

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.327 van 10 september 2014
in de zaak A. 206.060/X-15.174.**

In zake : 1. de NV ANVERS HORECA BEHEER
 2. de NV VASTGOED BEHEER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Konstantijn Roelandt
 kantoor houdend te 2221 Heist-op-den-Berg
 Dorpsstraat 91
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Roland Pockele-Dilles en Frederik Emmerechts
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Stoopsstraat 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 augustus 2012, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a. het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 5 maart 2012
houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan (hierna: het GRUP) “Binnenstad” en
 - b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 26 april
2012 houdende de goedkeuring van het GRUP “Binnenstad” van de stad
Antwerpen, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van
19 juni 2012.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 222.353 van 1 februari 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 maart 2014.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Robby Lannoy, die *loco* advocaat Konstantijn Roelandt verschijnt voor de verzoekende partijen, en Veronique Elsmans, juriste, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. De feiten zijn uiteengezet in het arrest nr. 222.353 van 1 februari 2013.

IV. Belang

Standpunt van de partijen

4.1. In haar memorie van antwoord werpt de eerste verwerende partij op dat de verzoekende partijen het wettelijk vereiste belang ontberen bij hun beroep.

4.2. Volgens de eerste verwerende partij gaan de verzoekende partijen er ten onrechte van uit dat de loutere toepasselijkheid van het bestreden GRUP op hun perceel voldoende is ter staving van hun belang, zonder dat zij verder enig concreet nadeel moeten aantonen. Immers, in hun verzoekschrift stellen zij in een hoofdstuk over hun belang enkel dat de eerste verzoekende partij Café d’Anvers uitbaat en daartoe over een milieuvergunning beschikt, dat de tweede verzoekende partij de eigenares/verhuurster is van het pand waarin Café d’Anvers wordt uitgebaat, en dat beide vennootschappen zijn gevestigd binnen de perimeter van het GRUP.

4.3. Voorts betwist de eerste verwerende partij het belang van de verzoekende partijen in zoverre het hoofdstuk over hun aangevoerd belang in het verzoekschrift zou moeten worden gelezen in samenhang met het hoofdstuk over hun beweerd moeilijk te herstellen ernstig nadeel. De eerste verwerende partij begrijpt onder dat aangevoerde nadeel dat de verzoekende partijen, na het verstrijken van de milieuvergunning voor het uitbaten van een feestzaal aan de Verversrui 15, hun milieuvergunning niet zullen kunnen vernieuwen en hun uitbating zullen moeten stopzetten, omdat het betrokken pand in het bestreden GRUP komt te liggen in een “zone voor wonen 1” waar geen exploitatie van een feestzaal of dansgelegenheid is toegestaan.

Volgens de eerste verwerende partij gaan de verzoekende partijen er ten onrechte aan voorbij dat op grond van een in de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP opgenomen overgangsmaatregel hun milieuvergunning wel degelijk vernieuwd kan worden.

Voorts wijst de eerste verwerende partij er op dat de verzoekende partijen ondertussen op 8 februari 2013 een milieuvergunning hebben verkregen die loopt tot 24 juni 2018. De vrees van de verzoekende partijen dat de stedenbouwkundige bestemming van het bestreden GRUP dit in de weg zou staan, blijkt dus volledig ongegrond.

5. In hun memorie van wederantwoord voeren de verzoekende partijen aan, dat de hernieuwing van de milieuvergunning die de eerste verzoekende partij in februari 2013 heeft verkregen, niets verandert aan het feit dat de inrichting van de verzoekende partijen conform de voorschriften van het GRUP niet werd ingedeeld onder de overdruk “reca”, ook al gaat het hier om een al zeer lang bestaande en vergunde inrichting. Zij stellen dat pas wanneer dit het geval zal zijn, zij rechtszekerheid zullen hebben.

6. In haar laatste memorie stelt de eerste verwerende partij dat de verzoekende partijen niet afdoende hebben gerepliceerd op haar exceptie betreffende het belang zodat de twijfel dienaangaande niet wordt weggenomen. Zij behouden namelijk het stilzwijgen over de overgangsmaatregel en geven dus niet aan waarom die maatregel hen geen afdoende bescherming zou bieden.

Beoordeling

7. Uit de feiten blijkt dat de eerste verzoekende partij uitbater is van de discotheek Café d’Anvers in een pand aan de Verversrui 15 te Antwerpen. Dit pand is eigendom van de tweede verzoekende partij, die haar maatschappelijke zetel heeft aan de Schipperstraat 12 te Antwerpen.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen, was het pand gelegen in woongebied. Ingevolge de bestemmingsvoorschriften van het bestreden GRUP komt het nu te liggen in de “zone voor wonen (Wo1)”. Ingevolge deze wijziging van de bestemmingsvoorschriften door het bestreden GRUP wordt de rechtstoestand van het betrokken pand gewijzigd. Hierdoor alleen al doen de verzoekende partijen in beginsel blijken van het vereiste belang.

Het bestaan van de overgangsmaatregel alsook het feit dat de eerste verzoekende partij ondertussen op 8 februari 2013 een nieuwe milieuvergunning heeft verkregen, zijn niet van aard hier afbreuk aan te doen.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

8.1. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen machtsoverschrijding aan alsook de schending van het Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen (hierna: het RSPA), artikel 2.1.2, § 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij stellen dat de plannende overheid met het bestreden GRUP in strijd met artikel 2.1.2, § 3, VCRO is afgeweken van het richtinggevend gedeelte van het RSPA.

8.2. In een eerste middelonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat uit het richtinggevend gedeelte van het RSPA (“4.1.5. Programma Binnenstad”, blz. 229-231) blijkt, dat het Schipperskwartier – waar Café

d'Anvers is gesitueerd – in zijn totaliteit moet worden geïntegreerd in de binnenstad en dit door middel van één enkel BPA of RUP. Het is bijzonder merkwaardig dat een deel van het Schipperskwartier, meer bepaald het gebied rond het Falconplein-Zeemanshuis, buiten beschouwing wordt gelaten in het bestreden GRUP want dit druist in tegen het streven om door ruimtelijke integratie de versnippering tegen te gaan. De verzoekende partijen vermelden dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de gewestelijke erfgoedambtenaar van Ruimte en Erfgoed in hun adviezen van 27 augustus 2010 die afwijking van het RSPA hebben afgekeurd. Doordat het BPA Binnenstad (gedeelte Falconplein/Zeemanshuis) naast het GRUP Binnenstad blijft bestaan, wordt het Schipperskwartier verdeeld in plaats van in zijn geheel geïntegreerd.

Volgens de verzoekende partijen is er nergens in het bestreden GRUP een motivering in de zin van artikel 2.1.2, § 3, VCRO terug te vinden waaruit blijkt dat de betrokken afwijking nodig zou zijn omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen.

8.3. In een tweede middelonderdeel wijzen de verzoekende partijen er op dat in het richtinggevend gedeelte van het RSPA wordt voorgeschreven wat volgt:

“Opmaken gemeentelijke RUP's of aanpassen gemeentelijke bouwcode lawaaihinderlijke gelegenheden.

Voor lawaaihinderlijke gelegenheden (dancings) zullen de resultaten en aanbevelingen van de studie verweving en de studie dansgelegenheden kunnen opgenomen worden bij de opmaak van de gemeentelijke bouwcode, een stedenbouwkundige verordening of ruimtelijke uitvoeringsplannen.”

De verzoekende partijen stellen dat in het bestreden GRUP geen enkele verwijzing naar deze studies is terug te vinden. Nochtans wordt de uitbating van dancings in de binnenstad gevoelig beperkt. Ze wordt immers enkel toegestaan in de oranje overdruk “reca”. In het Schipperskwartier worden de dancings zelfs gebannen. Die inperking is volgens de verzoekende partijen volkomen arbitrair, aangezien zij niet is gebaseerd op enige informatie over

lawaaihinder of de kenmerken van de omgeving, terwijl het richtinggevende gedeelte van het RSPA duidelijk maakt dat zulke inperkingen enkel kunnen aan de hand van resultaten en aanbevelingen van de studie verweving en studie dansgelegenheden. Die inperking druist bovendien in tegen de bevindingen van de kwantitatieve nota “het Schipperskwartier, een verleidelijk stukje Antwerpen” waar het leven in het Schipperskwartier als volgt wordt beschreven:

“Niet enkel het uitzicht van de straten en huizen is van tel om van een aangename woonbuurt te spreken. De burens, de feesten en het leven in de wijk zijn even belangrijk. De stad Antwerpen plantte een resem buurtgerichte voorzieningen om nieuw leven te blazen in het Schipperskwartier. Enkele voorbeelden zijn sprekend.

(...)

3. Bovenlokale voorzieningen in de wijk

Aanwezigheid van bovenlokale voorzieningen. Naast de onmiskenbaar bovenlokale raamprostitutie telt het Schipperskwartier behoorlijk wat andere bovenlokale voorzieningen. Ze mikken vooral op cultuur en ontspanning. Het gaat onder meer over wijdrecruterende dancings als Café D’Anvers of Red & Blue, maar ook de theaterzalen van de Zwarte Komedie en het Zeemanshuis en de musea Hessenhuis en Rockoxhuis. De wijk telt ook een aantal specifieke voorzieningen zoals het Krauwenlenhof, een instelling voor mentale gehandicapten en het drugcentrum ADIC.”

Hieruit blijkt, aldus de verzoekende partijen, niet dat Café d’Anvers voor overlast of lawaaihinder zorgt. Integendeel, Café d’Anvers draagt mee bij tot de opwaardering van de wijk.

Volgens de verzoekende partijen wordt de inperking van de dancings nergens gemotiveerd. Er wordt nergens in het bestreden GRUP aangegeven waarom sommige straten wel onder de overdruk “reca” vallen en de rest van de binnenstad niet, dit terwijl het RSPA duidelijk stelt dat zulke inperkingen op het aantal dancings op studies gesteund moet worden. Nochtans mag een ruimtelijk uitvoeringsplan niet afwijken van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De verzoekende partijen besluiten dat artikel 2.1.2, § 3, VCRO wordt geschonden.

9. In haar memorie van antwoord voert de eerste verwerende partij aan dat het eerste middelonderdeel niet ontvankelijk is omdat de opname van het plangebied BPA Zeemanshuis in het bestreden GRUP voor de verzoekende partijen geen enkel voordeel of verschil uitmaakt, aangezien hun uitbating niet in de perimeter van dit BPA gelegen is en daar niet door wordt beïnvloed.

10. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat ze wel degelijk belang hebben bij hun middel. De eerste verwerende partij gaat volgens hen voorbij aan de premisse van het eerste middelonderdeel. Er wordt immers aangeklaagd dat het Schipperskwartier in zijn totaliteit moest worden geïntegreerd in de binnenstad en dit door middel van één enkel BPA of RUP. Het RSPA stelt zeer duidelijk dat een versnippering de ruimtelijke integratie tegengaat. Deze integratiegedachte wordt volledig teniet gedaan door het uitgangspunt van het bestreden GRUP, namelijk om een deel van het Schipperskwartier en meer bepaald het gebied rond het Falconplein-Zeemanshuis, buiten beschouwing te laten. Zij menen dat dit wel degelijk een verschil uitmaakt voor hen aangezien hun uitbating middenin het Schipperskwartier ligt en zij belang hebben bij een volledige integratie van dit gebied.

11.1. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen inzake hun belang bij het eerste middelonderdeel dat de stedenbouwkundige voorschriften meer op maat gesneden en gedetailleerder zouden zijn geweest als het gehele Schipperskwartier in beschouwing zou zijn genomen. Dit wordt volgens hen bevestigd door de gecoro in haar advies dat werd uitgebracht naar aanleiding van de plenaire vergadering. In dat advies is immers onder meer vermeld:

“[De] Gecoro vindt de contour van het RUP logisch en bevestigt dat het RUP een samenhangend geheel vormt. [De] Gecoro adviseert [...] eveneens gunstig dat er werd gekozen om het BPA Binnenstad (gedeelte Falconplein-Zeemanshuis), uit het plangebied te houden aangezien dit nieuwbouwproject meer gedetailleerde uitspraken behoeft, die anders zijn dan de flexibele uitspraken voor het bestaand weefsel.”

11.2. Inzake hun tweede middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat men minstens in de toelichtingsnota had moeten verwijzen naar de studie waarop men zich nu beroept.

Ook onderstrepen zij dat de overdruk “reca” arbitrair gebeurde, aangezien er zonder enige motivering is afgeweken van eerdere studies en richtnota’s. Eerst werd er namelijk in de richtnota gesteld dat Kasteelpleinstraat, Paardenmarkt, ..., Falconplein zouden worden opgenomen in een zone voor detailhandel en horeca met een maximale oppervlakte van 1000 m², terwijl in het definitief vastgestelde uitvoeringsplan daar helemaal geen sprake meer van is en horeca slechts is toegelaten op de gelijkvloerse verdieping voor zover zij een maximale netto handelsoppervlakte van 200 m² hebben. Dit verschilt compleet van wat er in de richtnota werd gesteld inzake de overdruk “reca” en van wat werd vooropgesteld in het RSPA.

Beoordeling

12. Wat betreft het eerste middelonderdeel (randnr. 8.2) wijst de eerste verwerende partij er terecht op dat niet kan worden ingezien welk voordeel de verzoekende partijen kunnen halen uit een eventuele integratie van het uitgesloten gebied Falconplein-Zeemanshuis binnen het bestreden GRUP, vermits dit niets wijzigt aan hun juridische situatie. De bewering in hun laatste memorie dat de stedenbouwkundige voorschriften meer op maat gesneden en gedetailleerder zouden zijn geweest als het gehele Schipperskwartier in beschouwing zou zijn genomen, wordt door de verzoekende partijen niet deugdelijk gestaafd. Dit blijkt alleen reeds uit het feit dat in het door de verzoekende partijen aangehaalde advies van de gecoro wordt gewezen op het onderscheid tussen een nieuwbouwproject en een situatie met een bestaand weefsel en dus op de wenselijkheid van een verschillende behandeling van het gedeelte Falconplein-Zeemanshuis, ten overstaan van de rest van het Schipperskwartier.

De exceptie van gebrek aan belang is gegrond. Het eerste middelonderdeel is onontvankelijk.

13.1. Wat betreft het tweede middelonderdeel (randnr. 8.3) moet vooraf worden vastgesteld dat de partijen niet betwisten dat de aan de orde zijnde bepalingen van het RSPA verwijzen naar één studie, namelijk de studie “mogelijkheden voor dansgelegenheden in Antwerpen” van juni 2005.

13.2. Artikel 2.1.2, § 3, eerste lid, VCRO luidt als volgt:

“§ 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. Onverminderd voormelde uitzonderingsgronden wordt tevens van het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.”

Uit de hiervoor bedoelde studie blijkt dat “[b]ij grotere gelegenheden zoals types 6 & 7” (waartoe de dancings en de megadancings behoren) “naast lawaaioverlast eveneens verkeersoverlast [wordt] verwacht” en dat zij dan ook “beter te vermijden [zijn] in de Eerste Wijk”, waartoe de Verversrui behoort. Deze conclusie heeft een concrete vertaling gekregen in het GRUP door de overdruk “reca” niet te voorzien in de Verversrui. Bijgevolg blijkt niet dat er sprake is van een afwijking van de richtinggevende bepalingen van het RSPA en kan de aangevoerde schending van artikel 2.1.2, § 3, VCRO niet worden aangenomen.

13.3. Voorts blijkt dat de inplanting van “grote discotheken” al tijdens de voorbereidingsfase van het voorontwerp van GRUP als probleempunt naar voor kwam. Uit het verslag van een vergadering van 13 september 2007 van

de eerste verwerende partij blijkt dat “dansgelegenheden” worden beschouwd als een bijzondere categorie binnen de “horeca” en dat wordt geopperd om blijvend een onderscheid te maken tussen “grootschalige discotheken” en “kleinschalige danscafés”:

“De grote discotheken zijn een probleem in de Binnenstad en het Zuid. Zij komen voornamelijk voor op het Zuid, op de plaatsen waar voorheen niet-hinderlijke bedrijven stonden. Zij kunnen juridisch als niet hinderlijk beschouwd worden omdat de eigenaars de ruimten zeer sterk kunnen isoleren, waardoor de muziek niet in de omgeving te horen is. Toch zijn zij niet wenselijk in een woonomgeving omdat de klanten ’s nachts voor zeer veel hinder zorgen. De discotheken zouden eventueel geplaatst kunnen worden in kmo zones. Er moet een maatregel komen zodat zij zich niet in de Binnenstad en het Zuid kunnen vestigen. Een voorstel was om het begrip horeca verder onder te verdelen zodat er een aparte kolom voor dansgelegenheden komt. Een tweede voorstel was een kolom in de tabel van de stedenbouwkundige voorschriften bij te voegen voor lawaaihinderlijke bedrijven waarvoor strengere regels zouden gelden. Er wordt voorgesteld om dansgelegenheden toe te staan tot een grootte van 300m². Dit getal moet verder onderzocht worden. Er moet een onderscheid blijven bestaan tussen grootschalige discotheken en kleinschalige danscafés. Hierbij moet gekeken worden naar de restaurants die zalen verhuren en de uitbating van de ‘clubs’ in Antwerpen.”

Tijdens de zitting van 18 juli 2008 van het college van burgemeester en schepenen van de eerste verwerende partij is de richtnota voor het GRUP goedgekeurd “als richting voor het verder onderzoek en de opmaak van het voorontwerp-RUP”. In de richtnota wordt onder “4.5 detailhandel en horeca, excl hotel”, waarin de visie aangaande de horeca nader wordt toegelicht en ook wordt stilgestaan bij de horecagelegenheden – zoals discotheken – die overlast kunnen veroorzaken, onder meer het volgende vermeld:

“Sectorvisie Horeca:

CB 26/10/2007 (jaarnummer 14227)

In dit CBS werden de eerste stappen in het horecabeleidsplan uitgetekend. Een belangrijk element is het bewaren van het evenwicht tussen wonen en horeca. De stad startte de laatste jaren nieuwe woonprojecten op om de stad opnieuw te bevolken en zorgde voor de opwaardering van bepaalde wijken. Om Antwerpen als woonstad aantrekkelijk te maken, moet het evenwicht tussen de woon- en horecafunctie bewaard blijven. De stad zal instrumenten ontwikkelen om dit evenwicht te vrijwaren.

5 strategische horecakernen in de binnenstad

De indeling van straten en pleinen in horecakernen gebeurt op basis van terreinkennis, de ‘Meting van Antwerpse Winkelstraten 2007’ en de ruimtelijke en thematische samenhang van horecazaken. Een horecakern is een gebied met een hoge dichtheid aan horecazaken, waar een zekere samenhang bestaat op gebied van doelpubliek, activiteit, ...

In het gebied binnenstad zijn er 5 strategische horecakernen te onderscheiden:

- Kern Historisch centrum
- Kern Zuid
- Kern Quartier Latin
- Kern Studentenbuurt
- Kern Schipperskwartier

Voor de horeca wordt er langs de ene kant gestreefd naar een vermenging van functies, langs de andere kant wordt er gestreefd naar een afbakening van horecakernen. Deze afbakening kan een instrument zijn om overlast te bundelen, het tolerantieniveau op te tillen in de horecakernen en te verminderen buiten de kernen. De vermenging van woningen, winkels, horeca en kantoren anderzijds stimuleert de aantrekkelijkheid van de winkels, horeca en zelfs de woonbuurten en moet blijven gestimuleerd worden.

In een winkelgebied zijn horeca-rustpunten belangrijk voor de aantrekkelijkheid van het gebied. Aan de andere kant merken we dat er bijvoorbeeld aan de Vlasmarkt of in de horecakern Quartier Latin bepaalde horecazaken zijn samengevoegd en omgebouwd worden tot winkels. Horeca staat immers zwakker ten opzichte van detailhandel. De winstmarge bij horecazaken ligt vaak lager dan bij detailhandel. Horeca vestigt zich daarom meestal in goedkopere, vaak kleinere panden op minder strategische locaties. Wanneer detailhandel zich wil vestigen op deze locatie, voegen zij indien nodig enkele panden samen. Dit fenomeen kan de horeca uit bepaalde plaatsen verdrijven en kan de kleinschalige morfologie van sommige delen van de stad schaden.

Er bestaat een groot verschil tussen de verschillende soorten horecazaken. Een broodjeszaak wordt vandaag op dezelfde manier behandeld als een dancing. Een categorisering van verschillende types horecazaken dringt zich op.

Gelegenheden die qua hinder en openingsuren passen in een woon- of werkomgeving moeten de mogelijkheid hebben om zich hier te kunnen vestigen. Dit zijn zaken die de vermenging van functies verhogen zonder hinderlijk te zijn voor de hoofdfunctie: wonen. Zaken die gecategoriseerd kunnen worden als zijnde niet hinderlijk voor de woonfunctie zijn eetgelegenheden.

Andere horecagelegenheden brengen wel overlast met zich mee. Wanneer we de overlastklachten van juni 2006 tot december 2007 bekijken, zien wij dat cafés en bars de grote aanvoerder zijn in de statistieken van geluidsoverlast:

Type horeca	Aantal klachten
Cafés / bars	2084
VZW	209
Evenement	189
Restaurant	165

Voor café	163
Discotheek	76
Feestzaal	76
Terras	67

Horecagelegenheden, en dan vooral cafés en bars, zijn een belangrijke aantrekkingspool van een stad, zowel voor bewoners en omwonenden als voor (binnen- en buitenlandse) toeristen. Zij zorgen voor een sociaal weefsel en zijn de ontmoetingsplaats bij uitstek voor vele stadsbewoners. Cafés en bars in sommige buurten verbieden is dus niet opportuun.

Er zijn ook andere vormen van overlast die gecreëerd wordt door horecagelegenheden. Grote discotheeken (+750 personen) in een binnenstad zorgen voor een sterk verhoogde parkeer- en mobiliteitsdruk. Ook de hinder van roepende mensen en wildplassen op straat mag niet onderschat worden. In een zone die grotendeels als woonzone wordt gedefinieerd is een dergelijke instelling dan ook minder geschikt.”

In de richtnota wordt onder “4.5.5 Richtlijnen Detailhandel en horeca in RUP Binnenstad” melding gemaakt van een “overdruk detailhandel type 1” voor het gebied “Kasteelpleinstraat, Paardenmarkt, Lange/Korte Koepoortstraat, Klapdorp, Falconplein, ... (eventueel) hun zijstraten”. Qua “functies” voor de bedoelde zone wordt onder meer aangegeven dat detailhandel, horeca en woningen er gemengd voorkomen en dat enkel horecagelegenheden die niet vallen onder rubriek 32.1 van Vlare II zijn toegelaten, wat discotheeken uitsluit. De motivering voor deze overdruk luidt als volgt:

“- Motivatie: Om een zekere flexibiliteit te behouden in de Binnenstad (om een deel dynamiek op te kunnen vangen), zijn deze lokaal voorzienende winkelstraten of wijkcentra opgenomen in deze zone. Toch is er enige restrictie opgenomen (bv. geen te grote units en functies enkel op benedenverdieping) om de grote oppervlaktes (> 1000m² netto) toch vooral te bundelen in het bestaande winkelhart (zie overdruk type 2). Een gezonde mix van wonen, winkelen en werken is voor deze straten immers het beste scenario. Toch zijn geen voorschriften opgenomen rond het gevoerde assortiment (shopping vs. convenience) omdat dit zou beletten dat bepaalde lokaal voorzienende straten of wijkcentra in de loop der jaren evolueren naar shopping/speciality straten. Deze evolutie wordt ook mogelijk gemaakt via de uitzonderingsmaatregelen die toelaten op deze lokale winkelstraten grotere winkels te vergunnen. Handelsgehelen kunnen hier toegelaten worden als hun gezame[n]lijke vloeroppervlakte <1000m² [bedraagt].

- Verschil met bestaande situatie: het ‘winkellijntje’ wordt opgedeeld in drie overdrukken. Hier worden de commerciële functies beperkt tot de benedenverdieping, maar er wordt een mogelijkheid ingebouwd om hiervan af te wijken met een uitzonderingsmaatregel, waar de aanvraag individueel beoordeeld moet worden en door uitgebreide motivatie gestaafd. Aan de detailhandel wordt eveneens een maximale vloeroppervlakte gekoppeld.

Ook de horeca is beperkt tot de benedenverdieping en dansgelegenheden zijn ook hier niet toegelaten.”

Uit het voormelde blijkt dat tijdens de voorbereidingsfase van het bestreden GRUP al duidelijk werd aangegeven dat discotheken in de omgeving van de vestigingsplaats van Café d’Anvers in de Verversrui uitgesloten zijn, waarbij de overlast die deze gelegenheden kunnen veroorzaken een belangrijk motief vormt om dit type horeca uit deze gemengde zone voor detailhandel, horeca en woningen te sluiten.

In het uiteindelijk definitief vastgestelde en goedgekeurde uitvoeringsplan werden de in de richtnota voorgestelde types aan overdruk verlaten, maar wordt (voor bepaalde horecagelegenheden) gewerkt via een overdruk “reca”. In een gebied voorzien van overdruk “reca” zijn feestzalen en lokalen met dansgelegenheden toegelaten met een maximum van 750 m² netto handelsoppervlakte. Het uitsluiten van feestzalen en lokalen met dansgelegenheden in de Verversrui vindt zijn oorsprong in de visie die is verwoord in de hiervoor aangehaalde richtnota. Het is dan ook onterecht dat de verzoekende partijen voorhouden dat het aanbrengen van de overdruk “reca” volkomen arbitrair zou zijn gebeurd en dat het definitief vastgestelde uitvoeringsplan “compleet [verschilt]” van wat er in de richtnota werd vooropgesteld.

14. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

15. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 2.2.2, § 1, VCRO, het motiveringsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen citeren de stedenbouwkundige voorschriften “artikel 1: Zone voor wonen – (Wo1)” en “artikel 10: Overdruk – Reca (r)” van het bestreden GRUP. Zij stellen dat het weinig duidelijk is wat moet worden verstaan onder “reca” en “feestzalen en lokalen met dansgelegenheden”. Zo wordt in het hoofdstuk terminologie bij de stedenbouwkundige voorschriften “reca” omschreven als “verzamelnaam voor cafés en restaurants”, “café” als een “handelszaak waar hoofdzakelijk drank wordt verkocht om ter plaatse te worden genuttigd” en een “vrije tijdsvoorziening” als “culturele, sportieve en recreatieve voorzieningen, exclusief horeca en detailhandel”, wat volgens de verzoekende partijen nietszeggende definities zijn. Wat onder feestzalen en lokalen met dansgelegenheden moet worden verstaan is, aldus de verzoekende partijen, al helemaal een raadsel aangezien deze termen niet zijn vermeld in de terminologielijst. Hierbij wijzen de verzoekende partijen er op dat men in de stedenbouwkundige voorschriften bij het recent aangenomen ruimtelijk uitvoeringsplan “Eilandje” wel in staat was om het begrip café in de terminologielijst duidelijk in te vullen, door dit te omschrijven als “[h]andelszaak waar hoofdzakelijk drank wordt verkocht om ter plaatse te worden genuttigd zoals praatcafés, bars, dansgelegenheden...”.

In de stedenbouwkundige voorschriften bij het bestreden GRUP is het echter, aldus de verzoekende partijen, onzekerheid troef. Het is namelijk de vraag of een dancing moet worden gekwalificeerd als een café, lokalen met dansgelegenheden of vrijetijdsvoorziening. Bij kwalificatie als café mag een dancing in de “zone voor wonen wo1” enkel op het gelijkvloers met een maximumoppervlakte van 200 m² worden uitgebaat. Bij kwalificatie als lokalen met dansgelegenheden, mag een dancing enkel in de zones met overdruk “reca” worden uitgebaat. Bij kwalificatie als vrijetijdsvoorziening, mag een dancing enkel op de gelijkvloerse verdieping worden uitgebaat.

Omwille van die aangevoerde onduidelijkheid en onnauwkeurigheid van de stedenbouwkundige voorschriften, menen de verzoekende partijen dat het bestreden GRUP een schending uitmaakt van het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. De algemeen en vaag

geformuleerde stedenbouwkundige voorschriften stellen hen immers niet in staat om in redelijke mate te voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften, zodat eruit niet kan worden afgeleid of Café d’Anvers in de toekomst nog kan worden uitgebaat.

Voorts is er volgens de verzoekende partijen ook sprake van een schending van het vertrouwensbeginsel omdat de eerste verzoekende partij, die in de kwantitatieve nota “het Schipperskwartier, een verleidelijk stukje Antwerpen” nog wordt bejubeld, altijd is voorgehouden dat haar uitbating door het nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplan niet zou worden bedreigd. Zij had dan ook de rechtmatige verwachting dat dit niet zou gebeuren. Gelet op het vertrouwensbeginsel, dat een tegengewicht vormt voor de geringe voorspelbaarheid van het bestuursoptreden ten gevolge van de aan de bestuur toekomende beleidsvrijheid, had het bestuur deze rechtmatige verwachting moeten honoreren.

16. In hun laatste memorie wijzen de verzoekende partijen er nog op dat “dancing” in de Van Dale wordt omschreven als een café met dansgelegenheid en niet als een lokaal met dansgelegenheid. Ze stellen zich hierbij de vraag of cafés waar er af en toe wordt gedanst ook automatisch als lokalen met dansgelegenheden worden beschouwd. Ook merken ze op dat het niet kan zijn dat de rechtsonderhorige een hele etymologische studie moet uitvoeren om duidelijkheid te krijgen inzake de stedenbouwkundige voorschriften.

Beoordeling

17. Het pand van de tweede verzoekende partij waarin de uitbating van de eerste verzoekende partij is gevestigd, is gelegen in de “Zone voor wonen - (Wo1)” (artikel 1) van het bestreden GRUP. In de stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften van laatstgenoemde zone en van de percelen met “Overdruk – Reca (r)” (artikel 10), wordt een onderscheid gemaakt tussen “reca”, “feestzalen”, “lokalen met dansgelegenheden” en “vrije tijdsvoorzieningen”.

18. De voorschriften die gelden voor de overdruk “reca” bevatten in het bijzonder bepalingen voor “feestzalen” en “lokalen met dansgelegenheden”. Het bestaan van die bijzondere, afzonderlijke voorschriften voor “lokalen met dansgelegenheden” maakt dat een uitbating die als een dergelijke inrichting kan worden beschouwd aan deze bijzondere voorschriften is onderworpen en, als bijzondere categorie van uitbating, enkel binnen het specifiek daartoe, door middel van een overdruk, bestemde gebied kan worden vergund. De toelichtingsnota bij het bestreden GRUP bevestigt dat buiten de “reca”-zones nergens feestzalen en dansgelegenheden zijn toegelaten. Dat een dansgelegenheid in de spraakgebruikelijke betekenis ook kan worden beschouwd als een horeca-activiteit of een vrijetijdsvoorziening, doet daar niets aan af.

De betrokken uitbating van de eerste verzoekende partij wordt in het verzoekschrift omschreven als een “dancing”. Het feit dat het Van Dale woordenboek een “dancing” omschrijft als een “café met dansgelegenheid”, verhindert niet dat in de spraakgebruikelijke betekenis het meest kenmerkende voor een “dancing” de dansgelegenheid is en niet de café-activiteiten. Gelet op die spraakgebruikelijke betekenis moet een “dancing” worden beschouwd als een lokaal met dansgelegenheid, zodat wel degelijk op grond van het in de voorschriften van het bestreden GRUP gehanteerde begrippenkader kan worden bepaald binnen welke gebieden (en in welke mate) de uitbating ervan is toegelaten.

19. Voor zover de verzoekende partijen opwerpen dat hun rechtmatige verwachtingen zijn geschonden, moet worden opgemerkt dat de overheid er niet toe is gehouden om de bestaande toestand in ruimtelijke plannen te bevestigen. Plannen zijn namelijk toekomstgericht en kunnen stedenbouwkundige voorschriften vastleggen die afwijken van de bestaande toestand. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is reglementair van aard en bestuurshandelingen van reglementaire aard kunnen te allen tijde onder decretaal bepaalde voorwaarden worden opgeheven of gewijzigd. Het gegeven dat het bestaan van de inrichting van de verzoekende partijen in een van de stad Antwerpen uitgaande nota zou worden “bejubeld”, volstaat op zich niet om

voorbij te gaan aan het principe dat bestaande voorschriften kunnen worden gewijzigd.

20. De aangevoerde schendingen worden niet aannemelijk gemaakt.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien september 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust