

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.233 van 30 maart 2026
in de zaak A. 242.764/X-18.811**

In zake : 1. de BV L.T.
 2. de BV H.E.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Reiner Tijs en Joëlle Gillemot
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Stijfselrui 48/101
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bob Martens, Birgit Creemers en Lore Stevens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 70
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 augustus 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 29 april 2024 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Sint-Anneke Plage’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 maart 2026.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Camille Goethals, die *loco* advocaten Reiner Tijs en Joëlle Gillemot verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Lore Stevens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Op 28 oktober 2016 keurt het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de ‘proces- en richtnota’ voor het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Sint-Anneke Plage’ (hierna: het gemeentelijk RUP) goed.

De ‘aanleiding en context’ voor de opmaak van het gemeentelijk RUP worden als volgt omschreven:

“Het ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) kadert binnen de uitvoering van het Masterplan Sint-Anneke Plage, dat een heropleving van het gebied beoogt. Door de planinitiatieven wordt getracht van Sint-Anneke een vernieuwde recreatieve trekpleister te maken. Aanleiding hiertoe zijn verschillende recente ontwikkelingen zoals de verhoging van de dijken in het kader van het Sigmaphan, de bestaande horeca die als zonevreemd beschouwd kan

worden, de camping De Molen die zal verhuizen en de verschillende jachthavenclubs die de intentie hebben om samen te werken.

De huidige functies en inrichting stroken niet helemaal met de gewenste ontwikkelingen. De huidige gewestplanbestemming, grotendeels gebied voor dagrecreatie, laat niet veel mogelijkheden toe. Door de opmaak van een RUP voor Sint-Anneke Plage kunnen de krachtlijnen van het masterplan vertaald worden in een nieuw geïntegreerd kader voor de herontwikkeling en het opnieuw attractief maken van de site. De opmaak van een RUP schept onder meer de mogelijkheid om tegemoet te komen aan de functionele uitbreidingsmogelijkheden voor aanwezige horeca.”

3.2. Op 30 oktober 2017 beslist de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid “dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

3.3. Op 24 juni 2019 stelt de gemeenteraad van de stad Antwerpen het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.4. Op 18 maart 2020 ontvangt de stad Antwerpen een nieuw advies van het team Externe Veiligheid van de Vlaamse overheid. “Omdat het nieuwe advies deel dient uit te maken van het ontwerp-RUP” beslist de gemeenteraad van de stad Antwerpen op 29 juni 2020 om het voormelde besluit van 24 juni 2019 in te trekken, en om het ontwerp van het gemeentelijk RUP opnieuw voorlopig vast te stellen.

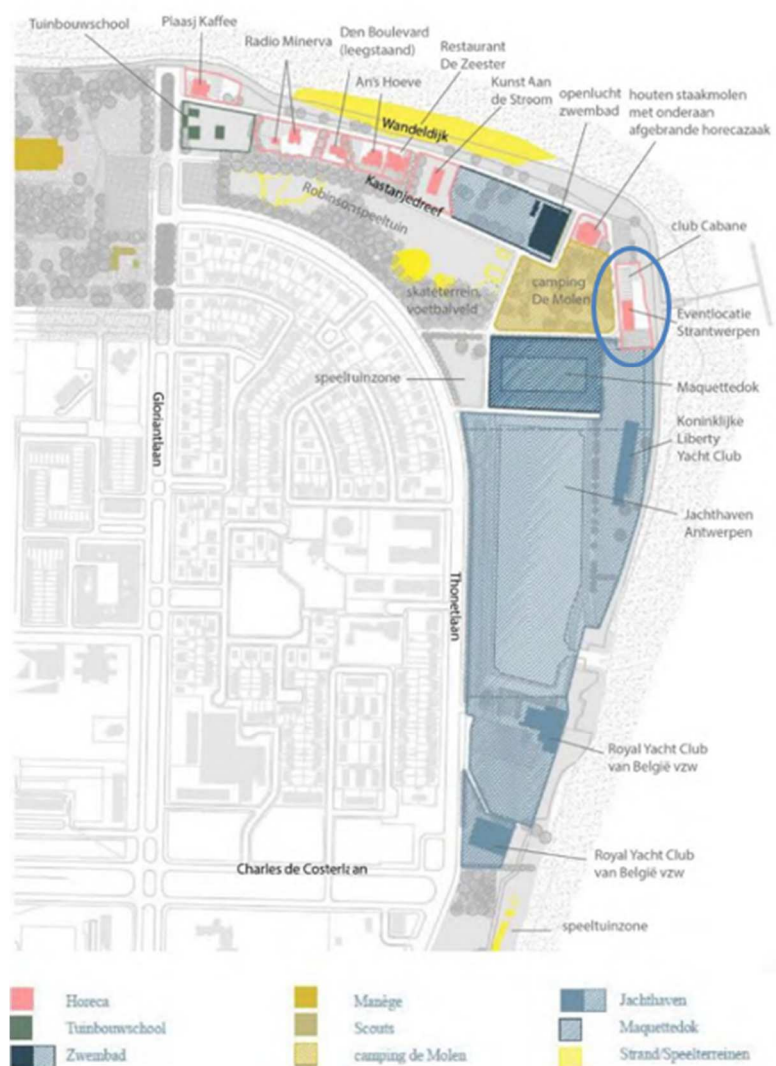
3.5. Van 17 augustus tot 15 oktober 2020 wordt over het ontwerp van het gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden.

3.6. Op 25 september 2023 beslist de gemeenteraad van de stad Antwerpen om de beslissing van 29 juni 2020 over de voorlopige vaststelling van het ontwerp van het gemeentelijk RUP in te trekken, en om het ontwerp opnieuw voorlopig vast te stellen.

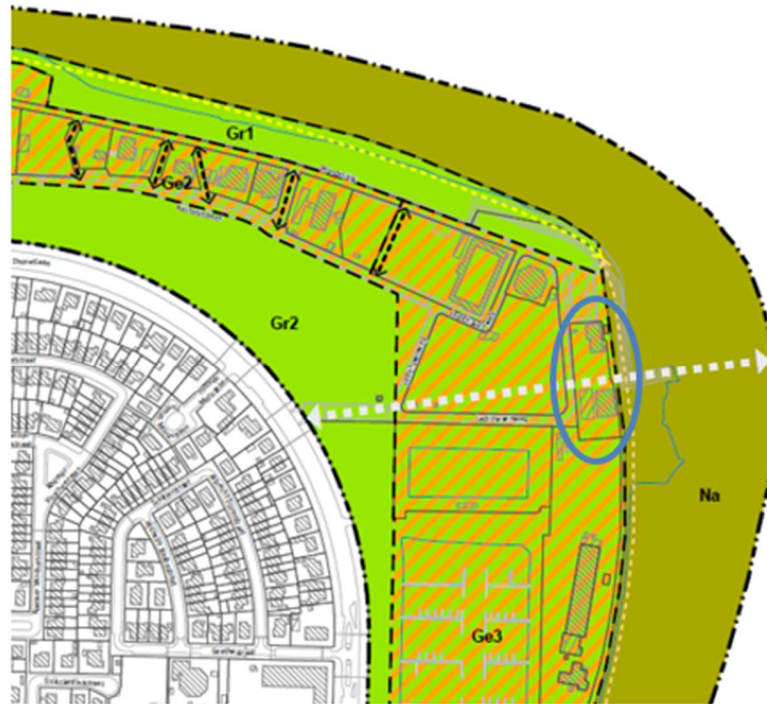
3.7.1. De eerste verzoekende partij verkreeg voor de periode van 1 januari 2011 tot 31 december 2035 een concessie van de nv Waterwegen en

Zeekanaal, thans de nv Vlaamse Waterweg, op een perceel grond, kadastraal gekend als Antwerpen, 13de afdeling, sectie N, nr. 756/2 (hierna: eerste verzoeksters perceel). De tweede verzoekende partij exploiteert op eerste verzoeksters perceel twee horecazaken, te weten ‘Strantwerpen’ en ‘Club Cabane’ (hierna: tweede verzoeksters exploitaties). De tweede verzoekende partij beschikt voor ‘Strantwerpen’ over een door de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen (hierna: de deputatie) op 30 juni 2022 verleende omgevingsvergunning voor een termijn van vijf jaar, tot 30 juni 2027.

3.7.2. In de toelichtingsnota van het gemeentelijk RUP worden tweede verzoeksters exploitaties als volgt vermeld op het plan met de bestaande bebouwing (blauw omrand):



3.8.1. Het op 25 september 2023 voorlopig vastgestelde ontwerp van grafisch plan voorziet ter hoogte van eerste verzoeksters perceel en tweede verzoeksters exploitaties (hierna blauw omcirkeld) een 'vista' (witte indicatieve stippellijn):



3.8.2. Voor deze 'vista' gelden de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 10 van het ontwerp van het gemeentelijk RUP, die bepalen:

“Artikel 10. Vista – indicatieve aanduiding

Deze indicatieve aanduiding is bedoeld voor de aanleg van verharde en/of groene publieke verblijfsruimten die als toegangsruimten fungeren en/of doorzichten garanderen richting de dijk en/of verder naar de Schelde. De minimale breedte van de vista is 25,00 m.”

De voorlopig vastgestelde toelichtingsnota van het gemeentelijk RUP vermeldt over deze 'vista':

“De aanduidingen van de vista's zijn indicatief. Dit betekent dat de aanleg en de exacte locatie van de vista bijgevolg in functie van de gewenste ontwikkeling bepaald kan worden.

De vista's markeren strategische plekken waar de relatie met de Schelde versterkt kan worden. De vista's worden niet eenduidig gelijkgesteld met zichtassen naar de Schelde toe. Op sommige plaatsen is de Schelde niet zichtbaar vanwege het hoger gelegen dijklichaam. Vista's kunnen ook betrekking hebben op bijvoorbeeld uitkijkpunten, ruimtelijke assen, functionele assen, ...

De vista's liggen ter hoogte van de drie toegangen die het gebied ontsluiten. Een eerste ligt op het einde van de Gloriantlaan, een tweede ter hoogte van de Charles De Costerlaan en een derde ter hoogte van de huidige jachthavenweg richting ponton. Ze vervullen bijgevolg ook een belangrijke rol als toegangsruimten die ook het zicht op de Schelde waarborgen."

3.9. Van 16 oktober 2023 tot 14 december 2023 wordt een openbaar onderzoek gehouden over het op 25 september 2023 voorlopig vastgestelde ontwerp van het gemeentelijk RUP.

3.10. Tijdens het openbaar onderzoek dient enkel de eerste verzoekende partij een bezwaarschrift in, en dit onder meer tegen de indicatieve aanduiding van de 'vista' op haar perceel (zie randnummers 3.8.1 en 3.8.2). Meer bepaald geeft zij aan dat niet duidelijk is wat onder een 'vista' dient begrepen te worden, en dat bij gebrek aan een precieze invulling ervan, niet kan worden ingeschat welke de impact van de 'vista' op haar perceel en activiteiten heeft. Voorts werpt zij op dat geen rechtszekerheid wordt geboden over de ligging van de 'vista', noch over de functies en de vormgeving ervan. Ook wordt aangevoerd dat er geen afweging van belangen is gebeurd tussen, enerzijds, de economische belangen van de eerste verzoekende partij en, anderzijds, het esthetische belang van de 'vista'. Ten slotte betoogt de eerste verzoekende partij dat aan de vergunningverlenende overheid geen voldoende rechtszeker kader wordt geboden.

3.11. Op 8 februari 2024 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad (hierna: de Gecoro) een advies over het voorgenomen gemeentelijk RUP uit.

In antwoord op de bezwaren van de eerste verzoekende partij tegen de op haar perceel voorziene 'vista', wijst de Gecoro erop dat een indicatieve aanduiding op het grafisch plan in de rechtspraak van de Raad van State wordt

aanvaard. Wel meent zij dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen “de vista’s in het verlengde van de Gloriantlaan en de Charles De Costerlaan, die echte vista’s zijn, en de derde toegang in de Scheldebocht ter hoogte van de huidige jachthavenweg richting ponton, waarvoor beter een andere benaming wordt gezocht, bijvoorbeeld ‘passage’”, hetgeen meer duidelijkheid creëert voor de bezwaarindiener. Tegelijk wijst de Gecoro erop dat het niet wenselijk is om in te gaan op de vraag om een maximale breedte voor de vista’s op te leggen, daar “[d]e voorschriften [...] bewust flexibel [zijn] opgebouwd om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen, veranderende maatschappelijke uitdagingen en om voldoende kwalitatieve en groene ontwerpen mogelijk te maken”. In dit verband wijst de Gecoro nog op “de verplichte opmaak van de inrichtingsstudie bij een vergunningsaanvraag in de zone Ge3 (vista ‘grote ster’)", die een totaalontwikkeling garandeert en meer duidelijkheid schept “over de concrete inrichting en vormgeving van deze vista’s en de verhouding tot de bestaande gebouwen”. Concluderend adviseert de Gecoro om “de indicatief aangeduide vista ter hoogte van de Scheldebocht op het grafisch plan te vervangen door een gebiedsgerichte overdruk met bijvoorbeeld de naam ‘passage’”, en om “[d]e doelstellingen en concrete inrichtingsvoorstellen van het Masterplan Scheldeboorden Linkeroever van 5/5/2023 [te vertalen] in de stedenbouwkundige voorschriften (ook in de terminologielijst) en in de toelichtingsnota” zodat “de impact op deze ruimte geconcretiseerd [wordt] en [...] ook duidelijk [blijkt] dat de activiteiten van bezwaarindiener hiermee niet compatibel zijn en dus in de toekomst niet vergunbaar meer zijn”.

Bij het behandelen van de bezwaren van de eerste verzoekende partij stelt de Gecoro over de bij de vergunningsaanvraag te voegen inrichtingsstudie het volgende:

“Verder wordt er ook op gewezen dat bij iedere aanvraag een globale inrichtingsstudie van de volledige zone moet worden gevoegd. Op basis van dit informatief document kan de vergunningverlenende overheid de verhouding van het aangevraagde t.a.v. de vista’s of de passage t.a.v. de overige projecten in de zone inschatten en beoordelen. De beleidsvrijheid die de stedenbouwkundige voorschriften laten voor de vergunningverlenende overheid, worden ingevuld door de principes van de goede ruimtelijke ordening.

[...]

Een inrichtingsstudie geconcipieerd als een instrument dat dient tot in- en voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften van die zone, is toegelaten. Dergelijk informatief document is een modaliteit in de zin van artikel 2.2.6, § 1, derde lid VCRO en laat toe dat de vergunningverlenende overheid een beslissing neemt over de omgevingsvergunningsaanvraag, rekening houdend met de ontwikkeling binnen de volledige projectzone.

Een uitdrukkelijke eis van de stedenbouwkundige voorschriften is dat deze inrichtingsstudie ook moet aangeven hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in deze zone en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het plangebied. Op basis van deze inrichtingsstudie kan de vergunningverlenende overheid erover waken dat er geen ongeoorloofde voorafnames worden gedaan in aanvragen tot omgevingsvergunning en dat er geen hypotheek wordt gelegd op de ontwikkelingsmogelijkheden van andere actoren. De Gecoro acht dit een voldoende waarborg [...].

[...]

Verder wordt opgemerkt dat de inrichtingsstudie moet worden toegevoegd voor (*quasi*) alle aanvragen die betrekking hebben op de deelzone Ge3. Bovendien zal de inrichtingsstudie steeds de vista/de passage moeten weergeven, ook al ligt het project iets verder dan de indicatieve aanduiding, gezien de vista/de passage sowieso deel uitmaakt van de zone en bijgevolg van de inrichtingsstudie. Het is inderdaad niet ondenkbaar dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd alvorens de vista/de passage is gerealiseerd. Zoals hierboven aangegeven is de aanvrager verplicht een inrichtingsstudie op te maken, waarbij de aanvraag gekaderd dient te worden in de toekomstige totaalontwikkeling, waarbinnen de vista/de passage een essentieel onderdeel vormt. In die inrichtingsstudie zal de aanvrager moeten aantonen dat een vista/passage in overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP nog steeds realiseerbaar is naast het aangevraagde project. Dit om te vermijden dat een aanvraag een hypotheek legt op de realiseerbaarheid van de vista/de passage. Als mogelijke basis voor de inrichtingsstudie wordt verwezen naar de ontwikkelingsvisie vermeld in titel 2 van de toelichtingsnota, de bestaande visiedocumenten, zoals het Masterplan Sint-Anneke Plage (oktober 2016), het Masterplan Scheldeboorden Linkeroever (5 mei 2023) alsook het ontwerp voor de Scheldeboorden Noord dat intussen werd goedgekeurd door het college (5 mei 2023). Op die manier kan (1) dus wel rekening gehouden worden met de vista/de passage die mogelijk nog niet gerealiseerd zal zijn, en zijn (2) omgevingsvergunningsaanvragen reeds mogelijk voor de realisatie van de vista/de passage.

[...]

De in de stedenbouwkundige voorschriften opgelegde inrichtingsstudie verplicht een aanvrager van een omgevingsvergunning de aanvraag te kaderen binnen de toekomstige, maar hypothetische totaalontwikkeling voor de zone. Op basis van deze inrichtingsstudie kan de

vergunningverlenende overheid erover waken dat er geen ongeoorloofde voorafnames worden gedaan in aanvragen tot omgevingsvergunning en dat er geen hypotheek wordt gelegd op de ontwikkelingsmogelijkheden van andere actoren. Zoals reeds hoger aangegeven kan hiervoor verwezen worden naar de ontwikkelingsvisie vermeld in titel 2 van de toelichtingsnota, de bestaande visiedocumenten, zoals het Masterplan Sint-Anneke Plage (oktober 2016), het Masterplan Scheldeboorden Linkeroever (5 mei 2023) alsook het ontwerp voor de Scheldeboorden Noord dat intussen werd goedgekeurd door het college (5 mei 2023) als mogelijk uitgangspunt voor de inrichtingsstudie.

De inrichtingsstudie wordt opgelegd binnen de zone Ge3 omdat het een relatief grote zone betreft dat in de toekomst de nodige transformaties zal ondergaan. De vereiste dat de aangrenzende zone ook moet worden opgenomen in de inrichtingsstudie wanneer in de omgevingsvergunningsaanvraag voorafnames worden gedaan t.a.v. een aangrenzende zone is aanvaardbaar en redelijk verantwoord. Deze vereiste moet het immers mogelijk maken om de impact van een vergunningsaanvraag op de aanpalende zones te beoordelen, zodat kan worden vermeden dat het project een hypotheek legt op de ontwikkeling van deze aanpalende zones.”

3.12. Op 29 april 2024 stelt de gemeenteraad van de stad Antwerpen het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is het bestreden besluit.

In het bestreden besluit vermeldt de gemeenteraad dat het grafisch plan werd aangepast in navolging van het advies van de Gecoro om de indicatief aangeduide ‘vista’ ter hoogte van de Scheldebocht te vervangen door een gebiedsgerichte overdruk met de naam ‘passage’, dat de toelichtingsnota van het gemeentelijk RUP werd aangepast door in diverse hoofdstukken de indicatieve ‘vista’ in de Scheldebocht te vervangen door de overdruk ‘passage’, dat de stedenbouwkundige voorschriften worden gewijzigd met een nieuw voorschrift ‘passage’, en dat dit begrip ook wordt opgenomen in de terminologielijst van de stedenbouwkundige voorschriften. Overeenkomstig het advies van de Gecoro heeft de plannende overheid het indicatieve pijlsymbool ter hoogte van de Scheldebocht vervangen door een gebiedsgerichte overdruk.

3.13. Eerste verzoeksters perceel, met daarop tweede verzoeksters exploitaties, situeert zich in de ‘Zone voor Gemengde Functies (Ge3)’ (artikel 6),

met de indicatieve overdruk 'Passage' (artikel 11). Het grafisch plan van het gemeentelijk RUP is het volgende – eerste verzoeksters perceel met tweede verzoeksters exploitaties is blauw omcirkeld:



Basisplan

	grens RUP		GRB - bijgebouw
	maatlijnen		GRB - gebouw afgezoomd met virtuele gevels
	GRB - administratief perceel grens (15/05/2019)		GRB - gebouwaanhorigheid
	GRB - spoorrail		GRB - kunstwerk
	GRB - wegopdeling		GRB - watergang
	GRB - hoofdgebouw		

Bestemmingen

grondvlakken:

	Artikel 1. Zone voor Natuur (Na)
	Artikel 2. Zone voor Groen (Gr1)
	Artikel 3. Zone voor Groen (Gr2)
	Artikel 4. Zone voor Gemengde Functies (Ge1)
	Artikel 5. Zone voor Gemengde Functies (Ge2)
	Artikel 6. Zone voor Gemengde Functies (Ge3)

lijnen indicatief:

	Artikel 7. Aslijn dijklchaam jachthaven
	Artikel 8. Aslijn dijklchaam Plage
	Artikel 9. Verbinding voor langzaam verkeer
	Artikel 10. Vista

overdrukken indicatief:

	Artikel 11. Passage
--	---------------------

punten indicatief:

	Artikel 12. Parking
--	---------------------

3.14. Artikel 6 ‘Zone voor Gemengde Functies (Ge3)’ van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP luidt:

“Artikel 6. Bestemmingszone - Zone voor Gemengde Functies (Ge3)

§ 1 Bestemming

De zone is bestemd voor:

1. Groen;

2. Recreatie en/of gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen.

Deze bestemmingen zijn nevensgeschikt en dus gelijkwaardig.

De volgende functies zijn als Groen toegestaan :

- groenaanleg;
- beplanting;
- park.

Voor Recreatie zijn dag- en verblijfsrecreatie toegestaan met volgende functies:

- sport- en spelvoorzieningen;
- recreatieve voorzieningen;
- hotel;
- reca:
- jacht- en passantenhaven.

Ondergeschikt aan de jachthaven zijn kleinschalige bedrijfsactiviteiten toegestaan.

§ 2 Inrichting

Inrichtingsstudie

Voor de volledige zone moet een globale inrichtingsstudie worden uitgewerkt en bij de omgevingsvergunningsaanvragen worden toegevoegd. Dit geldt niet voor omgevingsvergunningsaanvragen die geen wijziging van de verhouding bebouwd ten opzichte van onbebouwd betreffen én geen impact hebben op de inrichtingsvisie van het projectgebied.

De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de omgevingsvergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

In het bijzonder moeten volgende kwaliteitscriteria gemotiveerd worden:

- het waarborgen van een optimale inpassing in het mozaïeklandschap;
- het afstemmen van de ontwikkeling op de draagkracht van de omgeving;
- het garanderen van een toegankelijk gebied voor fietsers en wandelaars en dit met respect voor de nodige veiligheidseisen die gebonden zijn aan de jachthaven;
- het ontsluiten van de zone voor gemotoriseerd verkeer, met zo weinig mogelijk hinder of impact op het park (zie Artikel 3 Zone voor Groen Gr2);
- het afstemmen van de ontwikkeling op de recazaken enerzijds en de recreatieve ontwikkelingen anderzijds;
- het verzekeren van het goed functioneren van monumenten en ander erfgoed;

- het vrijwaren van zichten op de Schelde;
- het afstemmen van de breedte van de passage (zie Artikel 11 ‘Passage –indicatieve aanduiding’) met de omliggende bebouwing;
- het inschatten van de impact van de ontwikkeling op de te verwachte toename van bezoekers binnen het gebied met als doel de gevolgen van zware ongevallen in de nabije Seveso inrichting te kunnen beperken.

De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in deze zone en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het plangebied. Indien de omgevingsvergunningsaanvraag voorafnames doet ten aanzien van een aangrenzende zone, moet ook deze zone worden behandeld in de inrichtingsstudie.

Elke nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag kan een bestaande inrichtingsstudie of een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie bevatten.

Terreinbezetting

De maximale bovengrondse bruto-vloeroppervlakte bedraagt 24.500 m².

Binnen de deelzone ten noorden van de bestaande jachthavenweg bedraagt de maximale bovengrondse bruto-vloeroppervlakte 5.500 m² en ten zuiden van de bestaande jachthavenweg 19.000 m².

De oppervlakte van een terras is inbegrepen in deze oppervlakten.

Gebouwen en constructies

Binnen deze zone mogen enkel vrijstaande gebouwen of gebouwencomplexen worden opgericht.

De afstand tussen de vrijstaande gebouwen bedraagt minimaal 10,00 m. Ten opzichte van de Wandeldijk bedraagt de minimale bouwvrije afstand 5,00 m.

De gebouwen ten noorden van de Jachthavenweg dienen alzijdig te zijn. De gebouwen ten zuiden van de jachthavenweg dienen zich zowel naar de Schelde als richting de ‘zone voor Groen (Gr2)’ (Artikel 3) te richten.

Alle gebouwen moeten een levendige plint hebben met uitzondering van constructies gerelateerd aan het bergen van en het werken aan boten.

Technische installaties bovenop de gebouwen moeten architecturaal geïntegreerd worden in de bovenste bouwlaag. Hierbij moet rekening gehouden worden met zowel het zicht vanop het openbaar domein als het zicht vanuit de omliggende gebouwen.

De gebouwen dienen binnen deze zone toegankelijk gemaakt te worden. Dit betekent dat aansluitingen of hellingen die nodig zijn om het gebouw vanuit het openbaar domein toegankelijk te maken, binnen dit projectgebied moeten gerealiseerd worden.

Horecaterrassen rondom de gebouwen en op de verdiepingen zijn toegestaan.

Constructies en aanhorige verhardingen voor het bergen van en het werken aan boten zijn toegestaan.

Niet bebouwde ruimte

De niet-bebouwde of verharde ruimte binnen deze zone dient ingericht te worden als onderdeel van het mozaïeklandschap en dient één geheel te vormen met de ‘zone voor Groen (Gr1)’ (Artikel 2) en de ‘zone voor Groen (Gr2)’ (Artikel 3).

De niet-bebouwde ruimte dient kwalitatief te worden ingericht en dit met aandacht voor de verblijfskwaliteit. Deze ruimte dient over een groen karakter te beschikken en vrij toegankelijk te zijn.

De aanleg van een vrijliggend terras is mogelijk voor zover dit onderdeel uitmaakt van het landschap en aangelegd wordt met gemakkelijk te verwijderen materialen.

Verharde fiets- en wandelpaden zijn toegestaan.

De bestaande wegenis kan hetzij behouden blijven voor de ontsluiting van de aangrenzende functies, hetzij verplaatst of verwijderd worden in functie van nieuwe ontwikkelingen.

Toegang tot de gebouwen en constructies

Toegangen tot de gebouwen en constructies kunnen voor gemotoriseerd verkeer enkel via gebundelde in- en uitritten langs de Thonetlaan, via de Jachthavenweg of de Kastanjedreef worden georganiseerd.

Alle toegang(en) dienen duidelijk zichtbaar te zijn van op het publiek domein.

Parking

De benodigde parking dient ondergronds of inpandig te worden gerealiseerd. In functie van de jachthaven en de bijhorende kleinschalige bedrijfsactiviteiten en de integrale toegankelijkheid kunnen beperkt ook bovengrondse bezoekersparkeerfaciliteiten voorzien worden.

Bezoekersfietsenstallingen zijn toegestaan.

§ 3 Beheer

De ontwikkeling van deze zone kan afzonderlijk of samen met één of meerdere andere ‘zones voor Gemengde Functies’ gebeuren.

§ 4 Overgangsbepalingen

Voor de bestaande vergunde of vergund geachte gebouwen zijn onderhouds- en instandhoudingswerken en verbouwingen binnen het bestaande volume toegestaan. Bij uitbreidingen en heropbouw zijn de bovenstaande voorschriften van toepassing.”

3.15. Artikel 11 ‘Passage’ (indicatieve overdruk) van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP bepaalt:

“Deze aanduiding is bedoeld voor de aanleg van een verharde en/of groene verblijfsruimte die een trage publieke doorgang (passage) in de Scheldebocht verwezenlijkt. De passage brengt de bezoeker naar de dijk en de aanlegsteiger en ook terug. De bestaande hoogstammige bomen dienen maximaal behouden te worden en mogen enkel gekapt of gerooid worden in functie van veiligheidsoverwegingen, ziekte, in functie van de dijkwerken, in functie van het realiseren van een verblijfsruimte en/of om voldoende breedte te garanderen met het oog op haar functie als publieke doorgang.”

3.16. Het begrip ‘passage’ wordt in de terminologielijst van de stedenbouwkundige voorschriften als volgt gedefinieerd:

“Een verharde en/of groene verblijfsruimte die een trage publieke doorgang (passage) realiseert, die als toegangsruimte functioneert en de bezoeker van en naar de Scheldebocht brengt ter hoogte van de aanlegsteiger.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren in hun eerste middel de schending aan van het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids-, redelijkheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij vatten het middel in hun verzoekschrift als volgt samen:

“Doordat na het openbaar onderzoek de overdruk ter hoogte van het perceel van verzoekende partijen werd gewijzigd van ‘Vista’ naar ‘Passage’. Dat thans blijkt dat deze wijziging geenszins een verduidelijking van de voorschriften inhoudt maar zelfs nog meer rechtsonzekerheid teweegbrengt. Dat de voorschriften voor een ‘Passage’ nog vager en algemener omschreven zijn dan een vista en dat de eigenaars/exploitanten, die getroffen worden door deze overdruk, niet kunnen voorzien hoe dit voorschrift in de praktijk zal worden uitgewerkt en worden toegepast. Dat bovendien ook vastgesteld moet worden dat de bezwaren op tegenstrijdige wijze door de Gecoro werden behandeld en dat de Gecoro een volledig eigen lezing/interpretatie geeft aan de voorschriften, hetgeen de rechtsonzekerheid enkel maar vergroot.

Dat Uw Raad zal moeten vaststellen dat de stedenbouwkundige voorschriften inzake de aanleg van deze passage als essentieel wordt aanzien in het RUP en het ruimtelijk beleid van de stad en dat dit aspect volledig wordt doorgeschoven naar de latere vergunningverlening hetgeen in strijd is met de algemene zorgvuldigheidsplicht van de plannende overheid.

Dat verder in de inrichtingsvoorschriften van de bestemmingszone Ge3 een inrichtingsstudie wordt opgelegd en de beoogde ontwikkeling van het gebied dus niet wordt uitgewerkt door de plannende overheid maar simpelweg naar de vergunningverlenende overheid wordt doorgeschoven. Deze inrichtingsvoorschriften scheppen geen duidelijk kader om [...] eventuele vergunningsaanvragen op af te stemmen zodat de rechtsonderhorige ook geen enkele voorzienbaarheid en rechtszekerheid hebben door middel van de inrichtingsvoorschriften.”

Beoordeling

5.1. De wijze waarop de ‘passage’ moet worden aangelegd, blijkt op voldoende rechtszekere wijze uit artikel 11 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP en uit de definitie van dit begrip in de terminologielijst van de stedenbouwkundige voorschriften (randnummers 3.15 en 3.16). De ruimte waarbinnen de passage kan worden aangelegd, blijkt afdoende uit de op het grafisch plan aangegeven overdruk met zwarte arcering (zie randnummer 3.13).

5.2. Het gegeven dat in een indicatieve overdruk wordt voorzien en dat, zoals *in casu*, de ligging van de trage publieke doorgang (passage) niet exact is bepaald, maakt het gemeentelijk RUP nog niet onwettig. De vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften, zoals die uit het ingeroepen rechtszekerheidsbeginsel voortvloeien, verhindert immers niet dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, en dat deze binnen de grenzen van de redelijkheid een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij het beoordelen van een concrete aanvraag tot omgevingsvergunning.

5.3. In zoverre de verzoekende partijen in vraag stellen dat de ‘passage’ een ‘publieke doorgang’ kan zijn, nu de betrokken gronden geen publiek karakter hebben, moet worden opgemerkt dat een RUP toekomstgericht is, dat de plannende overheid er niet toe gehouden is om de bestaande toestand in het plan te bevestigen, en dat de geldende bestemming of inrichting of het bestaande gebruik van een perceel de realisatie van de op de toekomst gerichte stedenbouwkundige voorschriften niet vermag te beletten.

5.4. Anders dan de verzoekende partijen het blijkbaar zien, heeft de Gecoro nergens geadviseerd om het indicatief karakter van de als ‘passage’ herbenoemde ‘vista’ in de Scheldebocht niet langer te behouden. De Gecoro wijst er integendeel op goede gronden op dat een indicatieve aanduiding in de

rechtspraak van de Raad van State wordt aanvaard, en dat flexibele voorschriften toelaten om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen, veranderende maatschappelijke uitdagingen, en om voldoende kwalitatieve en groene ontwerpen mogelijk te maken. De verzoekende partijen kunnen niet worden gevolgd in hun kritiek dat het advies van de Gecoro tegenstrijdig zou zijn gemotiveerd en niet in overeenstemming zou zijn met de inhoud van het gemeentelijk RUP.

5.5. Door te voorzien in een inrichtingsstudie en een grafische afbakening van de zone waarbinnen de ‘passage’ gerealiseerd moet worden, wordt de ordeningsproblematiek niet op onwettige wijze naar het vergunningenniveau “doorgeschoven”.

5.6. Een gemeentelijk RUP kan op rechtsgeldige wijze de opmaak van een ‘inrichtingsstudie’ aan de aanvrager van een omgevingsvergunning opleggen, voor zover die inrichtingsstudie is bedoeld als een informatief instrument voor het vergunningverlenend bestuur, met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag. Dit blijkt te dezen het geval te zijn. Overeenkomstig artikel 6 van de stedenbouwkundige voorschriften is de inrichtingsstudie, die een motivering moet bevatten ten aanzien van de kwaliteitscriteria die in de inrichtingsvoorschriften zijn opgesomd, “een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de omgevingsvergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied”.

5.7. Anders dan de verzoekende partijen blijkbaar menen, zijn de bestaande masterplannen en visiedocumenten over de inrichting van Sint-Anneke Plage niet als verplicht na te volgen instrumenten opgevat. Zulks blijkt niet uit de stedenbouwkundige voorschriften, en evenmin uit het advies van de Gecoro, dat de masterplannen of visiedocumenten slechts vermeldt als een “mogelijke basis” voor een concrete vergunningsaanvraag.

5.8. Gelet op wat voorafgaat, oordeelt de Gecoro terecht dat de inrichtingsstudie informatief van aard is, en dat dit “een modaliteit in de zin van

artikel 2.2.6, § 1, derde lid VCRO” betreft. Op basis van de inrichtingsstudie kan de vergunningverlenende overheid “erover waken dat er geen ongeoorloofde voorafnames worden gedaan in aanvragen tot omgevingsvergunning en dat er geen hypotheek wordt gelegd op de ontwikkelingsmogelijkheden van andere actoren”. De bedenking van de verzoekende partijen dat niet duidelijk is “[i]n welke mate de vergunningverlenende overheid in het kader van de vergunningverlening kan voorkomen dat er geen voorafnames zouden worden gedaan”, is niet van aard het bestreden besluit te vitiëren.

5.9. Waar de verzoekende partijen in hun laatste memorie aanvoeren dat hun belangen “op geen enkel moment [werden] meegenomen” bij de opmaak van het gemeentelijk RUP, wordt erop gewezen dat de Gecoro in haar advies onder meer heeft gesteld dat eerste verzoeksters perceel “momenteel de potentie van de[...] waardevolle ruimte in de Scheldebocht [hypothekeert], dat zij “het betreffende perceel in concessie (van de Vlaamse Waterweg) [heeft], wat wijst op een tijdelijke inname van het openbaar domein”, en “dat de bezwaarindiener slechts beschikt over een precair gebruiksrecht”. Uit de toelichtingsnota blijkt volgens de Gecoro “dat de plannende overheid er zich wel degelijk van bewust is dat [er] op deze locatie economische activiteiten zijn, maar dat de voorkeur wordt gegeven aan de doelstelling om de relatie met de Schelde specifiek op deze strategische locatie te versterk[...]en in het algemeen belang”.

5.10. Ten slotte doen de verzoekende partijen niet aannemen dat het oordeel in het advies van de Gecoro, zoals bijgetreden door de plannende overheid, dat “de activiteiten van [de eerste verzoekende partij] niet compatibel zijn” met de door het gemeentelijk RUP voorziene ‘passage’ “en dus in de toekomst niet vergunbaar meer zijn”, de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan of anderszins onwettig zou zijn.

5.11. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

5.12. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partijen voeren in hun tweede middel de schending aan van artikel 15 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: de dienstenrichtlijn), van artikel 2.2.5, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), alsook van het gelijkheids-, zorgvuldigheids-, evenredigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij vatten het middel in hun verzoekschrift als volgt samen:

“In de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP wordt voor de terreinbezetting een onderscheid gemaakt tussen de verschillende deelzones. Voor elk van deze deelzones wordt een totale maximale bovengrondse bruto vloeroppervlakte bepaald. Bijgevolg is op perceelsniveau niet bekend in welke mate er nog bebouwing mogelijk is en dient een algemene inrichtingsstudie voor minstens de volledige zone ingediend te worden. Hieruit volgt dat er toepassing wordt gemaakt van het principe wie eerst komt eerst maalt, hetgeen een ongelijke en discriminatoire behandeling inhoudt. Voormelde werkwijze houdt bovendien ook een schending in van de Dienstenrichtlijn gelet op de territoriale beperking. Voor de eigenaars/exploitanten gelegen in de zone Ge3 heerst er rechtsonzekerheid in die zin dat niet uit het RUP blijkt in welke mate zij nog (verdere) ontwikkelingsmogelijkheden zullen hebben. Ook de argumentatie van de Gecoro naar aanleiding van het bezwaar van eerste verzoekende partij kan geenszins volstaan en hieruit blijkt minstens dat de voorschriften geen rechtszeker kader creëren.”

Beoordeling

7.1. De loutere bewering in het verzoekschrift, zonder nadere toelichting, dat “[d]e bepaling om op de eigen gronden (territoriale beperking) te kunnen uitbreiden [...] voort[vloeit] uit het principe ‘wie eerst komt, eerst maalt’”, “niet noodzakelijk en alleszins discriminerend en niet evenredig” is,

volstaat geenszins om een schending van artikel 15 van de dienstenrichtlijn te doen aannemen. Dit geldt te dezen nog meer, nu de precaire aard van het gebruiksrecht van de eerste verzoekende partij, dat middels een concessie is verleend, niet bij verzoeksters' uiteenzetting wordt betrokken. De verzoekende partijen voldoen te dezen niet aan hun stelplicht. Het is een tekortkoming die zij in hun laatste memorie niet op ontvankelijke wijze kunnen rechtzetten.

7.2. De Gecoro heeft het bezwaar van de eerste verzoekende partij inzake de miskenning van het gelijkheidsbeginsel als volgt besproken:

“Schending gelijkheidsbeginsel (voorschrift terreinbezetting)

Het voorschrift m.b.t. terreinbezetting (– zie artikel 6) zal volgens de bezwaarindiener in de praktijk tot gevolg hebben dat slechts één (of enkel de eerste) exploitanten binnen de deelzone Gr3 kunnen uitbreiden, hetzij in de hoogte, hetzij in de lengte of in de breedte.

Bezwaarindiener meent dat de uitbreiding van de constructies op bepaalde percelen mogelijk tot gevolg heeft dat die percelen in waarde toenemen, en dat de andere percelen hun waarde niet meer kunnen doen toenemen door het vergroten van de exploitatieruimte. Dit beknot de handelsvrijheid volgens de bezwaarindiener.

Bovendien [leidt] dit voorschrift ook tot een aanzienlijke rechtsonzekerheid daar het voor de belanghebbende in deze zone, zoals bezwaarindiener, onmogelijk zal zijn om te achterhalen of de eventuele uitbreidingsplannen aanvaard zullen worden door de vergunningverlenende overheid daar zij afhankelijk zullen zijn van de toekomstige plannen van derden die eerder ter goedkeuring zouden zijn voorgelegd. De stedenbouwkundige voorschriften geven bijgevolg voor de bezwaarindiener geen of voldoende zekerheid over de verdere ontwikkelingsmogelijkheden. Er wordt in geen geval een duidelijk kader gecreëerd zodat er een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel voorligt.

Advies Gecoro:

De Gecoro wijst erop dat het perceel van de bezwaarindienende partij in de deelzone Ge3 ligt en niet binnen de niet-bestaande zone Gr3.

Het gelijkheidsbeginsel wordt slechts geschonden wanneer in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoordelijk ongelijk worden behandeld of *vice versa*. Bezwaarindiener licht in zijn bezwaar niet toe waarom er sprake is van gelijke situaties die ongelijk worden behandeld dan wel ongelijke situaties die gelijk worden behandeld. Om deze reden alleen al kan de opgeworpen schending van het gelijkheidsbeginsel niet worden beoordeeld. Daarbij merkt de Gecoro op dat alle exploitanten die gesitueerd zijn binnen de zone Ge3 onderworpen zijn aan dezelfde vereisten van artikel 6. De Gecoro ziet dan ook niet in waarom er sprake zou zijn van een ongelijke behandeling.

Het gebruik van een bepaalde maximale bezetting/oppervlakte is ook niet te beschouwen als onzorgvuldig omdat een dergelijke beperking de

rechtmatige doelstelling om de hoeveelheid bebouwing te beheersen nastreeft (zie ook beantwoording van het bezwaar onder titel 2.3.1 (on)zin (B)BVO). De Raad van State aanvaardde bijvoorbeeld ook al een stedenbouwkundig voorschrift dat voorzag in een maximale bezettingsgraad. De Raad gaf toen ook aan:

‘Met de loutere vaststelling dat het percentage van toegelaten bebouwing op het perceel van de verzoekende partijen ingevolge de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP kan variëren naargelang de concrete bebouwing op het noordelijk aanpalende perceel, maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat het bestreden gemeentelijk RUP een toestand van rechtsonzekerheid doet ontstaan. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn toekomstgericht. De vraag hoe concreet tot de uitvoering ervan wordt overgegaan, is eigen aan zo een toekomstgerichte bestemming, die niet noodzakelijk dient overeen te stemmen met de bestaande toestand.’

De toekomstgerichtheid van ruimtelijke plannen benadrukte de Gecoro reeds eerder in dit advies. Een perceelsoverschrijdende benadering is in deze essentieel om de plandoelstellingen te verwezenlijken. Indien de overheid bij haar planologisch beleid geen wijzigingen zou mogen aanbrengen in de bestemmingen van particuliere eigendommen en de definitief gevestigde individuele rechtssituaties en rechtsverhoudingen volledig zou moeten vrijwaren, zou het haar onmogelijk zijn enig beleid ter zake te voeren.

Voor alle aanvragen die een wijziging inhouden van de verhouding bebouwd – onbebouwd en een impact hebben op de inrichtingsvisie van het projectgebied, dient een inrichtingsstudie te worden opgemaakt voor de volledige zone Ge3. Een inrichtingsstudie geconcipieerd als een instrument dat dient tot in- en voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften van die zone, is toegelaten. Dergelijk informatief document is een modaliteit in de zin van artikel 2.2.6, § 1, derde lid VCRO en laat toe dat de vergunningverlenende overheid een beslissing neemt over de omgevingsvergunningsaanvraag, rekening houdend met de ontwikkeling binnen de volledige projectzone.

Een uitdrukkelijke eis van de stedenbouwkundige voorschriften is dat deze inrichtingsstudie ook moet aangeven hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in deze zone en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het plangebied. Op basis van deze inrichtingsstudie kan de vergunningverlenende overheid erover waken dat er geen ongeoorloofde voorafnames worden gedaan in aanvragen tot omgevingsvergunning en dat er geen hypotheek wordt gelegd op de ontwikkelingsmogelijkheden van andere actoren. De Gecoro acht dit een voldoende waarborg maar wenst toch op te merken dat de stad er evengoed voor zou kunnen kiezen om op basis van het Masterplan Scheldeboorden Linkeroever 5/5/2023 de bebouwingsmogelijkheden voor de verschillende eigendommen wel concreter te verankeren in het RUP, waardoor meer rechtszekerheid voor de eigenaars ontstaat. Deze aanpassing vergt niet

alleen meer ontwerpend onderzoek en overleg maar ook het hernemen van de goedkeuringsprocedure van het RUP.
Dit bezwaar geeft geen aanleiding tot aanpassingen.”

7.3. De Gecoro heeft in antwoord op het bezwaar van de eerste verzoekende partij over de voorgeschreven maximale bovengrondse bruto-vloeroppervlakte, op goede gronden aangegeven dat de doelstelling van dit voorschrift erin bestaat “de hoeveelheid bebouwing te beheersen”.

7.4. Het feit dat de in de stedenbouwkundige voorschriften verankerde maximale bovengrondse bruto-vloeroppervlakte betrekking heeft op de volledige zone Ge3, zonder een aanduiding van deze oppervlakte per perceel, is als dusdanig niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren, temeer nu een RUP in beginsel los van enige eigendomsstructuur wordt vastgesteld. Het blijkt voorts niet dat de maximale bebouwingsgraad voor de bestemmingszone zonder objectieve en redelijke verantwoording voor de volledige zone Ge3 is bepaald.

7.5. Het betoog van de verzoekende partijen dat het voor hen onmogelijk is om te achterhalen of eventuele uitbreidingsplannen door het vergunningverlenend bestuur aanvaard zullen worden, kan, daargelaten nog het gestelde onder randnummer 5.13, niet doen voorbijzien dat de totale maximale toegelaten bovengrondse bruto-vloeroppervlakte, en de resterende toegelaten bebouwing na eventuele eerdere initiatieven, de verzoekende partijen bekend zijn of redelijkerwijze bekend kunnen zijn. Het is voorts niet onwettig dat de stedenbouwkundige voorschriften tot gevolg kunnen hebben dat eigenaars of exploitanten van gronden waarop die voorschriften betrekking hebben ertoe worden aangezet om samen te werken of overleg te plegen. Ook heeft de Gecoro er in dit verband niet zonder pertinentie op gewezen dat de vergunningverlenende overheid er “[o]p basis van de[...] inrichtingsstudie kan [over] waken dat er geen ongeoorloofde voorafnames worden gedaan in aanvragen tot omgevingsvergunning en dat er geen hypotheek wordt gelegd op de ontwikkelingsmogelijkheden van andere actoren”.

7.6. In het licht van wat voorafgaat, en in acht genomen het feit dat voor alle zakelijk gerechtigden binnen de zone Ge3 dezelfde stedenbouwkundige voorschriften gelden, tonen de verzoekende partijen ten slotte niet aan dat de kwestieuze regeling het gelijkheidsbeginsel zou schenden.

7.7. Gelet wat voorafgaat, wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond. De loutere opmerking van de Gecoro dat de plannende overheid er evengoed voor zou kunnen kiezen om de bebouwingsmogelijkheden voor de verschillende eigendommen concreter in het gemeentelijk RUP te verankeren, doet niet anders besluiten.

7.8. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekende partijen voeren in hun derde middel de schending aan van artikel 1.1.4 en 2.2.14 VCRO “zoals thans vervangen door [artikel] 2.2.21 VCRO”, alsook van het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids-, redelijkheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij vatten het middel in hun verzoekschrift als volgt samen:

“Het definitief vastgesteld RUP Sint-Anneke Plage schendt de in het middel opgeworpen rechtsbepalingen en beginselen doordat er geen belangenafweging plaatsvond tussen het algemeen belang om een passage in te tekenen op een welbepaalde plek en het belang van een horecazaak die daardoor zal moeten sluiten, minstens [...] aanzienlijke economische gevolgen zal ondervinden. Noch in het RUP, noch in de toelichtende nota bij het RUP wordt die keuze gemotiveerd. Ook de weerlegging van de bezwaren door de Gecoro doen niets anders besluiten. Bovendien moet worden vastgesteld dat de Gecoro de bezwaren onafdoende heeft weerlegd en zelfs een dermate stringente lezing geeft aan het RUP dat deze visie niet langer in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP. Verder steunt de [Gecoro]

zich ook op een foute feitenvinding, waardoor er van een zorgvuldige belangenafweging in elk geval geen sprake kan zijn.”

Beoordeling

9.1. Vooreerst zij erop gewezen dat het de plannende overheid op grond van het rechtszekerheidsbeginsel niet kan worden verboden om een perceel te onderwerpen aan nieuwe stedenbouwkundige voorschriften die het verderzetten van een overeenkomstig de voorheen geldende stedenbouwkundige voorschriften uitgeoefende activiteit onmogelijk maken, zelfs niet wanneer de exploitant over een recente vergunning beschikt.

9.2. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt:

“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.”

9.3. Zoals in 's Raads arrest nr. 214.329 van 30 juni 2011 in herinnering wordt gebracht, blijkt uit de wetsgeschiedenis dat deze bepaling het doel van het ruimtelijke-ordeningsbeleid aangeeft, waarbij de duurzame ruimtelijke ordening centraal staat. De vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, benadrukt het facetmatige 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. Een bepaalde ruimtelijke behoefte moet derhalve na afweging in een bepaalde situatie niet noodzakelijk voorkomen als gelijkwaardig aan een andere ruimtelijke behoefte.

Zoals eveneens in voornoemd arrest is opgemerkt, dienen de diverse binnen artikel 1.1.4 VCRO bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig tegen elkaar te worden afgewogen. De Raad van State oefent hierop enkel een wettigheidstoets uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt de verzoekende partijen, die de genoemde bepaling geschonden achten, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

9.4. Bij het beantwoorden van de vraag of de plannende overheid de voornoemde afweging wettig heeft uitgevoerd, moet het geheel van het administratief dossier worden betrokken.

9.5. Anders dan de verzoekende partijen het zien, blijkt uit de stukken van het dossier dat hun belangen door de plannende overheid wel degelijk afdoende in ogenschouw zijn genomen.

Bij de beschrijving van de referentiesituatie onder de discipline mens-ruimtelijke aspecten in de planmilieueffectscreening (plan-MER-screening) wordt erop gewezen dat de in het plangebied, “gelegen in de Scheldebocht”, “aanwezige functies vandaag [voornamelijk] op zichzelf gericht [zijn] en [...] weinig relatie aan[gaan] met hun omgeving”. Ook in de toelichtingsnota van het gemeentelijk RUP wordt gesteld dat “elke horecazaak zich vandaag grotendeels heeft afgesloten van haar omgeving”, en dat het doel is dat ze “in de toekomst deel gaan uitmaken van het open landschap”. In de toelichtingsnota en de plan-MER-screening van het gemeentelijk RUP wordt er melding van gemaakt dat “in de Scheldebocht [...] twee zomerbars [liggen]”. Nog in de toelichtingsnota, worden tweede verzoeksters exploitaties ‘Club Cabane’ en ‘Strantwerpen’ visueel weergegeven en uitdrukkelijk als “horeca” aangeduid (zie randnummer 3.7.2), en worden deze exploitaties op een kaart in de toelichtingsnota aangeduid als “op zichzelf gerichte functies”. Bij de beoordeling van het eerste middel werd er reeds op gewezen dat het bezwaar van de eerste verzoekende partij met betrekking tot het vermeende gebrek aan belangenafweging door de Gecoro werd ontmoet (zie randnummer 5.9). Uit het advies van de Gecoro blijkt voorts dat de

economische belangen van de verzoekende partijen worden erkend, maar wordt geoordeeld dat deze niet opwegen tegen het algemeen belang om de relatie met de Schelde te versterken op de locaties die daarvoor het meest aangewezen zijn, waaronder de locatie van eerste verzoeksters perceel. Niet zonder pertinentie benadrukt de Gecoro in dit verband het precair gebruiksrecht van de eerste verzoekende partij.

9.6. De verzoekende partijen overtuigen er niet van dat de beslissing van de plannende overheid om het versterken van de recreatieve potentie van het gebied, en het behoud van de ecologische waarde ervan, te laten primeren op de private belangen van de verzoekende partijen, de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan of anderszins onwettig zou zijn. Hun betoog dat de omgevingsvergunning voor ‘Club Cabane’ niet beperkt is in de tijd en dat de omgevingsvergunning voor ‘Strantwerpen’ na bestuurlijk beroep tot 30 juni 2027 werd verlengd, doet niet anders besluiten.

9.7. Gelet op de functie van de kwestieuze ‘passage’ als rechtstreekse verbinding tussen de Thonetlaan en de aanlegsteiger op de Schelde, tonen de verzoekende partijen ten slotte niet aan dat de Gecoro ten onrechte zou hebben geoordeeld dat, gelet op de ligging van eerste verzoeksters perceel in de Scheldebocht, locatiealternatieven voor deze ‘passage’ niet opportuun zijn.

9.8. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

9.9. Het middel wordt verworpen.

10. Nu alle middelen ongegrond zijn bevonden, moet het beroep hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig maart tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement