

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 13 februari 2018 met nummer RvVb/A/1718/0535
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0682/A

Verzoekende partijen	1. de heer Serkan YURTAN 2. mevrouw Emine AKMESE vertegenwoordigd door advocaten Walter VAN STEENBRUGGE en Pieter-Bram LAGAE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9030 Mariakerke, Durmstraat 29
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door de heer Johan KLOKOCKA

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 21 juni 2016, geregulariseerd op 15 juli 2017, de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 28 april 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de eerste verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 21 januari 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de eerste verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de bestemmingswijziging van handel naar horeca op een perceel gelegen te 9000 Gent, Wondelgemstraat 34, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie G, nummer 1/p.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 19 december 2017.

Advocaat Stefan SONCK, *loco* advocaten Walter VAN STEENBRUGGE en Pieter-Bram LAGAE, voert het woord voor de verzoekende partijen.

De heer Johan KLOKOCKA, voert het woord voor de verwerende partij.

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

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

De eerste verzoekende partij dient op 16 november 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "horeca" op een perceel gelegen te 9000 Gent, Wondelgemstraat 34.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977, in woongebied.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 21 januari 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de eerste verzoekende partij.

"...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Een dergelijke herbestemming heeft een visuele impact op het straatbeeld. Uit inventarisatie blijkt weliswaar dat de directe omgeving van het voorwerp van de aanvraag reeds wordt gekenmerkt door een groot aanbod in horeca in het algemeen en in het bijzonder aan koffiehuisen, frituur en pizzeria's.

Door een potentieel overaanbod aan eenzijdige horeca wordt het karakter van de betreffende handelsstraat bedreigd en verliest de handelsstraat haar imago van winkelstraat met aanbod in diverse branches. Om die reden wil de Stad Gent met het project "creatief Rabot" de komende jaren inzetten op het aantrekken van creatieve ondernemers en daardoor de functiemenging bevorderen. Gezien de Wondelgemstraat aan het ontspreiden is, menen wij dat het gepast is om deze omvormingen niet toe te laten. Een bijkomende horeca wordt vanuit deze doelstelling dan ook niet aanvaard.

Uit het dossier valt ook niet af te leiden dat de uitlaat van de ingebouwde dampkap van de frituur geen hinder voor de omwonenden zal veroorzaken.

...

Conclusie

Ongunstig: door een potentieel overaanbod aan eenzijdige horeca wordt het karakter van de betreffende handelsstraat bedreigd en verliest de handelsstraat haar imago van winkelstraat met aanbod in diverse branches.

..."

Tegen die beslissing tekent de eerste verzoekende partij op 15 februari 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 23 maart 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 12 april 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 28 april 2016 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

De goede ruimtelijke ordening

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

...

De aanvraag strekt ertoe de bestemming van een handelszaak te wijzigen naar horeca (frituur) in de Wondelgemstraat.

De van bestemming te wijzigen oppervlakte is beperkt (ca. 70 m²) en bevindt zich tussen een andere horecazaak en een nachtwinkel, zodat geen onaanvaardbare hinder voor de omwonenden te verwachten is.

De Wondelgemstraat vormt van oudsher een belangrijke winkelstraat in Gent.

De laatste decennia evolueert het karakter van ‘belangrijke winkelstraat’ met aanbod in diverse branches steeds meer weg van handel door – onder andere – de steeds grotere aanwezigheid van horecazaken zoals fastfoodzaken en cafés.

Het college van burgemeester en schepenen meent terecht dat deze evolutie dient bijgestuurd en roept het omvormen van handelszaken naar bepaalde horecazaken daarom een halt toe. Deze maatregel kadert in het project ‘creatief Rabot’, wat aangeeft dat de stad wel degelijk een beleidsvisie heeft hoe ze deze straat en wijk wenst te zien ontwikkelen, waarin de komende jaren ingezet zal worden op het aantrekken van creatieve ondernemers om een betere functiemenging te bevorderen.

Het betreft hier een beleidsmatig gewenste ontwikkeling van de stad Gent.

Op basis van het subsidiariteitsprincipe en bovenvermeld art. 4.3.1, §2, 2° VCRO wordt de visie van het college van burgemeester en schepenen, als beste kenner van haar stedelijk weefsels en de evoluties die zij hierin wenst toe te laten en bij te sturen, bijgetreden.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

Op 2 februari 2017 verleent de verwerende partij aan de MST Group Comm v. een stedenbouwkundige vergunning voor een bestemmingswijziging voor het uitbaten van een frituur gelegen op het perceel te 9000 Gent, Wondelgemstraat 34.

Tegen die beslissing stelt de heer Peter DEMEULEMEESTER bij de Raad een beroep in dat strekt tot de vernietiging van die beslissing. Die zaak is bij de Raad gekend onder het rolnummer 1617/RvVb/0510/A.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de tweede verzoekende partij – ambtshalve exceptie

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent op 21 januari 2016 een stedenbouwkundige vergunning heeft geweigerd aan de eerste verzoekende partij en dat de eerste verzoekende partij tegen die beslissing op 15 februari 2016 administratief beroep heeft aangetekend bij de verwerende partij. Met de bestreden beslissing verklaart de verwerende partij dat beroep ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning.

De vordering tot vernietiging werd ingediend namens de heer Serkan YURTAY en mevrouw Emine AKMESE.

Artikel 4.8.11, §1 VCRO, zoals van toepassing op de huidige zaak, bepaalt:

§ 1. De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende personen worden ingesteld :

1° de aanvrager van de vergunning of van het as-buittattest, de persoon die de melding heeft verricht, respectievelijk de persoon die beschikt over zakelijke of persoonlijke rechten ten aanzien van een constructie die het voorwerp uitmaakt van een registratiebeslissing, of die deze constructie feitelijk gebruikt;

2° de bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen;

3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing of aktenaam van een melding;

...

De persoon aan wie kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de deputatie, wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden.

Overeenkomstig artikel 4.8.11, §1, tweede lid VCRO wordt de persoon aan wie kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de deputatie, geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden.

De Raad stelt vast dat de tweede verzoekende partij, mevrouw Emine AKMESE, geen administratief beroep heeft ingesteld tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 21 januari 2016.

De vaststelling dat de tweede verzoekende partij de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 21 januari 2016 niet heeft bestreden met het daartoe openstaand georganiseerd administratief beroep, heeft tot gevolg dat het beroep tegen de weigeringsbeslissing van de verwerende partij van 28 april 2016 niet ontvankelijk is in hoofde van de tweede verzoekende partij.

Aan de verzoekende partijen werd de mogelijkheid geboden om over deze ambtshalve vaststelling op de openbare zitting van 19 december 2017 een standpunt in te nemen. De verzoekende partijen roepen geen reden van overmacht of onoverwinnelijke dwaling in zodat de Raad tot de noodzakelijke vaststelling dient te komen dat het beroep van de tweede verzoekende partij onontvankelijk is nu zij volgens artikel 4.8.11, §1, tweede lid VCRO heeft verzaakt aan haar recht om zich tot de Raad te wenden.

Het beroep van de tweede verzoekende partij is onontvankelijk. De eerste verzoekende partij wordt hierna aangeduid als 'de verzoekende partij'.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de vrijheid van ondernemen en van de keuze van onderneming zoals vervat in boek II, titel 3 van het Wetboek van economisch recht van 28 februari 2013 (hierna: WER) en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet uiteen dat zowel het college van burgemeester en schepenen als de verwerende partij verwijzen naar het project 'creatief Rabot' en naar het feit dat de Wondelgemstraat aan het ontsporen is om bijgevolg finaal te oordelen dat de vergunning niet past in de goede ruimtelijke ordening.

In een eerste onderdeel werpt de verzoekende partij op dat het project 'creatief Rabot' geen bindend beleidsdocument is. Zij legt uit dat het gaat om een project waarbij nieuwe ondernemers kunnen inschrijven om subsidies te krijgen om zich in de wijk te kunnen vestigen. Het project strekt er met andere woorden toe om impulsen te geven voor bepaalde vormen van handel, maar is niet van die aard dat het andere handelsvormen zou verbieden of zelfs maar beperken. De verzoekende partij stelt verder dat er tot op heden in het straatbeeld van het project maar weinig resultaat te bespeuren is. Het gaat volgens haar niet op om het mindere succes van dat project te compenseren met een absolute horecastop.

De verzoekende partij stelt tevens dat in het pand al van oudsher horeca wordt uitgebaat en dat een Belgische frituur inspeelt op de noden van de toekomstige creatieve inschrijvers van het project 'Rabot'.

In een tweede onderdeel legt de verzoekende partij uit dat de verwerende partij door het aangevraagde project te weigeren op basis van een niet bindend beleidsdocument, de vrijheid van ondernemen en van de keuze van onderneming schendt. De verzoekende partij citeert boek II, titel 3 WER en benadrukt dat een inbreuk op die fundamentele vrijheid slechts kan gebeuren via bepalingen van dwingend recht, wat het project 'creatief Rabot' evident niet is.

De verzoekende partij stelt tevens dat de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.3.1, §2 VCRO werden geschonden. Ze zet uiteen dat de aanvraag past in de bestaande toestand en dat het project 'creatief Rabot' geen beleidsmatig gewenste ontwikkeling uitmaakt die betrekking heeft op de aandachtspunten vermeld in punt 1° van artikel 4.3.1, §2 VCRO. De verzoekende partij besluit dat een blinde toepassing van de beleidsvrijheid de aangehaalde bepalingen schendt.

In een derde onderdeel voegt zij nog toe dat zij niet werd gewezen op het reeds sedert 2013 ingevoerde project 'creatief Rabot' en op de mogelijkheid dat haar project niet vergund zou worden. Pas na alle investeringen te doen en diverse overheidscontroles te laten uitvoeren wordt evenwel de vergunning alsnog geweigerd. De verzoekende partij acht dergelijk handelen in strijd met de zorgvuldigheidsvereiste.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij in het eerste onderdeel uitgaat van twee verkeerde veronderstellingen. Vooreerst is het volgens de verwerende partij niet zo dat een beleidsdocument directe werking dient te hebben. Zij legt uit dat een beleidsdocument niet beoogt de burger rechtstreeks te binden, maar wel die beleidslijnen duidt waaraan de overheid zegt zich te zullen houden. Het project 'creatief Rabot' en de visie die daarin wordt vastgelegd bestaat dus, is relevant, en heeft in dit geval ook een ruimtelijke impact. Het betreft volgens de verwerende partij een beleidsinstrument in de zin van artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO, aangezien hierin de door de stad gewenste beleidsmatige ontwikkelingen blijken.

Daarnaast meent de verwerende partij dat het duidelijk is dat de bestreden beslissing de vergunning weigert op grond van een ruimtelijke problematiek, namelijk een overdaad aan horecazaken in één straat, met de samenhangende hinder. De aanvraag kan ook zonder een beleidsdocument geweigerd worden, aangezien de ruimtelijke problematiek sowieso vastgesteld kan worden. Dat die ruimtelijke problematiek bestaat, en hoe die kan aangepakt worden, wordt *in casu* behandeld in het beleidsdocument 'creatief Rabot'. De verwerende partij stelt dan ook dat het beleid van stad Gent aantoont dat dergelijke beoordeling niet uit de lucht gegrepen is, en niet willekeurig wordt toegepast op huidige aanvraag zodat de verwerende partij aldus geheel terecht rekening houdt met deze beleidsmatig gewenste ontwikkeling.

Het gegeven dat in het verleden er eventueel een onvergunde activiteit heeft plaatsgevonden in het betreffende pand, kan vanzelfsprekend niet *contra legem* gebruikt worden om alsnog een vergunning te verkrijgen.

Op het tweede onderdeel antwoordt de verwerende partij dat niet het beleidsdocument de rechtstreekse weigeringsgrond is, maar wel de ruimtelijke problematiek die inderdaad eveneens wordt behandeld door dit beleidsdocument. De verzwaring of verderzetting van de ongewenste ruimtelijke situatie is de eigenlijke weigeringsgrond. De verwerende partij meent dat het daarbij niet meer dan logisch is dat wanneer een overheid een ruimtelijke problematiek vaststelt, en hiervoor een onderbouwd ruimtelijk beleid met steunmaatregelen opzet, zij niet langer vergunningen verleent die tegen dit gewenste beleid ingaan.

De verwerende partij zet uiteen dat de toepassing van de VCRO de vrijheid tot ondernemen kan inperken en dat zij eenvoudigweg haar bevoegdheid als vergunningverlenende overheid uitoefent. Verwijzend naar de overwegingen in de bestreden beslissing meent de verwerende partij dat er zeer duidelijk rekening wordt gehouden met de in de onmiddellijke omgeving bestaande toestand en dat de beleidslijnen voor 'creatief Rabot' weldegelijk een rechtstreekse impact hebben op de in artikel 4.3.1, §2, 1° VCRO opgesomde aandachtspunten. De functionele inpasbaarheid van het aangevraagde is niet (langer) ruimtelijk aanvaardbaar. De verwerende partij legt uit dat een functiemenging steeds zorgt voor een aangename leefomgeving en de bestaande monofunctionele invulling afbreuk doet aan de beleevingswaarde van de wijk, en zorgt voor verschillende hinderaspecten. Een verderzetting of uitbreiding van de ongewenste functie is dan ook niet aangewezen.

De verwerende partij stelt dat het derde onderdeel niet ontvankelijk is, aangezien de verzoekende partij geen kritiek richt tegen de bestreden beslissing. De verwerende partij merkt tevens op dat in elk geval het algemeen principe geldt dat men pas een stedenbouwkundige handeling mag uitvoeren na het verkrijgen van de nodige stedenbouwkundige vergunning.

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota nog dat een beleidslijn waaraan de overheid zich dient te houden en die rechtsgevolgen heeft voor de burger niets anders is dan een bindende regel. Het project 'creatief Rabot', dat niet het voorwerp uitmaakt van een beslissing van de gemeenteraad, kan geen afbreuk doen aan de gewaarborgde vrijheid van ondernemen. Het volstaat volgens de verzoekende partij niet dat de verwerende partij zonder staving stelt dat het project functioneel niet inpasbaar is.

De verzoekende partij benadrukt dat de vrijheid van ondernemen en de keuze van onderneming een wettelijk erkend recht is volgens artikel II.3 WER en wordt gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Tot slot herneemt de verzoekende partij de overwegingen van de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen en

meent dat ook in de bestreden beslissing geen sprake is van 'hinder' als het gevolg van het voorhanden zijn van horecazaken, maar dat er enkel sprake is van een 'belangrijke winkelstraat' die verloren gaat door het omvormen van handelszaken naar bepaalde horecazaken.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert vooreerst de schending aan van de vrijheid van ondernemen zoals gewaarborgd door artikel II.3 WER en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat de vrijheid van ondernemen, die wordt gewaarborgd door artikel II.3 WER kan worden beperkt door de wet, in dit geval de VCRO.

De verwerende partij die zich als vergunningverlenend bestuursorgaan dient uit te spreken over een beroep inzake een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, schendt het in artikel II.3 WER vastgelegde algemene rechtsbeginsel van 'vrijheid van ondernemen' niet door het weigeren van de vergunning op grond van de beoordelingsgronden die de VCRO voorziet.

Voor zover de verzoekende partij zich meent te kunnen beroepen op een subjectief recht dat geschonden zou zijn door de bestreden beslissing, dient er op gewezen te worden dat uit artikel 144 van de Grondwet volgt dat de berechting van geschillen over burgerlijke rechten tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoort. De Raad is niet bevoegd om zich over het bestaan en de omvang van subjectieve rechten uit te spreken. Een vergunningsbeslissing kan enkel wegens objectieve onwettigheid worden vernietigd, niet op grond van de schending van een subjectief recht.

De aangevoerde schending van artikel II.3 WER en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt verworpen.

2.

Uit artikel 4.3.1, §1, 1° VCRO volgt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan een vergunning moet weigeren indien de aanvraag onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften (voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken) of met een goede ruimtelijke ordening. De onverenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening is een zelfstandige weigeringsgrond. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria vermeld in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO, voor zover noodzakelijk of relevant. Het vergunningverlenend bestuursorgaan dient daarbij in het bijzonder de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO in acht te nemen en dus rekening te houden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen.

Bij het beoordelen van de verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening beschikt het vergunningverlenend bestuursorgaan over een ruime discretionaire bevoegdheid, die hem toelaat een vergunning te weigeren indien uit de concrete beoordeling van de aanvraag blijkt dat deze redelijkerwijze niet kan worden aanvaard om redenen van goede ruimtelijke ordening, waaronder de functionele inpasbaarheid van het aangevraagde project.

In de uitoefening van zijn opgedragen wettigheidscontrole kan de Raad zijn beoordeling van de feiten en van de eisen van een goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde administratieve overheid, die in dit verband over een discretionaire bevoegdheid beschikt. De Raad is enkel bevoegd om na te gaan of de verwerende partij de haar toegekende

appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot haar beslissing is kunnen komen.

3.1

In het eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat het 'project Rabot' van de stad Gent geen bindende waarde heeft en geen handelsvormen verbiedt of beperkt.

De argumentatie van de verzoekende partij dat een vergunning enkel geweigerd kan worden indien de beleidsmatig gewenste ontwikkeling waarop de weigeringsbeslissing steunt bindende voorschriften bevat voor de beoordeling van een vergunningsaanvraag, mist juridische grondslag.

De verwerende partij moet de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening concreet toetsen aan de noodzakelijke of relevante aandachtspunten en criteria vermeld in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO. Zij houdt daarbij rekening met de in de omgeving bestaande toestand, maar kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten in rekening brengen (artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO). De eventuele beleidsmatig gewenste ontwikkelingen die mee in rekening worden gebracht, maken dus deel uit van de beoordeling van de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en niet van de beoordeling van de overeenstemming met de toepasselijke voorschriften (legaliteitstoets).

Uit het voorgaande volgt dat een vergunning geweigerd kan worden indien het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de aanvraag onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening zoals blijkt uit een beleidsmatig gewenste ontwikkeling, ongeacht of deze bindend is voor de overheid of voor de bestuursorganen.

3.2

In haar derde middelenonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat zij niet werd gewezen op het reeds sedert 2013 ingevoerde project 'creatief Rabot' en op de mogelijkheid dat haar project niet vergund zou worden. Zij laakt het feit dat nadat zij de nodige investeringen heeft gedaan de vergunning alsnog wordt geweigerd.

Nog los van de vraag of de kritieken van de verzoekende partij niet toe te schrijven zijn aan het feit dat zij voorafgaand aan het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning reeds de aangevraagde verbouwwerken had voltooid, volstaat de vaststelling dat de verzoekende partij in het derde middelenonderdeel geen kritiek formuleert op de bestreden beslissing en het middel dus niet tot de vernietiging daarvan kan leiden.

Het eerste en het derde middelenonderdeel worden verworpen.

4.

De verzoekende partij zet in het tweede onderdeel uiteen dat het 'project Rabot' geen weigeringsgrond kan vormen, aangezien het niet zou gaan om een beleidsmatig gewenste ontwikkeling die betrekking heeft op de aandachtspunten vermeld in punt 1° van artikel 4.3.1, §2 VCRO.

Het begrip "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" is een rekbaar begrip, waarvan de inhoud niet alleen uit de ruimtelijke structuurplannen, maar tevens uit andere bestuursdocumenten kan voortvloeien (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, nr. 2011/6, p. 31; *GwH* 6 april 2011, nr. 50/2011, p. 173-174).

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing:

“ ...

De goede ruimtelijke ordening

....

De aanvraag strekt ertoe de bestemming van een handelszaak te wijzigen naar horeca (frituur) in de Wondelgemstraat.

De van bestemming te wijzigen oppervlakte is beperkt (ca. 70 m²) en bevindt zich tussen een andere horecazaak en een nachtwinkel, zodat geen onaanvaardbare hinder voor de omwonenden te verwachten is.

De Wondelgemstraat vormt van oudsher een belangrijke winkelstraat in Gent.

De laatste decennia evolueert het karakter van ‘belangrijke winkelstraat’ met aanbod in diverse branches steeds meer weg van handel door – onder andere – de steeds grotere aanwezigheid van horecazaken zoals fastfoodzaken en cafés.

Het college van burgemeester en schepenen meent terecht dat deze evolutie dient bijgestuurd en roept het omvormen van handelszaken naar bepaalde horecazaken daarom een halt toe. Deze maatregel kadert in het project ‘creatief Rabot’, wat aangeeft dat de stad wel degelijk een beleidsvisie heeft hoe ze deze straat en wijk wenst te zien ontwikkelen, waarin de komende jaren ingezet zal worden op het aantrekken van creatieve ondernemers om een betere functiemenging te bevorderen.

Het betreft hier een beleidsmatig gewenste ontwikkeling van de stad Gent.

Op basis van het subsidiariteitsprincipe en bovenvermeld art. 4.3.1, §2, 2° VCRO wordt de visie van het college van burgemeester en schepenen, als beste kenner van haar stedelijk weefsels en de evoluties die zij hierin wenst toe te laten en bij te sturen, bijgetreden.

...”

Uit deze motivering blijkt dat de verwerende partij oordeelt dat de bestemmingswijziging van handelszaak naar horecazaak in oppervlakte beperkt is en zich bevindt tussen een andere horecazaak en een nachtwinkel. De verwerende partij geeft daarbij uitdrukkelijk aan dat er bijgevolg geen onaanvaardbare hinder voor de omwonenden te verwachten is.

De verwerende partij overweegt verder dat de Wondelgemstraat een belangrijke winkelstraat is die de laatste decennia evolueert van ‘een aanbod in diverse branches’ naar een grotere aanwezigheid van horecazaken zoals fastfoodzaken en cafés. Vervolgens overweegt zij dat het college van burgemeester en schepenen terecht stelt dat “die evolutie bijgestuurd (dient) te worden” en het college daarom in het kader van het project ‘creatief Rabot’ het omvormen van handelszaken naar bepaalde horecazaken een halt toeroept. Het project ‘creatief Rabot’ maakt volgens de verwerende partij een beleidsmatig gewenste ontwikkeling uit waarin de stad een beleidsvisie aangeeft over de ontwikkeling van de wijk, meer bepaald het aantrekken van creatieve ondernemers om een betere functiemenging te bevorderen. De verwerende partij treedt het college bij en weigert de vergunning te verlenen.

De voorgaande overwegingen maken duidelijk dat de verwerende partij de aangevraagde vergunning wel degelijk weigert omwille van een strijdigheid met het project ‘creatief Rabot’. Dit is het enige en determinerende weigeringsmotief waarop de bestreden beslissing steunt.

Anders dan wat de verwerende partij in de bestreden beslissing overweegt kan het project ‘creatief Rabot’ niet beschouwd worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in de zin van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO. De in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO bedoelde ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ hebben immers betrekking op een of meerdere van de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO opgesomde criteria en aandachtspunten.

Samen met de verzoekende partij moet vastgesteld worden dat het project 'creatief Rabot' een subsidieprogramma betreft van de stad Gent dat tot doel heeft de creatieve economie in de wijk Rabot-Blaisantvest te stimuleren. Met het project wenste de stad Gent tot eind 2017 ondernemers uit de sector creatieve economie aan te trekken door renovatie- en samenwerkingsprojecten financieel te ondersteunen. Meer concreet blijkt uit de stukken die de verzoekende partij bijbrengt dat de stad Gent individuele renovatieprojecten voor creatieve economische activiteiten en structurele werken aan werkruimtes voor dergelijke activiteiten subsidieert tot maximaal 50 % van de bewezen kosten, met een maximum van 12.500 euro. Met het project ondersteunt de stad Gent eveneens samenwerkingsprojecten voor ondernemers uit de creatieve economie en hun partners die door het project tot 50 % van hun kosten kunnen recupereren, met een maximum van 7.000 euro.

Door in de bestreden beslissing te oordelen dat de aangevraagde horecazaak strijdt met het project 'creatief Rabot' dat als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling de (ruimtelijke) beleidsvisie van de stad Gent kenbaar zou maken, maakt de verwerende partij oneigenlijk, minstens al te extensief en dus kennelijk onredelijk en onzorgvuldig, toepassing van het begrip 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen', zoals vervat in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO. Evenmin maakt de verwerende partij die overweging voldoende concreet. 'Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' veronderstellen een duidelijk, concreet en kenbaar (ruimtelijk) beleid met betrekking tot een of meerdere van de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO opgesomde criteria en aandachtspunten. Een louter financieel subsidieprogramma waarmee de stad ondernemers uit de creatieve sector in een bepaalde wijk wenst aan te trekken, vertolkt geen concreet en kenbaar (ruimtelijk) beleid met betrekking tot de aandachtspunten van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

De verwerende partij kon de aanvraag dan ook niet op goede gronden weigeren door te wijzen op een 'evolutie die dient bijgestuurd te worden' en het project 'creatief Rabot' en diende de aanvraag te beoordelen rekening houdend met de in de omgeving bestaande toestand. Die vaststelling geldt des te meer nu uit de stukken van het dossier blijkt dat de verwerende partij, naar aanleiding van een nieuw aanvraag, op 2 februari 2017 een stedenbouwkundige vergunning heeft afgeleverd met eenzelfde voorwerp waarbij zij de functie 'ontegensprekelijk aanvaardbaar' acht.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede en derde middel

De overige middelen worden niet verder onderzocht vermits dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep van mevrouw Emine AKMESE wordt verworpen.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 28 april 2016, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de bestemmingswijziging van handel naar horeca op een perceel gelegen te 9000 Gent, Wondelgemstraat 34, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie G, nummer 1/p.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep in hoofde van de eerste verzoekende partij, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van het beroep in hoofde van de tweede verzoekende partij, bepaald op 175 euro, ten laste van de tweede verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 13 februari 2018 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO