

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 15 oktober 2019 met nummer RvVb-A-1920-0173
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0527-SA

Verzoekende partijen	<ol style="list-style-type: none">1. de bvba DE NIEUWE VOORHAVEN2. de bvba DE GENTSE VOORHAVEN3. de vzw DE VOORHAVEN <p>vertegenwoordigd door advocaten Isabelle LARMUSEAU en Karolien BEKÉ met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141</p>
Verwerende partij	<p>de GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR van het Departement OMGEVING, Oost-Vlaanderen</p> <p>vertegenwoordigd door advocaat Veerle TOLLENAERE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128</p>
Tussenkommende partij	<p>de stad GENT, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen</p> <p>vertegenwoordigd door advocaat Thomas EYSKENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Bischoffsheimlaan 33</p>

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 17 april 2018 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 27 februari 2018.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor "omgevingsaanleg loods 21" op de percelen gelegen te 9000 Gent, Voorhavenlaan 31, 33A en 33B, met als kadastrale omschrijving Gent, eerste afdeling, sectie A, nummers 3417w, 3417r, 3417/8, 3417l, 3417g, 3417z en 3417p.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 18 juni 2018 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 20 augustus 2018 toe in de debatten.

De Raad heeft met het arrest van 6 augustus 2018 met nummer RvVb/UDN/1718/1151 de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing bij uiterst dringende noodzakelijkheid verworpen, bij gebrek aan uiterst dringende noodzakelijkheid.

Het arrest van 6 augustus 2018 werd aan de verzoekende partijen betekend met een aangetekende brief van 6 augustus 2018. De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting ingediend.

De Raad verwerpt met het arrest van 25 september 2018 met nummer RvVb/S/1819/0107 de vordering tot schorsing bij gebrek aan hoogdringendheid.

De verzoekende partijen dienen andermaal een verzoek tot voortzetting in.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomen- de partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 10 september 2019.

Advocaat Eva DE WITTE, *loco* advocaten Isabelle LARMUSEAU en Karolien BEKÉ, voert het woord voor de verzoekende partijen.

Advocaat Klaas DE PAUW, *loco* advocaat Veerle TOLLENAERE, voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Thomas EYSKENS voert het woord voor de tussenkomen- de partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De tussenkomen- de partij dient op 24 augustus 2017 bij de verwerende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*omgevingsaanleg loods 21*” op de percelen gelegen te 9000 Gent, Voorhavenlaan 31, 33A en 33B, met als kadastrale omschrijving Gent, eerste afdeling, sectie A, nummers 3417w, 3417r, 3417/8, 3417l, 3417g, 3417z en 3417p.

De percelen liggen, volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, vastgesteld met een koninklijk besluit van 14 september 1977, in gebied voor stedelijke ontwikkeling.

De percelen liggen binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 23 ‘Meulestede’ (hierna: toepasselijk BPA), goedgekeurd op 17 augustus 2001, in een zone voor openbaar domein met recreatieve herinrichting.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening Grootstedelijk Gebied Gent’, goedgekeurd op 16 december 2005, maar dit ruimtelijk uitvoeringsplan bevat geen specifieke voorschriften voor de percelen, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft.

De percelen liggen binnen het beschermde stadsgezicht 'Tolhuis en Voorhaven', zoals vastgesteld bij ministerieel besluit van 20 november 1996.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 oktober tot en met 6 november 2017, dienen onder meer de verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

De verwerende partij verleent op 27 februari 2018 als volgt een stedenbouwkundige vergunning:

“ ...

BESCHRIJVING VAN DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

De projectzone is gelegen ten noorden van de Gentse stadskern tussen het begin van het kanaal Gent-Terneuzen (Voorhaven) en het Grootdok (met Zuid-, Midden- en Noord-dok).

De zone tussen de binnenwateren en het omliggende zeehavengebied bevat nog enkele stedelijke functies (woongebied en stedelijk ontwikkelingsgebied). Het terrein maakt deel uit van een reeks terreinen van ongeveer dezelfde grootte. De meeste andere terreinen in de reeks zijn bebouwd, o.a. met de als monument beschermde loodsen. Ten oosten van de langgerekte strook voor stadsontwikkeling (gewestplanwijziging 1998) ligt woongebied (deels met culturele, historische en/of esthetische waarde). De bebouwing aan de oostzijde van de Londenstraat bestaat hoofdzakelijk uit gesloten ééngezinswoningen, dikwijls tot 3 volwaardige bouwlagen met hellend dak. Ten noorden van het kruispunt met de Liverpoolstraat doorbreken enkele bewaarde en deels beschermde cultuurhistorische elementen (brandweerkazerne, geïnventariseerde bejaardenwoningen) dit bebouwingspatroon. Het terrein van de aanvraag zelf ligt tussen 2 bewaarde havenloodsen en is nog deels ingericht als bedrijfsterrein met enkele bedrijfsgebouwen en verhardingen.

Het terrein ten zuiden van dit bedrijf werd al deels ingericht met spelelementen en elementen die verwijzen naar de historische context van de site (o.a. spoorwagens op de nog aanwezige sporen).

Vanaf het Santospad tot aan de New-Yorkstraat werd de Voorhavenlaan inmiddels aangelegd als wandelpad in kasseien (ca. 1m breed). De percelen tussen dit pad en de Londenstraat werden aangelegd als openbare groen- en speelzones. Ook delen van de dwarsstraten Bombaystraat en Liverpoolstraat werden geïntegreerd in dit openbaar domein.

De aanvrager wil de zone tussen de 2 loodsen volledig aanleggen als openbare groen- en recreatiezone met opnieuw sterke verwijzingen naar de historische context van de site. Zo wordt de footprint van de verdwenen loods 21 geëvoceerd op het terrein (38m x 96m) met een rasterboord, pergolastructuur en perronstructuur waarin bijkomende speel- en recreatieconstructies (basketpaal, moestuinen, platform, barbecue, ...) worden opgenomen. Binnen deze rechthoekige structuur wordt een deels verdiept speelgazon voorzien met volleybalmogelijkheden en een deel met speelheuvels met avontuurlijke spelelementen. Ook de omliggende openbare ruimte wordt heraangelegd met nieuwe (recuperatie)verharding en voorzien van typische havenelementen. De heraanleg gaat gepaard met de aanleg van afwateringsinfrastructuur (rioleringswerken).

HISTORIEK

In het vergunningsregister worden o.a. volgende aanvragen en procedures vermeld op de

in de aanvraag vermelde percelen:

07/01/1999: weigering van het aanbouwen van een luifel aan een nijverheidsgebouw

18/01/2007: vergunning voor het stadsvernieuwingsproject 'de nieuwe voorhaven' - het uitvoeren van wegen- en rioleringswerken

15/05/2008: vergunning voor de aanleg van een tijdelijk speelterrein

09/03/2012: vergunning voor het oprichten van een ontmoetingscentrum om gestructureerde, sociaal-artistieke ontmoetingen en activiteiten te organiseren

02/08/2012: vergunning voor de permanente bestendiging van de tijdelijk vergunde 30 parkeerplaatsen t.h.v. loods 22

19/05/2015: intrekking van de op 09/04/2015 ingediende aanvraag voor infrastructuurwerken t.b.v. de omgevingsaanleg rondom loods 22 en deels loods 23 (site Nieuwe Voorhaven) en alle bijhorigheden

24/03/2016: vergunning (na beroep Deputatie) voor infrastructuurwerken tbv de omgevingsaanleg rondom loods 22 en deels loods 23 (site Nieuwe Voorhaven) en alle bijhorigheden ...

30/11/2016: vergunning voor het plaatsen van drie wagons op het openbaar domein van de site Voorhaven ter hoogte van de voormalige loods 21

23/03/2017: vergunning (na beroep Deputatie) voor infrastructuurwerken t.b.v. de omgevingsaanleg van een deel van de Voorhavenkaai (site Nieuwe Voorhaven) en alle bijhorigheden

22/06/2017 : intrekking aanvraag voor de infrastructuurwerken t.b.v. de omgevingsaanleg van een deel van de Voorhavenkaai (site Nieuwe Voorhaven) en alle bijhorigheden

Ook op de omliggende percelen en wijkdelen zijn ons relatief recente vergunningen en aanvragen bekend die aangeven dat de realisatie van het BPA volop bezig is. In de bijgesloten bekrachtigde archeologienota wordt de historische context van de zone verder in het verleden gekaderd.

STEDENBOUWKUNDIGE BASISGEGEVENS UIT DE PLANNEN VAN AANLEG / RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

Ligging volgens de plannen van aanleg + bijhorende voorschriften

De aanvraag is volgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone (BVR 28/10/1998) gelegen in een gebied voor stedelijke ontwikkeling.

In deze zone gelden de stedenbouwkundige voorschriften van art. ASV 22 van het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Deze voorschriften luiden als volgt:

Dit gebied is bestemd voor industriële, ambachtelijke en agrarische activiteiten, kantoren, kleinhandel, dienstverlening, recreatie, wonen, verkeer en vervoer, openbaar nut en gemeenschapsvoorzieningen, en dit voor zover deze functies verenigbaar zijn met hun onmiddellijke multifunctionele stedelijke omgeving.

De stedenbouwkundige aanleg van het gebied, de bijhorende voorschriften betreffende terreinbezetting, vloeroppervlakte, hoogte, aard en inplanting van de gebouwen met bijhorende voorzieningen, en de verkeersorganisatie in relatie met de omringende gebieden, worden vastgesteld in een bijzonder plan van aanleg vooraleer het gebied kan ontwikkeld worden. Ook het wijzigen van de functie van de bestaande gebouwen kan pas na goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg.

Ligging volgens het uitvoeringsplan + bijhorende voorschriften

De aanvraag ligt in een gebied waarvoor een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening Grootstedelijk Gebied Gent' werd vastgesteld door de Vlaamse Regering op 16/12/2005. Ze ligt niet in een deelgebied waarvoor specifieke voorschriften werden opgesteld.

De aanvraag ligt in het bijzonder plan van aanleg 'BPA 23 Meulestede' (MB 17/08/2001).

Voor de plaats van de werken gelden volgende stedenbouwkundige voorschriften:

Z18 Zone voor openbaar domein met recreatieve herinrichting

Hoofdbestemming: Vr-openbaar domein met recreatieve herinrichting – Zonebezetting: max. 5% – Bouwhoogte: min. 1, max. 1 bouwlaag – Dakvorm: plat of hellend < 45° – Materialen, uitbouwen, afsluitingen: In principe zijn alle volwaardige gevel- en dakmaterialen toegelaten waarbij het geheel een kwalitatief architecturaal geheel dient te vormen in samenhang met de omgeving – Aanvullende bemerking: De aanleg van deze zone dient te kaderen in een algemeen inrichtingsplan – Bij de aanleg zal er specifieke aandacht gaan naar de verschillende deelruimtes zijnde het centraal plein tussen loods 22 en 20, de kaai, het openbaar domein tussen de loodsen en de Voorhavenlaan. Bestaande gebouwen welke binnen de klassering vallen kunnen behouden blijven, nieuwe gebouwen en constructies dienen beperkt te blijven tot 1500m².

Bepaling van het plan dat van toepassing is op de aanvraag

Het bijzonder plan van aanleg (BPA) dateert van na de vaststelling van het gewestplan, zodat hier wordt geoordeeld op basis van het voor het goed meer gedetailleerde gemeentelijke BPA.

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de geldende voorschriften want de aanvraag betreft de heraanleg van de volledige zone tussen loods 22 en 20 en omgeving als centraal plein en openbaar domein. Bij ontvangst van de aanvraag werd besloten voor de op verdieping (+4m50 boven maaiveld) betreedbare pergolaconstructie een openbaar onderzoek te organiseren, vermits de voorschriften het aantal 'bouwlagen' beperkt tot minimum en maximum 1. Uit de bijkomende verklaring voor kolom 22-23 wordt gesuggereerd dat deze beperking bedoeld is voor gebouwen en niet voor constructies. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar hield eraan om door middel van een openbaar onderzoek dit standpunt voor te leggen aan andere belanghebbenden.

Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften

Er wordt niet afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften.

VOORSCHRIFTEN DIE VOLGEN UIT VERORDENINGEN

De gemeentelijke, provinciale en gewestelijke verordeningen zijn van toepassing, o.a.:

Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid (05/06/2009 en wijzigingen), in de zin dat hierin gesteld wordt dat het besluit niet van toepassing is op handelingen die geadviseerd worden door de gewestelijke erfgoedambtenaar (Art. 2 §2 3.).

Besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater (05/07/2013 en wijziging).

Besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van een algemene bouwverordening inzake wegen voor voetgangersverkeer (29/04/1997).

ANDERE ZONERINGSGEGEVENS

De projectzone ligt op 10m50 van de kaaimuur van het kanaal Gent – Terneuzen, een bevaarbare waterloop, in het beschermde stadsgezicht 'Tolhuis en Voorhaven' (MB 20/11/1996). De projectzone paalt zuidelijk aan het beschermde monument 'Voorhaven: havenloods 20 met schippers- en brandpomp' (MB 20/11/1996), noordoostelijk aan 'Voorhaven: wachterslokalen' (MB 20/11/1996) en oostelijk 'Voorhaven: omheining met gietijzeren zuiltjes' (MB 20/11/1996). Op 15m noordelijk van de projectzone bevindt zich loods 22 onderdeel van het beschermde monument 'Voorhaven: metalen structuren van havenloodsen 22 en 23' (MB 20/11/1996). Voor het perceel 3417/R en de aanpalende zone tot aan het kanaal werd een oriënterend en beschrijvend bodemonderzoek uitgevoerd.

EXTERNE ADVIEZEN

Op 17/10/2017 bracht Fluxys Belgium nv een gunstig advies uit over de aanvraag:

Fluxys Belgium NV kan een voorwaardelijk gunstig advies verlenen op de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning voor infrastructuurwerken ten behoeve van de omgevingsaanleg voormalige loods 21 aan de Voorhavenlaan te Gent. Onze onderneming beschikt over een aardgasleiding die door het betrokken projectgebied loopt, meer bepaald tussen het oude industriespoor en het hekwerk (kant Voorhavenlaan). Onlangs werden door Fluxys mechanische beschermingsplaten boven de leiding geplaatst.

In bijlage sturen wij u de liggingsplannen van deze installatie. Het project kan gerealiseerd worden mits naleving van bijgevoegde algemene en bijzondere veiligheidsvoorschriften.

Op 18/10/2017 gaf het Agentschap Onroerend Erfgoed een deels gunstig en deels ongunstig advies: alle infrastructuurwerken t.b.v. de herinrichting van de omgeving van de voormalige loods 21 uitgezonderd het verwijderen van de als monument beschermde brandpomp worden gunstig geadviseerd. Het verwijderen van de als monument

beschermde brandpomp ter hoogte van loods 20 wordt ongunstig geadviseerd en dient uit de beslissing gesloten.

De afweging voor dit dossier met betrekking tot de erfgoedwaarden enerzijds en de toegankelijkheid anderzijds is dat de voorgestelde werken voor toegankelijkheid voldoende rekening houden met de aanwezige erfgoedwaarden.

Op 31/10/2017 adviseerde Waterwegen en Zeekanaal NV (vandaag De Vlaamse Waterweg nv) de aanvraag gunstig: het projectgebied is niet overstromingsgevoelig conform de watertoetskaart en ligt niet in recent overstroomd gebied. Er wordt geen effect op het overstromingsregime verwacht. Er wordt verwacht dat het afstromingsregime en het infiltratieregime van het hemelwater onder invloed van het project niet significant zullen wijzigen. Ten gevolge van de geplande ingrepen worden er geen betekenisvol nadelige effecten op de oppervlaktewaterkwaliteit verwacht. Er wordt geen impact op de grondwaterkwaliteit verwacht. Er wordt geen significant negatieve impact op de watergebonden natuur en structuurkwaliteit verwacht. Het project voldoet aan het standstillbeginsel. De aanvraag is verenigbaar met de beginselen en doelstellingen van het 'Decreet Integraal Waterbeleid'.

De adviezen en de bijlagen worden toegevoegd aan deze beslissing.

HET OPENBAAR ONDERZOEK

In toepassing van de Vlaamse codex Ruimtelijke Ordening en het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000, en latere wijzigingen, betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, is de aanvraag onderworpen aan een openbaar onderzoek.

De aanvraag is verzonden naar de stad Gent voor de organisatie van het openbaar onderzoek. Het vond plaats van 07/10/2017 tot 06/11/2017. De stukken van het openbaar onderzoek werden ontvangen op 06/12/2017. Er werd één bezwaar ingediend namens bvba De Nieuwe Voorhaven en bvba De Gentse Voorhaven en één bezwaar namens vzw De Voorhaven. Voorts werd nog een petitiebezwaar toegevoegd waarin gesteld wordt dat het bezwaarschrift van vzw De Voorhaven mee wordt ondertekend en waarin een beknopt overzicht van sommige bezwaren is opgenomen.

De bezwaren handelen over:

- 1. De aanvraag is in strijd met artikel 4.3.1 VCRO en de notie 'goede ruimtelijke ordening'*
 - 1.1. De aanvraag is strijdig met de visienota dd. 28 mei 2014*
 - 1.2. De aanvraag is strijdig met de mobiliteitstoets*
 - 1.3. Overige aspecten van strijdigheid met de notie goede ruimtelijke ordening*
- 2. De aanvraag is onvolledig, onduidelijk en niet correct samengesteld*
- 3. Ontbreken van een gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen: onvolledig dossier*
- 4. Onjuiste project-MER-screening en aanleg plein met speelterreinen op een verontreinigde site*
- 5. Bezwarende burgerrechtelijke aspecten verhinderen de effectieve aanleg van het plein*
- 6. Toegankelijkheid voor personen met een functiebeperking is niet aangetoond*
- 7. Saucissoneren van historisch samenhangende ruimtelijke gehelen is niet te verantwoorden met het oog op een integrale stedenbouwkundige ontwikkeling*

8. *Ter info: een buurtgedragen alternatief behoort tot de mogelijkheden*
9. *Afsluitende opmerking: organisatie openbaar onderzoek v. behoorlijk bestuur*

Na onderzoek van de bezwaren en opmerkingen worden volgende standpunten hieromtrent ingenomen:

1. *Art. 4.3.1. §2, 3° VCRO stelt...*

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar stelt vast dat het BPA 23 – Meulestede hieraan voldoet. De VCRO voorziet geen bepalingen die de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar toelaten aan de bepalingen van een BPA voorbij te gaan omdat het gedateerd zou zijn. Er bestaan enkel de afwijkingsmogelijkheden vermeld in Hoofdstuk IV van dezelfde ‘Titel IV Vergunningenbeleid’ in de VCRO. Het RUP 143 ligt buiten het projectgebied en maakt niet het voorwerp uit van deze aanvraag.

 - 1.1. *In de beschrijvende nota wordt niet gesteld dat het de bedoeling is om het openbaar domein in te richten als gigantisch multifunctioneel evenementenplein. Ook uit het ontwerp zelf blijkt dat dit niet de bedoeling is. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar kan zich niet aansluiten bij de bewering dat het plein automatisch aanzien moet worden als een plek van grootstedelijke recreatie. Het ontwerp is niet strijdig met de visienota, maar is er een uitwerking van.*
 - 1.2. *Gezien de kritiek op het mobiliteitsaspect hoofdzakelijk verkeerdelijk uitgaat van de premisse dat er een grootschalig evenementenplein zou worden aangelegd, is deze kritiek grotendeels zonder voorwerp. In de visienota wordt het mobiliteitsaspect gekaderd in de lokale netwerken voor zwakke weggebruikers.*

Door geen parkeerplaatsen te voorzien in de omgeving van het park en plein, zullen grote evenementen die veel automobilititeit genereren niet mogelijk zijn. De studie uit 2012 kadert het mobiliteitsaspect in een grotere schaal. Uit de aanvraag zelf (visienota) blijkt dat de optie van een grootschalig evenementenplein niet werd weerhouden. Met betrekking tot de verkeersvrije zone (gemotoriseerd verkeer) binnen het hekwerk wordt opgemerkt dat er nog verschillende plaatsen zijn waar bedrijven gevestigd zijn in autovrije zones en waar lossen en laden door kleine (vaak niet-vergunningsplichtige) ingrepen wordt geregeld.
 - 1.3. *Stad Gent kent een goede ‘blauwe dooradering’ en voorziet op verschillende plaatsen aan het Gentse binnenwater openbare recreatieve verblijfs- en ontspanningsruimtes. Deze gaven geen aanleiding tot grote structurele veiligheidsproblemen. Er zijn geen aanwijzingen dat het ontwerp dat nog 10m50 van de eigenlijke kaaimuur verwijderd blijft wel aanleiding zou geven tot onaanvaardbare veiligheidssituaties. Er kunnen geen argumenten gegeven worden waarom het voorgestelde ontwerp eerder ervaren problemen met vandalisme en hangjongeren zou verergeren. De ontwikkeling van de zone kan door het ‘eigenaarschap’ van de buurt wellicht bijdragen tot het verminderen en voorkomen van deze problematiek.*
2. *Bezwaarindiener laat na om te vermelden op welk punt de aanvraag onvolledig zou zijn. Het vermelden van de exacte betekenis van het begrip ‘multifunctioneel’ is niet opgenomen in het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Een eenvoudige definitie, gevonden op het internet, stelt dat iets multifunctioneel is als het voor verschillende dingen gebruikt kan worden. In het dossier wordt het*

begrip gebruikt in de beschrijvende nota ('multifunctionele groenzone' – p.3 & 5) en in de 'toelichtingsnota ontwerp bijlage 1 aan beschrijvende nota' (p.10: 'multifunctionele groene zone', p.11: 'multifunctioneel buurtplein', '... rond de groenzone die multifunctioneel is' en op p.15 voor het 'multifunctioneel' gebruik van ophangpunten op de constructie). Deze 'multifunctionaliteit' lijkt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in deze zin voldoende omschreven in de context: het gaat dus om buurtfuncties die mogelijk zijn in een beperkte groenzone op buurtniveau. De belangrijkste documenten in het dossier lijken volgens de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar voldoende actueel. De perronstrucuur en de pergolastructuur zijn referenties naar de historische site. De treinwagons worden in de eerste plaats voorzien om de historische site te evoceren en deze 'functie' wordt vergund. De aanvraag betreft geen grootschalige en publiekstrekkende functie zodat de opmerking met betrekking tot de publieke sanitaire ruimte zonder voorwerp is. De bestaande publieke toiletten kunnen hersteld en terug opengesteld worden. Het dossier bevat ook een toelichtingsnota 'rioleringsontwerp volledige site' waarin de hemelwaterafhandeling uitvoerig wordt beschreven. De wadi is terug te vinden op het plan (de arcering op het plan gaat inderdaad in de andere richting, maar deze materiële vergissing is eenvoudig vast te stellen en te corrigeren voor het begrip van het plan). Ook op plan (doorsnede) 'BA_Omgevingsaanleg loods 21_S_N_1_Dwarsprofiel DP1' is de wadi ingetekend. Volgens de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar dient de aanvraag zich niet in detail uit te spreken over het exacte gebruik van de buurtfaciliteiten (regeling moestuintjes, barbecue, gebruik treinwagons, ...). Deze kwesties dienen vastgelegd buiten de stedenbouwkundige vergunningsprocedure, tenzij men vergunningsplichtige handelingen wil uitvoeren op of aan deze faciliteiten. Dan dient een aparte vergunning aangevraagd.

3. *De procedure voor de gemeenteraadsbeslissing liep gelijktijdig met de procedure voor de stedenbouwkundige vergunning. De gemeenteraadsbeslissing dd. 22/01/2018 over de zaak van de wegen werd aan het dossier toegevoegd.*
4. *Bij het bestuderen van de plannen en documenten van het dossier is het voldoende duidelijk dat er ook graafwerken noodzakelijk zijn voor de wegaanleg, rioleringen en de voorziene aanleg van het openbaar domein. In het algemeen besluit van de bij het bezwaar gevoegd beschrijvend bodemonderzoek wordt gesteld: 'aangezien er geen sprake is van humaan-, ecologisch en verspreidingsrisico, is er geen urgentie en zijn er geen voorzorgsmaatregelen van toepassing'.*
5. *De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar acht het niet evident dat de verbintenis nog steeds actueel zou zijn en zal zich niet in de plaats stellen van de burgerlijke rechter die over dit geschil zal oordelen. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar stelt zich ook vragen bij het gebruik van notariële overeenkomsten waarbij afspraken worden gemaakt over procedures en wettelijke bevoegdheden van de overheid. (Kon stad Gent zich engageren om een parkeerterrein aan te leggen zonder te beschikken over een vergunning en zonder het bindend advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed te kennen?).*
6. *Het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid stelt:*

Artikel 2 §2. Dit besluit is niet van toepassing op:

1. ... ;
2. ... ;
3. onverminderd de toepassing van artikel 35, vergunningsplichtige handelingen die worden geadviseerd door de gewestelijke erfgoedambtenaar van

het agentschap van het beleidsdomein Omgeving dat belast is met het uitvoeren van het beleid inzake onroerend erfgoed op grond van een decretale of reglementaire adviesverplichting voor aanvragen met betrekking tot voorlopig of definitief beschermde monumenten of archeologische sites of voor aanvragen met betrekking tot percelen die gelegen zijn in voorlopig of definitief beschermde stads- en dorpsgezichten, cultuurhistorisch landschappen of voor aanvragen met betrekking tot het varend Erfgoed.

In voorliggend geval is de aanvraag gelegen in een beschermd stadsgezicht 'Tolhuis en Voorhaven' (MB 20/11/1996) en wordt de aanvraag geadviseerd door het Agentschap Onroerend Erfgoed waarbij werd gesteld dat voorliggend ontwerp voldoende rekening houdt met de erfgoedwaarden. Op de plannen werden toegankelijkheidsvoorzieningen aangeduid (helling perron, mobiel bruggetje, helling betonsokkel, afrijdbeveiligingen, ...). Bij de verdere ontwikkeling van de site kan in overleg met Agentschap Onroerend Erfgoed nog onderzocht worden of er mogelijk een in de historische context aanvaardbare toegankelijkheidsvoorziening kan worden opgericht om de pergolastructuur toegankelijker te maken (met kosten/baten analyse).

7. Bezwaarindieners laat na de wettelijke bepalingen aan te halen die zouden worden geschonden door het stap voor stap aanvragen en uitvoeren van het bijgevoegde inrichtingsplan (BA_Omgevingsaanleg loods 21_P_N_1_Inrichtingsplan) met toelichtingsnota. Ook andere onderdelen werden in aparte aanvragen gerealiseerd en dit laat toe per onderdeel voldoende aandacht te besteden aan details en overzicht per onderdeel voor de aanvragers en betrokken partijen.
8. Het bijgevoegde buurtgedragen alternatief wordt bij deze meegegeven aan de aanvrager die er voor kan kiezen de verkregen vergunning voorlopig niet uit te voeren, de merites van het voorliggende voorstel te onderzoeken en in overleg te gaan met adviesinstanties, bezwaarindieners en buurtbewoners en de heraanleg van de historische site nog enkele jaren uit te stellen terwijl de nodige wijzigende planologische, ontwerp- en overleginitiatieven worden genomen. Het is niet aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om zich naar aanleiding van een individuele stedenbouwkundige aanvraag uit te spreken over beleidsbeslissingen van het lokale bestuur of niet wettelijk bepaalde keuzemogelijkheden van individuele aanvragers.
9. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich aan bij de vaststelling dat de openbaarmaking juridisch correct is verlopen. De aspecten fair-play en behoorlijk bestuur vallen buiten de beoordelingsbevoegdheid van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De bezwaren worden niet weerhouden. (De opmerking namens Poseidon Gent vzw - p.36 bezwaar 1 dossier 2017_01184.pdf - met betrekking tot o.a. nutszuilen is onvoldoende concreet. Een aantal ondertekenaars van het petitiebezwaar tekent als 'sympathisant').

WATERTOETS

Overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 en latere wijzigingen betreffende het integraal waterbeleid dient de aanvraag onderworpen te worden aan de watertoets. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 (BS 31/10/2006) en latere wijzigingen stelt nadere regels vast voor de toepassing van de watertoets. De aanvraag werd getoetst aan het watersysteem, aan de doelstellingen van artikel 5 van het decreet integraal waterbeleid.

Het voorliggende project voorziet in de (her)aanleg van verhardingen, en dit veroorzaakt mogelijk een significant effect op het watersysteem. Het mogelijk schadelijk effect werd onderzocht door de bevoegde waterbeheerder. Het advies van de waterbeheerder stelt het volgende:

...

4) Toetsing aan doelstellingen en beginselen DIWB

Het project voldoet aan het standstillbeginsel. De aanvraag is verenigbaar met de beginselen en doelstellingen van het 'Decreet Integraal Waterbeleid'.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich aan bij dit advies en maakt zich de beoordeling en de conclusies eigen.

MILIEUTOETS

Het ontwerp komt niet voor op de lijst gevoegd als bijlage I en II van het Project-m.e.r.-besluit. Bijgevolg dient voor deze bijlages geen milieueffectenrapport te worden opgesteld. Het project betreft de aanleg van een buurtplein en kan daarom wel als stadsontwikkelingsproject onder bijlage III van het besluit worden beschouwd, hoewel dit type werk niet expliciet vermeld wordt in de handleiding die de dienst MER ter beschikking stelt. (<https://www.lne.be/sites/default/files/atoms/files/Handleiding%20SO%20-%20actualisatie.pdf>).

Het project raakt wel aan de meer algemene definitie (Europese Guidance) van 'projecten die betrekking hebben op de aanwezigheid van meerdere personen in functie van wonen, ...', vermits het openbaar domein in eerste plaats heraangelegd wordt voor de woonbuurt en de aanwezigheid van meerdere personen uit de buurt beoogt.

De aanvrager voegde het mer-screeningsformulier toe met verwijzing naar rubriek 10e (aanleg van wegen) van bijlage III. Volgens de handleiding bij deze rubriek betreft dit vergunningsplichtige werken, m.n. de aanleg van een nieuwe weg en de verbreding, verlegging en verlenging van een bestaande weg, aan wegen voor gemotoriseerd verkeer. Het mer-screeningsformulier verklaart samengevat hoe de vernieuwde hemelwaterafvoer voor de projectzone geen aanzienlijke effecten zal veroorzaken: er wordt maximaal ingezet op natuurlijke infiltratie (wadi, ...) en de verharding vermindert ten opzichte van de bestaande toestand. Om de beperkte mobiliteitsimpact verder te kaderen wordt er verwezen naar een iets oudere mobiliteitsstudie die het project kadert in het grotere geheel van het schiereiland Muide en de omliggende gebieden. Voorts wordt verwezen naar de visienota voor de effecten op het onroerend erfgoed (advies Onroerend Erfgoed Vlaanderen, p.9).

Op basis van de elementen in het dossier en de bijgevoegde m.e.r.-screeningsnota kan akkoord gegaan worden met de stelling dat de mogelijke milieueffecten niet aanzienlijk zijn. (Voor de erfgoed- en hemelwaterafvoeraspecten wordt dit nog eens bevestigd in de adviezen van respectievelijk het Agentschap Onroerend Erfgoed en Waterwegen en Zeekanaal NV (De Vlaamse Waterweg nv).

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De werken zijn functioneel inpasbaar en zijn de uitwerking van de planologische voorzieningen en voorschriften van het hogervermeld bijzonder plan van aanleg. De resultaten van het openbaar onderzoek bevestigen dat de uitvoering van de pergolaconstructie met een betreedbare verdieping ook door andere belanghebbenden niet wordt beschouwd als strijdig met het voorschrift met betrekking tot het aantal bouwlagen/de bouwhoogte. Het resterende openbaar domein wordt quasi ingelijfd bij het gerealiseerde park dat door deze verbreding en verbinding met de waterkant minder opgesloten wordt tussen woon- en 'werk'-bebouwing. De openbare verblijfs-, recreatie-, ontspannings- en buurtontmoetingsfunctie wordt doorgetrokken tot aan het water.

Het plein met buurtfuncties zal geen significante bijkomende mobiliteit genereren, vermits het bedoeld is als uitbreiding van het buurtpark dat hoofdzakelijk bezoekers van de buurt zal aantrekken die o.a. door het ontbreken van parkeerplaatsen gestimuleerd worden zachte vervoersmethoden te gebruiken. In de visienota wordt de mobiliteitsimpact verder gekaderd in de lokale en bovenlokale netwerken. De bijgevoegde (en inderdaad iets

gedateerde mobiliteitsstudie) is wel nog illustratief voor de situering van de mobiliteitsevolutie voor het volledige schiereiland. In principe verdwijnen met deze aanvraag enkel de parkeerplaatsen voor het te verwijderen bedrijfsgebouw. In uitvoering van VCRO art. 4.2.25 (zaak van de wegen) adviseerde de gemeenteraad het project gunstig op 22/01/2018 zonder voorwaarden. In het besluit werd gesteld dat de ingediende bezwaren geen betrekking hebben op de zaak van de wegen.

De open ruimte tussen loods 22 en 20 wordt door de aanleg op schaal gebracht van enerzijds de bestaande loodsen (evocatie footprint) maar sluit ook aan op de grootte van de parkpercelen aan de Londenstraat. De introductie van de speelelementen, reliëf, beplanting met opgaand groen, de vakwerk-moestuinen, pergolastructuur, kraanbaan, spoor- en maritieme elementen verkleint de ruimte tot buurtniveau.

Het ruimtegebruik is een evenwichtsoefening tussen de behoeften van de buurt en de cultuurhistorische context waarbij vooral het behoud van de kasseiverharding en de spoorelementen min of meer op de historische plaats voorop staat. Nieuwe speel- en ontspanningsmogelijkheden en onverharde groenzones worden vooral in de footprint gerealiseerd.

De aanvraag betreft de aanleg van een plein zodat een groot deel van de werken zich situeert op maaiveldniveau wat ook toelaat een brede zichtas naar het water te realiseren vanaf de parkdelen en de woonstraat. De visueel-vormelijke impact van de opgaande elementen, vooral de pergola-structuur, houdt het evenwicht tussen enerzijds het opvullen van de loodsenwand aan het water en voldoende transparantie voor de brede zichtas. De andere maritieme elementen zullen het nieuwe buurtplein integreren in de cultuurhistorische context van de site.

Gezien de ligging in een cultuurhistorisch gevoelige omgeving werd de aanvraag geadviseerd door het Agentschap Onroerend Erfgoed. Zij gaven een deels ongunstig advies met betrekking tot de verwijdering van de beschermde brandpomp aan loods 20.

Deze werken worden uit de vergunning gesloten. Gelet op het programma van maatregelen in de archeologienota met referentienummer ID903, bekrachtigd op 10/11/2016, zijn er geen specifieke maatregelen met betrekking tot archeologisch erfgoed noodzakelijk.

Het bodemreliëf wordt op sommige plaatsen blijvend gewijzigd. Zo wordt een deel van het centrale multifunctionele speelgazon verdiept aangelegd (15-18cm). In het niet verdiepte deel worden speelheuvels aangelegd tot 1m50 boven het nieuwe maaiveld. Tevens wordt een wadi voorzien tussen de beschermde afsluiting en de verharding aan de sporen. Deze beperkte ingrepen hebben geen negatieve invloed op de hemelwaterafvoer.

De hinder voor gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen ten gevolge van de werken en het voorziene gebruik van de aanleg blijft hoofdzakelijk beperkt tot de periode en de plaats van de werken.

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag, behoudens de als monument beschermde brandpomp, in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

BIJGEVOLG WORDT HET VOLGENDE BESLIST:

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar geeft de vergunning af aan de aanvrager(s). Volgende werken en handelingen worden (expliciet) uitgesloten uit de vergunning:

de verwijdering van de als monument beschermde brandpomp.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen

Standpunt van de partijen

1.

De eerste en tweede verzoekende partij stoelen hun belang bij de voorliggende vordering tot vernietiging, als rechtspersonen die hinder of nadelen ondervinden als gevolg van de bestreden beslissing, op het, ten aanzien van de rechtsingang, toepasselijke artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO.

De tweede verzoekende partij wijst erop dat zij eigenaar is van de loods 20 en dat deze loods naast het perceel van de aanvraag ligt. De eerste verzoekende partij stelt de holdingvennootschap te zijn die onder meer de tweede verzoekende partij onder zich heeft en daarnaast eigenaar is van de kelderverdieping van loods 22 en loods 23.

Beide verzoekende partijen menen een ernstige minwaarde te zullen leiden als gevolg van de uitvoering van de bestreden beslissing. Zij schetsen de tussen hen en de stad Gent bestaande overeenkomst, zoals vastgesteld bij notariële akte en specifiek ook de daarin besloten clause met betrekking tot de parkeerproblematiek. Volgens de eerste en tweede verzoekende partij wordt een andere invulling gegeven aan de laatste onbebouwde zone, die als parking had moeten dienen. Zij beklemtonen de bestaande grote parkeerdruk op en wijzen erop dat overeenkomstig het RUP nr. 143 in loods 20 maar liefst 4000m² aan *retail* of kantoren mag worden voorzien worden. In de mobiliteitsstudie opgemaakt in 2012 werd volgens hen de mogelijkheid voorzien om ter hoogte van loods 21 en in functie van onder meer loods 20 een ondergrondse parking te voorzien. Niet alleen wordt de parking nu geschrapt, de bestaande parkeerdruk wordt nog verhoogd nu ter hoogte van de voormalige loods 21 een evenementenplein wordt voorzien. De bestreden beslissing legt geen bindende voorwaarde op om het beoogde te beperken tot het gebruik voor buurt-evenementen. Verder menen de eerste en tweede verzoekende partij dat het project aantrekken hangjongeren zal aantrekken en dus vandalisme, wat voor hen een ernstige minwaarde zal opleveren.

De derde verzoekende partij verantwoordt haar belang als procesbekwame vereniging wiens statutaire doelstellingen door de bestreden beslissing worden geschaad en verwijst naar artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 4° VCRO. Haar werking en statutair doel kadert in de bescherming van de erfgoedwaarde van het gebied langs en rond de Voorhavenlaan. Zij stipt aan dat het perceel van de aanvraag deel uitmaakt van het beschermd stadsgezicht 'Tolhuis' en 'Voorhaven', met inbegrip van de rails en het hekwerk. Naar het oordeel van de derde verzoekende partij gaat met de aanvraag de typische symmetrie binnen de Voorhaven verloren.

2.

De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partijen.

Volgens de verwerende partij is het niet correct dat uit de mobiliteitsstudie blijkt dat de parkeerbehoefte van loods 20 moet opgelost worden op het domein van loods 21. Bovendien is het bijzonder vreemd dat de eerste en tweede verzoekende partijen aanspraak maken op een terrein dat niet hun eigendom is. De verwerende partij merkt op dat de verzoekende partijen zelf andere parkeeroplossingen vermelden in hun verzoekschrift, waaronder een verderop gelegen randparking. Zij citeert *in extenso* uit de mobiliteitsstudie en stelt dat datgene wat daarin vooropgesteld wordt, nader wordt uitgewerkt in de visienota.

De verwerende partij betwist dat contractueel bepaald is dat er ter hoogte van de voormalige loods 21 een verhard plein met parkeermogelijkheden moet aangelegd worden. De ingeroepen verkoopovereenkomst had betrekking op de bouw van een outletcentrum, waarvan intussen vaststaat dat het niet meer gerealiseerd zal worden. Zij merkt op dat dit een burgerrechtelijk probleem is, waarvoor de Raad niet bevoegd is.

De verwerende partij verwijst naar de mobiliteitsstudie met betrekking tot het buurtgebonden karakter van het evenementenplein. Volgens de verwerende partij zal het plein geen bijkomende parkeerdruk met zich zal meebrengen. De opmerkingen van vandalisme en minwaarde voor de aanpalende gebouwen, zijn volgens de verwerende partij zuiver hypothetisch en vloeien niet rechtstreeks voort uit de bestreden beslissing.

Tot slot is de verwerende partij van oordeel dat de eerste en tweede verzoekende partij geen belang hebben bij de vernietiging van de bestreden beslissing nu dit voor hen geen oplossing voor het beweerde parkeerprobleem voor loods 20 doet ontstaan.

De verwerende partij stelt vast dat de derde verzoekende partij geen middel inzake onroerend erfgoed ontwikkelt hoewel deze verzoekende partij stelt te willen bijdragen tot de bescherming van het beschermd stadsgezicht. Het is niet omdat de verzoekende partij zich niet kan vinden in de voorziene omgevingsaanleg dat zij ook een belang heeft bij de voorliggende procedure.

3.

De tussenkomen partij betwist het belang van de verzoekende partijen enkel op het niveau van de middelen.

Beoordeling door de Raad

1.

In overeenstemming met artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO is het vereist dat de eerste en tweede verzoekende partij, om als belanghebbenden bij de Raad beroep te kunnen instellen, aannemelijk maken dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen door de bestreden beslissing kunnen ondervinden. Het bestaan van die hinder of nadelen en het oorzakelijk verband met de bestreden beslissing hoeven niet met zekerheid te worden aangetoond. Het volstaat dat de verzoekende partijen de aard van de gevreesde hinder of nadelen afdoende concreet omschrijven, en dat zij aannemelijk maken dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband tussen die hinder of nadelen en de uitvoering van de bestreden beslissing kan bestaan. Het vereiste van een belang bij het beroep mag niet op een overdreven restrictieve of formalistische wijze worden toegepast.

2.

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing invulling geeft aan de inrichting van het openbaar domein aanpalend aan de eigendommen van de eerste en tweede verzoekende partijen. De verzoekende partijen vrezen onder meer parkeerdruk en mobiliteitshinder, en stellen dat de toekomstige ontwikkeling van hun percelen gehypothekeerd wordt. Uit wat voorafgaat, volgt dat de eerste en tweede verzoekende partij op voldoende wijze hun belang aantonen.

3.

Uit artikel 4.8.11, §1, 4° VCRO volgt dat een procesbekwame vereniging bij de Raad op ontvankelijke wijze een beroep kan instellen, indien zij optreedt namens een groep wiens collectief belang door de bestreden beslissing is bedreigd of geschaad en voor zover zij beschikt over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten.

De derde verzoekende partij werd in 2012 opgericht en telt meer dan 300 leden. De vereniging is actief rond de bescherming van de erfgoedwaarde van het gebied langs en rond de Voorhavenlaan. De vereniging wenst hierdoor bij te dragen tot de bescherming van één van de grootste beschermde stadsgezichten van de stad Gent.

Uit artikel 3 van haar statuten blijkt dat haar werkingsveld beperkt is tot het, binnen het ministerieel besluit van 20 november 1996, geografisch afgebakend en beschermd gebied van het industrieel-archeologisch erfgoed Tolhuiskaal, Wiedauwkaai, Voorhavenlaan en Londenstraat te Gent. Uit artikel 4 van de statuten blijkt vervolgens dat de derde verzoekende partij is opgericht voor onbepaalde duur.

Uit de uiteenzetting in het verzoekschrift blijkt dat zij met het beroep tegen de bestreden beslissing wil beletten dat het industrieel-archeologisch karakter van de site, door het voorliggende project, in het gedrang wordt gebracht nu zij daartoe een andere invulling van het perceel voorstaat.

De derde verzoekende partij toont op afdoende wijze aan dat zij over een duurzame en effectieve werking beschikt.

Het gegeven dat zij geen middelen ontwikkelt die onmiddellijk verband houden met het erfgoedkarakter van de site, doet geen afbreuk aan het aldus vastgestelde belang bij het voorliggende beroep. Het kan niet uitgesloten worden dat een vernietiging van de bestreden beslissing op basis van één of meerdere middelen tot een vergunningsweigering en desgevallend een heroriëntatie van het project leidt.

De exceptie wordt verworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid en het voorwerp van het beroep en de hoedanigheid van de verzoekende partijen

Uit het dossier blijkt dat de vordering tot vernietiging tijdig en ook voor het overige regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen putten een eerste middel uit de schending van artikel 4.3.1, §2 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De eerste en tweede verzoekende partijen motiveren hun belang bij het middel uit het gegeven dat zij eigenaar zijn van de aanpalende gronden en er in de omgeving een manifest gebrek aan parkeerplaatsen is. De derde verzoekende partij stelt dat zij aanstuurt op een ondergrondse parking onder de aanvraagpercelen zodat het beschermde erfgoed zo veel mogelijk ongemoeid wordt gelaten.

De verzoekende partijen wijzen op de mobiliteitsimpact in het licht van artikel 4.3.1, §2 VCRO. De tussenkomende partij verwijst in haar aanvraag naar de mobiliteitsstudie opgemaakt door VECTRIS, zoals opgenomen als bijlage bij de m.e.r.-screening. In die studie wordt het bestaan van een grote parkeerdruk ter hoogte van de Voorhavenlaan en de Londenstraat bevestigd. Op grond van die studie bestaat een 'zoekopdracht' voor de private ontwikkelaar voor de parkeerlast van loods 23 en de 51 parkeerplaatsen voor loods 22 (1), voor de parkeerplaatsen die op het openbaar domein voorzien moeten worden voor loods 22 (2) en voor de bezoekers van de ontwikkelingen (3). De verzoekende partijen wijzen erop dat die 'zoekopdracht' onvolledig is. Onder meer de zoekopdracht voor de voor loods 20 vereiste parkeerplaatsen wordt niet vermeld. Uit de studie blijkt dat er bij de exploitatie van loods 20 overdag een parkeervraag zal bestaan van 183 plaatsen voor werknemers en 32 voor bezoekers, zodat de aangegeven, circa 70, parkeerplaatsen op het eigen terrein van loods 20 niet volstaan. De verzoekende partijen besluiten dat de zoekopdracht in werkelijkheid significant ruimer is dan wat wordt aangegeven in de studie. Concrete cijfers voor wat betreft de noodzakelijk te creëren openbare parkeerplaatsen worden in de studie niet aangehaald. Wel bevat de studie een voorstel tot indeling van de Voorhaven in vier zones waarbinnen het parkeren op een verschillende manier zou worden aangepakt. In de eerste plaats verwijst de studie naar de parking Pauwstraat en de P&R aan loods 26. Die parking zou moeten dienen voor de langparkeerders en de bezoekers van de Voorhaven. Op basis van een luchtfoto die de verzoekende partijen aanleveren, blijkt volgens hen evenwel dat er op de betrokken parking slechts 70 parkeerplaatsen zijn en deze in hoofdzaak ingenomen worden door vrachtwagens en campingcars. Bezoekers voor de kantoren of de *retail* ter hoogte van de Voorhaven zelf zullen daar volgens de verzoekende partijen niet parkeren omdat de afstand te groot is. De tweede zone waarnaar verwezen wordt in de studie, is de ruimte tussen de loodsen, waarbij uitdrukkelijk voorzien wordt in het bovengronds of het ondergronds parkeren ter hoogte van loods 21. Op basis daarvan wijzen zij erop dat, conform de studie, alle vrije ruimte tussen de loodsen zoveel als mogelijk moet gebruikt worden voor parkings. Zo moet ook het terrein van loods 21 gebruikt worden om de parkeerproblematiek aan te pakken. Het bovengronds parkeren moet aldaar plaats bieden voor 288 auto's en het ondergronds parkeren moet plaats bieden aan 240 auto's per niveau, aldus de verzoekende partijen. Een derde zone waarnaar verwezen wordt, is de Voorhavenkaai. Deze zone moet ingericht worden als wandelpromenade en dus autovrij blijven. Een vierde zone wordt gevormd door de bestaande woonbuurt langs de Londenstraat, de Voorhavenlaan en de dwarsstraten, waar een blauwe zone wordt ingevoerd en de bewoners een bewonerskaart krijgen. Met de voorliggende aanvraag voor 'omgevingsaanleg loods 21' legt de tussenkomende partij de in haar opdracht opgemaakte mobiliteitsstudie, die als bijlage werd gevoegd bij de aanvraag, naast zich neer. Bij de invulling van de strook grond ter hoogte van de voormalige loods 21 wordt noch

een bovengrondse, noch een ondergrondse parking voorzien. De verantwoording voor die keuze, zoals opgenomen in de visienota, achten zij onzorgvuldig, want vaag, onduidelijk en niet gestaafd. Het is hen een raadsel hoe het uitsluiten van het laatst beschikbare open terrein binnen de Voorhaven voor parking net meer flexibiliteit kan teweegbrengen op het vlak van het aantal parkeerplaatsen. Het spreekt voor zich dat eerst de parkeernoden van de buurt moeten ingelost worden vooraleer nieuwe functies (evenementenplein) te voorzien die een bijkomende parkeerdruk met zich meebrengen. Zij hekelen het argument dat er geen budget voorhanden is, nu aan de eerste verzoekende partij, voor wat betreft loods 23 werd opgelegd om een ondergrondse parking te voorzien. Dit komt neer op een bijkomende kost van maar liefst 3,5 miljoen euro, gelet op de technische moeilijkheid van de creatie van een ondergrondse parking onder een beschermd monument. Zij hekelen het feit dat de tussenkomende partij zelf investeert in de creatie van een evenementenplein, zonder enige parking niettegenstaande de grote parkeernood.

De verzoekende partijen stellen dat de tussenkomende partij de mobiliteitskwestie naast zich neerlegt. Er liggen geen gegronde stedenbouwkundige motieven voor waarom ter hoogte van loods 21 geen ondergrondse parking wordt voorzien. Er wordt voor een evenementenplein gekozen, terwijl de eerdere mobiliteitsstudie op deze plaats een bovengrondse dan wel ondergrondse parking voorzag. De tussenkomende partij verduidelijkt niet waar dan wel bijkomende parkeermogelijkheid wordt voorzien en hoe de bestaande parkeerdruk binnen de buurt wordt opgevangen. De verzoekende partijen voeren aan dat zij in hun bezwaarschrift reeds gewezen hebben op de gebrekkige mobiliteitstoets. Rekening houdend met dit uitvoerige bezwaar, moet volgens de verzoekende partijen vastgesteld worden dat de bestreden beslissing kennelijk onzorgvuldig werd genomen en niet afdoende gemotiveerd werd. De mobiliteitsstudie ging immers niet uit van een *'grootschalig evenementenplein'*. In die studie wordt enkel melding gemaakt van een evenementenplein op buurniveau en dan nog wordt in die studie de noodzaak ervaren om de zones tussen de loodsen zoveel als mogelijk in te richten met parkings, onder andere ter hoogte van loods 21. De vraag blijft volgens hen waar de nodige parkeerplaatsen worden voorzien wanneer de volledige zone van loods 21 gebruikt wordt als evenementenplein zonder parking. De overweging inzake laden en lossen en de milieutoets reiken volgens hen evenmin een antwoord aan. Onder de titel *'beoordeling van de goede ruimtelijke ordening'* in de bestreden beslissing lezen de verzoekende partijen dat de mobiliteitsstudie *'iets'* gedateerd is en enkel nog illustratief is voor de mobiliteitsevolutie. Zij wijzen er evenwel op dat deze studie bijgevoegd wordt bij de aanvraag en punt 12 van de m.e.r.-screening met een verwijzing daarnaar beantwoord wordt. Ook in de visienota wordt volgens de verzoekende partijen niet concreet geduid op welke wijze tegemoet wordt gekomen aan de hoge parkeerdruk ter plaatse. Hoewel die nota melding maakt van de plaatsen waar ondergronds dan wel bovengronds parkeren mogelijk zou zijn, blijkt uit niets over hoeveel parkeerplaatsen het zou gaan en of dit volstaat, rekening houdend met alle toekomstige projecten, zoals aangegeven in de mobiliteitsstudie. Uit de visienota blijkt dat evenmin een ondergrondse parking wordt voorzien ter hoogte van loods 20. Voor de verzoekende partijen blijft de grote vraag waar de noodzakelijke 215 parkeerplaatsen zullen worden aangelegd.

De overweging dat het nieuwe plein geen parkeerbehoefte met zich zou meebrengen, merken de verzoekende partijen aan als foutief. Van zodra er een evenement georganiseerd wordt – al was het op buurniveau – moet aangenomen worden dat minstens een deel van de bezoekers met de auto komt, aldus de verzoekende partijen. Diezelfde overweging volstaat volgens hen evenmin in zoverre, rekening houdend met de mobiliteitsstudie, een alternatief moet geboden worden voor de parkeerplaatsen die werden voorzien ter hoogte van het plein en nu dus niet uitgevoerd worden. De verzoekende partijen achten het manifest onzorgvuldig van de verwerende partij om het mobiliteits- en parkeeraspect louter op het niveau van het aanvraagperceel te bekijken en zonder enige motivering aan te geven dat het plein geen parkeerbehoefte met zich meebrengt. Het gaat volgens hen niet op om meermaals te verwijzen naar de mobiliteitsstudie om deze tot beloop van de daarin vastgestelde noodzaak voor een oplossing voor de parkeerdruk, rekening houdend met

alle toekomstige projecten, ter zijde te schuiven. Verder wijzen de verzoekende partijen erop dat de bestreden beslissing vanuit de premisse vertrekt dat enkel evenementen op buurniveau voorzien worden maar daartoe geen bijzondere voorwaarde verankert in de bestreden beslissing.

2.

De verwerende partij werpt in eerste instantie op dat het eerste middel niet gericht is tegen de bestreden beslissing maar tegen de aanvraag van de stad Gent en de verwijzing daarin naar de mobiliteitsstudie. Naar het oordeel van de verwerende partij is het eerste middel niet ontvankelijk.

Ondergeschikt betwist de verwerende partij dat de aanvraag in strijd is met de mobiliteitsstudie, omdat er geen bovengrondse of ondergrondse parking wordt voorzien. Zij betwist ook dat de visienota onzorgvuldig zou zijn doordat onduidelijk zou zijn hoe en waar de bestaande parkeerdruk zal worden opgevangen. De verwerende partij haalt *in extenso* passages uit de mobiliteitsstudie aan. Op grond daarvan is het duidelijk dat de parkeermogelijkheden ter hoogte van de voormalige loods 21 enkel voorzien worden als alternatief voor de randparking en afhankelijk van de plannen van de inrichting van het openbaar domein. Vervolgens haalt de verwerende partij ook *in extenso* passages uit de visienota van 2014 aan. Zij meent dat de daarin besloten redenen om geen ondergrondse parking te voorzien ter hoogte van de voormalige loods 21 enkel omwille van de laatste reden concreet bekritiseerd worden. De verzoekende partijen zien volgens haar in de benutting van het terrein onder die voormalige loods als parking de oplossing voor hun eigen parkeerproblematiek. De studies tonen het tegendeel aan en de verzoekende partijen geven zelf aan dat het voorzien van een ondergrondse parking kostelijk is.

De verzoekende partijen bekritisieren de bestreden beslissing ten aanzien van de beoordeling van het aspect mobiliteit en de behandeling van het bezwaarschrift. De verwerende partij benadrukt dat het bezwaar vertrok vanuit de premisse dat de tussenkomende partij een grootschalig evenementenplein voor ogen heeft. Zij acht de in de bestreden beslissing opgenomen afwijzing van het bezwaar op dat punt correct en niet kennelijk onredelijk. De verwerende partij meent dat zij de stukken van het dossier afdoende bestudeerd heeft en dat uit het feit dat de mobiliteitsstudie het mobiliteitsaspect in een groter geheel kadert, niet voortvloeit dat de aanvraag daarom een grootschalig karakter heeft. Wat dat laatste punt betreft, verwijst zij uitdrukkelijk naar de visienota van 2014. Voor wat betreft de milieutoets en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wordt door de verzoekende partijen wordt opgeworpen dat niet verduidelijkt wordt op welke wijze de parkeerdruk ter plaatse wordt opgevangen. De verwerende partij stelt daar tegenover dat zij niet in de mogelijkheid is om zelf tot een alternatievenonderzoek over te gaan. Zij stelt daarentegen wel de mogelijkheid te hebben gehad om kennis te nemen van de stukken van het dossier, zoals de mobiliteitsstudie en de visienota, en daar ook effectief kennis van te hebben genomen. De verwerende partij verwijst in dat verband naar de inhoud van de bestreden beslissing. Tot slot werpt zij op dat de opmerking van de verzoekende partijen dat, van zodra een evenement georganiseerd wordt, een deel van de bezoekers met de auto komt, in strijd is met wat in de bestreden beslissing gesteld wordt enerzijds en met het beleid van de stad Gent anderzijds.

3.

In haar schriftelijke uiteenzetting sluit de tussenkomende partij zich in essentie aan bij het standpunt van de verwerende partij. Zij acht het eerste middel, in tegenstelling tot de verwerende partij, evenwel niet ontvankelijk omdat niet gevraagd wordt de gemeenteraadsbeslissing bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten. Zij stelt dat de niet-aangevochten gemeenteraadsbeslissing van 22 januari 2018 zich verzet tegen het stedenbouwkundig vergunnen van parkeerplaatsen. Ten gronde wijst de tussenkomende partij onder meer op de haar toekomstige vrijheid om het voorwerp van haar aanvraag te bepalen en benadrukt zij de afwezigheid van enige wettelijke verplichting om het voorwerp van de aanvraag zodanig te concipiëren dat het de parkeerproblematiek ten voordele van de huidige en toekomstige

ontwikkelingen kan opvangen. Zij duidt ook dat de bestreden beslissing volledig in lijn ligt met de vermelde en, bij gebrek aan wettigheidskritiek, verondersteld wettige gemeenteraadsbeslissing. Wat de kritiek van de verzoekende partijen betreft in het licht van de mobiliteitsstudie en de visienota voegt de tussenkomenende partij nog toe dat dit loutere kritiek is op het voorwerp van de aanvraag. Zij stipt daarbij aan dat die aanvraag wel degelijk steun vindt in de visienota. Er valt niet in te zien in welke zin er een verplichting zou zijn tot het inrichten van bijkomende parkeergelegenheden nu vanuit de aanvraag zelf geen parkeernood voortkomt. Wat tot slot de kritiek van de verzoekende partijen met betrekking tot de afwezigheid van een bijzondere vergunningsvoorwaarde ter beperking van de organisatie van evenementen betreft, stipt de tussenkomenende partij aan dat daar niet om verzocht werd in het bezwaarschrift. Zij stelt dat de bestreden beslissing niet meer goedkeurt dan wat aangevraagd werd en uit de omschrijving daarvan afdoende is gebleken dat enkel buurtgerichte evenementen beoogd worden. De tussenkomenende partij besluit dat een bijzondere vergunningsvoorwaarde niet bedoeld is om de afdwingbaarheid van de vergunning te vergemakkelijken, maar wel om de inpasbaarheid in het licht van een goede ruimtelijke ordening te vrijwaren.

4.

In hun wederantwoordnota voegen de verzoekende partijen toe dat de parkeercapaciteit *anno* 2012 reeds verzadigd was. Nog los van het feit dat het niet getuigt van een zorgvuldige besluitvorming om een mobiliteitstoets te baseren op een meer dan zes jaar oude mobiliteitsstudie, is het duidelijk dat nieuwe ontwikkelingen de omliggende wijk niet extra mogen belasten en daarom de nodige parkeervoorzieningen op eigen terrein voorzien moeten worden. In die gegeven omstandigheden is het volgens hen niet verwonderlijk dat de mobiliteitsimpact van het evenementenplein nergens *in concreto* in beeld werd gebracht, laat staan dat de parkeerdruk op eigen terrein zou worden opgevangen. De geopperde uitsluiting van grootschalige evenementen in het licht van de visienota vindt volgens de verzoekende partijen geen enkele steun in de bestreden beslissing.

Beoordeling door de Raad

1.

A priori dient de Raad vast te stellen dat de vraag of, dan wel in welke mate, de verzoekende partijen dan wel de tussenkomenende partij, gelet op de al dan niet gewijzigde ruimtelijke context (schrapping *outletcenter*), gehouden zijn om, overeenkomstig de door de verzoekende partijen voorgelegde notariële akte, de bestaande en toekomstige parkeerdruk in te lossen, een vraag is waarop de Raad geen antwoord kan bieden. Het vellen van een uitspraak over de draagwijdte van een overeenkomst ligt, gelet op artikel 144 van de Grondwet, besloten binnen de rechtsmacht van de 'gewone' rechter. De Raad kan enkel, in de mate dat hij hiertoe gevat wordt, uitspraak doen over de wettigheid van de tot voor hem, in het voorliggende geval, bestreden vergunningsbeslissing.

2.

De verzoekende partijen voeren met hun eerste middel in essentie de onwettigheid van de bestreden beslissing met betrekking tot de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, specifiek voor wat betreft het aspect mobiliteit, aan. De door de tussenkomenende partij opgeworpen onontvankelijkheid kan enkel aanvaard worden in zoverre het middel onder meer zo zou moeten gelezen worden dat kritiek wordt geleverd op de keuzes gemaakt door de tussenkomenende partij als aanvrager, zoals desgevallend verwoord in een visienota, zonder de door de verwerende partij, als vergunningverlenend bestuur, doorgevoerde toetsing te betrekken. Ook de niet-ontvankelijkheid van het middel, zoals opgeworpen door de tussenkomenende partij in relatie tot de beslissing van de gemeenteraad over de wegenis, moet verworpen worden. Het valt met name niet in te zien in welke zin de voorliggende gemeenteraadsbeslissing zich zou verzetten tegen het voordeel dat de verzoekende partijen met hun vordering tot vernietiging van de bestreden

vergunningsbeslissing beogen. De uiteindelijke vernietiging van de bestreden beslissing kan, in functie van de draagwijdte van het *dictum* en de inschatting daarvan door de verwerende partij, naast een nieuwe vergunning per hypothese ook een vergunningsweigering bewerkstelligen. In dat laatste geval verzet de niet-aangevochten gemeenteraadbeslissing over de wegenis zich in zijn geheel niet tegen een nieuw project waarvoor desgevallend een volstrekt nieuwe beslissing van de gemeenteraad over de wegenis moet volgen. Dat een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing geen invulling van het terrein als parkeerplaats doet ontstaan, laat staan een burgerrechtelijke aanspraak daartoe, is vreemd aan de vaststelling dat de verzoekende partijen hinder en nadelen aannemelijk maken als gevolg van de voorliggende invulling van de percelen en dus belang hebben bij een vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing op grond van het voorliggende eerste middel.

3.

De Raad dient in de eerste plaats vast te stellen dat de verzoekende partijen geen reglementaire bepaling aanwijzen waaruit de noodzakelijke ontwikkeling van de percelen in kwestie, ter hoogte van de voormalige loods 21, als parking voortvloeit. Zij betwisten in die zin ook niet de bestemmingsconformiteit van de voorliggende aanvraag. Het toepasselijk BPA bestemt de percelen in kwestie als een zone voor openbaar domein met recreatieve herinrichting en bevat voor deze zone geen bepalingen inzake mobiliteit. In zoverre de verzoekende partijen de noodzaak tot de inrichting van parkeerplaatsen vooropstellen op basis van de door hen ingeroepen overeenkomst, dient de Raad, zoals gezegd, aan te stippen dat een eventuele beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden van de percelen op die basis alleen slechts de uitvoerbaarheid van de bestreden beslissing en niet de wettigheid kan treffen. In die gegeven omstandigheden blijft de door de verzoekende partijen uitgelokte wettigheidstoetsing qua voorwerp noodzakelijkerwijze beperkt tot de doorgevoerde beoordeling van de inpasbaarheid van de beoogde omgevingsaanleg, zonder parkeervoorzieningen, in het licht van een goede ruimtelijke ordening.

4.

Artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, d) VCRO luidt als volgt:

“
...
§ 1. Een vergunning wordt geweigerd :
1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met :
...
d) een goede ruimtelijke ordening;
...”

Artikel 4.3.1, §2, 1° VCRO stelt het volgende:

“
...
§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :
1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;
...”

Het hiermee inherent verbonden 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.

...”

Uit deze bepalingen volgt dat een vergunningverlenende overheid de inpasbaarheid van het beoogde in het licht van een goede ruimtelijke ordening moet beoordelen met inachtneming van de beginselen die zijn opgesomd in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO en met inachtneming van de doelstellingen zoals bepaald in artikel 1.1.4 VCRO en de daarin besloten gelijktijdige afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten. Meer specifiek vormt ook het aspect mobiliteit een te beoordelen gegeven in het kader van die toetsing aan een goede ruimtelijke ordening.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt daarbij in dat er voor de bestreden beslissing, net zoals voor elke administratieve beslissing, rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht moet een vergunningverlenende overheid de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen vermelden waarop zij haar beslissing steunt, zodat een belanghebbende met kennis van zaken de beslissing kan aanvechten. De in de bestreden beslissing te vermelden motieven moeten bovendien afdoende zijn. Daarenboven dient de beslissing des te zorgvuldiger te worden gemotiveerd op het niveau van de aspecten waaromtrent een pertinent bezwaarschrift wordt ingediend.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van een goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij wel bevoegd om na te gaan of die overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct en gemotiveerd heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan niet kennelijk onredelijk geoordeeld heeft. Het komt de Raad aldus evenmin toe het onderzoek naar de inpasbaarheid over te doen.

5.1

Het wordt niet betwist dat het beoogde een impact kan hebben op het aspect mobiliteit en dan meer specifiek de aanwezige parkeerdruk in zoverre ervoor gekozen wordt om geen parkeerplaatsen, noch bovengronds, noch ondergronds, te voorzien. Diezelfde potentiële impact wordt in essentie evenmin betwist in zoverre buurt-overstijgende evenementen een plaats zouden kunnen krijgen op het beoogde plein. Bovendien wordt niet betwist dat onder meer de verzoekende partijen in dat licht bezwaren hebben geuit vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening.

In het aanvraagdossier wordt de mobiliteitsstudie opgemaakt door VECTRIS in oktober 2012, in opdracht van de tussenkomende partij, als bijlage bij de project-m.e.r.-screeningsnota gevoegd. Het opzet van deze mobiliteitsstudie wordt onder ‘inleiding’ als volgt, verwoord:

“
...

Op vraag van de dienst Mobiliteit van de stad Gent wordt deze mobiliteitsstudie opgemaakt voor de omgeving Eiland Muide - Meulestede.

Binnen de contouren van het studiegebied zijn er een twaalfstal ontwikkelingen gepland. Het gaat voornamelijk om woonentiteiten en kantoorruimtes. De grootste ontwikkelingen binnen het studiegebied bevinden zich alle tussen het water van de Voorhaven en de Londenstraat, in het noorden begrensd door loods 26 (scheepsherstellingen) en onderaan door de spoorlijn Gent-Eeklo. De contouren van deze ontwikkelingen zijn gekend en enkele gaan binnenkort over tot realisatie.

In deze mobiliteitsstudie wordt onderzocht wat de impact zal zijn van de nieuwe ontwikkelingen op de leefbaarheid voor de bewoners van de omliggende wijk. Er wordt verwacht dat er extra parkeerdruk zal ontstaan, veroorzaakt door de bijkomende verkeersattractie. Ook de verkeersafwikkeling en bereikbaarheid van de wijk worden geëvalueerd in deze studie. Er zullen voorstellen gedaan worden om de effecten voor de bewoners zo veel mogelijk te beperken. Eventuele circulatiemaatregelen, ontsluitingsmaatregelen en het bevorderen van een duurzame verplaatsingswijze behoren tot de oplossingsmogelijkheden.

...”

Het blijkt dan ook dat de omgeving van de aanvraag, met het oog op de beoordeling van het mobiliteitsaspect tot beloop van de parkeerdruk, de totaliteit van de in deze mobiliteitsstudie beschreven site omvat die ten dele als stadsgezicht beschermd is. De Raad leest in het vervolg van deze studie dat de reeds gerealiseerde en nog te realiseren ontwikkelingen binnen deze site een zekere onderlinge interferentie hebben, specifiek ook voor wat betreft het aspect mobiliteit en in het bijzonder de aanwezige parkeerdruk. De Raad leest in deze studie evenwel ook het uitgangspunt onder 3.3.2/PARKEERAANBOD dat “[v]oor de nieuwe ontwikkelingen [...] de parkeerplaatsen [...] op eigen terrein voorzien [dienen] te worden om zo de omliggende wijk niet extra te belasten”.

5.2

Wat het aspect mobiliteit betreft, leest de Raad twee bezwaren in de namens de verzoekende partijen ingediende bezwaarschriften in het kader van het openbaar onderzoek. In eerste instantie en in hoofdzaak stellen zij de draagwijdte van het voorwerp van de aanvraag in vraag in zoverre het niet uitgesloten is dat ook grootschalige evenementen of festivals op het beoogde plein kunnen plaatsvinden en dit impact zal hebben voor de reeds aanwezige en toekomstige parkeerdruk. In het verlengde daarvan stellen zij in vraag of de bijgevoegde mobiliteitsstudie van 2012 nog actueel is om die mobiliteitsproblematiek bij de toetsing aan een goede ruimtelijke ordening in te schatten. Een tweede bezwaar sluit hier op aan in de mate dat de eerste en tweede verzoekende partij in vraag stellen in welke zin de in de mobiliteitsstudie voorgestelde benutting van het openbaar domein, om de aanwezige en toekomstige parkeerdruk te verlichten, niet kan worden toegepast. In het verlengde daarvan bekritisieren zij specifiek de motieven van de tussenkomende partij in de visienota van 28 mei 2014 om het terrein van de voormalige loods 21 niet voor het bovengronds en ondergronds parkeren aan te wenden.

5.3.

In de bestreden beslissing gaat de verwerende partij als volgt in op de vermelde bezwaren en, aldus, het mobiliteitsaspect:

“ ...

1.1. In de beschrijvende nota wordt niet gesteld dat het de bedoeling is om het openbaar domein in te richten als gigantisch multifunctioneel evenementenplein. Ook uit het ontwerp zelf blijkt dat dit niet de bedoeling is. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar kan zich niet aansluiten bij de bewering dat het plein automatisch aanzien moet worden als een plek van grootstedelijke recreatie. Het ontwerp is niet strijdig met de visienota, maar is er een uitwerking van.

1.2. Gezien de kritiek op het mobiliteitsaspect hoofdzakelijk verkeerdelijk uitgaat van de premisse dat er een grootschalig evenementenplein zou worden aangelegd, is deze kritiek grotendeels zonder voorwerp. In de visienota wordt het mobiliteitsaspect gekaderd in de lokale netwerken voor zwakke weggebruikers. Door geen parkeerplaatsen te voorzien in de omgeving van het park en plein, zullen grote evenementen die veel automobilititeit genereren niet mogelijk zijn. De studie uit 2012 kadert het mobiliteitsaspect in een grotere schaal. Uit de aanvraag zelf (visienota) blijkt dat de optie van een grootschalig evenementenplein niet werd weerhouden. Met betrekking tot de verkeersvrije zone (gemotoriseerd verkeer) binnen het hekwerk wordt opgemerkt dat er nog verschillende plaatsen zijn waar bedrijven gevestigd zijn in autovrije zones en waar lossen en laden door kleine (vaak niet-vergunningsplichtige) ingrepen wordt geregeld.

1.3. Stad Gent kent een goede ‘blauwe dooradering’ en voorziet op verschillende plaatsen aan het Gentse binnenwater openbare recreatieve verblijfs- en ontspanningsruimtes. Deze gaven geen aanleiding tot grote structurele veiligheidsproblemen....”
(...)

“ ...

Het vermelden van de exacte betekenis van het begrip ‘multifunctioneel’ is niet opgenomen in het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Een eenvoudig definitie gevonden op het internet stelt dat iets multifunctioneel is als het voor verschillende dingen gebruikt kan worden. In het dossier wordt het begrip gebruikt in de beschrijvende nota (‘multifunctionele groenzone’ – p.3 & 5) en in de ‘toelichtingsnota ontwerp bijlage 1 aan beschrijvende nota’ (p.10: ‘multifunctionele groene zone’, p.11: ‘multifunctioneel buurtplein’, ‘...rond de groenzone die multifunctioneel is’ en op p.15 voor het ‘multifunctioneel’ gebruik van ophangpunten op de constructie). Deze ‘multifunctionaliteit’ lijkt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in deze zin voldoende omschreven in de context: het gaat dus om buurtfuncties die mogelijk zijn in een beperkte groenzone op buurniveau. De belangrijkste documenten in het dossier lijken volgens de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar voldoende actueel.

“ ...”

Alsook:

“ ...

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

“ ...

Het plein met buurtfuncties zal geen significante bijkomende mobiliteit genereren, vermits het bedoeld is als uitbreiding van het buurtpark dat hoofdzakelijk bezoekers van de buurt zal aantrekken die o.a. door het ontbreken van parkeerplaatsen gestimuleerd worden zachte vervoersmethoden te gebruiken. In de visienota wordt de mobiliteitsimpact verder gekaderd in de lokale en bovenlokale netwerken. De bijgevoegde (en inderdaad iets gedateerde mobiliteitsstudie) is wel nog illustratief voor de situering van de

mobiliteitsevolutie voor het volledige schiereiland. In principe verdwijnen met deze aanvraag enkel de parkeerplaatsen voor het te verwijderen bedrijfsgebouw.

...

5.4.

Uit de bovenstaande motivering blijkt afdoende dat de beoogde omgevingsaanleg zich, zoals deze vergund wordt, niet leent tot evenementen met een buurtverstijgend karakter en de daarbij horende parkeerdruk. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, rust er op de verwerende partij als vergunningverlenend bestuur niet zonder meer de plicht om een stedenbouwkundige voorwaarde te enten op een benutting die het vergunde overstijgt. Het middel, in zoverre gericht op de onduidelijkheid in dat verband en noodzaak tot een vergunningsvoorwaarde, is ongegrond. Uit de bovenstaande motivering blijkt afdoende dat het voorliggende project uit zichzelf geen noemenswaardig mobiliteitseffect genereert dat van die aard is dat die het besluit van de verwerende partij - dat het beoogde op zichzelf beschouwd op dat punt inpasbaar is in het licht van een goede ruimtelijke ordening - kennelijk onredelijk maakt. De Raad kan in dat verband ook niet voorbij aan het gegeven dat de verzoekende partijen, op een verwijzing naar de mobiliteitsstudie van 2012 waarin de parkeerdruk wordt omschreven en aangegeven wordt dat er overdag nog een parkeeroverschot bestaat, de aanwezigheid van een bepaalde parkeerdruk niet nader staven.

5.5.

Wat de kritiek van de verzoekende partijen betreft dat de voorliggende omgevingsaanleg ten onrechte geen parkeervoorzieningen vooropstelt, dient de Raad in de eerste plaats aan te wijzen dat het niet de taak van de vergunningverlenende overheid is om zelf alternatieven te onderzoeken of alternatieven voor te stellen voor een aangevraagd ontwerp. De motiveringsverplichting gaat dus niet zo ver dat de verwerende partij in de bestreden beslissing dient te motiveren waarom niet gekozen wordt voor een alternatief project. Noch het gegeven dat de potentiële parkeerdruk die inherent verbonden is aan een nog niet nader, middels een vergunningsaanvraag, vormgegeven particulier project niet zonder meer kan worden afgewenteld op het openbaar domein, noch de principiële vrijheid die aan de aanvrager toekomt om zijn project vorm te geven, ontslaat de verwerende partij als vergunningverlenend bestuur evenwel van een volwaardige stedenbouwkundige toetsing van het concreet aangevraagde. Waar het aan de aanvrager toekomt om een bepaald, desgevallend gemotiveerd, beleid of oogmerk na te streven bij de ontwikkeling van de haar toebehorende percelen, komt het aan de verwerende partij als vergunningverlenend bestuur toe om de concretisering daarvan onder de vorm van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ten volle af te toetsen, dit onder meer in het licht van een goede ruimtelijke ordening. De onmiddellijke omgeving is daarbij de primaire toetssteen en, zoals gezegd, het aspect mobiliteit vormt daarbij een te beoordelen element. De wettigheidstoetsing door de Raad beperkt zich, zoals hoger gesteld, tot die beoordeling door het vergunningverlenend bestuur.

Op de verzoekende partijen die, voor wat betreft de in essentie discretionaire beoordeling van de verwerende partij in het licht van een goede ruimtelijke ordening, aanvoeren dat deze bij wijze van absolute uitzondering in een concreet voorliggend geval op een welbepaald punt, *in casu* het mobiliteitsaspect en dan specifiek het voorzien in parkeermogelijkheden, gebonden is, rust een welbepaalde stelplicht. Het komt hen met name toe om concreet aannemelijk te maken in welke mate de door de aanvrager aangedragen, en door de verwerende partij afgetoetste, omgevingsaanleg van iedere redelijkheid in het licht van een goede ruimtelijke ordening is ontdaan doordat de noodzaak tot het voorzien in parkeerplaatsen zich in het concreet voorliggende geval als emanatie van een goede ruimtelijke ordening zondermeer opdringt en een omgevingsaanleg zonder parkeermogelijkheden aldus niet voor vergunning in aanmerking komt.

Nog los van de vaststelling dat een loutere studie met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van de Voorhaven site geen verordenende bepalingen omvat, blijkt uit de mobiliteitsstudie, zoals hoger gesteld, een parkeeroverschot overdag. Verder blijkt daaruit – in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen opwerpen – onder **“5/ MILDERENDE EN FLANKERENDE MAATREGELEN”**, **“Parking Pauwstraat en P&R aan Loods”** niet zonder meer de noodzaak om de percelen in kwestie in die omstandigheden als parking (waaronder het ondergrondse deel ook ten voordele van de ontwikkelingen in de omliggende loodsen) aan te leggen vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. De studie in kwestie, als beleidsvoorbereidend document, stelt kennelijk enkel voorop dat de mogelijke capaciteit aan bovengronds of ondergronds parkeren ter hoogte van de voormalige loods 21 als alternatief in aanmerking kan komen als de overige onder die hoofding geschetste parkings niet gerealiseerd worden of niet voldoen:

“ ...

- **Parking Pauwstraat en P&R aan Loods 26**

Langparkeerders en bezoekers aan de Voorhaven worden in de toekomst opvangen op de randparking aan de Pauwstraat. Vanuit deze parking tot aan de meest noordelijk gelegen loods/gebouw tussen Voorhavenkaai en Voorhavenlaan bedraagt de looptijd ongeveer 10 minuten. Naar loods 20, die dichterbij gelegen is, bedraagt de looptijd ongeveer 5 minuten. Bovendien loopt de wandelroute langs een aantrekkelijk openbaar domein. Bijkomend voordeel van het gebruik van deze parking, bestaat erin dat het autoverkeer meteen aansluit op de rotonde aan de Pauwstraat en op die manier de wijk niet hoeft te belasten.

De mogelijkheid kan worden onderzocht om ook ten noorden van het projectgebied gelegen tussen Voorhavenkaai en Voorhavenlaan een bijkomende randparking te voorzien, welke ontsloten wordt via de Voorhavenlaan en de rotonde Meulesteedsesteenweg-Goedendagstraat.

Het gebruik van de randparkings biedt ook een volwaardig alternatief voor de huidige parkings op het openbaar domein tussen de verschillende loodsen. Vandaag wordt er erg ongeordend geparkeerd tussen de loodsen achter het hekwerk, maar dit zal in de toekomst wijzigen na de heraanleg van het openbaar domein.

De parkings kunnen worden beheerd en gefinancierd door het parkeerbedrijf van de stad Gent. Het gaat om terreinen die eigendom zijn van de stad.

Het doelpubliek voor deze parkings zijn op de eerste plaats de bezoekers aan de woningen en kantoren. Ook de werknemers kunnen gebruik maken van deze parkings.

Als alternatief voor deze parkings komen volgende locaties in aanmerking:

- *Eventueel tussen de loodsen en het hekwerk.*
- *Links en rechts van de loodsen*
- *Capaciteit van bovengronds parkeren op loods 21*
- *Capaciteit van ondergrondse parking op loods 21, die dan voor de Loodsen zowel als RUP 143 kan dienen.*

Deze locaties kunnen gebruikt worden voor parkeren afhankelijk van de plannen van de inrichting van het openbaar domein.

“ ...”

5.6

Op basis van de stukken van het dossier blijkt dat de parking ter hoogte van de Pauwstraat gerealiseerd werd. De verzoekende partijen betwisten dit niet. De verzoekende partijen betwisten evenwel de mogelijke benutting hiervan gelet op de afstand tot de loodsen aan de Voorhaven en de bezetting door vrachtwagens en campingcars. De Raad dient evenwel vast te stellen dat de verzoekende partijen niet aannemelijk maken in welke zin de parking in kwestie te veraf gelegen zou zijn, dan wel in welke zin een enkele momentopname – tot beloop van een onduidelijke luchtfoto – aangeeft dat de parking reeds in hoofdzaak wordt ingenomen door andere dan de bezoekers van de Voorhaven-site. De mogelijke benutting van de P&R aan Loods 26 betrekken de verzoekende partijen in het geheel niet bij hun betoog. De verzoekende partijen lijken in dat verband overigens in essentie opportunitetskritiek aan te leveren.

5.7

In zoverre de geciteerde mobiliteitsstudie ook elders melding maakt van een mogelijke, potentiële, benutting van de percelen ter hoogte van de voormalige loods 21 als parking, stelt de Raad vast dat de verzoekende partijen niet nader aannemelijk maken in welke zin de mogelijke benutting als parking, voorbij de loutere niet onvoorwaardelijke opname in een, met het oog op de latere ontwikkeling van de site, voorbereidende studie, zich alsnog – bij gebrek aan verordenend voorschrift – bij wijze van uitzondering als dwingend opdringt in het licht van een goede ruimtelijke ordening. De Raad dient overigens vast te stellen dat de verzoekende partijen zelf het actueel karakter van die mobiliteitsstudie, en dus noodzakelijkerwijze ook de mate waarin die studie tot op zekere hoogte nog blijf kan geven van een inschatting van een goede ruimtelijke ordening, in vraag stellen onder hun derde middel maar niet het minste element naar voren brengen waaruit *a fortiori* op vandaag een bepaalde parkeernoodzaak, naast de vermelde loutere mogelijkheid, blijkt.

5.8.

Van de verwerende partij als vergunningverlenend bestuur, dat overigens kenbaar maakt kennis te hebben van de ingeroepen mobiliteitsstudie, kan tot slot meer algemeen niet verwacht worden om een, minstens qua uitwerking, toekomstige hypothetische ontwikkeling ter hoogte van loods 20 in rekening te brengen op het niveau van het mobiliteitseffect in geval van een ter vergunning voorgelegd mobiliteitsluw project. De maximale ontwikkeling van loods 20 conform de toepasselijke bestemming die aan de percelen ter hoogte van die loods werd gegeven, dringt zich immers niet als voldongen feit voor en de verwerende partij kan niet geacht worden een voorafname te doen ten aanzien van het oordeel van het bevoegd vergunningverlenend bestuur over de eventuele parkeernoodzaak van die toekomstige ontwikkeling, die desgevallend en naar gelang de inschatting door dat bestuur op het betrokken terrein inpandig zelf in te lossen valt.

5.9.

Gelet op wat voorafgaat, tonen de verzoekende partijen niet aan dat de (gemotiveerde) beoordeling in de bestreden beslissing van de inpasbaarheid van de aanvraag in het licht van een goede ruimtelijke ordening, specifiek tot beloop van de mobiliteitsimpact en in het licht van de in de omgeving bestaande toestand, foutief of kennelijk onredelijk is, dan wel niet afdoende is gemotiveerd. De kritiek van de verzoekende partijen betreft, zoals reeds aangehaald, eerder opportunitetskritiek, waarbij zij hun visie inzake een goede ruimtelijke ordening, specifiek tot beloop van het aspect van de mobiliteit, tegenover die van verwerende partij plaatsen, zonder aannemelijk te maken dat laatstgenoemde de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend, terwijl het zoals gesteld niet aan de Raad toekomt om zijn beoordeling omtrent de inpasbaarheid in het licht van een goede ruimtelijke ordening in de plaats te stellen van deze van verwerende partij, die ter zake over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen ontleen een tweede middel aan de schending van artikel 4.3.1, §1 en 2 VCRO, artikel 2 en 42 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (hierna: Gemeentedecreet), de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, alsook het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Met hun tweede middel betwisten zij de wettigheid van *“het bestreden besluit”* in zoverre de gemeenteraad op geen enkele wijze rekening hield met de bezwaren die waren geuit op het vlak van de parkeervoorzieningen.

De verzoekende partijen lichten toe dat de Raad, zoals de Raad van State, datgene wat onder de *‘zaak der wegen’* valt heel ruim interpreteert in die zin dat ook de inrichting van parkeerplaatsen eronder valt. De motivering van de gemeenteraad die stelt dat de ingediende bezwaren geen betrekking hebben op de zaak van de wegen is niet correct nu het ingediende bezwaar onbetwistbaar betrekking heeft op het tekort aan parkeerplaatsen op het openbaar domein, aldus de verzoekende partijen.

2.

De verwerende partij werpt in eerste instantie op dat het tweede middel niet gericht is tegen de bestreden beslissing als wel tegen de beslissing van de gemeenteraad over de *‘zaak van de wegen’*. Zij stipt aan dat de toepassing van artikel 159 van de Grondwet niet wordt gevraagd. Er ligt een beslissing van de gemeenteraad voor zodat het antwoord van het bezwaar daarover terecht een verwijzing naar die beslissing betreft. Ondergeschikt stelt de verwerende partij dat door de verzoekende partijen een veel te ruime draagwijdte wordt gegeven aan het arrest dat zij aanhalen en het begrip *‘zaak der wegen’* dat eruit naar voor komt. De kritiek van de verzoekende partijen bleef immers niet beperkt tot de concrete inrichting van de parkeerplaatsen maar ging veel ruimer. Het bezwaar stelde namelijk een parkeertekort vast, wat geen betrekking heeft op het tracé van de weg of de inrichting ervan.

3.

De tussenkomende partij sluit zich in essentie aan bij de exceptie van de verwerende partij. Zij stelt dat de Raad niet ambtshalve de toepassing van artikel 159 van de Grondwet kan opwerpen. Ondergeschikt voert zij aan dat de kritiek in het licht van de Motiveringswet niet kan overtuigen nu de artikelen 2 en 3 van die wet niet van toepassing zijn op reglementaire beslissingen zoals de gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegenis. Wat de opgeworpen schending van de materiële motiveringsplicht betreft, stipt de tussenkomende partij aan dat de gemeenteraadsbeslissing wel degelijk ingaat op de parkeerproblematiek, onverminderd het oordeel dat de bezwaren geen betrekking hebben op de zaak van de wegenis. Zij stelt zich de vraag welk belang de verzoekende partijen bij hun kritiek in dat licht hebben nu zij de motieven van de beslissing kennen maar deze niet bekritisieren. Voor het overige sluit de tussenkomende partij zich aan bij de verwerende partij in die zin dat de zaak van de wegen enkel betrekking heeft op het tracé en de uitrusting. De gemeenteraad heeft daarover geoordeeld, waarbij het de gemeenteraad

niet is ontgaan dat er op het terrein van loods 21 geen parkeerplaatsen worden voorzien, wat evenwel aanvaardbaar wordt geacht nu er elders wel zijn voorzien.

4.

In hun wederantwoordnota werpen de verzoekende partijen, ten aanzien van de door de tussenkomen partij opgeworpen exceptie, op dat een gemeenteraadsbeslissing de vergunningverlenende overheid niet ontslaat van de op haar rustende mobiliteitstoets. Die vaststelling geldt volgens hen des te meer nu de gemeenteraadsbeslissing de afwezigheid van een parkeerverbod ten onrechte onbesproken laat. Verder lezen zij in de antwoordnota en de schriftelijke uiteenzetting een onderscheiden invulling van de bevoegdheid van de gemeenteraad in zoverre de verwerende partij meent dat de afwezigheid van een parkeeraanbod niet tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoort en de tussenkomen partij het tegengestelde meent. De bestreden beslissing kan de toets aan een goede ruimtelijke ordening niet doorstaan, is onvoldoende gemotiveerd en getuigt geenszins van een zorgvuldige besluitvorming nu de bestreden beslissing steunt op een onwettige gemeenteraadsbeslissing.

Beoordeling door de Raad

1.

Met hun eerste middel betwisten de verzoekende partijen formeel rechtstreeks de wettigheid van de gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen in de mate dat door de gemeenteraad geen rekening werd gehouden met de bezwaren die geuit werden op het vlak van de parkeervoorzieningen.

2.

Uit de artikelen 2, lid 1 en 42, §1 en 2 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, zoals van toepassing op het ogenblik van de bestreden beslissing, volgt dat de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid beschikt in aangelegenheden van gemeentelijk belang, waaronder de zaak van de wegen bedoeld in artikel 4.2.25 VCRO.

Artikel 4.2.25, eerste lid VCRO luidt in zijn toepasselijke versie:

“... ”

Als de vergunningsaanvraag wegeniswerken omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de vergunning kan worden verleend, neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag.

“... ”

Uit voormelde bepaling volgt dat een stedenbouwkundige vergunning die gepaard gaat met wegeniswerken, waarvoor de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, niet kan verleend worden indien voorafgaand geen gunstige beslissing voorligt van de gemeenteraad inzake de zaak van de wegen. Onder de “*zaak van de wegen*” wordt verstaan het bepalen van het tracé van wegen, alsook de uitrusting ervan. Deze (decretaal bepaalde) volgorde van beslissen heeft tot doel om de exclusieve en autonome bevoegdheid van de gemeenteraad inzake de wegenis te vrijwaren ten opzichte van de vergunningverlenende overheid. Deze bevoegdheid valt evenwel te onderscheiden van de exclusieve bevoegdheid van het vergunningverlenend bestuur, zoals onder meer wat de toets aan een goede ruimtelijke ordening betreft, verankerd in artikel 4.3.1 VCRO.

3.

Wat de rechtsmacht van de Raad betreft, luidt artikel 4.8.2. VCRO in de, ten aanzien van de bestreden vergunningsbeslissing, toepasselijke versie:

“De Raad doet als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van :

1° vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning;

2° valideringsbeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen houdende de validering of de weigering tot validering van een as-buittatetest;

3° registratiebeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen waarbij een constructie als « vergund geacht » wordt opgenomen in het vergunningenregister of waarbij een dergelijke opname geweigerd wordt;

4° aktenames van meldingen als vermeld in artikel 4.2.2.”

4.

De Raad is onbevoegd om zich rechtstreeks uit te spreken over de wettigheid van de bestreden gemeenteraadsbeslissing van 22 januari 2018. Deze beslissing is een van de vergunningsbeslissing losstaande verordenende bestuurlijke rechtshandeling die niet onder de rechtsmacht van de Raad valt, ook niet sinds de inwerkingtreding van het Omgevingsvergunningsdecreet. Een gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen kan immers niet beschouwd worden als een vergunningsbeslissing, met name een beslissing betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning. De gemeenteraadsbeslissing is een autonoom besluit dat op zich niet kan beschouwd worden als een voorbereidende (rechts)handeling ten aanzien van de latere vergunningsbeslissing. Een gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen kan evenmin gekwalificeerd worden als één van de hoger vermelde, dan wel in artikel 105 van het Omgevingsvergunningsdecreet vermelde, andere bestuurlijke rechtshandelingen die door de decreetgever uitdrukkelijk onder de rechtsmacht van de Raad werden geplaatst.

Het voorliggende verzoek tot vernietiging is niet ontvankelijk tot beloop van het tweede middel en de mate waarin met dat middel aangestuurd wordt op een rechtstreekse wettigheidstoetsing ten aanzien van de voorliggende gemeenteraadsbeslissing.

5.

Wat voorafgaat, belet niet dat een gemeenteraadbesluit een verordenend karakter heeft en dus door de Raad, op grond van artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing moet gelaten worden, voor zover dit besluit met een onwettigheid behept is die de openbare orde raakt of de verzoekende partij om het buiten toepassing laten ervan, omwille van een dergelijke of een andere onwettigheid, vraagt. Zodoende kan een eventuele onwettigheid van het gemeenteraadbesluit leiden tot de vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing, nu alsdan niet langer voldaan is aan het hierboven aangehaalde artikel 4.2.25, eerste lid VCRO.

Het tweede middel kan, in het licht van de duidelijke exceptie van de tussenkomende partij en de naar recht falende stelling van de verzoekende partijen, zoals ontwikkeld in hun wederantwoordnota, die er in bestaat dat een vermeend motiveringsgebrek in de gemeenteraadsbeslissing meteen ook tot een motiveringsgebrek in de bestreden vergunningsbeslissing doet besluiten, niet begrepen worden als een verzoek om tot een onrechtstreekse wettigheidstoetsing over te gaan van de bestreden gemeenteraadsbeslissing. Ook in hun wederantwoordnota roepen de verzoekende partijen artikel 159 van de Grondwet in het licht van wat voorafgaat niet in en vragen zij niet om de gemeenteraadsbeslissing buiten toepassing laten.

De Raad ziet ook ambtshalve niet in – de verzoekende partijen duiden dit evenmin – in welke zin een door hen geopperde wetsschending, andere dan artikel 4.3.1, §1 en §2 VCRO die volstrekt vreemd is aan de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenteraad, de openbare orde raakt in die zin dat de Raad ambtshalve het gemeenteraadsbesluit buiten toepassing dient te laten wegens de geopperde wetsschendingen. Het tweede middel is niet ontvankelijk.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen ontwikkelen een derde middel met betrekking tot de schending van artikel 4.7.26/1 VCRO, artikel 2, eerste lid van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: Project-MER-richtlijn), de artikelen 4.3.1 en 4.3.2 alsook bijlage II van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, zoals gewijzigd bij besluit van 1 maart 2013 (hierna: Project-MER-besluit), de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet alsook het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Met hun derde middel betwisten de verzoekende partijen in essentie de wettigheid van de bestreden beslissing, tot beloop van het aspect mobiliteit en dan meer bepaald de parkeerdruk, in zoverre deze teruggaat op een project-m.e.r.-screeningsnota die onvolledig is omwille van de verwijzing naar een verouderde mobiliteitsstudie en omdat de verwerende partij geen eigen onderzoek gevoerd heeft.

De verzoekende partijen lichten hun middel nader toe door onder meer te verwijzen naar rechtspraak van de Raad inzake de draagwijdte van de screeningsplicht, gekoppeld aan de vaststelling dat er een stadsontwikkelingsproject voorligt. Zij achten de door de aanvrager uitgevoerde m.e.r.-screening gebrekkig en manifest onvoldoende. Ten onrechte wordt daarin gesteld dat er geen relatie is met andere projecten. Zij stippen aan dat de schrapping van de initieel voorziene ondergrondse parking wel degelijk een impact heeft op andere projecten, zijnde de loods 20, 22 en 23. Deze impact werd niet onderzocht in het kader van de project-m.e.r.-screening. Er wordt enkel verwezen naar de oude mobiliteitsstudie. In het licht van de schrapping van de ondergrondse parking ter hoogte van loods 21 moest de aanvrager een nieuwe mobiliteitsstudie (laten) uitvoeren. Die nieuwe studie kon nauwkeurig nagaan hoe de parkeerdruk, afkomstig van de verschillende projecten in de Voorhaven, kan worden opgevangen. Verder achten zij de bijgevoegde screening ook onzorgvuldig doordat de verouderde mobiliteitsstudie niet toelaat de latere ontwikkeling van loods 23 in rekening te brengen, zoals vergund op 22 april 2014. Tot slot stippen de verzoekende partijen nog aan dat de bestreden beslissing zelf een concrete toetsing aan de criteria uit bijlage II DABM ontbeert. Van een eigen onderzoek op het vlak van de mobiliteit en de parking is geen sprake: er wordt louter verwezen naar de mobiliteitsstudie waarvan de verwerende partij zelf aangeeft dat deze verouderd is en het project kadert in een groter geheel. Met het feit dat die studie parkeerplaatsen voorzag op het perceel van het voorliggende project, wordt geen rekening gehouden. De verzoekende partijen besluiten dat de verwerende partij slechts in alle redelijkheid kon besluiten dat er geen schadelijke effecten te verwachten vallen op het vlak van mobiliteit indien een nieuwe, actuele studie zou voorliggen waaruit blijkt dat er voldoende ruimte op de Voorhaven rest om alle parkeerbehoefte afkomstig van de verschillende vergunde en geplande projecten op te vangen.

2.

De verwerende partij verwijst in eerste instantie naar de inhoud van de bestreden beslissing voor wat betreft de beoordeling van de mogelijke milieueffecten. Daaruit blijkt afdoende dat de project-m.e.r.-screeningsnota naar haar oordeel voldoende informatie bevat om een goed beeld te krijgen van de milieueffecten van het project. Aan de hand van de criteria van bijlage II DABM, hoewel deze niet met dezelfde bewoordingen genoemd worden, werd geoordeeld dat geen aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn en er zodoende geen project-MER vereist is. Zij stipt verder aan

dat de verzoekende partijen de m.e.r.-screening zelf enkel op twee punten betwisten. Wat de relatie tot andere projecten betreft, stipt de verwerende partij, onder verwijzing naar de inhoud van de mobiliteitsstudie, aan dat de parkeermogelijkheden ter hoogte van loods 21 enkel voorzien worden afhankelijk van de plannen van de inrichting van het openbaar domein, zoals ook toegelicht in de visienota. In dat licht kan volgens de verwerende partij niet gesteld worden dat de impact van het niet voorzien van een ondergrondse parking, en dus de relatie met andere projecten, niet werd onderzocht. Tot slot haalt de verwerende partij, wat het tweede punt van kritiek in die zin betreft, aan dat de mobiliteitsstudie in kwestie uitdrukkelijk rekening houdt met verkeersbewegingen en de parkeerbehoefte die loods 23 met zich meebrengt. De kritiek in dat verband mist volgens de verwerende partij dan ook feitelijke relevantie.

3.

De tussenkomende partij herneemt haar exceptie ten aanzien van het eerste middel. Ten gronde voert zij aan dat het actualiteitsvraagstuk zich enkel richt tot effectieve (plan- of project-) milieueffectenrapporten maar niet tot screeningsnota's. Zij stelt dat zij de mobiliteitsstudie van 2012 niet zonder meer aan haar aanvraagdossier heeft toegevoegd als wel in combinatie met de Visienota openbaar domein van 2014. De verwerende partij wijst in dat licht de randnummers 25 en 26 in de respectievelijke documenten aan en stelt dat daarin wordt ingegaan op de relatie met andere projecten. Volgens haar ligt verder geen *'typemotivering'* voor nu de verwerende partij de screening op het niveau van de mobiliteit, weze het bondig, gemotiveerd heeft onder verwijzing naar de vermelde documenten en zodoende geoordeeld heeft dat de mogelijke milieueffecten niet aanzienlijk zijn. Verder sluit de tussenkomende partij zich in essentie aan bij de verwerende partij. Zij stipt bijkomend aan dat de verzoekende partijen zelf niet verduidelijken welke aanzienlijke milieueffecten zij waarschijnlijk achten. Tot op vandaag functioneren de vergunde projecten op het vlak van mobiliteit behoorlijk terwijl het voorliggende project betrekking heeft op een functie met een laag mobiliteitsgenererend profiel.

4.

Met hun wederantwoordnota voegen de verzoekende partijen in essentie niets toe aan hun eerdere uiteenzetting.

Beoordeling door de Raad

1.

De tussenkomende partij betwist de ontvankelijkheid in relatie tot de beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegenis. Deze exceptie wordt ook ten aanzien van het voorliggende derde middel verworpen. Het valt, zoals reeds hoger gesteld, niet in te zien in welke zin de voorliggende gemeenteraadsbeslissing zich zou verzetten tegen het voordeel dat de verzoekende partijen met hun vordering tot vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing, ook in de ogen van de tussenkomende partij, beogen. De uiteindelijke vernietiging van de bestreden beslissing kan, in functie van de draagwijdte van het *dictum* en de inschatting daarvan door de verwerende partij, naast een nieuwe vergunning per hypothese ook een vergunningsweigering bewerkstelligen. In dat laatste geval verzet de niet aangevochten gemeenteraadsbeslissing over de wegenis zich in zijn geheel niet tegen een nieuw project waarvoor desgevallend een volstrekt nieuwe beslissing van de gemeenteraad over de wegenis moet volgen. Dat een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing geen invulling van het terrein als parkeerplaats doet ontstaan, laat staan een burgerrechtelijke aanspraak daartoe, is ook vreemd aan de vaststelling dat de verzoekende partijen hinder en nadelen aannemelijk maken als gevolg van de voorliggende invulling van de percelen en dus belang hebben bij een vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing.

2.

De bestreden beslissing bevat een m.e.r.-screeningsparagraaf. Op de verzoekende partijen die de wettigheid van deze door de verwerende partij doorgevoerde m.e.r.-screening betwisten, rust een stelplicht. Het komt hen toe op overtuigende wijze te duiden in welke zin het door de verwerende partij gevoerde onderzoek onvolledig of foutief is, dan wel dat de gemaakte inschatting kennelijk onredelijk is. Het komt de Raad, in het hem opgedragen wettigheidstoezicht, immers niet toe om de door de verwerende partij gemaakte m.e.r.-screening over te doen.

De verzoekende partijen werpen ten aanzien van de door de verwerende partij doorgevoerde m.e.r.-screening in essentie enkel op dat daarin de, met de overige projecten, gecumuleerde parkeerdruk niet afdoende in rekening wordt gebracht enerzijds en anderzijds dat de project-m.e.r.-screeningsnota zelf bijkomend ook gebrekkig is in die zin dat verwezen wordt naar een, volgens de verzoekende partijen, verouderde mobiliteitsstudie. In het verzoekschrift valt geen andere specifieke kritiek ten aanzien van de doorgevoerde m.e.r.-screening te bespeuren. Zodoende voeren zij met hun wettigheidskritiek kennelijk enkel aan dat het oordeel van de verwerende partij dat het voorliggende project, als stadsontwikkelingsproject, geen aanzienlijke milieueffecten genereert, foutief is dan wel kennelijk onredelijk is doordat de gecumuleerde parkeerdruk niet afdoende in rekening werd gebracht.

De bestreden beslissing overweegt, meer specifiek ook wat het aspect mobiliteit als milieueffect betreft, onder meer als volgt:

“ ...

MILIEUTOETS

...

Om de beperkte mobiliteitsimpact verder te kaderen wordt er verwezen naar een iets oudere mobiliteitsstudie die het project kadert in het grotere geheel van het schiereiland Muide en de omliggende gebieden.

...

Op basis van de elementen in het dossier en de bijgevoegde m.e.r.-screeningsnota kan akkoord gegaan worden met de stelling dat de mogelijke milieueffecten niet aanzienlijk zijn.

...”

3.

De verwerende partij geeft zodoende aan dat zij zich, wat de beoordeling van de milieueffecten betreft en waar relevant, bewust is van het grotere geheel, en aldus niet louter uitgaat van het gegeven dat de project-m.e.r.-screeningsnota, conform het modelformulier, aanwijst dat er geen relatie is met andere projecten. De verwerende partij geeft ook aan dat zij zich bewust is van het iets oudere karakter van de mobiliteitsstudie in kwestie.

5.

Wat het actueel karakter van de mobiliteitsstudie in kwestie betreft, kan de Raad niet anders dan vaststellen dat de verzoekende partijen zelf *in extenso* een beroep doen op de inhoud van die studie om hun eerste middel te schragen. In de voorliggende omstandigheden komt hun stellingname, namelijk dat deze studie achterhaald is, als tegenstrijdig voor. In elk geval wijzen zij geen verplichting aan in hoofde van de aanvrager om een actuelere mobiliteitsstudie bij te brengen, zij wijzen met name geen verplichting tot de opmaak van een MOBER aan. Zodoende blijft de vraag naar het actueel karakter van de vrijwillig bij de project-m.e.r.-screeningsnota bijgebrachte mobiliteitsstudie in kwestie, neer op de vraag naar de doorwerking ervan op de m.e.r.-screening door de verwerende partij zelf.

6.

De verzoekende partijen maken niet aannemelijk in welke zin het niet nader in rekening brengen van 'de gecumuleerde parkeerdruk' – weze het op basis van actuelere gegevens – het gemotiveerde oordeel van de verwerende partij dat het voorliggende project geen aanzienlijke milieueffecten teweegbrengt op het niveau van de mobiliteit, kennelijk onredelijk of foutief maakt. De vaststelling dat er op het niveau van de mobiliteit sprake kan zijn van een milieueffect verder dan de op het eerste gezicht vaak geviseerde eventuele toename of schadelijke reallocatie van uitlaatgassen of andere stoffen en dus bijvoorbeeld ook de rechtstreekse of onrechtstreekse fysieke aantasting van bepaalde natuurwaarden kan omvatten, doet aan wat voorafgaat geen afbreuk. De verzoekende partijen slagen er niet in aannemelijk te maken dat de door hen gehekelde mobiliteitsimpact als een (potentieel aanzienlijk) milieueffect nog verder onderzocht diende te worden – weze het op basis van actuelere gegevens –, niet naar de bewoordingen van artikel 4.3.7, §1 DABM, noch in lijn met het achterliggende doel van de milieueffectenrapportage. Het komt de Raad in die zin voor dat de factor '*mobiliteit*', ontdaan van enige opgeworpen en aannemelijk gemaakte milieubelastende invloed, geen in het licht van de milieueffectenrapportage relevante factor is, maar als dusdanig enkel in het kader van onder meer de toets aan een goede ruimtelijke ordening of in het kader van een mobiliteitsstudie (voor zover vereist) aan bod kan, en desgevallend moet, komen. De mer-screeningsplicht kan niet oneigenlijk uitgebreid worden in die mate dat deze op zich ook een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening dient te impliceren, los van de beoordelingsplicht zoals opgelegd door artikel 4.3.1, §2 VCRO. In dat licht mag er ook op gewezen worden dat de regelgeving niet vereist dat de milieueffectentoets exclusief moet opgenomen worden in een afzonderlijke screeningsparagraaf. Er kan ook rekening gehouden worden met overwegingen die opgenomen zijn bij de weerlegging van bezwaren, de bespreking van adviezen of de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Wat de toetsing aan een goede ruimtelijke ordening en dan meer bepaald het aspect mobiliteit tot beloop van de parkeerdruk – met effecten ruimer dan enkel milieueffecten – betreft, alsook het in rekening brengen van de mobiliteitsstudie in dat verband, verwijst de Raad naar de beoordeling van het eerste middel.

De verzoekende partijen maken aldus niet aannemelijk dat de screening van mogelijke milieueffecten onzorgvuldig of kennelijk onredelijk zou gebeurd zijn, noch tonen zij aan dat de beslissing op dat punt niet afdoende gemotiveerd is.

Het middel wordt verworpen.

VII. KOSTEN.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

Gelet op de verwerping van de middelen, is de verwerende partij de ten gronde in het gelijk gestelde partij en zijn de verzoekende partijen de ten gronde in het ongelijk gestelde partij. De kosten van het geding, bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen en de door de verwerende partij gevorderde rechtsplegingsvergoeding valt ten laste van de verzoekende partijen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de stad GENT is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 1200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij, ten laste van de verzoekende partijen.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 300 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 15 oktober 2019 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH