

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.314 van 8 november 2012
in de zaak A. 201.776/X-14.807.**

In zake : de n.v. STS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Igor Rogiers
 kantoor houdend te 9270 KALKEN
 Kalkendorp 17a
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de stad GENT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sylvie Kempinaire
 kantoor houdend te 9051 GENT
 Putkapelstraat 105
2. de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 september 2011, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van 23 juni 2011 van de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 135 ‘Oude Dokken’ van de stad Gent, definitief vastgesteld bij besluit van 21 februari 2011 van de stad Gent, ten minste wat het artikel Z1n van de stedenbouwkundige voorschriften betreft”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 september 2012.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Igor Rogiers, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Anniek Raman, die loco advocaat Sylvie Kempinaire verschijnt voor de eerste verwerende partij, en juriste Kaat Van Keymeulen, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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. Op 22 maart 2010 stelt de gemeenteraad van de stad Gent het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 135 “Oude Dokken” (hierna: GRUP) voorlopig vast.

Het GRUP beoogt de site van de Oude Dokken, waarvan de huidige bestemming als industriegebied of als gebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO's gedeeltelijk is achterhaald te ontwikkelen als een stedelijk woongebied.

De verzoekende partij is eigenaar van percelen binnen de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” van het GRUP.

4. In zake het “Te ontwikkelen programma” wordt, in de bij het ontwerp van het GRUP horende toelichtingsnota het volgende gesteld:

“Dit gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan werd afgeleid uit een stadsontwerp dat vrij nauwkeurig de positie, footprint, hoogte en realiseerbare bruto vloeroppervlakte (bvo) aangeeft voor de verschillende bouwzones. Dit is mogelijk omdat het stadsontwerp uitgewerkt werd tot op het niveau van de gebouwen of bouwblokken als ontwikkelingsvelden.

In het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt dit detailniveau verlaten, worden de ontwikkelingsvelden samengevoegd tot ruimtelijk samenhangende entiteiten (meestal vormen de publieke groenzones de grens) en worden de maatgevende cijfers van footprint, hoogte en realiseerbare bvo geglobaliseerd per ruimtelijke entiteit.

De combinatie van de oppervlakte van de zone (= footprint), de toegelaten bouwhoogte en de gewenste bouwdichtheid leiden voor elke zone tot een specifiek programma in m² (bvo).

De keuze om voor de zones met een programma in m² te werken in plaats van met V/T (vloer-terreinindex) heeft verschillende voordelen:

- programma's uitgedrukt in m² maken per zone onmiddellijk duidelijk wat er kan gerealiseerd worden zonder omrekening.
- mobiliteit of planeconomie gaan uit van programma's uitgedrukt in m² : hieruit kunnen rechtstreeks tewerkstelling, aantal bewoners en dus mobiliteit of opbrengsten en kosten in geval van planeconomie afgeleid worden. De doorrekeningen zijn daardoor éénvoudig en transparant.
- het gebruik van het begrip V/T zou in dit geval ook verschillende cijfers geven voor de verschillende zones, die zonder kennis van de juiste terreinoppervlakte (=T) geen zicht geven op het effectief realiseerbaar programma.
- door de duidelijkheid over wat er in elke zone kan gerealiseerd worden, is elke zone ook onmiddellijk een ‘ontwikkelingsveld’ dat zonder meer kan aangeboden worden voor ontwikkeling.

Het programma, de beoogde functies en de gewenste/toegelaten bouwhoogten zijn gebaseerd op ontwerpend onderzoek waarbij de reële mogelijkheden per zone werden onderzocht. Volgende tabel geeft deze mogelijkheden per zone weer.

In de zones waar niet expliciet ‘andere functies’ vermeld worden, zijn evenwel toch in beperkte mate kleinschalige voorzieningen op buurtniveau die tot de normale uitrusting van een woongebied behoren toegelaten als nevenbestemmingen (kleinhandel, kantoren, diensten, gemeenschapsvoorzieningen, ...)

(...)

Deelzone	Max. bvo	Max. % bvo andere functies	Max. bouwhoogte sokkel in meter	Max. bouwhoogte hoogteaccent in m
(...)				
Z1n	20.000 m ² (bestaand gebouw)	behoud bestaande functies of wonen is toegelaten	18	—
(...)				

”.

5. In zake de “Bestemming” bepalen de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het ontwerpplan dat de “Zone voor stedelijk wonen Z1n”, “wonen als hoofdbestemming (heeft), tenzij uitdrukkelijk anders vermeld bij de specifieke voorschriften per deelzone” en dat “per deelzone (...) een maximum programma (wordt) voorzien uitgedrukt in m² bvo”.

In zake de “Inrichting” bepaalt het ontwerpplan voor de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” het volgende:

“Per zone wordt aangegeven welk woningtype er is toegelaten en hoeveel het minimaal percentage is aan grondgebonden woningen in geval een woningmenging verplicht wordt:

-in de zones z1i, j, k, l en u en de zones z1n, n*, o, o* en p worden enkel appartementen toegelaten

-in de zones z1b en c zijn minstens 10% van het aantal woningen van het grondgebonden type en in de zones z1f, g en h minstens 5%.

-in de zones z1a, d en e zijn grondgebonden woningen toegelaten.

(...)”.

6. Het ontwerpplan bepaalt in zake de “Bestemming” van de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” het volgende:

“De hoofdbestemming van deze zone is wonen.

De bestaande functies kunnen gehandhaafd blijven en verbouwing binnen de bestaande volumes zijn toegelaten. Bij herbouw of bij nieuwbouw wordt de woonfunctie verplicht.

Het toegelaten bouwprogramma voor deze zone bedraagt maximum 20.000 m² bvo”.

7. Van 10 mei tot 8 juli 2010 wordt over het ontwerp-GRUP een openbaar onderzoek gehouden.

Er wordt een bezwaarschrift ingediend (hierna: bezwaar nr. 6) waarin het volgende wordt gesteld:

“In het plan worden enkel meergezinswoningen gepland, er is geen enkele verplichting om eengezinswoningen te realiseren (er is weliswaar de verplichting om in bepaalde zones een aantal ‘grondgebonden’ woningen te realiseren, maar deze vallen niet onder de noemer ‘eengezinswoning’, zie ook hoe deze woningen worden gedefinieerd). Nochtans is er in Gent nu net vooral nood aan eengezinswoningen. Ook in het GRS wordt die nood erken(d), niet voor niets stelt de woonprogrammatie dat minstens 1/3 van de bijkomende woningen in Gent eengezinswoningen moeten zijn. Als je rondkijkt in Gent dan zie je dat de privésector zelf wel voldoende initiatieven neemt om meergezinswoningen te realiseren. Het lijkt me dan logisch dat op een gebied dat de stad quasi zelf kan ontwikkelen (want het terrein is in handen van het AGSOB) er alleen eengezinswoningen worden gerealiseerd. Bovendien past dit perfect in het project stedelijke woonkavels van het AGSOB en de stad. Hiervoor zijn er telkens heel wat geïnteresseerde gezinnen. Nu worden slechts 10 tot 12 kavels per jaar voorzien. Dit is ‘dweilen met de kraan open’. Indien aan de Oude Dokken gekozen wordt voor eengezinswoningen dan kan eindelijk eens een echt aanbodbeleid gevoerd worden. En kan men de gezinnen -die nu in arbeiderswoningen zijn blijven plakken na hun studententijd, en zodra ze kinderen krijgen de stad uitvluchten omdat ze geen betaalbare woningen of voldoende grote woningen vinden in de stad- in de stad houden. Zoals hierboven gesteld past een dergelijk beleid perfect binnen het GRS. Het is mij dan ook totaal onduidelijk waarom gekozen wordt voor meergezinswoningen.

Ik zou zelfs durven stellen dat het kiezen voor meergezinswoningen strijdig is met het GRS. Het gebied ligt vlak naast de wijk Ham, waarvan het GRS erkent dat er een enorme dichtheid is. Het maakt deel uit van de 19e eeuwse gordel die in het GRS moet worden ‘ontdicht’ en ‘verlucht’. In de strikte zin is een ruimte waar nu nog geen bebouwing aanwezig is in de 19e eeuwse gordel, gaan volbouwen strijdig met het GRS. Maar ook in ruime zin is het strijdig. Het was geenszins de bedoeling van het GRS om nog dergelijke dichtbevolkte wijken bij te creëren (zoals het RUP nu voorstelt), en om aansluitend aan een dichtbevolkte wijk nog dergelijke dichtheden bij te realiseren. In de nota stelt de stad dat deze dichtheid volgt uit het GRS (want het gebied ligt aan de Dampoort en daar mag dichter gebouwd worden) maar de stad realiseert met dit plan wijken die veel dichter bebouwd zijn dan 30-35 woongelegenheden/ha. De stad staat nog verschillende bijkomende functies toe, die ook allemaal binnen deze bebouwbare zones een plaats moeten vinden. Als je het uitrekent dan zou je, indien alle bvo's worden gerealiseerd, de woongelegenheden aan 100 woningen/ha moeten plannen. Dergelijke dichtheden realiseren, ook al zijn ze dan berekend op enge zones, aansluitende aan een dichtbevolkte wijk als de Ham is strijdig met het GRS en overschrijdt de ruimtelijke draagkracht van die wijk.

(...)”.

8. Op 5 oktober 2010 geeft de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) advies over het ontwerpplan. In dit advies wordt onder meer het volgende gesteld:

“3. Wonen

3.1. Conform RSG - RSV? (Advies Deputatie, 7)

3.1.a. Woningprogrammatie conform RSG? (Advies Deputatie, 12)

3.1.b. Aandacht voor omliggende wijken in 19de eeuwse gordel (ontdichten - verlichten - parkeerdruk, enz.) (Advies Deputatie, 5, 6)

3.1.c. Taakstelling wonen niet in Oude Dokken realiseren omwille van veelvuldig schrappen in gewestplanwijzigingen (7, 8)

De stad Gent heeft binnen de 19de eeuwse gordel een aantal aandachtsgebieden afgebakend waar zij expliciet aan stadsvernieuwing wil doen (Brugsepoort, Rabot, ...) en waar er vaak ingrijpende herstructureringen nodig zijn. De vermelde bouwblokken behoren niet tot deze aandachtsgebieden.

De deputatie vraagt om de bijzondere aandacht voor de realisatie van meer eengezinswoningen duidelijker te vertalen in dit RUP. De GECORO merkt op dat het begrip ‘eengezinswoning’ niet gedefinieerd is in het RUP Oude Dokken en dat er enkel gesproken wordt over grondgebonden woningen vs. appartementen. De GECORO stelt in deze discussie het begrip ‘eengezinswoning’ gelijk met het begrip ‘grondgebonden woning’. Hiervan uitgaand, adviseert de GECORO dat er meer grondgebonden woningen moeten worden geprogrammeerd.

In het advies van de deputatie wordt gewezen op het specifiek beleid van verluchting van het RSG en meer specifiek wordt er verwezen naar de wijk Ham. De voorschriften van de zone Z1M verplichten het behoud van het beluik binnen dit bouwblok. De GECORO begrijpt niet waarom dit beluik moet behouden blijven en adviseert om, indien een initiatief genomen wordt om in dit binnenblok een park gerealiseerd wordt, dit voorschrift te schrappen.

3.2. Verhouding ééngezinswoning / appartement conform RSG ? (Advies Deputatie, 3, 5)

3.2.a. Bijzondere aandacht voor realisatie eengezinswoningen (Advies Deputatie, 6, 14)

3.2.b. Grondgebonden woningen is niet hetzelfde als eengezinswoningen (Advies Deputatie)

3.3. Onvoldoende garanties op aantal eengezinswoningen (Advies Deputatie, 5, 12, 14, 17)

De GECORO herhaalt in eerste instantie wat gesteld werd in het advies over het voorontwerp:

‘De stedenbouwkundige voorschriften laten te weinig toe om meerdere schakeringen van woontypologieën en een divers woonweefsel te verwezenlijken. Het is niet duidelijk welke woondichtheid gerealiseerd kan worden en of deze woondichtheid strookt met de woonprogrammatie van het RSG.’

Binnen de huidige visie wordt de voorgestelde woonprogrammatie en typologie gemotiveerd aan de hand van volgende argumenten:

- de Oude Dokken is een interessante woonomgeving gelegen binnen de stedelijke context en in de nabijheid van een stationsomgeving.
- de woonprogrammatie en typologie zijn afgestemd op de omgeving waarin ze worden gebouwd, m.n. een ruime omgeving met veel open ruimte, vooral door de aanwezigheid van het wateroppervlak.
- woningen voor gezinnen komt niet automatisch overeen dat dit grondgebonden woningen zijn. Er worden diverse types woningen voor gezinnen voorgesteld

De GECORO is in eerste instantie van mening dat nooit een concreet antwoord werd geformuleerd op de gestelde onderzoeksvraag naar aanleiding van het voorontwerp.

De GECORO is bovendien niet overtuigd over de gegeven argumenten om de voorgestelde woondichtheid en woningdifferentiatie te verantwoorden.

De ligging nabij een stationsomgeving gaat niet op voor het volledige plangebied, maar is in het bijzonder relevant voor het zuidelijke deel van het plangebied, binnen wandelafstand van het station Dampoort, ...

Het argument dat een hogere woondichtheid kan worden verantwoord omdat de bebouwing ‘profiteert’ van een ligging aan het water geldt ook niet voor het volledige plangebied, maar is vooral relevant voor de bebouwing direct palend aan het water, en dus minder voor de nieuwe bebouwing die zal worden opgericht in de zones die niet direct aan de waterkades gesitueerd zijn in de bouwblokken met een grotere bouwdiepte.

Weliswaar is de bepaling in het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan over de verhouding ééngezinswoningen en appartementen een optie die globaal op het niveau van de gehele stad geldt en niet op projectniveau, toch is de GECORO van oordeel dat de genomen opties in een grootschalig project tegenover deze doelstelling moet gemotiveerd worden.

De term eengezinswoningen is in dit RUP evenwel niet gehanteerd. Binnen dit RUP is geopteerd voor een onderscheid tussen appartementen en grondgebonden woningen. De term grondgebonden woning wordt binnen het RUP als volgt gedefinieerd: ‘hieronder vallen zowel de traditionele eengezinswoningen (three-floor, belétage, patiowoning, ...) als variaties hierop.

Deze laatste bestaan uit twee of meer vertikaal of horizontaal met elkaar verweven woningen die op of aan elkaar gebouwd zijn en elk geheel of gedeeltelijk gebouwd zijn op de begane grond. Elke woning heeft een aanzienlijke buitenruimte hetzij een tuin/koer hetzij een dakterras. Grondgebonden woningen beschikken over een eigen ‘voordeur’ op de begane grond. ...’

De GECORO stelt voor om de discussie n.a.v. dit RUP te voeren met de terminologie en woningdifferentiatie zoals die een vertaling heeft gekregen in het voorliggende ontwerp-RUP en verwijst dus voor de verdere inhoudelijke behandeling van dit bezwaar naar 3.4.

3.4. Onvoldoende garanties op aantal grondgebonden woningen (5, 12, 13, 14, 17)

De GECORO stelt vast dat door de geformuleerde beleidsintenties in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en in het recent goedgekeurde woonbeleidsplan een verwachtingspatroon is ontstaan dat de stad in de

toekomst een aanzienlijk deel grondgebonden woningen wil realiseren, in het bijzonder gemotiveerd vanuit het aanbieden van een woningpatrimonium dat aansluit bij de woonwensen van gezinnen met kinderen.

De GECORO stelt voor om in de bouwzones waar in de huidige voorschriften een minimaal percentage van 5 of 10% grondgebonden woningen wordt voorgesteld, met name in de bouwzones Z1b, Z1c, Z1g en Z1h, dit minimaal percentage grondgebonden woningen substantieel te verhogen zodat in de toekomst een nieuw stadsdeel kan worden gerealiseerd met een gezonde mix tussen appartementen en grondgebonden woningen”.

9. Op 21 februari 2011 stelt de gemeenteraad van de stad Gent het GRUP definitief vast.

Aangaande het bezwaar nr. 6 wordt in dit besluit het volgende overwogen:

“A.3.2. Is de verhouding ééngezinswoning / appartementen conform het RSG (Bezwaar nr. 6)

De verhouding tussen appartementen en eengezinswoningen is conform de bepalingen van het RSG. Deze verhouding blijft echter een doelstelling die globaal op het niveau van de stad moet nagestreefd en bewaakt worden. Deze verhouding mag daarom niet op een mathematische wijze versleuteld worden naar dit RUP of zelfs naar het concrete projectniveau.

De tekst van punt 5 ‘Het RUP Oude Dokken en de woningtypologie volgens het RSG’ van het hoofdstuk ‘Toelichting bij de vertaling van een aantal principes en bepalingen van het RSG in het RUP’ is in belangrijke mate aangevuld en geëxpliciteerd.

In de zones die het meest hiervoor geschikt zijn (zlb, zlf, zlg, zlh en zln) wordt het minimumpercentage aan grondgebonden woningen in belangrijke mate verhoogd. Ten opzichte van de voorschriften van het ontwerp-RUP worden in de zone zlu nu enkel grondgebonden woningen (i.p.v. enkel appartementen) toegelaten en in de zones zln*, zlo* en zlp worden nu ook grondgebonden woningen toegelaten. Het aantal grondgebonden woningen stijgt dus: in het hoofdstuk ‘Te ontwikkelen programma’ wordt het minimum aantal grondgebonden woningen geraamd op 183 (t.o.v. minimum 71 grondgebonden woningen, aantal berekend volgens de stedenbouwkundige voorschriften van het ontwerp-RUP). De toename van het aandeel aan grondgebonden woningen betekent tevens een verlaging van het totale programma wonen (minimale bvo wonen daalt van 204.450 m² (zie bespreking punt A.3.6.) naar 188.350 m²) en van het aantal woonegelegenheden in het plangebied. Het verhogen van het minimumpercentage aan te realiseren grondgebonden woningen laat toe om de gewenste verhouding 1/3 - 2/3 volgens de bepalingen van het RSG globaal op het niveau van de stad te bereiken.

Conclusie: ingevolge het bezwaar wordt de tekst in de toelichtingsnota in belangrijke mate aangevuld en geëxpliciteerd, en geldt tevens als

weerlegging van het bezwaar; ook de stedenbouwkundige voorschriften worden aangepast”.

10. Het definitief vastgestelde GRUP bepaalt dat het toegelaten bouwprogramma voor de “Zone voor stedelijk wonen Z1n”, die voor 40 % voor grondgebonden woningen wordt voorzien, “maximum 12.500 m² bvo” bedraagt, in plaats van “maximum 20.000 m² bvo” in het ontwerpplan (randnr. 6). De bij het GRUP horende toelichtingsnota (randnr. 4) wordt in dezelfde zin aangepast.

11. Bij besluit van 23 juni 2011 keurt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het GRUP goed.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Beslissing tot in rechte treden van de verzoekende partij

12. De eerste verwerende partij voert in haar memorie van antwoord als exceptie aan dat de verzoekende partij louter een volmacht overmaakt doch geen beslissing van haar raad van bestuur tot in rechte treden en dat zij verzuimt om de statuten over te maken waaruit blijkt wie de beslissingsbevoegdheid heeft om in rechte op te treden. Volgens de publicatie in het Belgisch Staatsblad blijkt dat er twee bestuurders zijn. Bij gebreke aan controlemogelijkheid en bewijs dat er een wettige toelating is, is het beroep volgens de eerste verwerende partij onontvankelijk.

13. De verzoekende partij legt haar statuten en de beslissing van haar gedelegeerd bestuurder tot het instellen van het onderhavige annulatieberoep neer. In zoverre de exceptie steunt op het ontbreken van de voornoemde stukken, mist ze feitelijke grondslag.

Artikel 23 van de statuten van de verzoekende partij stelt dat “de vennootschap in (...) rechte rechtsgeldig verbonden (wordt) door één afgevaardigd bestuurder”. Deze bevoegdheid sluit de bevoegdheid in om te beslissen tot het instellen van een annulatieberoep bij de Raad van State.

De exceptie wordt verworpen.

B. Aard van het bestreden besluit

14. De eerste verwerende partij voert in haar memorie van antwoord als exceptie aan dat de verzoekende partij enkel het goedkeuringsbesluit van de deputatie aanvecht. Een eventuele nietigverklaring van het deputatiebesluit heeft echter niet de annulatie van het GRUP tot gevolg, zodat haar vordering tot nietigverklaring niet kan leiden tot wat zij beoogt. De eerste verwerende partij besluit dat het beroep onontvankelijk is wegens gebrek aan belang.

15. Het met het onderzoek van de zaak gelaste lid van het auditoraat heeft terecht geoordeeld dat de verzoekende partij de vernietiging vraagt van (een deel van) het GRUP zoals definitief vastgesteld bij gemeenteraadsbesluit van 21 februari 2011 en goedgekeurd door de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen bij besluit van 23 juni 2011. Dienvolgens heeft hij niet alleen de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, maar ook de stad Gent als verwerende partij aangeduid.

Het blijkt niet dat de verzoekende partij enkel het goedkeuringsbesluit van de deputatie aanvecht.

De exceptie wordt verworpen.

C. Partieel belang – beperking van het voorwerp

16. In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat zij door het terugbrengen van de brutovloeroppervlakte (bvo) tot 12.500 m² in de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” van het definitief vastgestelde GRUP geraakt wordt in haar economische en bedrijfsmatige belangen. Zij meent dat haar belang “bij de (gedeeltelijke) vernietiging van het ruimtelijk uitvoeringsplan (...) zijn grond (vindt) in de nadelige gevolgen die uit de goedkeuring van het plan voortvloeien voor het goed dat verzoeker gebruikt”.

17. De eerste verwerende partij voert in haar memorie van antwoord als exceptie aan dat indien de verzoekende partij een belang zou hebben, dit minstens slechts een belang beperkt tot de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” is. De eerste verwerende partij wijst er op dat de omvang van het belang van de verzoekende partij mede de draagwijdte van de vernietiging bepaalt.

18. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat zij “zich inderdaad in hoofdorde (richt) tegen artikel Z1n van de stedenbouwkundige voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Oude Dokken’, waarbinnen zij een projectontwikkeling beoogt”.

19. In haar laatste memorie sluit de verzoekende partij zich aan bij hetgeen omtrent de door de eerste verwerende partij opgeworpen excepties gesteld wordt in het auditorsverslag, waaronder het feit dat het belang van de verzoekende partij beperkt dient te worden tot de “Zone voor stedelijk wonen Z1n”.

20. Het blijkt dat de verzoekende partij slechts belang heeft bij de vernietiging van een onderdeel van het GRUP, meer bepaald van de “Zone voor stedelijk wonen Z1n”. Uit de gegevens van de zaak blijkt verder dat een tot die zone beperkte vernietiging van dit plan mogelijk is zonder de economie ervan aan te tasten.

Het voorwerp van het beroep is beperkt tot de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” van het GRUP.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

21. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 2.2.14, § 6, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel is gericht tegen het feit dat er, na het openbaar onderzoek, aan de verordenende stedenbouwkundige voorschriften wijzigingen werden aangebracht. Meer bepaald werd voor de deelzone “Zone voor stedelijk wonen Z1n” het maximaal toegelaten bouwprogramma voor deze zone teruggebracht van “25.000 m² bvo” (lees: 20.000 m²) in het ontwerpplan tot “12.500 m² bvo” in het definitief vastgestelde GRUP.

De verzoekende partij beroept zich op het als volgt luidende artikel 2.2.14, §6, tweede lid VCRO, waardoor de vaste rechtspraak van de Raad van State werd omgezet en bekrachtigd:

“Bij de definitieve vaststelling van het plan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan slechts wijzigingen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden, of het advies van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening”.

Volgens de verzoekende partij werd, in strijd met de geciteerde bepaling, na het openbaar onderzoek de bebouwbare oppervlakte in de deelzone “Zone voor stedelijk wonen Z1n” gehalveerd, wat een essentiële wijziging uitmaakt, zonder dat hiervoor een basis kan gevonden worden, noch in de opmerkingen geuit in de procedure voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het GRUP, noch in de 17 ingediende bezwaarschriften, noch in het advies van de deputatie, noch in het advies van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed Oost-Vlaanderen, noch in het verslag van de GECORO.

22. In haar memorie van antwoord stelt de eerste verwerende partij dat er weliswaar geen bezwaarschriften werden ingediend waarin er expliciet naar de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” werd verwezen, maar dat zeer veel bezwaarschriften gereageerd hebben tegen de hoge dichtheid en het zware bouwprogramma. In de laatstgenoemde bezwaarschriften werd gevraagd om het aantal appartementen drastisch te verlagen ten voordele van grondgebonden woningen.

Globaal is het totaalprogramma binnen het plangebied in de loop van de GRUP-procedure dan ook stelselmatig verminderd. De stelselmatige verlaging van het bouwprogramma voor het gehele gebied vertaalt zich uiteraard in een verlaging van het bouwprogramma voor de afzonderlijke zones.

De eerste verwerende partij wijst er op dat de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” eerst volledig voorzien was voor meergezinswoningen. Bij de definitieve vaststelling van het GRUP is de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” voor 40% voorzien voor grondgebonden woningen. De verlaging van het bouwprogramma van 20.000 m² naar 12.500 m² is het rechtstreeks gevolg van het voorzien van 40% grondgebonden woningen en dit is weer het gevolg van de vraag naar meer grondgebonden woningen verwoord in diverse bezwaarschriften.

23. In haar memorie van antwoord stelt de tweede verwerende partij dat voor de vermindering van maximale bruto vloeroppervlakte in de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” wel degelijk een basis gevonden kan worden in de opmerkingen en bezwaren geformuleerd naar aanleiding van het openbaar onderzoek. De vermindering van het bouwprogramma hangt samen met de wens om meer grondgebonden woningen in de zone te realiseren. Volgens de tweede verwerende partij is het logisch dat wanneer bijna de helft van de woningen grondgebonden of ééngezinswoningen moeten zijn, de realiseerbare vloeroppervlakte een heel stuk kleiner wordt dan wanneer in de hele zone meergezinswoningen toegelaten worden zoals eerst het geval was.

De tweede verwerende partij wijst er op dat in haar advies over het ontwerpplan nog het volgende valt te lezen:

“dat het GRS in de woonprogrammatie ervoor kiest om minimum 1/3 eengezinswoningen en max. 2/3 appartementen te bouwen, dat dit tevens

wijst op een bezorgdheid om een minimumaantal eengezinswoningen te realiseren, dat uit deze beleidsoptie uit het GRS blijkt dat bijzondere aandacht moet gaan naar de realisatie van eengezinswoningen, dat dit principe een duidelijker doorvertaling moet krijgen in voorliggend RUP”.

24. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de ter adstructie aangevoerde bezwaren in geen enkel opzicht betrekking hadden op de “Zone voor stedelijk wonen Z1n”, maar wel op andere zones, gelegen aan de overzijde van het Handelsdok. Zulks kan gestaafd worden door hetgeen de Gecoro in haar advies heeft gesteld onder de hoofding “3.4. Onvoldoende garanties op het aantal grondgebonden woningen”.

25. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat de stedelijke overheid helemaal niet de intentie had om gevolg te geven aan het bezwaar nr. 6. Dit blijkt klaar en duidelijk uit het feit dat in het gemeenteraadsbesluit overwogen wordt dat de in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voorziene verhouding tussen appartementen en eengezinswoningen “niet op een mathematische wijze (mag) versleuteld worden naar dit RUP of zelfs naar het concrete projectniveau”. Aldus heeft de eerste verwerende partij zeer klaar aangegeven dat zij geen gevolg wenste en vermocht te geven aan het bezwaar nr. 6. Dit bezwaar kan daarom niet worden ingeroepen ter adstructie van een wijziging die na het openbaar onderzoek is ingebracht, aangezien de eerste verwerende partij zelf de band tussen het bezwaar nr. 6 en het uiteindelijk vastgestelde en goedgekeurde GRUP ontkent.

Beoordeling

26.1. Het bezwaar nr. 6 heeft betrekking op het plan in zijn geheel en niet enkel op één of meer deelzones ervan. In het bezwaar nr. 6 wordt gesteld dat het ontwerpplan voorziet in een te zwaar bouwprogramma wat zal leiden tot een te grote bouwdichtheid. De bezwaarindiener meent dat in de plaats van meergezinswoningen zou moeten worden voorzien in eengezinswoningen.

26.2. Het blijkt dat het bezwaar nr. 6 in zoverre het pleit voor een substantiële vermindering van meergezinswoningen ten voordele van eengezinswoningen door de plannende overheid gegrond is bevonden en dat daaraan -zoals in het vaststellingsbesluit van de gemeenteraad wordt overwogen (randnr. 9)- “de stedenbouwkundige voorschriften (werden) aangepast”. Voor wat de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” betreft, gebeurde deze aanpassing onder meer door het maximaal toegelaten bouwprogramma terug te brengen van “20.000 m² bvo” in het ontwerpplan tot “12.500 m² bvo” in het definitief vastgestelde GRUP.

Aan het voorgaande wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat in het gemeenteraadsbesluit ten aanzien van het bezwaar nr. 6 overwogen wordt dat de in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: GRS) voorziene verhouding tussen appartementen en eengezinswoningen “niet op een mathematische wijze (mag) versleuteld worden naar dit RUP of zelfs naar het concrete projectniveau”. Daaruit kan worden afgeleid dat de eerste verwerende partij niet instemde met een door de bezwaarindiener vooropgestelde berekeningswijze, doch niet dat de eerste verwerende partij -zoals de verzoekende partij in haar laatste memorie stelt (randnr. 25)- “niet de intentie had om gevolg te geven” aan het bezwaar dat het ontwerpplan voorzag in een te zwaar bouwprogramma met te veel meergezinswoningen.

26.3. Uit één en ander volgt dat het middel feitelijke grondslag mist. Bijgevolg wordt het middel verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

27. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 2.1.2, § 3 VCRO.

De verzoekende partij wijst er op dat de tweede verwerende partij in haar besluit tot goedkeuring van het bestreden GRUP het volgende heeft overwogen:

“dat uit vergelijking met andere RUP’s in Gent blijkt dat naar hoogbouw en middelhoogbouw toe meer gerealiseerd wordt dan in het GRS wordt vermeld, dat dit strijdig is met het GRS”.

Het richtinggevend gedeelte van het GRS voorziet hoogbouw enkel op bepaalde lijnen, pleit voor meer voorzichtigheid bij het inplanten van hoogbouw en erkent dat hoge gebouwen in het verleden niet altijd goed ingeplant zijn geweest.

Volgens de verzoekende partij is de afwijking van het GRS inzake hoogbouw en middelhoogbouw in het bestreden GRUP onvoldoende gemotiveerd.

28. In haar memorie van antwoord stelt de eerste verwerende partij dat het bestreden GRUP niet afwijkt van het GRS. De verwijzing in het goedkeuringsbesluit van de tweede verwerende partij naar andere uitvoeringsplannen om daaruit af te leiden wat het structuurplan zegt, is niet correct.

29. In haar memorie van antwoord stelt de tweede verwerende partij in hoofdde dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel aangezien het in haar voordeel is dat de bouwmogelijkheden voor hoogbouw en middelhoogbouw ruim worden ingevuld.

In ondergeschikte orde stelt de tweede verwerende partij dat zij in haar goedkeuringsbesluit voldoende redenen heeft aangehaald die een afwijking van het structuurplan motiveren.

30.1. In haar memorie van wederantwoord insisteert de verzoekende partij op de bijzondere aard van haar middel. De ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen dienen noodzakelijk een duurzame ruimtelijke ontwikkeling (artikel 1.1.4 VCRO), dewelke uit haar aard zelf tot de kern van de openbare orde behoort. Een middel ontleend aan een schending van de richtinggevende gedeelten van de structuurplanning, raakt volgens de verzoekende partij aan de openbare orde, waardoor geen specifiek belang bij het middel dient te worden aangetoond.

30.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij verder dat indien de tweede verwerende partij in haar goedkeuringsbesluit een verkeerde conclusie heeft getrokken, het dan vaststaat dat het bestreden GRUP op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen. De schending van het zorgvuldigheidsbeginsel vitieert dan het bestreden GRUP, minstens de goedkeuringsbeslissing.

31. In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij haar argumenten uit haar memorie van wederantwoord.

Beoordeling

32.1. Het blijkt dat er binnen de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” van het GRUP geen hoogbouw en middelhoogbouw is toegelaten.

32.2. Zoals hiervoor (randnr. 20) werd vastgesteld is het voorwerp van het beroep beperkt tot de “Zone voor stedelijk wonen Z1n” van het GRUP.

32.3. Het middel heeft geen betrekking op de “Zone voor stedelijk wonen Z1n”, zodat het gegrond bevinden ervan niet kan leiden tot het vernietigen van het bestreden besluit.

Aangezien het middel geen betrekking heeft op het bestreden besluit, is de bijzondere aard van dit middel irrelevant, zodat de verzoekende partij zich daarop niet dienstig kan beroepen.

32.4. Het middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens