

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0961 van 19 april 2016
in de zaak 1213/0669/SA/1/0635

In zake: het **college van burgemeester en schepenen** van de **stad GENT**,
met kantoren te 9000 Gent, Botermarkt 1, waar woonplaats wordt
gekozen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Sylvie KEMPINAIRE
kantoor houdende te 9051 Gent, Putkapelstraat 105

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 27 juni 2013 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 25 april 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de nv SOFA (Stedelijke Ontwikkelingsmaatschappij Fabiolalaan), aanvrager van de vergunning, tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 4 januari 2013 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de nv SOFA een, volgens de aan de toegankelijkheidsverordening aangepaste plannen, voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning verleend voor de bouw van een kantoorgebouw (gebouw B1).

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 9000 Gent, Koningin Fabiolalaan en met als kadastrale omschrijving afdeling 9, sectie 1, nummer 649/52 g.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Met het arrest van 24 juni 2014 met nummer S/2014/0096 heeft de Raad de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

2.

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

Het schorsingsarrest van 24 juni 2014 met nummer S/2014/0096 is aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 3 juli 2014.

De verzoekende partij heeft, overeenkomstig artikel 4.8.19, tweede lid VCRO, met een aangetekende brief van 10 juli 2014 tijdig een verzoek tot voortzetting ingediend.

3.

De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 4 november 2014, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sylvie KEMPINAIRE, die verschijnt voor de verzoekende partij, en mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO en van het Procedurebesluit hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 10 september 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de nv SOFA, hierna de aanvrager genoemd, bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“HET BOUWEN VAN EEN KANTOORGEBOUW”*.

De aanvraag heeft betrekking op een onderdeel van een grootschalig ontwikkelingsproject in de omgeving van het station Gent Sint-Pieters.

In het kader van dit project zijn al enkele stedenbouwkundige vergunningen verleend, waaronder op:

- 19 december 2006: voor het vernieuwen van het stationcomplex met tram- en busstation, tunnel en parking en bijbehorende elementen;
- 12 oktober 2010: voor het bouwen van een kantoorgebouw ('De Link');
- 24 april 2012: met betrekking tot het niet-uitvoeren van een tijdelijke bovengrondse verbinding;
- 14 februari 2013: voor het regulariseren van de afwijkende uitvoering van de parking en bovengrond ten opzichte van de vergunning van 19 december 2006.

Het perceel is gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Stationsomgeving Gent Sint-Pieters – Koningin Fabiolalaan', definitief vastgesteld met een besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006, meer bepaald binnen deelgebied 1: stationsomgeving Gent Sint-Pieters, zone B. Het kantoorgebouw wordt voorzien op bouwveld B1. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 16 oktober tot en met 14 november 2012, worden 14 individuele schriftelijke bezwaarschriften en 1 bundel met 289 bezwaren ingediend.

Het departement Brandweer – Preventie van de stad Gent adviseert voorwaardelijk gunstig op 26 oktober 2012.

Infrabel adviseert gunstig op 5 november 2012.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert ongunstig op 18 december 2012.

De verzoekende partij weigert op 4 januari 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager.

De aanvrager tekent tegen deze beslissing op 30 januari 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 29 maart 2013 als volgt dit administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

2.5 De juridische aspecten

A. Toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Stationsomgeving Gent Sint-Pieters – Koningin Fabiolalaan'

De bouwplaats is gelegen in de zone B van het gebied 'Stationsomgeving Gent Sint-Pieters' (artikel 1).

Deze zone B heeft een totale oppervlakte van ca. 30.000 m².

Onderhavig op te richten gebouw is ca. 81,00 m x 32,40 m = 2.624 m² groot, en beslaat dus bijna 1/10 van de grondoppervlakte van zone B.

De bouwplaats sluit aan bij zone A, en is binnen zone B dus het dichtst bij het Sint-Pieterstation gelegen.

In zone B wordt voorzien in de oprichting van 5 gebouwen, onderhavig gebouw betreft gebouw B1.

De voor dit dossier meest relevante stedenbouwkundige voorschriften zijn de volgende:

- Het gebied is bestemd voor personeelsintensieve en bezoekersintensieve activiteiten, stedelijk wonen en openbare en private groene en verharde ruimten. Ook aan het wonen verwante voorzieningen zoals winkels voor dagelijkse aankopen (de handel dient buurtgebonden te zijn), horeca, kleine bedrijven, openbare en private nutsvoorzieningen en diensten en recreatieve voorzieningen zijn mogelijk voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving (art. 1.1 bestemming, dat betrekking heeft op de zones A,

B en C);

- In zone B dient de totale bruto vloeroppervlakte begrepen tussen 59.500 m² en 77.000 m² (artikel 1.3 densiteit van de gebouwde ruimte).

- In zone B dient minimaal 50 % van de vloeroppervlakte voorzien voor woningen en minimaal 20 % en maximaal 40 % voor kantoren.

Minstens 50 % van de gelijkvloerse vloeroppervlakte van elke zone dient voorbehouden voor publiek toegankelijke functies en/of woningen (art. 1.4 functievermenging).

- De gebouwen mogen (behoudens vernoemde uitzonderingen waartoe de bouwplaats niet behoort) in geen geval uitsteken, zelfs niet gedeeltelijk, boven een denkbeeldig vlak dat wordt aangezet op het maaiveld t.h.v. de noordelijke grens van het plangebied, en dat onder 45° oploopt naar het plangebied (artikel 1.5 hoogte van de gebouwen).

- De gebouwen die grenzen aan 'het pad' hebben verzorgde gevels aan de kant van het pad en zijn toegankelijk vanaf de buitenruimte gekoppeld aan het pad. (...). De langsgevel van elk bouwvolume heeft een lengte van minstens 70 m en maximum 150 m (art. 1.6 inrichting).

- Onverminderd de bestemmings- en inrichtingsbepalingen in de artikelen 1 t.e.m. 8 zijn aanvragen tot verkavelingsvergunningen en stedenbouwkundige vergunningen voor projecten in het bestemmingsgebied 'stationsomgeving Gent - St. Pieters' vergezeld van een samenhangende inrichtingsstudie.

De inrichtingsstudie bevat een voorstel voor de ordening van het betreffende deelgebied, zone A, B of C van het bestemmingsgebied 'stationsomgeving Gent - St. Pieters'. In de inrichtingsstudie wordt aangegeven op welke manier de aanvraag tot verkavelingsvergunning of stedenbouwkundige vergunning voldoet aan de bepalingen in artikelen 1 t.e.m. 8. (artikel 9 inrichtingsstudie).

Het op te richten gebouw bevat louter een kantoorfunctie en heeft een bruto vloeroppervlakte van ca. 17.000 m².

Het gelijkvloers bevat geen 'publiek toegankelijke functies', met uitzondering van de selfbank, die slechts een klein gedeelte van de gelijkvloerse oppervlakte bevat. De argumentatie van de aanvrager betreffende het (bedrijfs-)restaurant op het gelijkvloers kan niet bijgetreden worden. Dergelijke restaurants vallen niet onder wat als publiek toegankelijke functie beschouwd kan worden.

Onderhavig gebouw is het eerste gebouw in zone B waarvoor een stedenbouwkundige vergunning gevraagd wordt, waardoor de aanvraag niet expliciet in strijd is met de verordenende voorschriften van het gewestelijk RUP.

Een aantal verplichtingen (bv. dat in zone B minimaal 50 % van de vloeroppervlakte dient voorzien voor woningen; of dat minstens 50 % van de gelijkvloerse vloeroppervlakte van elke zone dient voorbehouden voor publiek toegankelijke functies en/of woningen) wordt doorgeschoven naar diegenen die de gebouwen B2 t.e.m. B5 moeten ontwikkelen.

De aanvraag bevat een inrichtingsstudie, zoals vereist in artikel 9 van de stedenbouwkundige voorschriften.

In tegenstelling tot de in het RUP opgenomen verplichting, wordt in deze inrichtingsstudie niet expliciet aangegeven hoe de aanvraag voldoet aan de bepalingen van artikelen 1 t.e.m. 8.

Bovendien is de info die wordt opgenomen, niet volledig correct wat betreft de rest van zone B en intern tegenstrijdig: op p.15 wordt aangegeven dat het SD2010 integraal overgenomen wat betreft de rest van de bouwvelden in zone B, dit is echter niet correct en wordt op p. 19 wel correct vermeld: om de totaal te realiseren BVO in deze zone binnen het in het SD2010 vooropgestelde intermediaire programma te houden, zijn een aantal andere bouwvelden van zone B in realiseerbare BVO verkleind en is voor B1 2.000 m² extra voorzien. Deze aanpassing van de BVO voor B2 t.e.m. B5 valt echter niet af te leiden uit de visualisaties, noch wordt er enige ruimtelijke argumentatie voor aangebracht.

B. Toetsing aan de voorschriften van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent, goedgekeurd op 16 september 2004, en wijzigingen

De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van dit bouwreglement, behalve voor wat betreft artikel 7, genaamd 'Uitsprongen boven het maaiveld waardoor de binnenruimte van een gebouw vergroot wordt', en dat als volgt luidt:

...

Aan de zijde van de Koningin Fabiolalaan bedraagt de uitkraging van het gevelvlak t.o.v. de rooilijn $\pm 1,00$ m op een hoogte van $\pm 8,3$ m boven het trottoir.

De uitkraging vangt bovendien aan op het niveau van het trottoir i.p.v. op minimum 3 m hoogte, zodat het gevelvlak op 2 punten strijdig is met artikel 7.

De toelichtende nota bij de aanvraag bevat geen gemotiveerd verzoek tot afwijking.

De inkompartijen worden aan beide zijden prominent uitgewerkt door boven het openbaar domein uitkragende luifels, die omhoog plooien van op maaiveldniveau tot een hoogte van 2,94 m en tot 2,10 m breedte uit het gevelvlak kant Fabiolalaan, en tot een hoogte van ca. 6 m en $\pm 5,7$ m breedte uit het gevelvlak kant Boentweg.

Deze luifels vergroten 'de binnenruimte' van het gebouw niet, waardoor zij niet a priori strijdig zijn met bovenvermeld artikel 7.

De luifels zorgen wel voor een aanzienlijke privatieve inname van het openbaar domein (of toekomstig openbaar domein voor wat de Boentweg betreft), zodat deze enkel voor vergunning in aanmerking kunnen komen als de beheerder van de betrokken weg (in casu het college van burgemeester en schepenen) hier uitdrukkelijk mee instemt.

Dit is, gelet op voorliggende weigeringsbeslissing, niet het geval.

2.6 De goede ruimtelijke ordening

Artikel 4.3.1, §2 van de codex stelt dat de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

...

Appellant argumenteert dat de aanvraag in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, en derhalve op basis van bovenvermeld artikel 4.3.1, § 2, 3° ook met de goede ruimtelijke ordening.

Dit standpunt wordt niet bijgetreden.

De stedenbouwkundige voorschriften van het RUP zijn dermate summier dat zij onvoldoende 'de criteria van een goede ruimtelijke ordening' weergeven, noch voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1° van art. 4.3.1 §2 vcró gedetailleerd behandelen en regelen.

Zo wordt bijvoorbeeld inzake hoogte enkel opgelegd dat deze "in geen geval, zelfs niet gedeeltelijk, boven een denkbeeldig vlak mag uitsteken dat wordt aangezet op het maaiveld ter hoogte van de noordelijke grens van het plangebied, en dat onder 45° oploopt naar het plangebied", is er geen enkel voorschrift dat handelt over kroonlijsthoogte, dakvorm, bouwdiepte,

Bovendien bevat het RUP verschillende flexibele bepalingen, zoals het werken in de voorschriften met percentages per zone voor woningbouw en kantoren.

De Provincieraad heeft in dit verband het volgende opgemerkt in haar advies van 19 april 2006:

...

Het RUP bevat stedenbouwkundige voorschriften waaraan het ontwerp moet voldoen, doch, gelet op de algemeenheid van deze voorschriften, de bekommernissen van de omwonenden en de noodzaak om de relatie tussen de nieuwe projectontwikkeling en de bestaande Rijsenbergwijk nauwer te onderzoeken, werden bijkomende randvoorwaarden gedefinieerd.

Na analyse van het bestaande studiewerk rond de projectontwikkeling, ontwerpend onderzoek binnen de krijtlijnen van het RUP en verkennend onderzoek van de Rijsenbergwijk, zijn in het Synthesedocument 2010 (SD 2010), opgemaakt door de Kwaliteitskamer, randvoorwaarden en suggesties geformuleerd. Dit document is onderschreven door de betrokken projectpartners, is door het college van burgemeester en schepenen goedgekeurd op 4 maart 2011 en is ter kennisname voorgelegd aan de gemeenteraad op 28 maart 2011.

Het Synthesedocument 2010 mag dan weliswaar geen verordenende kracht hebben conform de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, het vormt ruimtelijk en stedenbouwkundig wel een belangrijk kader waarbinnen gewerkt moet worden en waarbinnen de aanvraag beoordeeld moet worden in het kader van de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening.

Het op te richten gebouw is tot 32,94 m hoog, dit op een oppervlakte van 82 m op 33,4 m. Het betreft een vrij massief, monoliet aandoend gebouw, zonder uitgesproken hogere en lagere accenten. Het voorzien van hogere en lagere accenten is op zich geen verplichting, maar in combinatie met de keuze om ook de bruto vloeroppervlakte op te drijven ten aanzien van het SD2010 en de totale bouwhoogte op bijna 33 m te brengen i.p.v. op 19 m (de Koningin Fabiolalaan is 19 m breed, zodat in toepassing van de 45°-regel en de verplichte bouwlijn de kroonlijsthoogte max. 19 m mag bedragen), betekent dit wel dat ook langsheen de Koningin Fabiolalaan een grote bouwhoogte wordt gerealiseerd.

Het Synthesedocument 2010 stelt expliciet dat de hoogteaccenten die toegelaten zijn om toch de realiseerbare bruto vloeroppervlakte mogelijk te maken, zich niet bevinden aan de kant van de Koningin Fabiolalaan.

Door een globale bouwhoogte van ruim 32 m toe te passen, zonder zichtbaar onderscheid tussen de kant Boentweg en de kant Koningin Fabiolalaan, staat het ontwerp ver af van de vooropgestelde beperking inzake bouwhoogte.

Het aandeel 'publiek toegankelijke functies' wordt (met uitzondering van de selfbank) doorgeschoven naar de rest van zone B. In combinatie met de vrij gesloten gevelopbouw van zowel west-, noord- als oostgevel is duidelijk dat de gelijkvloerse invulling van dit gebouw niet bijdraagt tot meer levendigheid en sociale controle.

Dit is niet in overeenstemming met de suggestie van het SD2010 om in elk van de gebouwen aan dit voorschrift te voldoen.

Het SD 2010 vermeldt het volgende m.b.t. onderhavig gebouw B1: "Op het gelijkvloers zijn publieksgerichte functies (handel, horeca, diensten) aangewezen, zeker in de delen die uitgeven op de publieke ruimte ten westen en ten oosten van het gebouw."

Aangezien dit het enige gebouw binnen zone B is dat aansluit bij het entreeplein, is dit het gebouw bij uitstek om wél publiek toegankelijke functies in te voorzien. Dergelijke invulling zou een bevestiging zijn van de positie als scharniergebouw tussen de zone A Stationsbuurt en de zone B Wijkcentrum.

De inrichtingsstudie gevoegd bij de aanvraag voorziet een intermediair programma voor de totale zone B, meer bepaald een programma van 62.500 m² en voldoet hiermee aan de dwingende randvoorwaarde van het SD2010.

Het aandeel kantoren voor de totale zone B bedraagt ca. 27 % en komt hiermee iets boven het gewenste aandeel uit, mocht 1.000 m² effectief publiek toegankelijk zijn zoals aangegeven op p. 18 van de inrichtingsstudie, dan bedraagt het aandeel kantoren 25,6 % waarmee het dichterbij de buurt komt van het streefaandeel.

De totale BVO voorzien voor B1 wordt echter vermeerderd met 2.000 m² t.o.v. wat in het SD2010 was voorzien. Om het globale programma conform het SD2010 te houden, wordt de nog te realiseren BVO in de andere bouwvelden van zone B en dus door of in opdracht van de stad Gent, verminderd.

Er wordt geen enkele ruimtelijke argumentatie aangebracht waarom de totale BVO nog wordt vermeerderd met die extra 2.000 m², dit betreft een louter economische afweging van de aanvrager die ten koste gaat van het bouwpotentieel dat nog rest voor de overige ontwikkelingen van zone B.

Als de stad als ontwikkelaar van de zones B en C de doelstellingen van het SD2010 wél wil respecteren en dus de totale realiseerbare BVO met 10 % wil beperken t.o.v. de maxima voorzien in het RUP, impliceert de nu voorziene maximalisatie van B1 een vermindering van het bouwprogramma dat de stad zelf kan (laten) realiseren op de rest van zone B.

De keuze om in B1 geen wonen te voorzien en maximaal in te zetten op kantoren, wordt verantwoord vanuit de ligging t.o.v. het station. Deze wijziging t.a.v. het indicatieve programma van het SD2010 (volgens dewelke de oostzijde van gebouw B1 zou bestaan uit kantoren en de westzijde uit een woonprogramma) is wel te verantwoorden, mits echter het gelijkvloers wel degelijk functies bevat die de levendigheid van de aanpalende pleinen en de bestaande en toekomstige woonomgeving ten goede komen. Aan deze

voorwaarde is met voorliggend ontwerp echter niet voldaan. Het doorschuiven van deze vereiste naar de andere bouwvelden van zone B is in strijd met de doelstelling van het RUP.

Uit het bovenvermelde dient besloten dat het ontwerp fundamenteel afwijkt van het Synthesedocument 2010 voor wat betreft de bouwhoogte, het programma en de voorziene bruto vloeroppervlakte.

Dit afwijken miskent het gevoerde proces en heeft een niet te onderschatten precedentwaarde naar de verdere ontwikkelingen in de stationsomgeving toe. Het is ook niet in overeenstemming met de doelstelling van het RUP wat betreft de invulling van het gelijkvloers. De grootschalige luifels privatiseren openbaar domein en leiden tot onveilige situaties.

*Om deze redenen is de aanvraag niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.
...*

Na de hoorzitting van 9 april 2013 beslist de verwerende partij op 25 april 2013 als volgt het administratief beroep in te willigen en onder de volgende voorwaarden een, volgens de tijdens de administratieve beroepsprocedure ingediende, aan de toegankelijkheidsverordening aangepaste plannen, stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

“ ...

- In toepassing van art. 4.3.1 §1 van de vcro het door appellante op plan 003/15 afgebakende "deel 1" (968,93m² + 138,56 m²) en "deel 2" (204,16 m²) samen, open te stellen voor het publiek. In het afgebakende "deel 3" (161,16 m²) minstens een semi-publieke functie te verzekeren, zoals tentoonstellingsruimte, publiek toegankelijke studie- en/of werkruimte, vergaderzaal,

- het advies van de brandweer is na te leven

- het afgesproken aantal fietsenstallingen (160) moet op een kwaliteitsvolle manier gerealiseerd worden.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

De heer Albert VEREYCKEN en mevrouw Irena BELLENS hebben met een aangetekende brief van 28 juni 2013 bij de Raad eveneens een beroep ingesteld dat strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van deze bestreden beslissing. Deze zaak is bij de Raad geregistreerd onder het rolnummer 1213/0686/SA/1/0652.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat het beroep tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties aangevoerd.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste middel voert de verzoekende partij als volgt de schending aan van de artikelen 4.3.1, §1, b), 4.3.1, §2 en 4.7.23 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de rechten van verdediging:

“ ...

De voorschriften van het GRUP zijn algemeen en niet gedetailleerd, derhalve dient er nog een toetsing te gebeuren van de goede ruimtelijke ordening.

...

Wat is het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar inzake de ruimtelijke ordening:

...

De deputatie gaat uit van de stelling dat het project voldoet aan GRUP en dat de deputatie geen enkel onderzoek meer moet doen naar de ruimtelijke ordening overeenkomstig art. 4.3.1 § 2, 3° VCRO):

...

Volgens de aanvrager, die hierin gevolgd werd door de deputatie, zijn de voorschriften van het RUP voldoende gedetailleerd, zodat in toepassing van artikel 4.3.1. §2 3°, het beoordelen van de verenigbaarheid van de aanvraag met de RUP-voorschriften volstaat als beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

Dit standpunt van de deputatie staat haaks op de inhoud van artikel 9 van het RUP, dat een inrichtingsstudie verplicht stelt, net omdat in het GRUP geen (voldoende) gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften zijn opgenomen. In de toelichting bij artikel 9 staat hierover: “De gedetailleerde invulling van het bestemmingsgebied (...) wordt niet planmatig vastgelegd (...) De inrichtingsstudie is een informatief document voor de overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag.”

Het is merkwaardig dat de aanvrager meer dan 8 jaar overleg heeft gehad met de stadsdiensten en de buurt juist over het feit dat de stedenbouwkundige voorschriften te algemeen en flexibel waren en er dus nog een invulling diende te gebeuren rekening houdend met de onmiddellijke omgeving en de ruimtelijke ordening.

De deputatie heeft zich hoofdzakelijk beperkt tot het onderzoek van de conformiteit van de aanvraag met de voorschriften van het RUP, en heeft nagelaten om diverse andere aspecten die te maken hebben met de goede ruimtelijke ordening, die uitgebreid en op een samenhangende wijze bestudeerd zijn in het synthesesdocument 2010, in haar beoordeling te betrekken.

Het SD2010 blijft informatief - wat niet wordt betwist - doch in dit document wordt – in opdracht van o.m. het stadsbestuur – het stedenbouwkundig kader als weergave van de goede ruimtelijke ordening duidelijk en gedetailleerd omschreven.

Bij de beoordeling door de deputatie wordt er op geen enkele wijze gemotiveerd waarom het project in overeenstemming is met de ruimtelijke ordening nog los van het feit dat er afgeweken wordt van document SD2010.

De deputatie erkent dus dat ze geen motivatie moet geven voor wat betreft:

- de bouwhoogte;*
- de bouwvolumes;*
- de inplanting, lengte en breedte van de gevels.*

Er is dus steeds een onderzoek nodig rekening houdend met het feit dat de voorschriften algemeen zijn en er dus verschillende ontwerpen kunnen ontwikkeld worden op die plaats. De impact op de ruimtelijke ordening is dus bij elk project anders.

Vermits de toetsing aan de ruimtelijke ordening niet is gebeurd, is er een schending van de formele motiveringsplicht.

Evenmin wordt er door de deputatie gemotiveerd waarom er afgeweken wordt van de beleidslijn van het lokaal bestuur.

Zo beperkt de deputatie bijv. de beoordeling van de (maximale) bouwhoogte tot de strikte toepassing van de 45°-regel uit het RUP, zonder de samenhang van deze (vrij rudimentaire) regel met de overige elementen die betrekking hebben op de goede ruimtelijke ordening te bekijken.

Het schepencollege heeft de aanvraag op diverse punten in strijd gevonden met de ruimtelijke uitgangspunten in het synthesesdocument 2010, wat voor het college aantoonde dat het project strijdig is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

Het synthesesdocument 2010 vormt hierbij een instrument van bijzonder waarde dat niet zonder meer ter zijde kan geschoven worden bij de concrete beoordeling van alle deel aspecten van de 'goede ruimtelijke ordening', o.m. omdat dit document is opgemaakt door de kwaliteitskamer o.l.v. de Vlaamse Bouwmeester en nadien door alle projectpartners (waaronder twee vergunningverlenende overheden) is goedgekeurd als een globale inrichtingsstudie waarin de goede ruimtelijke ordening in samenhang met alle onderdelen van de ontwikkeling tot in detail is uitgewerkt. (zie meer in detail bij het MTHEN).

Niet onbelangrijk is tevens het gegeven dat de buurtbewoners die tegenover het project wonen zich scharen achter de visie op de goede ruimtelijke ordening in de synthesenota, zodat het niet volgen van de synthesenota door de aanvrager als een negatie van de betrokkenheid van de buurt bij de projectontwikkeling van de Fabiolalaan kan overkomen.

Dezelfde vaststellingen kunnen gemaakt worden m.b.t. het bouwprogramma, de beeldkwaliteit en de architectuur.

Hoe dan ook, het standpunt is duidelijk: voor het volledige project dient er toetsing te gebeuren inzake de ruimtelijke ordening, wat in casu niet gebeurd is.

Het middel is gegrond."

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

Onder de passage 'De goede ruimtelijke ordening' in de bestreden beslissing heeft de deputatie minutieus alle stedenbouwkundige voorschriften uit het RUP overlopen om na te gaan welke aspecten van de goede ruimtelijke ordening daarin vervat zijn en welke niet.

Vervolgens heeft zij vastgesteld dat de elementen bouwhoogte, bouwvolumes en inplanting alsmede lengte en breedte van de gevels, voldoende gedetailleerd omschreven worden om de normen van goede ruimtelijke ordening te incorporeren (stuk 12, p. 37 onderaan e.v.).

Dit onderzoek wordt overigens niet betwist door verzoeker zodat deze bezwaarlijk ernstig kan beweren dat de deputatie zich heeft beperkt tot het toetsen van de aanvraag aan de voorschriften van het GRUP.

Andere elementen die niet op gedetailleerde wijze werden bepaald in de voorschriften werden wel degelijk aan een toetsing aan de goede ruimtelijke ordening onderworpen (stuk 12, p. 40):

...

De deputatie heeft voor de toetsing van de niet gedetailleerd geregelde elementen zoals ontwerp en architectuur een uitgebreid onderzoek uitgevoerd en zich aangesloten o.a. bij de Kwaliteitskamer Monumenten en Architectuur van de stad Gent. Ook de aspecten veiligheid, mobiliteit en parkeren werden onderzocht.

Er werd tevens uitdrukkelijk gemotiveerd daar waar de deputatie een andere mening was toegedaan dan de PSA, zoals bijv. in het geval van de luifels.

Verzoekende partij blijft in gebreke aan te tonen dat de aanvraag niet aan de goede ruimtelijke ordening werd getoetst.

Het eerste middel is niet gegrond.”

3.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij niets wezenlijks toe aan de uiteenzetting in haar verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

Krachtens artikel 4.3.1, §2 VCRO moet een vergunningverlenend bestuursorgaan concreet onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening en daarbij rekening houden met de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO vermelde aandachtspunten en criteria, zoals de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, de visueel-vormelijke elementen, hinderaspecten en de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO, hierbij telkens rekening houdend met de relevante in de omgeving bestaande toestand.

Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO bepaalt verder dat wanneer een gebied geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een

verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zover dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO vermelde aandachtspunten behandelen en regelen, deze voorschriften geacht worden de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.

2.

Het wordt niet betwist dat het perceel, waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen is binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Stationsomgeving Gent Sint-Pieters – Koningin Fabiolalaan', meer bepaald binnen deelgebied 1: stationsomgeving Gent Sint-Pieters, zone B.

De verzoekende partij voert aan dat deze voorschriften niet voldoende gedetailleerd zijn en dat de vergunningverlenende overheid daarom nog de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening moet beoordelen, terwijl de verwerende partij zich in de bestreden beslissing hoofdzakelijk beperkt tot een onderzoek naar de overeenstemming met de voorschriften van het GRUP en niet de verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening onderzoekt.

De verzoekende partij moet aantonen welke aspecten, die niet geregeld zouden zijn in het GRUP, voor zover zij noodzakelijk of relevant zijn, de vergunningverlenende overheid niet, of kennelijk onredelijk of onzorgvuldig beoordeeld heeft.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van een goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. Bij de uitoefening van het wettigheidsstoezicht op de bestreden beslissing is de Raad alleen bevoegd te onderzoeken of de administratieve overheid haar appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend, meer bepaald of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op basis daarvan in redelijkheid haar beslissing heeft kunnen nemen.

3.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht moet een vergunningverlenende overheid duidelijk de met een goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen vermelden waarop zij haar beslissing steunt, zodat het voor een belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken de beslissing te betwisten. De in de beslissing vermelde motieven moeten afdoende zijn.

De Raad kan dus alleen rekening houden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven.

4.

De verzoekende partij en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar hebben de aanvraag, respectievelijk in de weigeringsbeslissing van 4 januari 2013 en het verslag van 29 maart 2013, ongunstig beoordeeld.

De verwerende partij, die met de bestreden beslissing andersluidend concludeert, neemt in die omstandigheden een niet-evidente beslissing, waardoor er, voor de verplichting tot formele motivering en inzake zorgvuldigheid, in het bijzonder met betrekking tot de in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vermelde aspecten, meer vereist is dan anders.

Bovendien wordt niet betwist dat tijdens het openbaar onderzoek bezwaren zijn geuit over bepaalde aspecten van een goede ruimtelijke ordening en daarom moet de aanvraag des te zorgvuldiger getoetst worden aan een goede ruimtelijke ordening.

5.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij de aanvraag met betrekking tot bouwhoogte, bouwvolumes, inplanting en lengte en breedte van de gevels alleen toetst aan de voorschriften van het GRUP.

De verzoekende partij wijst er op dat in het 'Synthesedocument 2010' (hierna 'het SD2010' genoemd) diverse aspecten van een goede ruimtelijke ordening gedetailleerd en samenhangend bestudeerd zijn, maar dat de verwerende partij nagelaten heeft deze aspecten te betrekken bij haar beoordeling van de aanvraag.

Zowel de verzoekende partij, als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, hebben de aanvraag getoetst aan het SD2010 en de verzoekende partij stelt hierover:

“ ...

*Het gewestelijk RUP Fabiolalaan geeft de strikt juridische randvoorwaarden mee waaraan het ontwerp moet voldoen. Echter, gelet op de algemeenheid van de voorschriften van het GRUP, de bekommernissen van de omwonenden en de noodzaak om de relatie tussen de nieuwe projectontwikkeling en de bestaande Rijsenbergwijk nauwer te onderzoeken, zijn bijkomende randvoorwaarden gedefinieerd. Na analyse van het bestaande studiewerk rond de projectontwikkeling, ontwerpend onderzoek binnen de krijtlijnen van het GRUP en verkennend onderzoek van de Rijsenbergwijk, zijn in het **Synthesedocument 2010 (SD 2010)** opgemaakt door de Kwaliteitskamer, dwingende randvoorwaarden en suggesties geformuleerd. Dit document is onderschreven door de betrokken projectpartners (inclusief Euro Immostar) door goedkeuring op de Stuurgroep Gent Sint-Pieters op 22 februari 2011, is goedgekeurd door het College op 4 maart 2011 en is ter kennisname voorgelegd aan de Gemeenteraad op 28 maart 2011. In die zin vormt het een belangrijk beleidskader, ondersteund door alle projectpartners.*

Ruimtelijk-stedenbouwkundig vormt dit document dan ook een bijkomend kader waarbinnen gewerkt moet worden. De in het SD2010 opgenomen randvoorwaarden zijn dwingend vanuit het proces. Dit betekent dat er slechts van kan worden afgeweken op basis van gewijzigde context of nieuwe inzichten die a) ruimtelijk gemotiveerd moeten worden en b) de goedkeuring vereisen van de vergunningverlenende overheid (zie SD2010 p.173).

...”

Ook de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn verslag dat het GRUP weliswaar stedenbouwkundige voorschriften bevat waaraan het ontwerp moet voldoen, maar dat “gelet op de algemeenheid van deze voorschriften, de bekommernissen van de omwonenden en de noodzaak om de relatie tussen de nieuwe projectontwikkeling en de bestaande Rijsenbergwijk nauwer te onderzoeken, (...) bijkomende randvoorwaarden (werden) gedefinieerd”.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar erkent dat het SD2010 geen verordenende kracht heeft conform de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, maar het vormt volgens hem wel een ruimtelijk en stedenbouwkundig belangrijk kader waarbinnen gewerkt moet worden en waarbinnen de aanvraag beoordeeld moet worden in het kader van de toetsing aan een goede ruimtelijke ordening.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet integraal gevolgd kan worden en verwijst onder meer naar de inleiding van het SD2010 waarin te lezen is:

“ ...

Het synthesesedocument geeft de meest recente visie weer van de stedenbouwkundige ontwikkeling en is aldus een verdere verfijning van het Synthesedocument 2005.

Rekening houdend met het lange ontwerp- en bouwproces moet ook dit document aanzien worden als een tussentijdse synthese die in hoofdzaak de nieuwe inzichten en krachtlijnen vastlegt. Bijhorende illustraties en simulaties zijn dan ook enkel als voorbeeld in dit bundel verwerkt.

In dit document werd voornamelijk aandacht besteed aan de ontwikkeling langsheen de Koningin Fabiolalaan.

De afbeeldingen en illustraties in dit document hebben een louter informatieve waarde (...)
“ ...”

Verder verwijst de verwerende partij naar de toelichting bij het statuut van het stadsontwerp waarin te lezen is:

“ ...

Het stadsontwerp moet beschouwd worden als illustratie en mogelijke invulling van de randvoorwaarden van het Gewestelijk RUP en de krijtlijnen die voortvloeien uit het stedenbouwkundig onderzoek.

Nochtans zal dit ontwerp niet dwingend worden vastgelegd in functie van verdere uitwerking. Daarvoor blijven nog teveel onzekerheden over. Gezien het lange realisatietraject is het aannemelijk dat de programmabehoeften nog zullen evolueren. Het project moet hierop kunnen inspelen.

Dit synthesesedocument legt bijgevolg niet zozeer het stadsontwerp vast, maar wel de stedenbouwkundige randvoorwaarden en ontwerpmatige aandachtspunten die eruit gedestilleerd worden. In hoofdstuk 4 wordt voor de verdere projectontwikkeling onderscheid gemaakt tussen:

- verordenende randvoorwaarden opgelegd door het Gewestelijk RUP;*
- krijtlijnen of vaste stedenbouwkundige uitgangspunten die voortvloeien uit het ontwerpend onderzoek;*
- ontwerpmatige aandachtspunten waarmee rekening gehouden moet worden bij het verder ontwerpproces.*

Het stadsontwerp is tevens een simulatie. Het is een aanschouwelijke en onderbouwde voorstelling van de ontwikkelingsmogelijkheden.

“ ...”

In hoofdstuk 4 van het SD2010 wordt het in hoofdstuk 3 beschreven stadsontwerp omgezet in een aantal “stedenbouwkundige randvoorwaarden” en dit wordt als volgt toegelicht:

“In dit hoofdstuk worden de stedenbouwkundige randvoorwaarden geformuleerd voor de verdere projectontwikkeling voor zone B en C. Er wordt onderscheid gemaakt tussen:

- *Verordenende bepalingen opgelegd door het Gewestelijk RUP. Van deze stedenbouwkundige randvoorwaarden kan niet worden afgeweken, tenzij decretaal toegelaten (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).*
- *Dwingende randvoorwaarden, die voortvloeien uit het proces (stedenbouwkundige analyse, ontwerpend onderzoek en stadsontwerp). Van deze stedenbouwkundige randvoorwaarden kan slechts worden afgeweken op basis van gewijzigde context of nieuwe inzichten, die a) ruimtelijk gemotiveerd moeten worden en b) de goedkeuring vereisen van de vergunningverlenende overheid.*
- *Ontwerpmatige aandachtspunten of suggesties. Deze aandachtspunten zijn louter informatief. Alternatieven zijn mogelijk.*
- *De stedenbouwkundige randvoorwaarden worden opgesomd en per deelgebied en per thema gerangschikt. Voor de argumentatie wordt verwezen naar hoofdstukken 2 en 3 van dit document. Ze verduidelijken en verfijnen een aantal verordenende bepalingen van het Gewestelijk RUP, waarvoor interpretatie mogelijk is.*

De stedenbouwkundige randvoorwaarden vervangen de voorschriften van het Gewestelijk RUP niet. Voor de integrale tekst en voorschriften verwijzen we naar de toelichtingsnota bij het Gewestelijk RUP 'stationsomgeving Gent Sint-Pieters, Fabiolalaan'."

Uit deze passages blijkt ontegensprekelijk dat het SD2010 bedoeld is als een "illustratie en mogelijke invulling van de randvoorwaarden van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en de klijlijnen die voortvloeien uit het stedenbouwkundig onderzoek". Het wordt ook niet betwist dat het document geen verordenende kracht heeft.

De verwerende partij, die het SD2010 overigens niet heeft onderschreven, is als vergunningverlenende overheid dan ook helemaal niet gebonden door deze randvoorwaarden en suggesties. Het SD2010 is met andere woorden geen afzonderlijke beoordelingsgrond, waar de verwerende partij de aanvraag moet aan toetsen.

De vergunningverlenende overheid kan de aanvraag wel toetsen aan de in de randvoorwaarden en suggesties van het SD2010 geformuleerde keuzes, maar dat het SD2010 voor de verzoekende partij en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de vertaling is van de ruimtelijk aanvaardbare invulling van het betrokken projectgebied, betekent niet noodzakelijk dat een andere inrichting niet ruimtelijk aanvaardbaar is.

Dit neemt niet weg dat uit de beoordelingen van de verzoekende partij en van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een aantal elementen en/of bepaalde aspecten van een goede ruimtelijke ordening kunnen blijken, waaraan de verwerende partij aandacht moet besteden bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening, voor zover er ter zake geen verordenende voorschriften van het GRUP gelden, die dit gedetailleerd regelen.

6.

6.1.

Artikel 1.5 'hoogte van de gebouwen' bepaalt:

"Behoudens de uitzonderingen hierna vernoemd, mogen de gebouwen in geen geval uitsteken, zelfs niet gedeeltelijk, boven een denkbeeldig vlak dat wordt aangezet op het

maaiveld ter hoogte van de noordelijke grens van het plangebied, en dat onder 45° oploopt naar het plangebied.

Enkel voor de hierna vernoemde torens en voor het hoekgebouw op de kop van het plangebied, de hoek Koningin Maria-Hendrikaplein – Koningin Fabiolalaan, is een uitzondering op deze 45°-regel mogelijk, zoals hierna bepaald.

...

Artikel 1.6 'inrichting: inplanting van de gebouwen – buitenruimte' bepaalt:

“De gebouwen die grenzen aan het pad (zie 6.) hebben verzorgde gevels aan de kant van het pad en zijn toegankelijk vanaf de buitenruimte gekoppeld aan het pad.

De gebouwen, grenzend aan de Koningin Fabiolalaan, het entreeplein of de interne ontsluitingsweg hebben hun toegang langs deze openbare ruimten.

(symbolische aanduiding verplichte bouwlijn)

Voor de gebouwen langs de Koningin Fabiolalaan, de interne ontsluitingsweg en voor de toren aan het entreeplein is, op het grafisch plan, een verplichte bouwlijn vastgelegd.

...

*In **zone B** komen tussen de gebouwen stadstuinen voor. Deze stadstuinen zijn open, grotendeels onverharde ruimten, elk met een eigen karakter en minstens via het pad (zie artikel 5.) met elkaar verbonden. De ‘stadstuinen’ bevinden zich afwisselend aan de zijde van de Koningin Fabiolalaan en aan de zijde van de sporen. Per gebouw wordt minstens één ‘stadstuin’ gerealiseerd. Minstens 50% van de totale onbebouwde ruimte in de zone B is onverhard.*

uitzondering:

In het deel van zone B waar de interne ontsluitingsweg zich situeert tussen de zone LCI (artikel 4) en de bebouwing langs de Koningin Fabiolalaan dient geen stadstuin te worden gerealiseerd.

De bouwvolumes in zone B worden alternerend langs de Koningin Fabiolalaan en langs de sporen of de zone LCI (artikel 4). Langs de Koningin Fabiolalaan is een verplichte bouwlijn aangeduid. De langsgevel van elk bouwvolume heeft een lengte van minstens 70m en maximum 150m.

...

6.2.

De verzoekende partij stelt in haar weigeringsbeslissing vast dat het ontwerp met betrekking tot de bouwhoogte op volgende punten afwijkt van het SD2010:

“dwingende randvoorwaarde vanuit het proces: Tegenover de bestaande rijbebouwing in de K. Fabiolalaan wordt de bouwhoogte voor B1, B3 en B5 beperkt tot maximum 6 bouwlagen of een kroonlijsthoogte van 19m.

Als bijkomende suggestie wordt in functie van een evenwichtig straatbeeld ten opzichte van de bestaande bebouwing in de K. Fabiolalaan voorgesteld om de kroonlijst visueel te verlagen door het terugspringen van de hoogste verdiepingen. B1, B3 en B5 kunnen hogere accenten bevatten, maar dan wel aan de kant voor het spoorwegdomein of LCI.”

De verzoekende partij onderzoekt in haar weigeringsbeslissing het verschil tussen het ontwerp en voormelde randvoorwaarden en stelt onder andere vast dat:

- er geen sprake is van een klassieke kroonlijst: er wordt zowel op ca. 8 meter als op 24,5 meter hoogte een knik in het gevelvlak aangebracht en op 16 meter wordt een overgang gerealiseerd in materiaalgebruik;
- beide ingrepen (knik + materiaalovergang) een gebouw van slechts 16 meter hoog moeten suggereren, maar dat de bij het dossier gevoegde simulaties helemaal niet overtuigen dat deze suggestie zo zal worden ervaren;
- het “terugwijken van de bovenste bouwlagen” zeer gering is in verhouding tot de bouwhoogte;
- door de grote bouwhoogte, mede in combinatie met de grote breedte (82 meter) en -diepte (32,4 meter) het volume te dominant en grootschalig zal overkomen in het straatbeeld;
- de aangebrachte motivering om de vooropgestelde hoogtebeperking tot 19 meter of maximaal zes bouwlagen langs de Koningin Fabiolalaan, met bij voorkeur terugspringende bovenste bouwlagen, te verlaten, niet overtuigt.

Onder de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening overweegt de verzoekende partij in de weigeringsbeslissing dat:

- de grote bouwhoogte, in combinatie met de grote gevellengte, het belangrijke verschil qua schaal en hoogte met de bestaande bebouwing waartegenover de nieuwbouw wordt ingeplant, en de in het oog springende architectuur, doen concluderen dat de nieuwbouw onvoldoende rekening houdt met de bestaande en de gewenste context op de site;
- in de aanvraag geen enkel ruimtelijk argument wordt aangehaald waarom dit niet langer wenselijk is;
- gelet op de steile helling van het deels betonnen en deels glazen vlak boven de knik op 8 meter hoogte, de zogenaamde gevelhoogte, die zal worden ervaren, minstens 24,5 meter is;
- de zeer grote bouwdiepte van het gebouw maakt dat zelfs daarboven, waar de vlakken een zwakkere helling vertonen en eerder vergelijkbaar zijn met een feitelijk ‘dak’, nog een prominent dakvolume merkbaar is, zeker vanop afstand gezien;
- ook de simulaties aangeven dat het effect van de visueel verlaagde kroonlijst door de knik op 8 meter uitsluitend werkt voor wie langs de gevel loopt;
- het volume dat boven de 8 meter-knik uittorent, dermate dominant is dat die knik nauwelijks relevant is voor de visueel-ruimtelijke impact van het gebouw op de omgeving.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar overweegt in zijn verslag dat het een vrij massief, monoliet aandoend gebouw is zonder uitgesproken hogere en lagere accenten, dat het voorzien van hogere en lagere accenten op zich geen verplichting is, maar dat, in combinatie met de keuze om ook de bruto vloeroppervlakte op te drijven ten aanzien van het SD2010 en de totale

bouwhoogte te brengen op bijna 33 meter in plaats van op 19 meter (door toepassing van de 45°-regel), dit betekent dat ook langs de Koningin Fabiolalaan een grote bouwhoogte wordt gerealiseerd.

Verder overweegt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat het SD2010 expliciet stelt dat de hoogteaccenten die toegelaten zijn om toch de realiseerbare bruto vloeroppervlakte mogelijk te maken, zich niet bevinden aan de kant van de Koningin Fabiolalaan. Door een globale bouwhoogte van ruim 32 meter toe te passen, zonder zichtbaar onderscheid tussen de kant Boentweg en de kant Koningin Fabiolalaan, staat het ontwerp volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ver af van de vooropgestelde beperking van de bouwhoogte.

6.3.

In de bestreden beslissing verwijst de verwerende partij vooreerst naar artikel 1.5 'bouwhoogte' van het GRUP en vervolgens naar de toelichting bij het concept en het artikel in de toelichtingsnota van het GRUP, namelijk:

“ ...

9. 45°-enveloppe De grote dichtheid van het project langsheen de Koningin Fabiolalaan mag de omliggende woonbuurten, en de Rijsenbergwijk in het bijzonder, niet verdrukken.

Een 45°-enveloppe ten opzichte van de bestaande rooilijn van de laan garandeert voldoende licht, bezonning en privacy voor de bestaande bebouwing. Alleen het hoekgebouw op de hoek Koningin Maria-Hendrikaplein – Koningin Fabiolalaan en een aantal torens, voor zover ze een slanke vorm vertonen parallel met de Koningin Fabiolalaan en ze, blijkens bezonningsdiagrammen, slechts een beperkte schaduw werpen op de omgeving, mogen boven deze enveloppe uitkomen.

... ”

Bij de inplanting en de hoogtebepaling van de volumes wordt maximaal rekening gehouden met de gevolgen voor de bezonning van zowel de Rijsenbergwijk en de omliggende bebouwing als de open ruimte binnen de strip. Daarom worden via de 45°-regel beperkingen gesteld aan de hoogte en de inplanting van de volumes.

... ”

De verwerende partij stelt dat het verordenend stedenbouwkundig voorschrift over de hoogte van de gebouwen niet voor interpretatie vatbaar is en, zeker mede omwille van de gegeven toelichting, een norm is die de beginselen van een goede ruimtelijke ordening incorporeert, zodat de aanvraag voldoet aan artikel 1.5 van het GRUP en de voorgestelde bouwhoogte dan ook niet meer getoetst moet worden aan een goede ruimtelijke ordening.

Eenzelfde redenering geldt volgens de verwerende partij ook voor artikel 1.6 'inrichting: inplanting van de gebouwen – buitenruimte': de verwerende partij stelt vast dat het bouwvolume, conform dit voorschrift, wordt ingeplant tussen de zone voor LCI en de Koningin Fabiolalaan en een gevellengte heeft van 82 meter. Een bijkomende toetsing aan de beginselen van een goede ruimtelijke ordening met betrekking tot inplanting, lengte en breedte van de gevels is, omwille van artikel 4.3.1, §2, 3° VCRO, volgens de verwerende partij niet meer nodig.

Niettegenstaande al deze vaststellingen verwijst de verwerende partij in de bestreden beslissing naar het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en stelt de verwerende partij vast dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de aanvraag niet alleen getoetst heeft aan de voorschriften van het GRUP, maar ook aan het SD2010.

Volgens de verwerende partij bevat het SD2010 onder de rubrieken “dwingend vanuit het proces” of “suggestie” geen bouwhoogtebeperking tot 19 meter en wordt alleen als inlichting of suggestie aangegeven de kroonlijsthoogte tegenover de bestaande bebouwing in de Koningin Fabiolalaan te beperken tot 19 meter.

De verwerende partij vervolgt met de volgende motivering over de overeenstemming van de aanvraag met de randvoorwaarden uit het SD2010:

“ ...

De voorgestelde architectuur is in overeenstemming met deze suggestie. De "kroonlijst" langsheen de Fabiolalaan bevindt zich immers op 16m00 hoogte. Deze kroonlijsthoogte houdt rekening met de variërende kroonlijsthoogte van de bebouwing aan de overzijde en langsheen de Koningin Fabiolalaan. Boven deze kroonlijst wordt het volume visueel verlaagd door de hoogste verdiepingen in een vloeiende lijn te laten terugspringen. Dit achteroverhellen speelt een architecturale rol bij de aanblik van de kopgevels, die een uitgesproken front vormen van de flankerende publieke ruimten. Bijkomend heeft ook de materiaalovergang van het steenachtig naar het glazen volume een positieve invloed op de belevingswaarde van de Koningin Fabiolalaan.

Voorliggend ontwerp B1 neemt de geformuleerde suggestie mee en werkt ze op een architecturale manier uit in het globale concept van het gebouw B1.

Bovendien blijkt uit de beschrijvende nota, inzonderheid de overwegingen inzake het volume (pag. 15-16/28) dat bij het ontwikkelen van de architectuur terdege rekening werd gehouden, zowel met de dwingende bepalingen van het RUP, als de inlichtingen en suggesties vervat in het SD2:

"Bij het ontwerpen van het volume werd de vooropgestelde 45°-regel (conform het Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan, zie pag. 11-12) nageleefd. Het onderzoek, de suggesties en de bezorgdheden geformuleerd in het Synthesedocument 2010 en het Beeldkwaliteitsplan (pag. 18) zijn meegenomen bij de concrete architectuuropdracht.

Het ontwerpmatig onderzoek ten aanzien van een verfijning van het volume laat zich aan de zijde van de Koningin Fabiolalaan met tegenoverliggende Reysenbergwijk vertalen in vier bewuste ingrepen gerelateerd aan de verschillen in afstand bij de benadering van dit iconisch gebouw. De beleving wordt telkens anders door een bewust vormgegeven zien en aanvoelen.

De grote dichtheid van de projectontwikkeling langsheen de Koningin Fabiolalaan mag de omliggende woonbuurten niet verdrukken. Vooreerst wordt de kroonlijsthoogte visueel verlaagd door de hoogste verdiepingen te laten terugspringen (achterover hellen).

Rekening houdend met de variërende bouwhoogte van de bebouwing aan de overzijde en langsheen de Koningin Fabiolalaan leidt het ruimtelijk onderzoek tot het besluit dat deze kroonlijst het best komt te liggen op 16m hoogte. Daar waar het toepassen van de 45° regel als verordenende bepaling van het RUP zou resulteren in een maximum kroonlijsthoogte van 19m, de maximale hoogte die ook wordt toegelaten in de dwingende randvoorwaarden van het SD2.

De impact van de hoogte van het kantoorgebouw zal als minder dominant worden ervaren door het feit dat de glazen gevel onder het denkbeeldige vlak van 45° terugwijkt.

Deze 45°-enveloppe ten opzichte van de bestaande rooilijn van de laan garandeert voldoende licht, bezonning en privacy voor de bestaande bebouwing. Met andere woorden: er werd rekening mee gehouden dat de schaal van het gebouw conform is met de schaal van het masterplan van de stationsomgeving.

Ten tweede wordt dit effect nog versterkt door de zachte knik te combineren met een horizontale overgang van het steenachtig materiaal van de basis naar de bovenliggende glazen stulp. Op die manier vervaagt vanaf de middellange afstand het glazen volume in geëtt glas. De luchtspiegeling zorgt voor een diffusere beëindiging van het volume dan een klassieke dakstructuur, waardoor deze kroonlijstlijn op 16m hoogte visueel de horizontale beëindiging van het volume vormt.

Ten derde wordt een lager gelegen bijkomende knik in de steenachtige gevel geïntroduceerd op een hoogte van 8m. Bij het langslopen van het gebouw krijgt dit buigen naar de laan toe in combinatie met de kruinen van de bomen een arcade-effect. Dicht bij het gebouw is dit het gevoel dat de passant meekrijgt bij het voorbij wandelen.

Tot slot vraagt het visueel beëindigen van de twee perspectieven op langere afstand een grotere hoogte, die gesitueerd wordt aan de zijde van het spoorlichaam, weg van de Reysenbergwijk."

In de toelichtingsnota van appellante van 12 december 2012 wordt op pag. 9 in dit verband eveneens gesteld: "... Op die manier vervaagt vanaf een middellange afstand het glazen volume in geëtt glas. De luchtspiegeling zorgt voor een mindere impact dan een klassieke dakstructuur, waardoor deze kroonlijstlijn visueel de horizontale beëindiging van het volume vormt.

De door appellante ontwikkelde visie en architectuur wordt eveneens gedragen door de Kwaliteitskamer Monumenten en Architectuur van de stad Gent, zoals blijkt uit de verslagen van 9 mei 2012 en 27 juni 2012:

"De Kwaliteitskamer looft de creativiteit en de gedurfdheid van het project." (9 mei 2012)

"De Kwaliteitskamer is van oordeel dat de realisatie van het gebouw een meerwaarde zal zijn voor de hedendaagse architectuur in Gent. Zij is dan ook van oordeel dat het voorstel een zeer goede kans op realisatie moet krijgen" (9 mei 2012)

"... Bij de bespreking is evenwel naar voor gekomen dat het project op een plaats zal worden gerealiseerd (hoek van een nieuw te vormen plein) die een zekere afwijking toelaat, bovendien zal de impact van de hoogte van het gebouw in de straat waarschijnlijk als minder dominant worden ervaren door het feit dat de glazen wand in een helling van 45° terugwijkt. " (9 mei 2012)

"...In nieuwe tekeningen werd de impact op de aanpalende nieuw te realiseren gebouwen goed weergegeven. Hieruit kan zeker worden afgeleid dat de schaal van het gebouw conform is met de schaal van het masterplan stationsomgeving." (27 juni 2012)

"Het project is voor de Kwaliteitskamer vergunbaar op voorwaarde dat de bouwaanvraag conform is aan het project dat aan de Kwaliteitskamer werd voorgesteld." (27 juni 2012)

...

Uit deze overwegingen blijkt dat de verwerende partij, op basis van de argumentatie van de aanvrager, en door te verwijzen naar het advies van de Kwaliteitskamer, concludeert dat de in het SD2010 vermelde inlichtingen en suggesties afdoende verwerkt zijn in de architectuur en de aanvraag.

De Raad oordeelt dan ook dat de verwerende partij de aanvraag niet louter toetst aan de voorschriften van het GRUP, zoals de verzoekende partij stelt.

De verzoekende partij toont evenmin aan dat de verwerende partij bepaalde aspecten van een goede ruimtelijke ordening, die aan bod zouden komen bij de beoordeling door de verzoekende partij en bij de beoordeling door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, niet of onvoldoende betrokken heeft bij haar beoordeling.

De verwerende partij neemt wel een aan de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij en het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar tegengesteld standpunt in, maar de verzoekende partij overtuigt niet dat de beoordeling van de verwerende partij kennelijk onredelijk is of onvoldoende gemotiveerd.

De Raad oordeelt bovendien dat de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, die betrekking hebben op de bouwhoogte en de inplanting van de gebouwen, reeds grotendeels de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO vervatte criteria “schaal” en “ruimtegebruik” behandelen en regelen.

Zo wordt de bouwhoogte van de gebouwen in zone B beperkt door een 45°-enveloppe die wordt aangezet op het maaiveld ter hoogte van de noordelijke grens van het plangebied (artikel 1.5), een voorschrift dat, zoals de verwerende partij opmerkt, niet voor interpretatie vatbaar is en, omwille van de toelichting bij het voorschrift, “voldoende licht, bezonning en privacy voor de bestaande bebouwing” in de Rijsenbergwijk garandeert. Ook de bouwlijn langs de Koningin Fabiolalaan is in het GRUP al bepaald, net zoals de lengte van het gebouw, dat, overeenkomstig artikel 1.6 van het GRUP, minstens 70 meter en maximum 150 meter moet zijn.

Voor zover de verzoekende partij en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het grootschalig karakter van het gebouw bekritisieren, oordeelt de Raad dat de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP deze schaal toelaten.

De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij de bouwhoogte van het project niet afdoend, onjuist of kennelijk onredelijk heeft beoordeeld.

7.

Artikel 1.3 ‘densiteit van de gebouwde ruimte’ van het GRUP bepaalt dat in zone B een totale bruto vloeroppervlakte (hierna ‘BVO’) tussen 59.500m² en 77.000m² moet voorzien worden.

Artikel 1.4 ‘functievermenging’ van het GRUP bepaalt dat in zone B minimaal 50% van de vloeroppervlakte voorzien wordt voor woningen, en minimaal 20% en maximaal 40% van de vloeroppervlakte voor kantoren.

Het wordt niet betwist dat de inrichtingsstudie, zoals gevoegd bij de aanvraag, voorziet in een intermediair programma van 62.500m² voor de totale zone B, waarvan 17.000m² voor het gevraagde kantoorgebouw op het bouwveld B1. Het wordt evenmin betwist dat zowel de totale BVO voor zone B, als het hierin voorziene aandeel kantoren, in de aanvraag binnen de in het GRUP voorziene vorken vallen.

De randvoorwaarden voor de kwantificering van het programma in zone B uit het SD2010 luiden als volgt:

“DWINGEND vanuit het proces

- Zgn. ‘intermediair’ scenario (63.000 m²) is richtinggevend.

- Het aandeel woningen wordt ruimer ingevuld dan de opgelegde minimumquota, zodat een nieuwe woonbuurt ontstaat die zich maximaal uitstrekt op de Rijsenbergwijk (richtcijfer: 70-75%).

- ...

- Het aandeel kantoren blijft beperkt (richtcijfer: 20-25%). Kantoren in B1 en/of B2, aansluitend bij zone A en inspelend op de nabijheid van het station.

SUGGESTIE...

- Het verschil tussen het minimum en het intermediair scenario wordt als reserve beschouwd om reducties van het bouwvolume tijdens de architecturale uitwerking mogelijk te maken in functie van bezonning, het creëren van lichten en zichten of het toevoegen van private of gemeenschappelijke buitenruimtes.

...”

De verzoekende partij stelt ook nog dat in het SD2010 richtinggevend een indicatief programma is vermeld met een verdeling van de totale BVO volgens het intermediaire scenario over de verschillende bouwvelden en over de verschillende functies, waarbij voor B1 een totale BVO van 15.000m² wordt vooropgesteld, waarvan 6.000m² wonen, 8.000m² kantoren en 1.000m² publieke functies. De verzoekende partij wijst er op dat daarbij expliciet wordt aangegeven dat dit programma nog kan veranderen en geconcretiseerd moet worden op basis van uitgewerkte ontwerpen.

De verzoekende partij erkent vooreerst dat het intermediair programma van 62.500m², zoals voorzien in de bij de aanvraag gevoegde inrichtingsstudie, voldoet aan de dwingende randvoorwaarde van het SD2010. Het aandeel kantoren voor de totale zone B (27%) is, volgens de verzoekende partij, daarentegen iets hoger dan het gewenste aandeel, maar de verzoekende partij stelt wel dat wanneer de voorziene 1.000m² effectief publiek toegankelijk zou zijn, het aandeel (25,6%) dichter in de buurt komt van het streefdoel.

Verder stelt de verzoekende partij vast dat de totale BVO van B1, ten opzichte van hetgeen voorzien is in het indicatief programma van het SD2010, vermeerderd wordt met 2.000m² en dat de nog te realiseren BVO in de andere bouwvelden van zone B (door of in opdracht van de stad Gent) verminderd wordt om het globale programma conform het SD2010 te houden. De aanvrager zou hiervoor, volgens de verzoekende partij, geen enkele ruimtelijke argumentatie geven en een louter economische afweging maken die ten koste gaat van het bouwpotentieel dat nog rest voor de overige ontwikkelingen van zone B.

Ten slotte stelt de verzoekende partij dat de keuze om, vanuit de ligging ten opzichte van het station, in B1 maximaal in te zetten op kantoren en geen ‘wonen’ te voorzien, hetgeen een wijziging is ten opzichte van het indicatief programma van het SD2010, waarbij de oostzijde van B1 zou bestaan uit kantoren en de westzijde van B1 uit woningen, te verantwoorden is, op voorwaarde dat het gelijkvloers een functie bevat die de levendigheid van de aanpalende pleinen en de woonomgeving ten goede komt, maar dat er aan deze voorwaarde niet voldaan is.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich, met een quasi-letterlijke overname van deze overwegingen van de verzoekende partij, aan bij de ongunstige beoordeling door de verzoekende partij en concludeert dat het ontwerp, met betrekking tot het programma, “fundamenteel” afwijkt van het SD2010.

De verwerende partij verwijst in de bestreden beslissing vooreerst naar het opleggen van de voorwaarde waarbij 1.311,65m² tot 1.473,83m² van de gelijkvloerse bebouwde oppervlakte opengesteld wordt voor een publieke functie, waardoor volgens de verwerende partij voldaan wordt aan de opmerking van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de keuze om in B1 geen ‘wonen’ te voorzien, maar wel maximaal in te zetten op kantoren, alleen te verantwoorden is op voorwaarde dat het gelijkvloers functies bevat die de levendigheid van de aanpalende pleinen en de bestaande en toekomstige woonomgeving ten goede komen.

De verwerende partij beslist vervolgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet te volgen wanneer die stelt dat de vermeerdering van de totale BVO voor B1 met 2.000m² louter om economische afwegingen gebeurt en dit ten koste van het bouwpotentieel dat nog rest voor de overige ontwikkelingen van zone B. Volgens de verwerende partij is de gevraagde BVO quasi inherent aan de bijzondere architectuur, waarin oppervlakte en verhoudingen een uitermate belangrijke rol spelen, en situeren de gevraagde BVO en de daarop binnen zone B aansluitende ontwikkelingen zich hoe dan ook volledig binnen de door het GRUP gestelde vork van minimum 59.500m² en maximum 77.000m², zonder dat ingeleverd moet worden op het bouwpotentieel dat nog rest voor de overige ontwikkelingen van zone B; blijft het SD2010 en meer in het bijzonder het hierin aangegeven intermediair scenario en het indicatief programma louter informatief en zonder enige verplichting; komt het de stad toe te oordelen of zij voor de zones B en C de louter informatieve doelstellingen van het SD2010 wil realiseren en de totale realiseerbare BVO met 10% wil reduceren, en dat het bouwprogramma van de aanvrager dat niet in het gedrang brengt, te meer omdat het GRUP een maximaal te realiseren BVO toelaat van 77.000m².

De verzoekende partij toont niet aan dat deze motivering, rekening houdend met de ongunstige beoordeling door de verzoekende partij en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de voorschriften van het GRUP, niet volstaat of foutief of kennelijk onredelijk is.

8.

Het eerste middel is dan ook ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar tweede middel voert de verzoekende partij als volgt de schending aan van artikel 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, van artikel 4.3.1, §1 VCRO, van artikel 3, §3, 6° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging, en van artikel 1.4 van het RUP ‘Stationsomgeving Gent Sint-Pieters – Koningin Fabiolalaan’:

“De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar overwoog:

...

Met de gewijzigde plannen ter zitting werden er meer plaatsen toegankelijk gesteld voor het publiek dan oorspronkelijk was voorzien.

Art. 1.4. van het GRUP stelt dat voor elke zone minstens 50 % van de gelijkvloerse vloeroppervlakte van elke zone dient voorgehouden te worden voor toegankelijke functies en of woningen.

De deputatie overwoog het volgende:

...

De volgende voorwaarden werden uiteindelijk opgelegd:

...

De deputatie heeft geen enkele motivering wordt dat er 'niet minste bezwaar' is om toepassing te maken van art. 4.3.1. § 1 laatste lid VCRO.

Er is dus geen enkele motivering waarom er een voorwaarde kan opgelegd worden.

Dit is duidelijke schending van de formele motiveringsplicht.

Hoe dan ook, het opleggen van deze voorwaarde kon niet om verschillende redenen.

Het opleggen van deze voorwaarde heeft voor gevolg dat het initieel dossier niet voldeed aan:

"Art. 16.

Het dossier van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor de in artikel 15 bedoelde werken, bevat minstens de volgende stukken in viervoud:

4) de integratie van de geplande werken in de omgeving;

c) zo het een geheel of deels voor het publiek toegankelijk gebouw betreft, een beschrijving van de al dan niet vergunningsplichtige voorzieningen om integrale toegankelijkheid te bereiken voor de personen met verminderde beweeglijkheid.

Hierbij wordt bijzondere aandacht besteed aan die voorzieningen die verder gaan dan de wettelijk vastgelegde normen;"

Het opleggen van deze voorwaarde is niet overeenkomstig art. 4.3.1. § 1 VCRO.

Art. 4.3.1. § 1, VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat het opleggen van voorwaarden kan maar slechts in uitzonderlijke gevallen:

- wanneer men van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de **goede ruimtelijke ordening** gewaarborgd kan worden;*
- slechts **beperkte aanpassingen** van het plan noodzakelijk zijn;*
- de beperkte aanpassingen van de plannen, kan enkel betrekking hebben op **kennelijke bijkomstige zaken**;*
- **de plannen niet kunnen dienen om leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.***

De aanpassingen dienen dus om leemten om te vullen om in overeenstemming te zijn met het gewestelijk RUP.

Bijkomend. Door de aanpassing en opleggen van deze voorwaarden werd er in de plannen geen rekening gehouden met de bijzondere wettelijke verplichtingen inzake de toegankelijkheid, brandweervoorschriften ... Immers er is een groot verschil of de gebouwen toegankelijk zijn voor publiek of niet.

De deputatie heeft evenmin enig onderzoek gedaan of deze wijziging gevolgen heeft naar toegankelijkheid, dossiersamenstelling, brandweervoorschriften, eventuele nooduitgangen ...

Er werd evenmin een nieuw advies gevraagd aan de brandweer.

Evenmin werd de gevolgen voor de mobiliteit – parkeergelegenheden onderzocht.

Er wordt tevens verwezen naar DEFOORT en DUGARDEIN, (P-J.DEFOORT en L. DUGARDEIN, "Wanneer vormt een voorwaarde bij een stedenbouwkundige vergunning een essentiële wijziging van de aanvraag ?", TROS, 2012, p. 53-68) die met betrekking tot de kwalificatievraag van wat al dan niet als essentieel dient te worden beschouwd het volgende stellen:

*...
Het wijzigen van de private toegankelijkheid naar een publieke functie kan niet beschouwd worden als een bijkomstige zaak. Voor het wijzigen van de hoofdfunctie is er immers een openbaar onderzoek nodig art. 3. § 3.6°*

Het is trouwens zo dat men de hoofdfunctie zoals voorzien was heeft gewijzigd, men kan dus moeilijk nog stellen dat het over een bijkomstige zaken gaat.

Dit middel is gegrond."

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

*" ...
In de bestreden beslissing wordt omtrent de publieke functie van het gelijkvloers het volgende gesteld (stuk 12, p. 43-44):*

*...
Uit bovenvermelde uiteenzetting blijkt dat er geen sprake is van het wijzigen van een hoofdfunctie en dat de door de aanvrager afgebakende ruimtes (deel 1, 2 en 3) sowieso van in het begin als publieke ruimtes werden voorzien.*

De deputatie is terecht tot de vaststelling gekomen dat de som van de oppervlakte van deze ruimtes ruimschoots het vereiste percentage van 50% overschrijdt dat werd vooropgesteld in het GRUP.

Er wordt niet aangetoond dat zij zich voor de vaststelling dat de aanvraag wat betreft het voorzien van publieke ruimtes die voldoen aan de voorschriften van het GRUP zou gebaseerd hebben op onjuiste gegevens of tot een onredelijke beoordeling van deze feiten is gekomen.

Met het opleggen van de betreffende voorwaarde heeft de deputatie enkel de voorziening van precies afgebakende publieke ruimtes op een niet voor interpretatie vatbare manier uitdrukkelijk willen waarborgen, zonder daarbij een functie te wijzigen, een plan op een essentieel punt te wijzigen of een onvolledige aanvraag aan te vullen.

Verzoekende partij blijft in gebreke aan te tonen dat de door haar ingeroepen bepalingen werden geschonden.

Het tweede middel is ongegrond.”

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de verwerende partij in de antwoordnota ten onrechte stelt dat alles al toegankelijk was voor het publiek, terwijl het precies deze wijziging is die opgelegd wordt, en dat er meer ruimtes toegankelijk gemaakt worden voor het publiek. Verder stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij enkele van haar argumenten niet beantwoordt.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 1.4 ‘functievermenging’ van het GRUP bepaalt dat in elke zone minstens 50% van de gelijkvloerse oppervlakte (dit is de contactzone met het openbaar domein) van de zone voorbehouden wordt voor publiek toegankelijke functies en/of woningen.

2.

De verzoekende partij beoordeelt in haar weigeringsbeslissing als volgt de overeenstemming van de aanvraag met deze bepaling:

“ ...

het kantoorgebouw wordt bestemd voor twee huurders en elk van die huurders krijgt op het gelijkvloers een lobby. Daarnaast wordt voor huurder B ook een onthaaldesk, een multifunctionele ruimte en een bedrijfsrestaurant voorzien. Via een aparte ingang en niet verbonden met de rest van het gelijkvloers is ook een selfbank voorzien. Enkel deze laatste functie is te beschouwen als publiek toegankelijk conform het RUP, de invulling van het gelijkvloers van huurder A is nog onbestemd. In de toelichtingsnota wordt vermeld dat het gebouw niet aan deze voorwaarde voldoet en de realisatie van die minimale 50% doorgeschoven wordt naar de andere gebouwen in zone B. Dit is niet expliciet in strijd met de verordenende voorschriften van het RUP, maar wel met de finaliteit van dit voorschrift én met de doelstelling gesteld in het SD2010 (zie verder).

... ”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar beoordeelt de overeenstemming van de aanvraag met dit voorschrift als volgt:

“ ...

Het gelijkvloers bevat geen 'publiek toegankelijk functies', met uitzondering van de selfbank, die slechts een klein gedeelte van de gelijkvloerse oppervlakte bevat. De argumentatie van de aanvrager betreffende het (bedrijfs-)restaurant op het gelijkvloers kan niet bijgetreden worden. Dergelijke restaurants vallen niet onder wat als publiek toegankelijke functie beschouwd kan worden.

Onderhavig gebouw is het eerste gebouw in zone B waarvoor een stedenbouwkundige vergunning gevraagd wordt, waardoor de aanvraag niet expliciet in strijd is met de verordenende voorschriften van het gewestelijk RUP.

Een aantal verplichtingen (bv. dat in zone B minimaal 50 % van de vloeroppervlakte dient voorzien voor woningen; of dat minstens 50 % van de gelijkvloerse vloeroppervlakte van

elke zone dient voorbehouden voor publiek toegankelijke functies en/of woningen) wordt doorgeschoven naar diegenen die de gebouwen B2 t.e.m. B5 moeten ontwikkelen.

...

De randvoorwaarden voor publieke functies in zone B uit het SD2010 luiden als volgt:

“ ...

dwingende randvoorwaarde vanuit het proces: de publieke functies zorgen voor een meerwaarde voor het woonweefsel in de Rijsenbergwijk en voor de projectontwikkeling zelf: buurtwinkels, horeca, school, buurtsporthal,...

suggestie: maximale invulling van de gelijkvloerse verdieping van B1, B2, B4 en B5 met publieke functies aansluitend op het Entreeplein en de wijkpleinen

...”

De verzoekende partij overweegt in haar weigeringsbeslissing, bij de toetsing van de aanvraag aan deze randvoorwaarden, dat de in het ontwerp geconcretiseerde invulling bijna integraal gereserveerd is voor de werknemers van het kantoorgebouw (lobby, bedrijfsrestaurant, bergingen, multifunctionele ruimte...), dat het, in combinatie met de vrij gesloten gevelopbouw van zowel de west-, als de noord- en de oostgevel, duidelijk is dat de gelijkvloerse invulling van dit gebouw niet bijdraagt tot meer levendigheid en sociale controle, dat dit niet in overeenstemming is met de suggestie van het SD2010 om in elk van de gebouwen aan dit voorschrift te voldoen, dat enkel het gelijkvloers van huurder A nog enige ruimte laat voor een andere invulling, die eventueel aansluiting kan vinden bij het openbaar domein, waarbij het aanleunt en daardoor meer levendigheid in het gebouw brengt.

Volgens de verzoekende partij is dit bij uitstek het gebouw om wel publiek toegankelijke functies in te voorzien, omdat dit het enige gebouw binnen zone B is dat aansluit bij het entreeplein: dat zou ook de positie als scharniergebouw tussen de zone A stationsbuurt en de zone B wijkcentrum bevestigen.

Onder de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening overweegt de verzoekende partij in haar weigeringsbeslissing dat de invulling van het gelijkvloers geen correcte keuze is; dat de ruimten, bestemd voor 'huurder A', nog niet geconcretiseerd zijn, maar omdat ze als één geheel opgevat zijn met de bovenliggende kantoorruimtes, er ook hier geen echt publieke functie mogelijk is, los van de kantoorbestemming; dat de functies mee moeten bijdragen aan de zeer gewenste levendigheid van de omliggende pleinen, noodzakelijk voor het realiseren van een kwalitatieve woonomgeving in de zone B; dat aan de zijde van het toekomstige Koningin Paolaplein de gevel bovendien zeer gesloten is uitgewerkt als begrenzing van de daar gesitueerde fietsenberging; dat alleen de selfbank hier een toegang heeft en dergelijke functie wel een publieke functie is, maar dat alleen deze beperkte invulling niet volstaat om de doelstellingen met betrekking tot de publieke toegankelijkheid van het GRUP en het SD2010 hier te realiseren.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar herneemt een aantal overwegingen van de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij en neemt zo quasi hetzelfde standpunt in.

3.

De verwerende partij behandelt het aspect van de voor het publiek toegankelijke functies zowel bij de beoordeling van de “juridische aspecten”, als bij de beoordeling van een “goede ruimtelijke ordening”.

Bij de beoordeling van de juridische aspecten stelt de verwerende partij dat het in artikel 1.4 “functievermenging” bepaald stedenbouwkundig voorschrift geldt voor de gelijkvloerse oppervlakte van de volledige zone én dus niet per individueel gebouw beoordeeld moet worden, en dat de aanvraag zonder meer in overeenstemming is met de verordenende voorschriften van het gewestelijk RUP.

De verzoekende partij voert wel de schending aan van voormeld artikel 1.4, maar ontwikkelt het niet in het verzoekschrift, zodat het middel met betrekking tot dit aspect onontvankelijk is.

De verwerende partij verwijst in haar beoordeling van de juridische aspecten overigens ook naar de beoordeling met betrekking tot de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening en stelt dat de opmerking van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar met betrekking tot artikel 1.4 van het GRUP, bovendien niet relevant is, omdat, bij wijze van bijzondere voorwaarde, opgelegd wordt dat “deel 1” en “deel 2” opengesteld moeten worden voor het publiek en het afgebakende “deel 3”, als polyvalente ruimte, minstens een semi-publieke functie moet vervullen, waardoor het in artikel 1.4 bepaald stedenbouwkundig voorschrift op het niveau van het aangevraagde kantoorgebouw gerealiseerd kan worden.

Hieruit blijkt dat de verwerende partij, los van de in de bestreden beslissing met betrekking tot voor het publiek toegankelijke functies opgelegde bijzondere voorwaarde, beslist dat de aanvraag niet strijdig is met artikel 1.4 van het GRUP omdat de in deze bepaling voorziene publieke functies gerealiseerd kunnen worden in de gebouwen B2 tot en met B5, maar dat toch een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd waardoor het voldoen aan artikel 1.4 gebeurt “op niveau van het aangevraagde kantoorgebouw”.

4.

Bij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening overweegt de verwerende partij in de bestreden beslissing dat de aanvrager in een aanvullende nota, en naar aanleiding van de hoorzitting, heeft aangegeven dat het *ab initio* de bedoeling was het “bedrijfsrestaurant” open te stellen voor het publiek, en dat ook de lobby, behorend bij het deel “huurder B” (*sic*), minstens gedeeltelijk opengesteld kan worden voor het publiek.

De verwerende partij stelt vervolgens vast dat de aanvrager deze publieke functies ter verduidelijking afgebakend heeft op het plan 003/15 en “deel 1” en “deel 2” genummerd heeft.

Ook “deel 3”, omschreven als “multi function room”, kan volgens de verwerende partij opengesteld worden voor het publiek, minstens kan deze ruimte een semi-publieke functie vervullen. De verwerende partij constateert dat de afgebakende delen 1 en 2 samen 52,76% van de totale (gelijkvloerse) oppervlakte vormen en dat dit, met deel 3, een totale oppervlakte van 59,29% oplevert.

Met toepassing van artikel 4.3.1, §1, laatste lid VCRO legt de verwerende partij als voorwaarde op dat het afgebakend deel 1 en deel 2 samen opengesteld moeten worden voor het publiek en dat in het afgebakend deel 3 minstens een semi-publieke functie (zoals tentoonstellingsruimte, publiek toegankelijke studie- en/of werkruimte, vergaderzaal...) verzekerd moet worden.

5.

5.1.

Uit artikel 4.3.1, §1, laatste lid VCRO volgt dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, bij het verlenen van een vergunning, voorwaarden kan opleggen wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van de aanvraag met het recht en een goede ruimtelijke ordening

gewaarborgd kan worden door het opleggen van die voorwaarden. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. Voor zover de voorwaarden een aanpassing van de plannen impliceren, kunnen ze alleen betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij met de door de verzoekende partij geïsserde voorwaarde tegemoetkomt aan de opmerking van, onder meer, de verzoekende partij dat de aanvraag niet in overeenstemming is “met de suggestie van het SD2010 om een maximale invulling van de gelijkvloerse verdieping voor te behouden voor publieke functies aansluitend op het Entreeplein en de wijkpleinen”.

5.2.

De verwerende partij stelt, zoals de verzoekende partij citeert, dat er “niet het minste bezwaar” is om artikel 4.3.1, §1, laatste lid VCRO toe te passen en, anders dan de verzoekende partij, dat de bijzondere voorwaarde, volgens de verwerende partij, duidelijk voldoet aan deze bepaling.

5.3.

De verzoekende partij stelt dat uit het opleggen van de voorwaarde blijkt dat de aanvraag niet voldeed aan artikel 16, 2°, c) van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, dat bepaalt:

“Het dossier van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor de in artikel 15 bedoelde werken, bevat minstens de volgende stukken:

...

2° een nota, ondertekend door de aanvrager en door de architect als zijn medewerking vereist is, waarin wordt beschreven:

...

c) zo het een geheel of deels voor het publiek toegankelijk gebouw betreft, een beschrijving van de al dan niet vergunningsplichtige voorzieningen om integrale toegankelijkheid te bereiken voor de personen met verminderde beweeglijkheid. Hierbij wordt bijzondere aandacht besteed aan die voorzieningen die verder gaan dan de wettelijk vastgelegde normen;”

Onjuistheden, vergissingen of leemten in de aanvraag kunnen leiden tot de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning wanneer blijkt dat ze de adviserende of de vergunningverlenende overheden hebben doen dwalen en dat ze bovendien beslissend waren voor het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning. Een verzoekende partij moet aantonen welke deze onjuistheden, vergissingen of leemten zijn en hoe de overheid hierdoor misleid is.

De verwerende partij legt in de bestreden beslissing zelf op welke ruimten opengesteld moeten worden voor het publiek of minstens een semi-publieke functie moeten verzekeren, zodat er, met betrekking tot dit onderdeel, geen twijfel kan zijn over de kennis van zaken van de verwerende partij. Bovendien oordeelt de Raad dat de bestreden beslissing een “toegankelijkheidstoets” bevat, waarin de verwerende partij stelt dat “alle publieke delen dienen te voldoen aan de verordening” en het “gelijkvloers” deel uitmaakt van die toets, met een opmerking over de “multi function room”.

De verzoekende partij betreft deze toets niet in haar kritiek op de bestreden beslissing en toont dus niet aan dat de door haar beweerde leemte in de aanvraag een beslissend gevolg had voor het verlenen van de bestreden vergunning.

De verzoekende partij voert wel aan dat de verwerende partij niet onderzoekt of de bijzondere voorwaarde gevolg heeft “naar toegankelijkheid, dossiersamenstelling, brandweervoorschriften, eventuele nooduitgangen...”, zonder echter, op enige wijze, uiteen te zetten of aan te tonen dat dit zo is en dat de bijzondere voorwaarde derhalve noopte tot dergelijk onderzoek.

5.4.

De verzoekende partij voert verder aan dat de aanpassingen aan het plan dienen om leemten op te vullen zodat de aanvraag in overeenstemming is met het gewestelijk RUP. Hiervoor heeft de Raad echter al geoordeeld dat de verwerende partij in de bestreden beslissing uitdrukkelijk overweegt dat de aanvraag, los van de bijzondere voorwaarde, in overeenstemming is met artikel 1.4 van het GRUP en dat de verzoekende partij wel de schending aanvoert van die bepaling, maar dat niet ontwikkelt.

5.5.

Tenslotte stelt de verzoekende partij nog dat de wijziging van een private toegankelijkheid naar een publieke functie niet als ‘bijkomstig’ beschouwd kan worden. Deze stelling steunt op de veronderstelling dat voor de wijziging van de hoofdfunctie een openbaar onderzoek nodig is. De verzoekende partij verwijst daarvoor naar artikel 3, §3, 6° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging.

Voormeld artikel 3, §3, 6° bepaalt dat een openbaar onderzoek georganiseerd moet worden voor “het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed met het oog op een nieuwe functie, met een bruto grondoppervlakte van meer dan 500 vierkante meter”.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de oorspronkelijk voorziene ruimten “bedrijfsrestaurant”, “lobby” en “multi function room” door de bijzondere voorwaarde, ofwel voor het publiek opengesteld moeten worden, ofwel minstens een semi-publieke functie moeten krijgen. Dit kan niet beschouwd worden als het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de hoofdfunctie van de gelijkvloerse ruimte.

De stelling van de verzoekende partij steunt derhalve op een foutieve veronderstelling.

6.

Het tweede middel is dan ook ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar derde middel voert de verzoekende partij als volgt de schending aan van de artikelen 4.3.1, §1, a) en b) en 4.7.23 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheidsbeginsel:

“De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar komt tot het volgende besluit:

...

De deputatie overwoog het volgende i.v.m. het gebouw dat naar voor helt (inname van het openbaar domein door ‘constructieve delen van gebouwen waardoor de binnenruimte

wordt vergroot' en waarvoor de aanvraag afwijkt van art. 7 Ab, en waarvoor er een akkoord nodig is om te wijken):

...

Er wordt door de deputatie een afwijking toegestaan op art. 7 AB, doch er is geen gemotiveerd verzoek om een afwijking te bekomen en er is volgens de deputatie ook geen strijdigheid met art. 7 AB. Waarom wordt er dan een afwijking toegestaan?

Er is dus een tegenstrijdige motivering.

De deputatie overwoog m.b.t. de inname van het openbaar domein het volgende:

"Er is geen inname van het openbaar domein nu zowel aan de zijde van de Koningin Fabiolalaan, als aan de kant van de Boentweg de luifels worden bevestigd aan het gevelvlak en zich geen constructies op het (al dan niet toekomstig) openbaar domein bevinden."

De luifels steken uit boven de inkompartijen.

In werkelijkheid vormen deze luifels wel degelijk een inname van de openbare weg.

Meer zelfs, uit de plannen blijkt goed dat het om werkelijke obstakels gaat die laag en schuin oplopende over het voetpad uitsteken, zodat voetgangers enkele meters op het voetpad (aan de kant van het gebouw) moeten uitwijken om de onderkanten van deze schuin oplopende luifels niet te raken op hoofdhoogte.

De overweging van de deputatie m.b.t. het aspect veiligheid dat er geen probleem is, is eveneens strijdig met de feitelijke vaststellingen. De luifels zijn storend en een gevaar voor de voetgangers.

Samenvattend, de overweging van de deputatie zijn tegenstrijdig. Dit is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

Enerzijds wordt er erkend dat er uitsprongen zijn (dus boven het maaiveld) en dat er een afwijking kan toegestaan worden en anderzijds wordt er gesteld dat er geen inname van de openbare weg is terwijl dit strijdig is met de vaststellingen.

De motivering is onjuist en onvoldoende.

Dit middel is gegrond."

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

"...

In de bestreden beslissing wordt omtrent de uitspringende luifels het volgende gesteld :

1. *Inzake de toetsing aan de voorschriften van het Algemeen Bouwreglement van de Stad Gent (stuk 12, p. 34-35):*

...

Uit deze toetsing blijkt duidelijk dat de deputatie alle overkragingen heeft beschreven, tot de vaststelling is gekomen – zoals reeds in de eerste beslissing was vermeld – dat het

om een minieme overschrijding gaat en dat de aanvrager expliciet tijdens de administratieve procedure om een afwijking gevraagd heeft.

Vervolgens wordt in de bestreden beslissing uiteengezet waarom deze afwijking kan worden toegestaan en waarom de deputatie afwijkt van het verslag van de PSA. De vaststelling dat het niet om een private inname van het openbaar domein gaat heeft betrekking op de in dat geval niet noodzakelijke toestemming van de beheerder van de weg.

Ten slotte worden deze uitkragingen nog eens uitdrukkelijk aan de goede ruimtelijke ordening getoetst, waarmee ten overvloede wordt gemotiveerd waarom deze aanvaard worden in het ontwerp, zodat de zorgvuldigheid van het onderzoek door de deputatie buiten kijf staat :

2. Inzake de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening (stuk 12, p. 46):

...

Verzoekende partij blijft in gebreke aan te tonen dat de door haar aangehaalde wettelijke bepalingen en beginselen van behoorlijk bestuur zouden geschonden zijn.

Het derde middel is ongegrond.”

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“...

In de nota van de deputatie wordt nu weer voorgehouden dat er wel een afwijking noodzakelijk was en toepassing diende gemaakte te worden van een afwijking.

Volgens de deputatie werd er wel gevraagd door de aanvrager om een afwijking toe te staan.

Waaruit blijkt dit.

In het dossier is er een gemotiveerde aanvraag om een afwijking toe te staan.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert aan dat er een tegenstrijdige motivering is van de bestreden beslissing omdat de verwerende partij een afwijking toestaat van artikel 7 van het algemeen bouwreglement van de stad Gent, terwijl er geen gemotiveerd verzoek is om een afwijking te bekomen en er volgens de verwerende partij ook geen strijdigheid is met deze bepaling.

Artikel 7 van het algemeen bouwreglement van de stad Gent heeft betrekking op ‘Uitsprongen boven het maaiveld waardoor de binnenruimte van een gebouw vergroot wordt’ en bepaalt:

“Dit artikel is enkel van toepassing op constructieve elementen van een gebouw die uitsprongen ten opzichte van het gevelvlak, al dan niet over de volledige breedte van de gevel, waarbij de binnenruimte van dat gebouw vergroot wordt.

Tot op een hoogte van 3 meter boven het peil van het trottoir of van de openbare weg mogen geen constructieve elementen uitspringen voorbij de rooilijn.

Boven deze hoogte mogen constructieve elementen maximum 60 centimeter uitspringen voorbij de rooilijn, en moeten zij minimum 60 centimeter (horizontaal gemeten) van de trottoirrand verwijderd blijven.

Bij aaneengesloten bebouwing moeten de constructieve elementen die uitspringen, voorbij de rooilijn, 60 centimeter van de zijdelingse perceelsgrenzen verwijderd blijven.

Op gemotiveerd verzoek van de bouwheer kan de vergunningverlenende overheid een afwijking van deze voorschriften toestaan.”

Zowel de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, als de verwerende partij stellen vast dat aan de zijde van de Koningin Fabiolalaan de uitkraging van het gevelvlak ten opzichte van de rooilijn ± 1 m op een hoogte van $\pm 8,3$ m boven het trottoir bedraagt en dat de uitkraging aanvangt op het niveau van het trottoir in plaats van op minimum 3 meter hoogte, zodat het gevelvlak met betrekking tot ‘twee punten’ strijdig is met artikel 7 van het algemeen bouwreglement van de stad Gent. Beiden stellen ook vast dat de bij de aanvraag gevoegde toelichtende nota geen gemotiveerd verzoek tot afwijking bevat.

De verwerende partij overweegt vervolgens in de bestreden beslissing:

“...

Nazicht van de langse en dwarse sneden (naar aanleiding van de aanvullende nota en de hoorzitting door appellante verduidelijkt d.m.v. aanduidingen op plan 012/15) toont aan dat de gevels slechts over een zeer geringe afstand en in uiterst beperkte mate, in afwijking op genoemd artikel 7, uitspringen voorbij de rooilijn.

Reeds in de bestreden beslissing werd aangegeven dat de overkragingen die de binnenruimte vergroten niet dermate groot zijn dat niet zou kunnen worden afgeweken van de bepalingen van genoemd artikel 7.

Niets belet dat appellante in graad van hoger beroep de in art. 7 van het bouwreglement voorziene vraag tot afwijking stelt ten opzichte van de in graad van hoger beroep vergunningverlenende overheid.

Deze vraag tot afwijking impliceert immers geen wijzigingen aan de oorspronkelijk ingediende aanvraag en bijhorende plannen en de gevraagde afwijking kan, gelet op de bepalingen van artikel 7 van het bouwreglement worden verleend door elke vergunningverlenende overheid.

Appellante heeft ten overstaan van de deputatie de vraag tot afwijking als volgt gemotiveerd:

“Ten einde deze “diamant” architecturaal te visualiseren zijn de uitkragingen van de gevelvlakken noodzakelijk. Door de “knikken” in de gevelvlakken worden volume en vorm van het gebouw visueel gebroken en wordt het gebouw vanop verschillende afstanden op een andere manier ervaren en gelezen.

De uitkragingen zijn in alle opzichten noodzakelijk voor het architecturaal concept en brengen in geen enkele mate de goede ruimtelijke ordening in het gedrang.”

Derhalve kan, mede gelet op het beperkt karakter van de uitkragingen, de gevraagde afwijking worden verleend.”

Hieruit blijkt dat de aanvrager tijdens de administratieve beroepsprocedure een afwijking heeft gevraagd en die ook gemotiveerd heeft. De verzoekende partij betreft deze motivering niet in haar kritiek op de bestreden beslissing en toont dus niet aan dat de verwerende partij ten onrechte concludeert dat de aanvrager gemotiveerd een afwijking van voormeld artikel 7 heeft gevraagd, noch dat deze afwijking niet kan worden toegestaan.

2.

In zijn verslag stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar (onder de toetsing van de aanvraag aan de voorschriften van het algemeen bouwreglement van de stad Gent) dat de luifels zorgen voor een aanzienlijke privatieve inname van het openbaar domein (of toekomstig openbaar domein met betrekking tot de Boentweg), zodat de luifels alleen vergund kunnen worden wanneer de beheerder van de wegen, *in casu* de verzoekende partij, daar uitdrukkelijk mee instemt, hetgeen, omwille van de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij, niet zo is.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de luifels zowel langs de Koningin Fabiolalaan als langs de Boentweg aan het gevelvlak bevestigd worden en dat er geen constructies voorzien worden op de rijweg, het fiets- of het voetpad, zodat er geen privatieve inname is van het (toekomstig) openbaar domein en de beheerder van de weg daar niet moet over beslissen.

De verzoekende partij stelt zonder meer dat de luifels wel degelijk een inname zijn van de openbare weg, maar weerlegt daarmee niet voormelde stelling van de verwerende partij dat de luifels zowel langs de Koningin Fabiolalaan als langs de Boentweg bevestigd worden aan het gevelvlak en er geen constructies zijn op het (al dan niet toekomstig) openbaar domein.

De verzoekende partij voert verder aan dat uit de plannen blijkt dat de luifels echte obstakels zijn, die, laag en schuin oplopend, over het voetpad uitsteken, zodat voetgangers enkele meters op het voetpad moeten uitwijken om de onderkant van deze schuin oplopende luifels niet te raken op hoofdhoogte; dat de overweging van de verwerende partij dat er geen probleem is met de veiligheid, eveneens strijdig is met de feitelijke vaststellingen en de luifels storend zijn en een gevaar vormen voor voetgangers.

Onder de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening overweegt de verwerende partij in de bestreden beslissing dat er met betrekking tot de veiligheid geen probleem is en er geen conflict met de fietsers op het fietspad te vrezen is. De verwerende partij verwijst naar een door de aanvrager, naar aanleiding van de aanvullende nota en de hoorzitting, op plan 014/15 aangebrachte verduidelijking (met zowel langs de Boentweg als langs de Koningin Fabiolalaan een minimum obstakelvrije zone van 1,50 meter breed en 2,20 meter hoog: in werkelijkheid zou de obstakelvrije voetgangerszone langs de Boentweg 7,86 meter op 2,20 meter bedragen en langs de Koningin Fabiolalaan 1,80 meter op 2,20 meter) en beslist dat de aanvraag in overeenstemming is met de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake voetgangersverkeer, die als richtlijn van een goede ruimtelijke ordening kan gelden.

De verzoekende partij toont niet aan dat de obstakelvrije zones langs de Koningin Fabiolalaan en de Boentweg voor voetgangers niet volstaan om veilig en vlot op het voetpad te wandelen.

De Raad oordeelt dan ook dat de overwegingen van de verwerende partij hierover in de bestreden beslissing niet tegenstrijdig, noch onzorgvuldig zijn.

Zowel de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar als de verwerende partij stellen overigens vast dat de luifels de binnenruimte van het gebouw niet vergroten, waardoor zij niet in strijd zijn met artikel 7 van het algemeen bouwreglement: de luifels moeten onderscheiden worden van de uitkragingen van het gebouw.

3.

De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij met de bestreden beslissing de door de verzoekende partij in haar derde middel opgeworpen beginselen en bepalingen schendt.

Het derde middel is dan ook ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar vierde middel voert de verzoekende partij als volgt de schending aan van artikel 4.1.7 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid (hierna DABM), van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning en van het zorgvuldigheidsbeginsel:

“In artikel 4.1.7. DABM wordt bepaald:

...

In de artikel 16 inzake de dossiersamenstelling wordt bepaald:

...

Het B1-gebouw is een belangrijk onderdeel van een groter ontwikkelingsproject aan de K. Fabiolalaan waarvoor een projectmilieueffectrapport verplicht moest worden opgemaakt.

Voor heel het project Gent-Sint-Pieters is een project-MER opgemaakt (die tegelijk geldt als plan-MER voor het Gewestelijk RUP).

De projectontwikkeling Fabiolalaan (deelproject 3A) vormt een onderdeel van deze project-MER.

Het gebouw B1 maakt samen met de gebouwen van de zone A deel van de projectontwikkeling die één geheel vormt met de ondergrondse parking (2900 plaatsen). (zie de goedkeuringsbeslissing van het MER van 27 oktober 2005 – stuk 13).

Het niet toevoegen van het project-MER-verslag bij het aanvraagdossier heeft tot gevolg dat de deputatie geen aandacht kon schenken aan de verplichte doorwerking van deze project-MER in de vergunningsbeslissing, wat een schending is van artikel 4.1.7 van het decreet algemene bepalingen milieubeleid.

Bovendien is het aanvraagdossier onvolledig wegens het ontbreken het project-MER-verslag in het aanvraagdossier.

Door dit niet op te merken wordt des te meer aangetoond dat de deputatie niet zorgvuldig is te werk gegaan vermits de deputatie geen enkel onderzoek heeft gedaan naar de verplichte doorwerking van het project – MER.

Uit het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar blijkt hoe belangrijk de MER-toets is:

...

Er wordt verwezen naar de milderende maatregelen die moeten gerespecteerd worden, doch door de deputatie wordt zelfs niet onderzocht of bij huidige vraag daar rekening mee werd gehouden en of ze verwerkt zijn in de stedenbouwkundige aanvraag. Dit middel is gegrond."

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

" ...

Voormelde artikelen worden volgens verzoekende partij geschonden omdat bij de aanvraag niet het project-MER-verslag werd gevoegd dat werd opgemaakt i.k.v. het hele project Gent-Sint-Pieters waarvan het gebouw B1 – samen met de gebouwen van de zone A één geheel vormt met de ondergrondse parking.

Dit zou zowel een inbreuk uitmaken op de verplichte elementen inzake dossiersamenstelling als op de verplichting i.h.v. een vergunningverlenende overheid om rekening te houden met het goedgekeurde project-MER-verslag.

Verzoekende partij gaat er verkeerdelijk vanuit dat het project-MER-verslag dat werd opgemaakt i.k.v. het hele project Gent-Sint-Pieters bij de aanvraag had moeten gevoegd worden. Zij baseert zich voor deze verplichting inzake dossiersamenstelling louter op het feit dat de huidige aanvraag deel uitmaakt van een groter geheel waarvoor reeds een project-MER-verslag werd opgemaakt.

Nochtans betreft het i.c. een volledig op zichzelf staande aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, uiteraard één van de vele gebouwen die zullen worden opgetrokken voor de realisatie van het project Gent-Sint-Pieters.

Er is geen verplichting tot het opmaken van een MER-verslag en er wordt nergens bepaald dat het verslag van de project-MER van een project waarvan een stedenbouwkundige aanvraag deel uitmaakt opnieuw bij het aanvraagdossier zou moeten worden gevoegd.

Overigens is in de bestreden beslissing wel degelijk rekening gehouden met de resultaten van het reeds gekende project-MER-verslag (stuk 12, p.28):

...

Het vierde middel is ongegrond."

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de verwerende partij ten onrechte stelt dat er geen wettelijke verplichting is om een project-MER op te starten en dat de doorwerking van het project-MER essentieel is bij de beoordeling van de aanvraag.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij citeert artikel 16, 7° van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 1 maart 2013.

Deze bepaling is echter niet van toepassing op de aanvraag. Artikel 13, §2 van het decreet van 23 maart 2013 houdende wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, bepaalt immers dat stedenbouwkundige vergunningsaanvragen waarvoor bij de bevoegde overheid een vergunningsaanvraag ingediend is voor de datum van inwerkingtreding van de artikelen 2, 2°, 3, 5 tot 8, 10 en 12 van dit decreet, behandeld worden overeenkomstig de procedure die op dat ogenblik van toepassing was. Artikel 14 van hetzelfde decreet bepaalt dat deze artikelen in werking treden op een door de Vlaamse regering te bepalen datum. De inwerkingtreding van de artikelen is geregeld in het besluit van de Vlaamse regering van 1 maart 2013 en bepaald op 29 april 2013, terwijl de aanvraag, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, ingediend is op 10 september 2012.

2.

Artikel 4.1.7 DABM, zoals ingevoegd bij het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage, bepaalt:

“De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht.

Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten:

1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;

2° de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;

3° de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen.”

De memorie van toelichting bij het decreet van 18 december 2002 (Parl.St. VI.Parl. 2001-02, nr. 1312/1, 78-79) vermeldt over deze bepaling onder meer:

“... ”

De bepaling gaat in op de rol die het rapport speelt bij de besluitvorming. De bevoegde overheid moet haar beslissing omtrent de voorgenomen actie nemen in het licht van de bevindingen van het rapport en moet rekening houden met de over de actie en het rapport uitgebrachte bezwaren, opmerkingen, adviezen en commentaren. Deze motiveringsplicht is essentieel.

Het tweede lid van de bepaling gaat in op drie essentiële vragen die in een MER (minder in een VR) aan bod komen en in de besluitvorming over een actie moeten worden beantwoord :

1° waarom een bepaald alternatief de voorkeur verdient ;

2° waarom de te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief aanvaardbaar zijn ; en

3° wat wordt gedaan met de in het rapport voorgestelde maatregelen (conform de inhoudsvereisten voor een MER/(VR) betreffen deze vnl. de maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen of te compenseren.)

Deze bepaling voert een bijzondere motiveringsplicht in ten aanzien van de drie opgesomde vragen.

...

De motiveringsplicht is bedoeld om te verzekeren dat de informatie die door het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt aangereikt daadwerkelijk wordt gebruikt bij het nemen van de beslissing omtrent de voorgenomen actie. Daarnaast is zij ook het sluitstuk van de inspraakregeling m.b.t. de actie die mede op grond van het milieueffect- en veiligheidsrapport wordt gevoerd. De motiveringsplicht en de inspraak zijn hefbomen om het milieubelang een volwaardige plaats te verschaffen bij de besluitvorming.

...

Verder volstaat het niet dat wordt verwezen naar het (openbare) milieueffect- en veiligheidsrapport, wanneer de conclusies van dit rapport worden gevolgd. Vermits een plan, programma of vergunningsbesluit soms erg veelomvattend kan zijn, dient in de beslissing omtrent de actie zelf tot uiting te komen op welke wijze ze werd beïnvloed door het milieueffect- en veiligheidsrapport.

...

Deze paragraaf bevat zoals gezegd een substantiële vormvereiste. Deze paragraaf hoort in principe thuis in de diverse besluitvormingsprocedures betreffende de acties die aan milieueffect- en veiligheidsrapportage zijn onderworpen. Aangezien een dergelijke bepaling echter meestal niet is opgenomen in de wetgevende teksten ter zake, werd ze veiligheidshalve hier opgenomen als een bepaling met algemene strekking.

Naast de bijzondere motiveringsplicht die door Artikel 4.1.7 wordt geïntroduceerd, en die besluitvormers in algemene termen verplicht om de beslissing die zij nemen over een voorgenomen actie te motiveren in het licht van MER en VR, zijn er nog andere mogelijkheden om MER en VR inhoudelijk te laten doorwerken in de besluitvorming. Zo kan de regelgevende overheid nagaan of en hoe bijzondere motiveringsplichten t.a.v. MER en VR kunnen worden geïntroduceerd in de eigenlijke besluitvormingsprocedures over voorgenomen acties. Concreet kan alvast worden verwezen naar de procedures voor verlening van de milieu- en de bouwvergunning. Men kan ook voorzien dat het MER of het VR moet gevoegd worden bij dossiers voor vergunningsaanvragen of voor vergelijkbare beslissingsdossiers. Artikel 6 van de Plan-m.e.r.-richtlijn bevat trouwens een reeks bepalingen die ervoor moeten zorgen dat het plan-MER doorwerkt in de besluitvorming omtrent het voorgenomen plan of programma.

...

Uit de memorie van toelichting blijkt dat artikel 4.1.7 DABM betrekking heeft op de rol van het milieueffectrapport bij de besluitvorming. De bevoegde overheid moet, rekening houdend met de bevindingen van het milieueffectrapport, beslissen over een voorgenomen actie en in de besluitvorming moet onder meer uitdrukkelijk de vraag aan bod komen wat er gedaan wordt met de in het milieueffectrapport voorgestelde maatregelen. Daarvoor is er een bijzondere formele motiveringsplicht, die bedoeld is om te verzekeren dat de door het milieueffectrapport aangereikte informatie effectief wordt gebruikt bij de beslissing over de voorgenomen actie. Het volstaat niet te verwijzen naar het milieueffectrapport wanneer de conclusies ervan gevolgd worden. Omdat een plan, programma of vergunningsbeslissing soms veelomvattend kan zijn, moet uit de beslissing over een voorgenomen actie blijken hoe het milieueffectrapport deze beslissing beïnvloed heeft. Ten slotte blijkt ook dat de bepaling een algemene strekking heeft.

3.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing:

“De MER-toets.

Conform bijlage II van de Europese Richtlijn 85/337/EEG is een ‘stadsontwikkelingsproject’ onderhavig aan een project-MER-screening. Huidige vergunningsaanvraag maakt deel uit van een groot stadsontwikkelingsproject waarvoor reeds zowel een plan-MER als een project-MER werd opgemaakt. Voorliggend project omvat 17.000 m² bijkomende kantoren (zonder loketfunctie), de parkeerbehoefte wordt opgevangen in de reeds gebouwde ondergrondse parking.

In de bouwaanvraag voor het station en de ondergrondse parking (dossier 2006/175) is een project-MER opgenomen die ook de milieu-effecten van de projectontwikkeling (per deelproject) heeft onderzocht. De toenmalige project-MER ging uit van een totaalontwikkeling zoals voorzien in het Synthesedocument 2005. Qua milieu-impact is de mogelijke projectontwikkeling conform het SD2010 niet omvangrijker dan wat in het SD2005 werd vooropgesteld. Mits het respecteren van de milderende maatregelen opgenomen in de project-MER, kunnen de milieu-effecten ingevolge deze projectontwikkeling tot een aanvaardbaar peil beperkt worden.”

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat het project een deel is van een groot stadsontwikkelingsproject waarvoor een project-MER opgesteld is en beslist dat, op voorwaarde van het respecteren van de in de project-MER vermelde milderende maatregelen, de milieueffecten als gevolg van “deze projectontwikkeling” tot een aanvaardbaar peil beperkt kunnen worden.

Uit die overwegingen blijkt dat de verwerende partij de milieueffecten aanvaardbaar acht, louter door te verwijzen naar de in een project-MER, dat betrekking heeft op een groter stadsontwikkelingsproject, waarvan de aanvraag een deel is, vermelde milderende maatregelen.

De Raad oordeelt niet alleen dat deze motivering niet volstaat voor de toepassing van artikel 4.1.7 DABM, maar ook dat noch uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier blijkt welke milderende maatregelen de verwerende partij bedoelt. Het project-MER, waar de verwerende partij naar verwijst, is geen deel van het administratief dossier. Uit niets blijkt welke milderende maatregelen in het milieueffectrapport werden opgelegd, noch hoe deze maatregelen de milieueffecten aanvaardbaar kunnen beperken. Bovendien wordt de naleving van deze milderende maatregelen evenmin opgelegd aan de aanvrager, terwijl uit de bestreden beslissing precies blijkt dat deze milderende maatregelen noodzakelijk zijn om de milieueffecten tot een aanvaardbaar peil te kunnen beperken.

De Raad oordeelt dan ook dat de verwerende partij met de bestreden beslissing artikel 4.1.7 DABM en het zorgvuldigheidsbeginsel schendt.

Het vierde middel is dan ook gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar vijfde middel voert de verzoekende partij als volgt de schending aan van artikel 9 van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Stationsomgeving Gent Sint-Pieters - Koningin Fabiolalaan':

"In artikel 9 wordt bepaald (toelichtingsnota):

...

Art. 9 stelt :

...

De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar overweegt:

...

De deputatie overwoog het volgende:

...

Zo ontbreekt in de inrichtingsstudie een verplichte toets – uit te voeren door de aanvrager

- van de verenigbaarheid van het project met de RUP-voorschriften 1 t/m 8.

Het gaat om een formele vereiste waaraan niet is voldaan, zodat de vergunning niet kon worden verleend op basis van dit verplicht document.

De argumentatie van de deputatie, dat de vergunnende overheid zelf deze toetsing moet en kan doen, en dat hieruit blijkt dat deze vormvereiste niet nageleefd moet worden, is onvoldoende om aan deze formele vormvereiste te kunnen voorbij gaan.

De Deputatie geeft bovendien zelf aan dat de inrichtingsstudie op zich niet voldoet, aangezien de overeenstemming met de artikel en 1 t/m8 volgens de deputatie moet blijken uit de "samenlezing" (pagina 33) van de inrichtingsstudie met de beschrijvende nota, plannen en alle andere documenten die uitmaken van het aanvraagdossier.

De inrichtingsstudie zelf voldoet inhoudelijk niet: de informatie in de studie is niet volledig correct wat betreft de rest van zone B en intern tegenstrijdig: op p.15 wordt aangegeven dat het Synthesedocument 2010 integraal overgenomen wat betreft de rest van de bouwvelden in zone B, dit is echter niet correct en wordt op p. 19 wel correct vermeld: om de totaal te realiseren BVO in deze zone binnen het in het Synthesedocument 2010 vooropgestelde intermediaire programma te houden, zijn een aantal andere bouwvelden van zone B in realiseerbare BVO verkleind en is voor B1 2.000 m² extra voorzien.

Deze aanpassing van de BVO voor B2 t.e.m. B5 valt echter niet af te leiden uit de visualisaties, noch wordt er enige ruimtelijke argumentatie voor aangebracht. Op deze manier ontbreekt trouwens noodzakelijke informatie voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Dit middel is gegrond."

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

" ...

In de bestreden beslissing wordt omtrent de inrichtingsstudie het volgende gesteld :

...

De inrichtingsstudie werd aan de aanvraag toegevoegd en bevat wel degelijk een uiteenzetting m.b.t. de verenigbaarheid met de artikelen 1 t.e.m. 8 van het geldende GRUP, zodat minstens aan de formele verplichting vervat in art. 9 is voldaan.

Verder wordt de opmerking van verzoekende partij als zou de inrichtingsstudie inhoudelijk niet voldoen uitdrukkelijk weerlegd door de deputatie en wordt er op gewezen dat dit een informatie element betreft dat deel uitmaakt van de aanvraag.

Omgekeerd redeneren zou impliceren dat elke aanvraag die verplicht dient te worden vergezeld van een inrichtingsstudie en waarvan deze studie inhoudelijk voor verbetering of andere interpretatie vatbaar is, onontvankelijk wordt.

Het staat de vergunningverlenende overheid wel degelijk vrij om zelf de kwaliteit van een dergelijk document naar waarde te beoordelen eens er aan de vormvereisten voldaan is.

In de bestreden beslissing wordt daaromtrent correct gewezen op het gegeven dat art. 9 van het GRUP geen verdere bepalingen omvat over hoe moet worden aangegeven in hoeverre de aanvraag voldoet aan de art. 1 t.e.m. 8.

In dit opzicht is de vaststelling van de deputatie dat de aanvraag in overeenstemming is met de art. 1 t.e.m. 8, na onderzoek van alle elementen in het dossier, geenszins onjuist noch onredelijk te noemen. De uiteindelijke toets inzake de verenigbaarheid met de art. 1 t.e.m. 8 is een eerste verplichting i.h.v. de vergunningverlenende overheid en daarvoor dient zij alle elementen in rekening te brengen bij haar onderzoek. Uiteraard is zij daarbij niet gebonden door de visie van de aanvrager zoals uiteengezet in een begeleidende inrichtingsstudie.

Verzoekende partij blijft in gebreke aan te tonen dat de door haar aangehaalde wettelijke bepaling werd geschonden.

Het vijfde middel is niet gegrond.”

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“ ...

De deputatie stelt in haar nota dat er wel een toetsing van de RUP voorschriften 1 t/m 8 in de inrichtingsstudie is gebeurd. De deputatie gaat dus in tegen het verslag van de PSA die duidelijk stelt dat deze toetsing niet is gebeurd in de inrichtingsstudie doch toont niet aan waar ze dit zogenaamd leest in de inrichtingsstudie. Deze stelling is dan weer strijdig met hetgeen in de beslissing zelf staat.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in haar vijfde middel aan dat er in de bij de aanvraag gevoegde inrichtingsstudie, in strijd met artikel 9 van het GRUP, een verplichte toets van de verenigbaarheid van de aanvraag met de artikelen 1 tot en met 8 van het GRUP ontbreekt, terwijl dat een formele vereiste is zodat de vergunning, op basis van dit verplicht document, niet verleend kan worden.

2.

Artikel 9 'Inrichtingsstudie' van het GRUP 'Stationsomgeving Gent Sint-Pieters - Koningin Fabiolalaan' bepaalt:

“Onverminderd de bestemmings- en inrichtingsbepalingen in de artikelen 1 tot en met 8 zijn aanvragen tot verkavelingsvergunningen en stedenbouwkundige vergunningen voor projecten in het bestemmingsgebied ‘stationsomgeving Gent-St. Pieters’ vergezeld van een samenhangende inrichtingsstudie.

De inrichtingsstudie bevat een voorstel voor de ordening van het betreffende deelgebied, zone A, B of C van het bestemmingsgebied ‘stationsomgeving Gent-St. Pieters’. In de inrichtingsstudie wordt aangegeven op welke manier de aanvraag tot verkavelingsvergunning of stedenbouwkundige vergunning voldoet aan de bepalingen in artikelen 1 tot en met 8.

De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag van stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning en wordt als dusdanig meegestuurd aan de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van deze aanvragen.

De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften van 1 tot en met 8. Bij elke nieuwe vergunningsaanvraag die conform het eerste lid vergezeld moet zijn van een inrichtingsstudie kan het dossier hetzij een bestaande inrichtingsstudie bevatten, hetzij een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie. Daarbij moet alleszins rekening worden gehouden met de reeds gerealiseerde elementen binnen het gebied.”

Hieruit volgt dat bij een aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning voor een project in het bestemmingsgebied 'stationsomgeving Gent Sint-Pieters' een samenhangende inrichtingsstudie gevoegd moet worden, die een voorstel voor de ordening van het betreffende deelgebied moet bevatten en tevens moet vermelden hoe de aanvraag voldoet aan de artikelen 1 tot en met 8.

Zowel uit de tekst van artikel 9 zelf, als uit de toelichting bij het artikel in de toelichtingsnota, blijkt dat de inrichtingsstudie voor de vergunningverlenende overheid een informatief document is om een aanvraag te beoordelen in het kader van een goede ruimtelijke ordening en van de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1 tot en met 8.

De Raad oordeelt dat de verzoekende partij ten onrechte stelt dat de vermelding in de inrichtingsstudie hoe de aanvraag voldoet aan de artikelen 1 tot en met 8 van het RUP, een formele (vorm)vereiste is waarvan de niet-naleving er toe leidt dat er geen stedenbouwkundige vergunning verleend kan worden.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn verslag dat de aanvraag een inrichtingsstudie bevat, zoals vereist in artikel 9 van het RUP, maar dat deze inrichtingsstudie niet expliciet vermeldt hoe de aanvraag voldoet aan de artikelen 1 tot en met 8.

De verwerende partij repliceert hierop als volgt in de bestreden beslissing:

“ ...

Artikel 9 van het gewestelijk rup omschrijft niet op welke wijze moet worden aangegeven hoe de aanvraag voldoet aan de bepalingen van de artikelen 1 tot en met 8.

Hoe dan ook de bij de aanvraag gevoegde inrichtingsstudie omvat enerzijds een uiteenzetting omtrent de planningscontext; anderzijds de eigenlijke studie, met uiteenzetting omtrent het concept, volumestudie en vloeroppervlakte, programma.

Deze inrichtingsstudie omvat een voldoende duidelijk voorstel omtrent de ordening van het desbetreffende deelgebied B. Op dat punt verwijst de inrichtingsstudie o.m. naar het stadsontwerp van de volumes B2 tot en met B5 voorgesteld door het synthesedocument 2 en dat door appellante, in 3D model opgemaakt door "BUUR" (auteur van het SD2), rechtstreeks werd verkregen van het AGSOB.

Pag. 15 meldt verder correct dat voor het gebouw B1, voorwerp van de aanvraag, het stadsontwerp voorgesteld door het SD2 werd verfijnd én architecturaal werd uitgewerkt.

Verder werd op 19 van de inrichtingsstudie, in samenlezing met de tabellen op voorgaande pagina's verduidelijkt waarom werd gekozen het totale volume te benutten als kantoorgebouw en hoe binnen het in het SD2 vooropgesteld intermediair scenario van 63.000 m² BVO de diverse functies binnen het bouwveld B zullen worden ingevuld.

Waar de overeenstemming met het louter informatief SD2 (beperkt dan de verordenende voorschriften van het RUP) vaststaat is de overeenstemming met de het RUP evenzeer aangetoond.

De kritiek in de bestreden beslissing én het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar dat dit niet op expliciete wijze wordt aangegeven is onterecht, minstens niet relevant.

...

Welnu de inrichtingsstudie dient samen te worden gelezen met de beschrijvende nota, plannen en alle andere documenten die deel uitmaken van het aanvraagdossier.

Nu zowel de bezwaarvoerders, de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar, het college en de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar met kennis van zaken de overeenstemming van de aanvraag met de artikelen 1 tot en met 8 hebben beoordeelt blijkt dat de inrichtingsstudie voldoende en de overeenkomstig artikel 9 voorgeschreven informatie bevat."

Hieruit blijkt dat de verwerende partij concreet vaststelt dat de inrichtingsstudie voldoende informatie bevat om de aanvraag met kennis van zaken te kunnen beoordelen in het kader van een goede ruimtelijke ordening en van de overeenstemming met de artikelen 1 tot en met 8 van het RUP. Dat de verwerende partij in de bestreden beslissing ook rekening houdt met de beschrijvende nota, de plannen en alle andere documenten, die deel uitmaken van het aanvraagdossier, doet hier niet noodzakelijk afbreuk aan, omdat artikel 9 van het RUP helemaal niet belet met deze elementen rekening te houden.

De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij hierbij onnauwkeurig handelt.

Verder stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vast dat de in de inrichtingsstudie vermelde informatie met betrekking tot de rest van zone B niet volledig correct, en intern tegenstrijdig, is:

"op p.15 wordt aangegeven dat het SD2010 integraal overgenomen wat betreft de rest van de bouwvelden in zone B, dit is echter niet correct en wordt op p. 19 wel correct vermeld: om de totaal te realiseren BVO in deze zone binnen het in het SD2010

vooropgestelde intermediaire programma te houden, zijn een aantal andere bouwvelden van zone B in realiseerbare BVO verkleind en is voor B1 2.000 m² extra voorzien. Deze aanpassing van de BVO voor B2 t.e.m. B5 valt echter niet af te leiden uit de visualisaties, noch wordt er enige ruimtelijke argumentatie voor aangebracht.”

De verzoekende partij verduidelijkt echter niet hoe dit de verwerende partij belet met kennis van zaken de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening en met de artikelen 1 tot en met 8 van het RUP te toetsen.

De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij met de bestreden beslissing de door haar in haar vijfde middel opgeworpen bepaling schendt.

Het vijfde middel is dan ook ongegrond.

F. Zesde middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar zesde middel voert de verzoekende partij als volgt de schending aan van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen:

“De deputatie geeft enkel aan dat de beoordeling van de bezwaarschriften door het college niet wordt gevolgd, zonder zelf een eigen beoordeling van al de bezwaarschriften in de plaats te stellen.

...

Er wordt geen enkele motivering gegeven waarom de beoordeling van het college van Burgemeester en Schepenen niet wordt gevolgd.

Alhoewel de deputatie in haar eigen motivering van het besluit gedeeltelijk bepaalde bezwaren weerlegt (zonder deze met name te noemen), wordt door de deputatie niets gezegd over een aantal concrete bezwaren (o.m. de bezwaren die het college niet terecht heeft bevonden), zodat m.b.t. die bezwaren de formele motiveringsplicht geschonden is.

Weerlegging van het bezwaar 1.2. door het CBS:

“In het aanvraagdossier is een zonnestudie opgenomen. Uit deze zonnestudie blijkt dat, tijdens de lente en zomermaanden, de schaduwimpact van dit gebouw op de noordelijk gelegen bewoning eerder gering is en sowieso beperkt is tot de gevels van de woningen langs de K. Fabiolalaan zelf. De in het RUP opgenomen 45°-regel vloeit ook voort vanuit de doelstelling om deze schaduwimpact te beperken. Door de lagere zonnestanden tijdens de herfst- en wintermaanden kan inderdaad verwacht worden dat de schaduwzone dan groter zal zijn. Door stedenbouwkundig een trapsgewijze verlaging van gebouwen vanaf de spoorkant in de richting van de bestaande bewoning aan de K. Fabiolalaan werd reeds vanaf het planningsproces rekening gehouden met de beschaduwing van noordelijk gelegen gebouwen. Door het toepassen van de 45°-regel en de in het RUP opgenomen hoogtebeperkingen, wordt de schaduwimpact van de projectontwikkeling tot een aanvaardbaar niveau beperkt. Deze conclusie werd reeds in het plan-MER genomen. Ook is er geen aangetoond verband tussen leegstand van gebouwen en het al dan niet liggen in een schaduwzone.”

De deputatie heeft deze weerlegging niet onderzocht doch is er niet mee akkoord. Daaruit blijkt dus dat de deputatie de mening is toegedaan dat er wel problemen zijn met de beschaduwing.

De deputatie is dus tegenstrijdig enerzijds stelt de deputatie dat het gebouw, de inplanting en de schaal geen probleem zijn doch anderzijds wordt dan gesteld dat de weerlegging van het CBS i.v.m. de schaduwproblematiek niet correct is.

Weerlegging van het bezwaar 5.1. door het CBS:

“Dit bezwaar is niet terecht. Het RUP voorziet expliciet een uitzondering voor het deel van zone B waar de interne ontsluitingsweg zich situeert tussen de zone LCI en de bebouwing langsheen de K Fabiolalaan. Daar moet geen tuinkamer worden voorzien. Het ontwerp voldoet aan artikel 4 van het RUP.”

De deputatie heeft deze weerlegging niet onderzocht doch is niet akkoord met de weerlegging door het CBS. Daaruit blijkt de deputatie de mening is toegedaan dat het ontwerp niet voldoet aan art. 4 van RUP.

De deputatie is dus tegenstrijdig enerzijds wordt de stedenbouwkundige vergunning conform het GRUP toegestaan doch anderzijds wordt het bezwaar i.v.m. de strijdigheid van art. 4 RUP niet weerlegd.

Weerlegging van het bezwaar 5.2. door het CBS:

“Dit bezwaar is niet terecht. Het gebouw wordt ingeplant in bouwveld B 1 en voorziet geen nieuw openbaar domein. Daar waar de interne ontsluitingsweg tussen de bouwvelden doorloopt, moet de continue fiets- en voetgangersroute hierbij aansluiten. Net de esplanade in zone A zal het openbaar domein tussen LCI en B 1 deel uitmaken van het pad van stad naar land. Om die reden zal bij de eigenlijke aanleg van dit openbaar domein conform het RUP voldoende aandacht moeten gaan naar de verblijfsfunctie van dit openbaar domein, naar de zwakke weggebruiker, naar groenaanleg De aanleg van dit gedeelte van het openbaar domein maakt geen deel uit van de aanvraag voor B 1. De concrete bebouwing van bouwveld B 1 hypothekeert dergelijke kwalitatieve aanleg evenmin.”

De deputatie heeft deze weerlegging niet onderzocht doch is er niet akkoord met de weerlegging ervan door het CBS. Daaruit blijkt dus dat de deputatie de mening is toegedaan dat het project wel een hypotheek is voor een kwalitatieve aanleg.

De deputatie is dus tegenstrijdig enerzijds wordt de stedenbouwkundige vergunning conform het GRUP toegestaan doch anderzijds wordt het bezwaar niet weerlegd.

Huidige beslissing is dus onjuist, onvoldoende gemotiveerd en zit vol tegenstrijdige overwegingen.

Dit middel is gegrond.”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat een orgaan van actief bestuur niet verplicht is alle argumenten en bezwaren te beantwoorden en dat de verzoekende partij zelf stelt dat de verwerende partij in de motivering van de bestreden beslissing zelf gedeeltelijk de bezwaren

weerlegt, maar dat de verzoekende partij niet aantoont dat deze motivering niet afdoend is om de bestreden beslissing te dragen.

3.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij niets wezenlijk toe aan de uiteenzetting in haar verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

In haar zesde middel voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij in de bestreden beslissing gedeeltelijk bepaalde bezwaren weerlegt, maar andere bezwaren niet, zodat zij de formele motiveringsplicht schendt met betrekking tot het beantwoorden van deze bezwaren.

De verzoekende partij wijst in het bijzonder op de in haar weigeringsbeslissing als 1.2, 5.1 en 5.2 genummerde bezwaren, die de verzoekende partij zelf als niet terecht weerlegt heeft in haar weigeringsbeslissing.

Omdat de verwerende partij in de bestreden beslissing alleen stelt dat zij de beoordeling van de bezwaren door de verzoekende partij niet bijtreedt, impliceert dit, volgens de verzoekende partij, dat de verwerende partij het niet eens is met de weerlegging van voormelde (in de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij als 1.2, 5.1 en 5.2 genummerde) bezwaren.

2.

Dat de verwerende partij in de bestreden beslissing stelt dat zij de beoordeling van de bezwaren door de verzoekende partij niet bijtreedt, impliceert niet noodzakelijk dat de verwerende partij het niet eens is met de weerlegging door de verzoekende partij van de in haar weigeringsbeslissing als 1.2, 5.1 en 5.2 genummerde bezwaren.

Wanneer de deputatie beslist over een administratief beroep tegen een vergunningsbeslissing in eerste administratieve aanleg, doet de deputatie geen uitspraak als administratief rechtscollege, maar als orgaan van actief bestuur. Als gevolg van de devolutive werking van het administratief beroep onderzoekt de deputatie daarbij de aanvraag volledig. Dit betekent dat de deputatie de aanvraag opnieuw beoordeelt, zowel met betrekking tot de legaliteit, als de opportuniteit ervan, zonder daarbij gebonden te zijn door de in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen in eerste administratieve aanleg vermelde motivering.

Een vergunningverlenende overheid is verplicht ingediende bezwaren ernstig te onderzoeken en te beoordelen, maar in principe niet verplicht elk bezwaar of elk onderdeel van een bezwaar uitdrukkelijk en/of afzonderlijk te beantwoorden. Het is voldoende dat de vergunningverlenende overheid in de bestreden beslissing duidelijk vermeldt op basis van welke elementen en argumenten zij de bezwaren al dan niet kan bijtreeden.

3.

Het bezwaar 1.2, zoals omschreven in de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij, luidt als volgt:

“Het gebouw zal een niet geringe negatieve impact hebben op de huizen er tegenover en ook verder weg (schaduwzone door dit gebouw, hogere stookkosten in de winter, rendementsvermindering van bestaande zuidgerichte zonnepanelen op bebouwing in de buurt). Het zal ook aanleiding geven tot leegstand in de bestaande bebouwing. Er is geen

zonnestudie toegevoegd van 21 december, een periode waarin de schaduw een veel grotere impact heeft op de wijk.”

In de bestreden beslissing verwijst de verwerende partij vooreerst naar artikel 1.5 ‘bouwhoogte’ van het GRUP, dat bepaalt dat de gebouwen in geen geval, zelfs niet gedeeltelijk, boven een denkbeeldig vlak, dat wordt aangezet op het maaiveld ter hoogte van de noordelijke grens van het plangebied, en dat onder 45° oploopt naar het plangebied, mogen uitsteken. Vervolgens verwijst de verwerende partij als volgt naar de toelichting bij het concept en het artikel in de toelichtingsnota van het GRUP:

“ ...

9. 45°-enveloppe De grote dichtheid van het project langsheen de Koningin Fabiolalaan mag de omliggende woonbuurten, en de Rijsenbergwijk in het bijzonder, niet verdrukken.

Een 45°-enveloppe ten opzichte van de bestaande rooilijn van de laan garandeert voldoende licht, bezonning en privacy voor de bestaande bebouwing. Alleen het hoekgebouw op de hoek Koningin Maria-Hendrikaplein – Koningin Fabiolalaan en een aantal torens, voor zover ze een slanke vorm vertonen parallel met de Koningin Fabiolalaan en ze, blijkens bezonningsdiagrammen, slechts een beperkte schaduw werpen op de omgeving, mogen boven deze enveloppe uitkomen.

... ”

Bij de inplanting en de hoogtebepaling van de volumes wordt maximaal rekening gehouden met de gevolgen voor de bezonning van zowel de Rijsenbergwijk en de omliggende bebouwing als de open ruimte binnen de strip. Daarom worden via de 45°-regel beperkingen gesteld aan de hoogte en de inplanting van de volumes.

... ”

De verwerende partij stelt dat het verordenend stedenbouwkundig voorschrift over de hoogte van de gebouwen niet voor interpretatie vatbaar is en, zeker mee omwille van de gegeven toelichting, een norm is die de beginselen van een goede ruimtelijke ordening incorporeert. De aanvraag voldoet aan de norm van artikel 1.5 van het GRUP en de voorgestelde bouwhoogte moet dus niet meer getoetst worden aan een goede ruimtelijke ordening.

Het kan niet betwist worden dat de verwerende partij zich met deze overwegingen minstens gedeeltelijk aansluit bij de eerder door de verzoekende partij geformuleerde weerlegging van het bezwaar.

Het bezwaar 5.1, zoals omschreven in de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij, luidt als volgt:

“Het nieuwe volume is ingeplant voor het LCI en voldoet hiermee niet aan art. 4 v/h RUP. Conform dit voorschrift kan dit bouwvolume enkel worden opgericht langsheen de K.Fabiolalaan, maar op grotere afstand van het station zodat de ruimte voor het LCI open blijft.”

Het bezwaar 5.2, zoals omschreven in de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij, luidt als volgt:

“De realisatie van dit gebouw maakt de globale inrichting van zone B onmogelijk. Er moet een continue fiets- en voetgangersroute worden aangelegd, deel uitmakend van het openbaar domein, die een fysieke verbinding realiseert tussen het Koningin Maria-Hendrikaplein en de Blaarmeersen. Conform het RUP krijgt dit groen lint een groen,

onverhard karakter. Momenteel is er tussen het LCI, de interne ontsluitingsweg (Boentweg) en het B1 gebouw geen ruimte meer om een kwalitatief groen lint te realiseren.”

De bezwaren 5.1 en 5.2 hebben betrekking op de overeenstemming van de aanvraag met het GRUP ‘Stationsomgeving Gent Sint-Pieters – Koningin Fabiolalaan’.

Uit de toetsing, in de bestreden beslissing, van de aanvraag aan de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, blijkt dat de verwerende partij oordeelt dat de aanvraag in overeenstemming is met deze voorschriften. De verwerende partij stelt geen schending vast van artikel 4 van het GRUP: evenmin stelt de verwerende partij vast dat er tussen het gebouw B1 en het LCI geen ruimte meer is voor de realisatie van de fiets- en voetgangersroute.

De overweging in de bestreden beslissing dat de verwerende partij de beoordeling van de bezwaren door de verzoekende partij niet bijtreedt, lijkt dan ook alleen betrekking te hebben op de bezwaren die de verzoekende partij gegrond bevonden heeft in haar weigeringsbeslissing.

Nog los van de vraag of de verzoekende partij belang heeft bij de aangevoerde schending van de formele motiveringsplicht, oordeelt de Raad dat de verzoekende partij de schending van de formele motiveringsplicht niet aantoont.

Het zesde middel is dan ook ongegrond.

VI. KOSTEN

De Raad verwerpt het verzoek van de verwerende partij om de kosten ten laste te leggen van het Vlaams Gewest.

Artikel 4.8.28, §2, eerste lid VCRO bepaalt dat de kosten ten laste gelegd worden van de procespartij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld en het Vlaams Gewest is geen procespartij.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 25 april 2013, waarbij aan de nv SOFA onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de bouw van een kantoorgebouw (gebouw B1) op het perceel gelegen te 9000 Gent, Koningin Fabiolalaan en met als kadastrale omschrijving afdeling 9, sectie 1, nummer 649/52 g.
3. De Raad beveelt de verwerende partij binnen een vervalt termijn van vier maanden vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de nv SOFA.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 275 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 19 april 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,
met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Hildegard PETTENS

Eddy STORMS