Een bepaalde ruimtelijke behoefte kan derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk gelijkwaardig zijn aan een andere ruimtelijke behoefte.

De genoemde decreetsbepaling vermeldt naast de gevolgen voor het leefmilieu, onder meer de “culturele” en “sociale” gevolgen als criteria waarmee rekening wordt gehouden bij het invullen van de ruimtelijke ordening. Tevens dient bij de afweging van de ruimtelijke behoeften rekening te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving.

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

De voornoemde principes vereisen derhalve dat de diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte, evenwichtig tegen mekaar worden afgewogen en dat bij deze afweging rekening wordt gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de

omgeving. De Raad van State oefent hierop enkel de redelijkheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt de verzoeker, die de genoemde bepaling geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze manifest onredelijk is.

Volgens de toelichtingsnota bij het GRUP worden de inhoudelijke uitgangspunten van het BPA, namelijk de ontwikkeling van het Eilandje als stadsinbreidingsgebied voor de kernstad met verweving van diverse stedelijke functies, behouden in het GRUP. Als aanleiding voor de opmaak van het GRUP worden, benevens het doorvoeren van technische aanpassingen, onder meer aanpassingen om een mix van functies te stimuleren, genoemd.

De invulling met andere functies moet uiteraard gebeuren met respect voor de draagkracht van het gebied, wat blijkt uit het algemeen stedenbouwkundig voorschrift artikel “0.5 Draagkracht” van het GRUP. Om diezelfde reden gelden voor de meest dynamische activiteiten beperkingen. Voor cafés en mengvormen van cafés en restaurants worden die beperkingen uitgedrukt in termen van maximale nettohandelsoppervlakte. De Gecoro verklaart die beperking vanuit het mobiliteitsprofiel van de inrichting en de verweving met andere activiteiten in de buurt. Anders dan de verzoeker voorhoudt, heeft de ligging in een woonzone de plannende overheid er dus wel degelijk toe aangezet restricties op te leggen om de mate van overlast op die locatie in te passen in de draagkracht van het gebied.

Gelet op hetgeen voorafgaat, kan de verzoeker op het eerste gezicht niet worden gevolgd waar hij stelt dat het plan niet wordt gedragen door motieven. Immers, onder meer een stimulans van een mix van functies met respect voor de draagkracht van het gebied wordt in de toelichtingsnota geduid als aanleiding voor de opmaak van het GRUP en wordt genoemd als voortzetting van de inhoudelijke uitgangspunten van het vervangen BPA. De materiële motiveringsplicht lijkt niet zover te reiken dat locatiegewijs zou moeten worden verantwoord welke voorschriften uit het verleden desgevallend worden verlaten en waarom.

De verzoeker maakt in de gegeven omstandigheden op het eerste gezicht niet aannemelijk, dat de plannende overheid op kennelijk

onzorgvuldige wijze de diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften tegen elkaar heeft afgewogen.

21. De verzoeker kan zich op het eerste gezicht niet dienstig beroepen op het continuïteits- of het rechtszekerheidsbeginsel om het behoud van de bestaande toestand te claimen, aangezien ruimtelijke uitvoeringsplannen in essentie toekomstgericht zijn en bovendien blijkt dat de nieuwe planning -hetgeen de verzoeker niet lijkt te betwisten- inpassing vindt in de structuurplannen en -zoals hiervoor gebleken is- wordt gedragen door motieven.

22. In beginsel is er slechts sprake van machtsafwendingswettigheid wanneer een overheid de haar door de wet met het oog op het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang gegeven bevoegdheid gebruikt om een ander doel na te streven en wanneer dat ander oogmerk het enige doel van de betrokken bestuurshandeling is. Uit de argumenten van de verzoeker blijkt op het eerste gezicht niet dat aan die voorwaarden is voldaan.

23. Het enig middel is niet ernstig.

24. 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 beslissingen te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

De Raad van State verwierpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien mei 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens