

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 4 december 2018 met nummer RvVb-A-1819-0362
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0805-A

| | |
|------------------------|---|
| Verzoekende partij | het college van burgemeester en schepenen van de stad GENT vertegenwoordigd door advocaten Thomas EYSKENS en Sebastiaan DE MEUE met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Bischoffsheimlaan 33 |
| Verwerende partij | de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door de heer Johan KLOKOCKA |
| Tussenkomenende partij | de nv PHILADELPHUS vertegenwoordigd door advocaten Lieve SWARTENBROUX en Melissa VERPLANCKE met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Brederodestraat 13 |

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 26 juli 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 18 mei 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 12 januari 2017 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend volgens de ingediende plannen, tijdens de beroepsprocedure beperkt aangepast in functie van de toegankelijkheid en de fietsenberging, voor het bouwen van een kantoorgebouw met commerciële ruimtes waaronder een horecazaak op de percelen gelegen te 9000 Gent, Koningin Fabiolalaan, met als kadastrale omschrijving afdeling 9, sectie I, nummers 649/w52 en 649/x52.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 november 2018.

Advocaat Thomas EYSKENS voert het woord voor de verzoekende partij.
De heer Johan KLOKOCKA voert het woord voor de verwerende partij.
Advocaat Melissa VERPLANCKE voert het woord voor de tussenkomende partij.

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

III. TUSSENKOMST

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 6 november 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 17 april 2018 toe in de debatten.

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

IV. FEITEN

1.

De tussenkomende partij dient op 30 september 2016 bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het bouwen van een kantoorgebouw met commerciële ruimtes” op de percelen gelegen te 9000 Gent, Koningin Fabiolalaan, met als kadastrale omschrijving afdeling 9, sectie I, nummers 649/w52 en 649/x52.

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

De percelen liggen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Stationsomgeving Gent Sint-Pieters – Koningin Fabiolalaan’, vastgesteld met een besluit van de Vlaamse regering van 15 december 2006, meer bepaald binnen deelgebied 1: stationsomgeving Gent Sint-Pieters, zone A.

Voor de zone A bestaat er een vergunde verkaveling van 22 oktober 2015. De verkaveling omvat vier loten (A2 – A3 – A4 – A5) voor stedelijk wonen in de vorm van meergezinswoningen met eventueel kantoren en/of handelsruimten en private buitenruimten rond een openbaar domein met grootstedelijk karakter.

Met de aanvraag wenst men het oostelijk deel van het lot A2 te bebouwen met een kantoorgebouw, met horeca op niveau -1 en een handelsruimte op niveau 0.

Voor het westelijk deel van lot A2 heeft de verwerende partij op 30 april 2015 aan de tussenkomende partij reeds een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een kantoorgebouw.

Voor het lot A5 heeft de verwerende partij op 1 augustus 2013 aan de nv SOFA een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een kantoorgebouw en twee appartementsgebouwen. Deze vergunningsbeslissing is vernietigd bij arrest van de Raad van 23 februari 2016 met nummer RvVb/A/1516/0677.

Het lot A1, dat geen deel uitmaakt van de verkaveling, is reeds bebouwd met een op 12 oktober 2010 vergund kantoorgebouw (VAC - Virginie Lovelinggebouw).

Op 9 mei 2018 dient de tussenkomenende partij een aanvraag tot verkavelingswijziging in. Het college van burgemeester en schepenen heeft deze aanvraag geweigerd op 20 september 2018. De aanvrager heeft op 18 oktober 2018 administratief beroep aangetekend.

2.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 november 2016 tot en met 7 december 2016, worden twee bezwaarschriften en een petitielijst ingediend.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 3 januari 2017 ongunstig.

“ ...

5. TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE VOORSCHRIFTEN

5.1. Bestemming

De aanvraag is in overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijke RUP 'Stationsomgeving Gent Sint-Pieters en Fabiolalaan'.

De aanvraag is strijdig met de verkavelingsvoorschriften (2015 GE 149/00) wat betreft de bestemming:

- Artikel 2.1. stelt dat voor het lot A2 minimaal 35% en maximaal 55% van de BVO voor kantoren wordt voorzien. Aan het wonen verwante voorzieningen (zoals handel, horeca, openbare en private nutsvoorzieningen, recreatieve voorzieningen, diensten en vrije beroepen) zijn toegelaten in de 'sokkel' van het gebouw, ttz. niveau -1 (Esplanade) en niveau 0 (K. Fabiolalaan). De rest van het gebouw moet ingevuld worden met wonen. In de beschrijvende nota bij de bouwaanvraag wordt gemotiveerd dat het ontwerp conform het GRUP is, dat de verkaveling geen bestemmingsvoorschriften omvat, en dat — na openbaar onderzoek — een vergunning kan verleend worden voor dit kantoorgebouw (zonder woonfunctie). De VCRO stelt immers dat niet kan afgeweken worden op de V/T-index en het aantal bouwlagen. De gevraagde beperkte afwijking (aldus de bouwheer) betreft geen van beide, en komt dus voor vergunning — na openbaar onderzoek — in aanmerking. Bovendien motiveert de bouwheer dat het hier om een beperkte afwijking gaat.

De redenering die in de beschrijvende nota wordt opgebouwd, wordt niet gevolgd. Met dit ontwerp wordt wel degelijk een afwijking op de bestemming gevraagd (kantoren ipv wonen), wat de VCRO uitdrukkelijk verbiedt:

Art. 4.4.1. §1. In een vergunning kunnen, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen.

Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan voor wat betreft:

1° de bestemming;

2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex;

De VCRO is duidelijk waarop wél kan afgeweken worden (geen van de 5 vermelde zaken is hier van toepassing) en waarop niet kan afgeweken worden. Na verkavelingswijziging kan — voor zover conform het GRUP en voor zover ruimtelijk verantwoord — wel een andere bestemming dan wonen overwogen worden.

In de beschrijvende nota wordt betwist of een verkaveling al dan niet bestemmingsvoorschriften kan bevatten. Los van het gegeven dat een in een verkaveling voorgeschreven bestemming niet onder de definitie van artikel 4.1.1, 1° VCRO (bestemmingsvoorschrift) valt en de beschrijvende nota in die zin kan worden gevolgd (hoewel uit de parlementaire voorbereidingen en de praktijk niet blijkt dat dit of de gevolgen daarvan de bedoeling is geweest), mag uiteraard niet uit het oog worden verloren dat het niet zo is dat je steeds kan afwijken als je niet onder één van de categorieën van voorschriften valt waarvan niet mag worden afgeweken.

1. Artikel 4.4.1, §1, lid 1 VCRO bepaalt dat kan worden afgeweken van 'perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen'. Artikel 4.4.1 VCRO als uitzonderingsbepaling moet restrictief worden geïnterpreteerd. Bovendien blijkt uit de parlementaire voorbereidingen bij artikel 4.4.1 VCRO dat de lijst van 'verboden' afwijkingen niet limitatief van aard is (Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 136, waar dat niet wordt vermeld m.b.t. de toegelaten afwijkingen). Daaruit kan dan weer worden afgeleid dat enkel kan afgeweken worden van de voorschriften zoals vermeld in het eerste lid. Deze restrictieve interpretatie wordt bovendien ondersteund door de parlementaire voorbereiding bij artikel 111bis DRO (Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 13-15). Hier wordt immers geschreven: 'de afwijkingsmogelijkheid volgens artikel 49 van het decreet bestaat enkel voor de voorschriften in verband met...'. Dit standpunt is ook reeds bevestigd in de rechtspraak (RvvB 15 maart 2015, nr. S/1516/0814; RvvB 10 mei 2016, nr. A/1516/1098).

Enkel al op basis hiervan dient te worden besloten dat niet kan worden afgeweken van de 'bestemmingsvoorschriften' die niet onder de definitie van 'bestemmingsvoorschrift' vallen.

2. Daarnaast kan, zelfs als het zou gaan om een principieel toegelaten afwijking (quod non), enkel een vergunning worden verleend in afwijking van de voorschriften indien het gaat om 'beperkte' afwijkingen. Het komt toe aan de vergunningverlenende overheid toe om het al dan niet beperkte karakter van de gevraagde afwijking in concreto te beoordelen (RvvB 1 april 2014, nr. A/2014/0248; RvvB 29 mei 2012, nr. A/2012/0213). Een afwijking kan niet worden toegestaan wanneer ze essentieel van aard is en dit moet worden onderzocht in het licht van de finaliteit en draagwijdte van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften waarvan wordt afgeweken (Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 1011/1, 136). Zo kunnen geen afwijkingen worden toegestaan die niet in overeenstemming zijn met de algemene strekking van het plan of de verkaveling (o.a. RvvB 10 mei 2016, nr. A/1516/1098) en dient het beperkt karakter te worden afgemeten aan de toepasselijke voorschriften (o.a. Rvvb 1 april 2014, nr. A/2014/0248; RvvB 21 januari 2014, nr. A/2014/0046; RvvB 21 januari 2014, nr. A/2014/0072; RvvB 30 april 2013, nr. A/2013/0189). Evident mag de afwijking niet leiden tot een uitholling of omzeiling van de voorschriften (RvvB 19 mei 2015, nr. A/2015/0303; RvvB 19 mei 2015, nr. A/2015/0306). De redenering in de beschrijvende nota — dat er sprake is van een beperkte afwijking omdat niet zou worden afgeweken van het GRUP — gaat niet op. Bij de opmaak van de verkaveling is wel degelijk een verdeelsleutel opgelegd. Een afwijking daarvan moet in het licht van bovenstaande punten zeer concreet worden beoordeeld. Een afwijking die leidt tot een oneigenlijke wijziging van de verkaveling door een hierin opgelegde bestemming helemaal niet te realiseren, is geen beperkte afwijking.

...

6. OPENBAAR ONDERZOEK

...

De bezwaren worden als volgt samengevat:

1. De verkavelingsvergunning bepaalt dat tussen 35% en 55% van lot A2 kan worden ingevuld met kantoren. Omgekeerd geldt een verplichting om tussen 45% en 55% wonen te voorzien. Artikel 4.4.1.§1 VCRO stelt dat niet kan afgeweken worden op de bestemming. Huidige aanvraag betreft een niet geoorloofde afwijking van het voorschrift ivm de minimum invulling met wonen. Bovendien gaat het niet om een beperkte afwijking.

...

Naar aanleiding van het stedenbouwkundig onderzoek van deze aanvraag worden de bezwaren als volgt besproken:

1. Terecht wordt opgemerkt dat het ontwerp strijdig is met de verkaveling voor wat betreft de bestemming. Daar waar de verkaveling een maximaal aandeel kantoren oplegt, wordt tegelijkertijd een minimum aandeel wonen vereist (inclusief aan het wonen aanverwante voorzieningen thv de sokkel van de gebouwen). Het ontwerp voldoet hier niet aan. In de nota wordt gemotiveerd dat er geen sprake is van een afwijking op de bestemming, en dat de afwijking als 'beperkt' kan worden beschouwd aangezien de gevraagde functie wel in overeenstemming is met het GRUP. Deze redenering wordt echter niet gevolgd. Het ontwerp wordt dan ook beoordeeld als zijnde strijdig met de verkaveling voor wat betreft de bestemming. De gevraagde afwijking kan niet worden verleend obv artikel 4.4.1.§1 VCRO aangezien dit artikel duidelijk aangeeft op welke zaken wél (perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen) en op welke zaken niet kan worden afgeweken (de bestemming en de maximale vloer/terreinindex).

...

8. BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

...

PROGRAMMA

Op wandelafstand van een groot trein- en busstation, bijzonder goed ontsloten voor alle vervoerswijzen, is het vrij logisch om de potentie van de plek als kantooruimte te gaan benutten. Om die reden voorziet het GRUP in de zone A ook een vrij aanzienlijk aandeel kantoren. Ook vanuit de visie "Kantoren in de Binnenstad — 2030" (actieplan goedgekeurd door het College van Burgemeester en schepenen dd. 1 december 2016) is het wenselijk om in de stationsomgevingen in te zetten op grootschalige kantoren. De stationsomgevingen worden er beschouwd als zogenaamde 'Hot Spots' en worden als volgt omschreven: "Voor de 'Hot Spots' is de locatie de doorslaggevende factor: ze bevinden zich op knooppunten van vervoersassen (auto, tram, fiets). Hierdoor zijn ze vlot bereikbaar en kunnen ze ook dienen als 'hub' of 'transferium' om over te schakelen op een ander vervoersmiddel. (...) Ook de 'Hot Spots' zijn alles behalve monofunctionele kantoorgebouwen. Ze bieden een meerwaarde aan de buurt door een plaats te geven aan nuttige functies (een supermarkt, een crèche, openbaar groen, loketten van dienstverlenende sectoren,...). (...).

Echter, in de verkavelingsvergunning (gebaseerd op het inrichtingsplan van POLO van 2014) is er voor gekozen om het maximum aandeel kantoren conform het GRUP niet te gaan realiseren, maar in te zetten op een hoger aandeel wonen (weliswaar binnen de marges van het GRUP). Eén van de krijtlijnen van het inrichtingsplan stelt immers dat woningen en kantoren met bijhorende stedelijke functies binnen het projectgebied gemengd moeten worden teneinde op alle tijdstippen van de dag menselijke aanwezigheid te garanderen. Deze krijtlijn werd in de verkaveling vertaald door te stellen dat voor lot A2 minimaal 35% en maximaal 55% van de BVO als kantoor mag ingericht worden. Huidig ontwerp voorziet een eenzijdig kantoorprogramma (met commerciële sokkel) en laat het wonen volledig achterwege. Binnen de marges van het GRUP kan het wonen in dit

bouwveld in theorie omgezet worden naar kantoren. Anderzijds moet ook rekening gehouden worden met de principes van het inrichtingsplan, met name voldoende garantie op levendigheid van de sokkels en een menging van functies verspreid over de volledige zone A. Dergelijke omzetting vergt wel een verkavelingswijziging en kan niet door middel van deze afwijkende stedenbouwkundige aanvraag toegestaan worden.

De inbreng van horeca thv de Esplanade en een handelsruimte in aansluiting op de K. Fabiolalaan wordt ruimtelijk ondersteund. Hiermee wordt invulling gegeven aan het principe van de levendige plint, vergroot de aantrekkelijkheid van het omliggende openbaar domein en worden voorzieningen aangeboden voor zowel de bestaande bewoners van de Rijsenbergwijk als de toekomstige gebruikers van de projectontwikkeling.

...

De verzoekende partij weigert op 12 januari 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij, waarbij ze zich integraal aansluit bij het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 3 februari 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 17 maart 2017 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Het verslag luidt onder meer als volgt:

“ ...

Huidige aanvraag omvat het bebouwen van het oostelijk deel van lot A2.

De op te richten bebouwing bevat geen enkele woongelegenheid, zij bestaat uit een horecaruimte op niveau -1, een handelsruimte op niveau 0 en kantoren op alle bovenverdiepingen.

De kantoorfunctie omvat een BVO van 4.869 m², de functies handel/horeca een BVO van 1.486 m².

De totale BVO binnen lot A2 bedraagt dus 11.075 m², waarvan 9.589 m² (= 86,6 %) kantoorruimte.

De aanvraag is strijdig met bovenvermeld artikel 2.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van de verkaveling, daar de bebouwing op lot A2 moet bestaan uit een meergezinswoning, terwijl het gebouw geen enkele woonfunctie bevat. Bovendien moet de BVO voor kantoren begrepen zijn tussen 35 % en 55 %, terwijl dit percentage hier 86,6 bedraagt.

Een goedgekeurde verkaveling, die de ruimtelijke aanleg van die plaats tot in de details heeft vastgelegd en waaraan de overheid haar uitdrukkelijke goedkeuring heeft gehecht, heeft een verordenend karakter en blijft bindend zowel voor de vergunningverlenende instantie als voor de aanvrager die binnen deze verkaveling wenst te bouwen, te verbouwen of een andere constructie op te trekken.

Artikel 4.4.1, § 1 VCRO bepaalt dat in een vergunning, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen, maar dat geen afwijkingen kunnen worden toegestaan voor wat betreft 1° de bestemming; 2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex; 3° het aantal bouwlagen.

De aanvraag beoogt een afwijking in de verhouding kantoren/woningen ten opzichte van de vastgelegde verhouding in de verkavelingsvoorschriften. Zodoende heeft de aanvraag betrekking op een afwijking met betrekking tot de 'bestemming' zoals opgenomen in de verkavelingsvoorschriften en valt zij om deze reden alleen al niet onder het toepassingsgebied van artikel 4.4.1, § 1 VCRO.

Appellant betwist dit en verwijst hiervoor naar de definities van 'bestemmingsvoorschrift' (art. 4.4.1, 1° VCRO) en 'stedenbouwkundig voorschrift' (art. 1.1.2, 13° VCRO), waarin de term 'verkavelingsvergunning' niet voorkomt.

In zijn interpretatie van dit artikel gaat appellant echter volledig voorbij aan de werkelijke bedoeling van de decreetgever met artikel 4.4.1, §1 VCRO.

Uit de Memorie van Toelichting bij het betreffende artikel blijkt dat het begrip 'beperkte afwijking' geen afwijkingen toelaat van essentiële gegevens van het plan of de vergunning. Dit houdt onder meer – doch niet uitsluitend – in dat er geen afwijkingen kunnen worden toegestaan op de 'bestemming' zoals die werd ingevuld in het plan of de verkavelingsvergunning.

Appellant interpreteert het begrip 'bestemming' in artikel 4.4.1, §1 VCRO op restrictieve wijze in de betekenis van 'bestemmingsvoorschrift'. Dit is niet correct, en deze interpretatie vindt geen enkele steun in de Memorie van Toelichting en/of de rechtspraak bij dit artikel. Uit rechtspraak van zowel de Raad van State als de Raad voor Vergunningsbetwistingen blijkt dat de term 'bestemming' in artikel 4.4.1, §1 VCRO niet dient te worden begrepen als 'bestemmingsvoorschrift' in de zin van artikelen 4.4.1, 1° VCRO en 1.1.2, 13° VCRO – zoals appellant onterecht meent – maar als 'invulling' van een bepaald gebied of perceel.

Indien men de term 'bestemming' enkel zou interpreteren als 'bestemmingsvoorschriften', dan zou dit de toepassing van artikel 4.4.1, §1 VCRO met betrekking tot de verkavelingsvoorschriften volledig uithollen en zou men ingaan tegen de werkelijke bedoeling van de decreetgever, die geen afwijkingen wenst toe te laten aan essentiële gegevens van de vergunning, waaronder de 'bestemming' (en niet 'bestemmingsvoorschriften').

Bovendien zou deze interpretatie voorbijgaan aan het feit dat artikel 4.4.1, §1 niet enkel spreekt over stedenbouwkundige voorschriften maar ook over verkavelingsvoorschriften, waaruit kan geconcludeerd worden dat beiden op gelijke voet staan in de toetsing aan art. 4.4.1, § 1 VCRO, zodat m.a.w. ook in een verkavelingsvergunning niet kan afgeweken worden van de maximale V/T-index, het aantal bouwlagen en 'de bestemming'.

Daarenboven heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen in diverse arresten reeds geoordeeld dat steeds dient gemotiveerd te worden waarom de afwijking in redelijkheid te beschouwen is als een 'beperkte afwijking', en dat een afwijking die niet kan geacht worden in overeenstemming te zijn met de algemene strekking van het plan niet als 'beperkt' te beschouwen is (arrest nr. A/2013/0159 van 16 april 2013). De Raad heeft tevens in diverse arresten reeds geoordeeld dat een afwijking van 25 % niet kan geacht worden in overeenstemming te zijn met de algemene strekking van het BPA en dus niet als een 'beperkte afwijking' worden kan beschouwd (arrest nr. A/2014/0164 van 4 maart 2014; arrest nr. A/2013/0159 van 16 april 2013).

De gevraagde afwijking betreft hier geen 'beperkte afwijking', daar zij de algemene strekking van het verkavelingsplan niet volgt ("De loten A2-A3-A4-A5 zijn bestemd voor

stedelijk wonen in de vorm van meergezinswoningen ...) en het overschrijden van de maximum marge van toegelaten hoeveelheid kantoren van 55 % naar 86,6 % in alle redelijkheid niet 'beperkt' te noemen is.

Ook om die reden doorstaat de aanvraag de toets aan artikel 4.4.1, §1 VCRO dus niet, en kan de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking komen.

...

Na de hoorzitting van 28 maart 2017 verleent de verwerende partij op 18 mei 2017 een stedenbouwkundige vergunning volgens de ingediende plannen, tijdens de beroepsprocedure beperkt aangepast in functie van de toegankelijkheid en de fietsenberging. De verwerende partij motiveert haar beslissing onder meer als volgt:

“ ...

Huidige aanvraag omvat het bebouwen van het oostelijk deel van lot A2.

De op te richten bebouwing bevat geen enkele wooneenheid, zij bestaat uit een horecaruimte op niveau -1, een handelsruimte op niveau 0 en kantoren op alle bovenverdiepingen.

De kantoorfunctie omvat een BVO van 4.869 m², de functies handel/horeca een BVO van 1.486 m².

De totale BVO binnen lot A2 bedraagt dus 11.075 m², waarvan 9.589 m² (= 86,6 %) kantoorruimte.

Het GRUP legt voor de totaliteit van de zone A volgende verdeelsleutel vast: ten minste 30% van de bruto vloeroppervlakte (BVO) moet worden ingevuld met wooneenheden; ten minste 40% en ten hoogste 60% van de BVO moet worden ingevuld met kantoorfuncties.

Het is nu zo dat bij een kantoorinvulling (met onderaan commerciële functies in functie van een levendige straatplint en een programmatistische mix) van de 'subzone A2' vastgehouden wordt aan de verdeelsleutel (vork) van het GRUP: ten minste 30% van de BVO voor de volledige zone A wordt blijvend ingevuld met wooneenheden en ten hoogste 60% (en ten minste 40%) van de BVO voor deze volledige zone wordt ingevuld met kantoorfuncties.

Hiervoor kan verwezen worden naar het 'Inrichtingsplan zone A' (Poponcini & Lootens ir. Architecten, 2014). Dit document is goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen van Gent op 12 september 2014 en is als basis gebruikt voor de geldende verkaveling (2015 GE 149/00). Deze documenten maken ook onderdeel uit van het beroepsdossier van appellant (stukken 5a en 5b):

Oppervlaktetabel inrichtingsstudie 2014

| | <i>kantoren (m²)</i> | <i>wonen (m²)</i> | <i>andere (m²)</i> | <i>TOTAAL</i> |
|--------|---------------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------------|
| A1 | 36 829 | | 635 | 37 464 |
| A2 | 4 810 | 3 752 | 1 638 | 10 200 |
| A3 | - | 4 840 | 1 490 | 6 330 |
| A4 | - | 3 635 | 588 | 4 223 |
| A5 | 8 306 | 24 046 | 57 | 32 409 |
| TOTAAL | 49 945 | 36 273 | 4 408 | 90 626 |
| | 55% | 40% | 5% | |

Door huidige aanvraag wordt de woonoppervlakte in de zone A2 vervangen door een kantooroppervlakte, met volgend resultaat:

Oppervlaktetabel met kantoren fase II

| | <i>kantoren (m²)</i> | <i>wonen (m²)</i> | <i>andere (m²)</i> | <i>TOTAAL</i> |
|--------|---------------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------------|
| A1 | 36 829 | | 635 | 37 464 |
| A2 | 9 717 | | 1 486 | 11 204 |
| A3 | - | 4 840 | 1 490 | 6 330 |
| A4 | - | 3 635 | 588 | 4 223 |
| A5 | 8 306 | 24 046 | | 32 352 |
| TOTAAL | 54 852 | 32 521 | 4 199 | 91 573 |
| | 59,9% | 35,5% | 4,6% | |

Het maximum van 60% kantoren wordt aldus niet overschreden.

Het plan-MER bij het GRUP is geïnformeerd door het synthesesedocument 'Ontwikkeling stationsomgeving Gent Sint-Pieters' (maart 2005). Hetzelfde geldt voor het project-MER 'Masterplan Station Gent Sint-Pieters en Omgeving', conform verklaard op 27 oktober 2005. Dat project-MER is opgesteld in het kader van de bouwaanvraag voor het station en de ondergrondse parking maar analyseert ook de milieu-effecten van de zone A. Het synthesesedocument ging uit van een totaalontwikkeling met een indicatief programma voor de zone A (totaal 98.436m²) van: 52.423 m² kantoren; 29.935 m² wonen; 16.078 m² commerciële functies. In de aanvraag is inzichtelijk gemaakt dat bij een kantoorinvulling (met onderaan commerciële functies in functie van een levendige straatplint en een programmatische mix) van de 'subzone A2' vastgehouden wordt aan de verdeelsleutel (vork) van het GRUP: ten minste 30% van de BVO voor de volledige zone A wordt blijvend ingevuld met wooneenheden en ten hoogste 60% (en ten minste 40%) van de BVO voor deze volledige zone wordt ingevuld met kantoorfuncties.

De verkavelingsvergunning voor de zone A (deputatie 22 oktober 2015) legt voor de 'subzone A2' een verdeling vast als volgt: ten minste 35% en ten hoogste 55% van de BVO kan worden ingevuld met kantoorfuncties; de overige gedeelten moeten met wooneenheden worden ingevuld. Dit voorschrift wordt blijkens de toelichting uitdrukkelijk gekaderd in het "voldoen aan de bepalingen die zijn opgenomen in het GRUP 'stationsomgeving Gent St.-Pieters-Fabiolaan'". Van dit voorschrift wordt afgeweken omwille van de optie voor een kantoorontwikkeling met een commerciële sokkel, hetgeen kadert in volgende elementen: het projectgebied is optimaal ontsloten voor alle vervoerswijzen en ligt op wandelafstand van een groot trein- en busstation; het GRS van de Stad Gent kiest voor een spreiding van kantoren op grond van een hiërarchisch model, waarbij grote kantoorcomplexen prioritair worden geleid naar onder meer Gent Sint-Pieters; de visie 'Kantoren in de Binnenstad – 2030' (CBS 1 december 2016) beschouwt de stationsomgevingen als 'hot spots' met een multimodale ontsluiting die zich ideaal lenen voor kantoorgebouwen met een meerwaarde voor de buurt door middel van de incorporatie van bv. een handelsfunctie.

De optie voor de programmatische invulling kan in dat kader worden bijgetreden en wordt juridisch onderbouwd op grond van art. 4.4.1, §1, VCRO, dat stelt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan na het houden van een openbaar onderzoek beperkte afwijkingen kan toestaan op (onder meer) stedenbouwkundige en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot inplanting, afmetingen, dakvorm en materialen. Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan op bestemmingsvoorschriften en op voorschriften inzake de V/T-index en het aantal bouwlagen.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar wordt niet gevolgd waar deze stelt dat het gevraagde niet binnen het toepassingsgebied valt van art. 4.4.1 §1, zoals zal blijken wordt immers niet afgeweken van de bestemming, aangezien naast wonen ook kantoren toegelaten zijn. De verdeelsleutel uit het GRUP voor zone 1 wordt gevrijwaard, zodat de afwijking zich conformeert aan het doel van de voorschriften en een beperkt karakter heeft (er wordt 35% wonen verwezenlijkt en op het gelijkvloers worden publiek toegankelijke functies gerealiseerd).

Een afwijking in toepassing van art. 4.4.1 §1 is dan ook wel degelijk mogelijk.

Het gesitueerde verkavelingsvoorschrift – dat de mogelijke kantoorvloeroppervlaktes plafonneert – vormt evident geen voorschrift op het vlak van de V/T-index en het aantal bouwlagen.

Verkavelingsvoorschriften kunnen ook niet als bestemmingsvoorschriften worden gekwalificeerd. Art. 4.1.1, 1°, VCRO bepaalt immers dat enkel planologische instrumenten bestemmingsvoorschriften kunnen omvatten. Art. 1.1.2, 13°, VCRO herneemt dat verkavelingsvoorschriften geen stedenbouwkundige voorschriften zijn en dus ook geen bestemmingsvoorschrift kunnen inhouden. Een verkavelingsvergunning bevat luidens artikel 4.2.15, § 2, eerste lid VCRO wel “reglementaire voorschriften aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden” (i.e. inrichtings- en bebouwingsvoorschriften).

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet dat aanleiding heeft gegeven tot de opmaak van de VCRO, moet “het ‘beperkte karakter’ van beperkte afwijkingen afgemeten (...) worden aan de vigerende stedenbouwkundige voorschriften” (Ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 136, nr. 431). De decreetgever heeft aldus in een ‘relativiteitseis’ voorzien: er kan niet in absolute zin worden gesteld of een afwijking ja dan nee beperkt of substantieel is: het beperkt karakter van de afwijking moet worden afgewogen aan de hand van (het doel van) de vigerende voorschriften. De finaliteit van het verkavelingsvoorschrift waarvan een afwijking beoogd wordt, is zoals gesteld uitdrukkelijk geschetst in het toelichtend deel van de verkavelingsvoorschriften: “voldoen aan de bepalingen die zijn opgenomen in het GRUP ‘stationsomgeving Gent St.-Pieters-Fabiolaan’”. De GRUP-verdeelsleutel voor de zone A wordt nu effectief gevrijwaard. Wat de overige voorschriften van het GRUP betreft, blijkt uit de toelichtingsnota bij het GRUP dat deze een verweving van functies nastreven. Deze verweving wordt wel degelijk gerealiseerd, zowel binnen de volledige zone A (waar nog steeds 35% wonen verwezenlijkt wordt) als op niveau van het concrete (kantoor)project, waarbij op het gelijkvloerse niveau van het gebouw publiek toegankelijke functies worden gerealiseerd in functie van een programmatische mix en een levendige straatplint. Daarenboven moet gesteld worden dat de gewenste verwezenlijking van kantoorfuncties (i.p.v. wooneenheden) nog steeds kadert binnen het hierboven geschetste en MER-matig onderzochte programma voor de volledige stationsontwikkeling en relatief positieve mobiliteitseffecten heeft, gegeven de ligging bij het station (modal split met focus op openbaar vervoer). Met andere woorden kan worden gesteld dat de finaliteit van het GRUP wel degelijk gevrijwaard wordt, zodanig dat de afwijking zich conformeert aan het doel van de vigerende voorschriften en aldus een beperkt karakter heeft.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL, EERSTE EN TWEEDE ONDERDEEL

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.3.1, §1, 1°, a) en 4.3.1, §2, 3°, a) VCRO, van de artikelen 4.4.1, §1 en 4.4.7, §2 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet in het eerste en tweede onderdeel onder meer uiteen:

“ ...

§ 1. Eerste onderdeel, genomen uit de schending van artikel 4.3.1, § 1, 1°, a) en artikel 4.4.1, § 1, eerste en tweede lid VCRO

... ”

a) De afwijking heeft geen betrekking op de soorten voorschriften limitatief opgesomd in artikel 4.4.1, § 1° VCRO, en is dus principieel niet toelaatbaar

18. In eerste instantie oordeelt de Deputatie dat het Verkavelingsvoorschrift waarvan de afwijking wordt gevraagd, geen betrekking heeft op de vloerterreinindex of het aantal bouwlagen, noch op de bestemming, aangezien een verkavelingsvergunning krachtens de bepalingen van de VCRO geen ‘bestemmingsvoorschriften’ zou kunnen bevatten. Daaruit wordt afgeleid dat een beperkte afwijking van de voorschriften krachtens artikel 4.4.1, §1 VCRO in principe mogelijk is.

De Deputatie baseert zich evenwel op een onwettige interpretatie van de betrokken bepaling.

Daargelaten de vraag of de betrokken verkavelingsvoorschriften betrekking hebben op de ‘bestemming’, bevat het eerste lid van artikel 4.4.1, § 1 VCRO een opsomming van de soorten van voorschriften waarvan kan worden afgeweken, met name inzake:

- *perceelsafmetingen*
- *afmetingen van constructies*
- *inplanting van constructies*
- *dakvorm*
- *gebruikte materialen.*

Deze opsomming is limitatief. Het betreft immers een uitzonderingsbepaling, die restrictief moet worden geïnterpreteerd.

Aldus oordeelde Uw Raad in het arrest nr. S/1516/0814 dd. 15 maart 2016 inzake het college van burgemeester en schepenen van de gemeente DE HAAN, na een analyse van de voorbereidende werken, wat volgt :

...

Deze overwegingen zijn in deze zaak perfect van toepassing. In de bestreden beslissing wordt eveneens verkeerdelijk uitgegaan van het niet-exhaustieve karakter van de opsomming in artikel 4.4.1, § 1 VCRO.

Aangezien de afwijking geen betrekking heeft op één van de vijf limitatief omschreven soorten voorschriften (het tegendeel, nl. dat de afwijkingsaanvraag wél betrekking zou hebben op één van deze soorten voorschriften wordt in de bestreden akte terecht niet voorgehouden), kan niet rechtsgeldig worden afgeweken van de verkavelingsvoorschriften.

De vergunningsaanvraag diende dus met toepassing van art. 4.3.1, §1, 1° VCRO geweigerd te worden wegens de onverenigbaarheid met de verkavelingsvoorschriften.

19. Het middelonderdeel is reeds om deze reden gegrond.

b) De afwijking heeft betrekking op de bestemming, en is ook om die reden niet toelaatbaar

20. Ten overvloede kan worden vastgesteld dat de vergunningsaanvraag tevens onwettig is wegens de strijdigheid met artikel 4.4.1, §1, tweede lid VCRO, met name omdat de Verkavelingsvoorschriften waarvan wordt afgeweken, betrekking hebben op de bestemming.

Dit is ook de terechte strekking geweest van het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar.

21. De motivering van de bestreden beslissing berust op dat punt op een dubbele doch foutieve premisse:

- Er wordt niet afgeweken van de bestemming aangezien naast wonen ook kantoren toegelaten zijn.*
- Verkavelingsvoorschriften kunnen niet als bestemmingsvoorschriften worden gekwalificeerd.*

Zoals verder wordt toegelicht, steunt de bestreden beslissing aldus op een manifest onwettige interpretatie van de Verkavelingsvoorschriften en de bepalingen van de VCRO. Ook om die reden wordt de afwijking ten onrechte toegekend, en wordt de vergunning dus verleend in strijd met de artikel 4.3.1, §1, 1° en 4.4.1, § 1, tweede lid VCRO.

22. Vooreerst wordt in de bestreden beslissing kennelijk ten onrechte geoordeeld dat de gevraagde afwijking geen afbreuk doet aan Verkavelingsvoorschriften inzake bestemming "aangezien naast wonen ook kantoren toegelaten zijn".

De Verkavelingsvoorschriften beschrijven de 'bestemming' van lot A2 als een 'zone voor stedelijk wonen':

...

De loten A2-A3-A4-A5 zijn bestemd als 'zone voor stedelijk wonen'. Dit is een bestemmingsvoorschrift, zoals ook uitdrukkelijk blijkt uit de titel van het betrokken Verkavelingsvoorschrift.

Uitzonderlijk, want slechts voor loten A2 en A5 zijn "naast het wonen ook kantoren zijn toegelaten", doch slechts voor een beperkt aandeel, voor lot A2 begrenst op maximaal 55%.

Zoals de Deputatie zelf overwoog in de beslissing tot goedkeuring van de verkavelingsvergunning ligt het zwaartepunt dus op de woonfunctie:

*“Naar **bestemming** wordt **voornamelijk ingezet op woonfuncties**, met in **mindere mate** ook de mogelijkheid tot **kantoren en/of publieke functies**. De kantoren komen in die bouwdelen die minder geschikt zijn voor bewoning, bijvoorbeeld omwille van de toegelaten diepte.”*

Uit de Verkavelingsvoorschriften en hun toelichting blijkt dus duidelijk dat de hoofdbestemming (stedelijk) wonen is, waarbij uitzonderlijk, en in beperkte mate, andere functies mogelijk zijn. In de beslissing van de Deputatie waarbij deze verkavelingsvergunning wordt toegekend, stelt zij overigens zelf dat het gaat om “een verdere verfijning van de toegelaten bestemming volgens het RUP”.

Er kan dus niet ernstig worden gesteld dat het volledig verlaten van de functie ‘wonen’ voor een gebouw dat zich in een zone voor ‘stedelijk wonen’ bevindt, geen afwijking van de bestemming inhoudt.

Daarbij is ook niet relevant dat de verdeelsleutel uit het GRUP niettemin zou worden gevrijwaard. Krachtens artikel 4.3.1, §1, 1° VCRO moet de vergunningsaanvraag immers geweigerd worden wegens de onverenigbaarheid met de Verkavelingsvoorschriften. Aangezien deze de bestemming betreffen, kan hier niet geldig van worden afgeweken.

Dit alles geldt des te meer nu de bestreden akte is genomen in afwijking van het advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, zodat op dit punt een verstrengde motiveringsplicht geldt in hoofde van de vergunningverlenende overheid.

23. Het middelonderdeel is ook om deze reden gegrond.

c) Geen enkele bepaling verzet zich ertegen dat een verkavelingsvergunning voorschriften inzake de bestemming inhoudt.

24. De Deputatie suggereert in de bestreden beslissing ten onrechte dat verkavelingsvoorschriften geen ‘bestemmingsvoorschriften’ kunnen zijn in de zin van de VCRO, zodat de verkavelingsvergunning hoegenaamd geen voorschriften inzake de bestemming zouden kunnen inhouden:

“Verkavelingsvoorschriften kunnen ook niet als bestemmingsvoorschriften worden gekwalificeerd. Art. 4.1.1, 1°, VCRO bepaalt immers dat enkel planologische instrumenten bestemmingsvoorschriften kunnen omvatten. Art. 1.1.2, 13°, VCRO herneemt dat verkavelingsvoorschriften geen stedenbouwkundige voorschriften zijn en dus ook geen bestemmingsvoorschrift kunnen inhouden. Een verkavelingsvergunning bevat luidens artikel 4.2.15, § 2, eerste lid VCRO wel “reglementaire voorschriften aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden” (i.e. inrichtings- en bebouwingsvoorschriften).”

25. Vooreerst geldt dat uit de verkaveling zelf duidelijk blijkt dat het gaat om een bestemmingsvoorschrift. De Deputatie heeft zich als lid van het actief bestuur te houden aan de rechtsregels die zijn vastgesteld in een verkavelingsvergunning en beschikt niet over de mogelijkheid noch bevoegdheid om in het kader van de beoordeling van een

individuele stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, ertoe te besluiten dat de bestemmingsvoorschriften van een verkaveling niet op een decreetsconforme als een bestemmingsvoorschrift zouden kunnen gelden. De Deputatie mag immers geen toepassing van art. 159 van de Grondwet maken, en ook niet op een verkapte wijze.

26. Verder mist is het standpunt van de Deputatie ook ten gronde juridisch onjuist.

Artikel 4.1.1, 1° VCRO, dat deel uitmaakt van Titel IV, hoofdstuk I. 'Definities', luidt als volgt:

...

Artikel 1.1.2, 13° VCRO, dat deel uitmaakt van Titel I, hoofdstuk I 'Doelstellingen en begrippen', luidt als volgt:

...

Artikel 4.2.15 VCRO luidt als volgt:

...

27. De redenering uiteengezet in de bestreden beslissing bestaat in wezen uit twee onderdelen:

- De VCRO definieert 'bestemmingsvoorschriften' als bepaalde 'stedenbouwkundige voorschriften', waartoe verkavelingsvoorschriften niet behoren;*
- Een verkavelingsvergunning kan krachtens de VCRO enkel inrichtings- en bebouwingsvoorschriften bevatten.*

Deze motieven, die steunen op een onjuiste interpretatie van de decretale bepalingen, overtuigen niet.

28. Vooreerst wordt ten onrechte verondersteld dat de aangehaalde definities ook een rechtsregel zouden formuleren, en met name zouden uitsluiten dat een verkavelingsvergunning ook 'bestemmingsvoorschriften' (dewelke gelijkgesteld worden met alle 'voorschriften inzake de bestemming') zou bevatten.

Art. 4.1.1, 1° VCRO stelt ook niet dat een bestemming niet in een verkavelingsvoorschrift kan worden vastgesteld.

Dit is ook niet het geval.

Het gebruik van definities in wetteksten strekt ertoe de precieze betekenis van een woord in de context van de betrokken wet vast te leggen, in het bijzonder wanneer daarmee wordt afgeweken van de gebruikelijke dagdagelijkse betekenis, of het ontbreken van een definitieve tot verwarring zou kunnen leiden.

De decreetgever heeft ervoor gekozen om de term 'stedenbouwkundige voorschriften' in te voegen, die binnen de gehele VCRO zou moeten verwijzen naar de reglementaire stedenbouwkundige voorschriften, met uitzondering van de verkavelingsvergunning.

Voor wat betreft Titel IV. 'Vergunningenbeleid', heeft de decreetgever binnen de eerder omschreven 'stedenbouwkundige voorschriften' een deelcategorie 'bestemmingsvoorschriften' aangeduid. Dit begrip wordt voornamelijk aangewend in de hoofdstukken omtrent de zonevreemdheid.

Hoewel de reden van dit onderscheid niet wordt toegelicht in de memorie van toelichting, en door sommigen als onnodig verwarrend wordt beschouwd, volgt hieruit uiteraard niet

dat een verkavelingsvergunning geen stedenbouwkundige voorschriften in de spraakgebruikelijke zin zou kunnen bevatten, zo ook inzake bestemming.

29. Vervolgens merkt verzoekende partij het volgende op.

Artikel 4.2.15, § 2 VCRO vormt de formeel-wettelijke verankering van de verordenende kracht van een verkavelingsvergunning, zoals die in de rechtspraak is ontwikkeld:

“Een verkavelingsvergunning omvat reglementaire voorschriften aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden.”

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de VCRO, ontbrak een dergelijke regel die de verordenende kracht van een verkavelingsvergunning formeel erkende. Niettemin werd algemeen aanvaard dat een verkavelingsvergunning de bestemming en bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften kon bepalen, en in die mate ook de uitwerking van een verordenende akte heeft.

In bepaalde arresten van de Raad van State wordt ook uitdrukkelijk geoordeeld dat “de bestemming gegeven door de verkavelingsvergunning bestand is tegen de andersluidende bestemming van het (latere) gewestplan”. Deze rechtspraak is ook gecodificeerd in de VCRO.

Zelfs al zou artikel 4.2.15 VCRO niet uitdrukkelijk vermelding maken van voorschriften inzake ‘bestemming’, moet deze bepaling wel gelezen worden in de zin dat deze deel uitmaken van de vernoemde “voorschriften aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden”. Gelet op de bestaande rechtspraak die deze bepaling beoogde te codificeren, moet deze ruim geïnterpreteerd worden.

Deze interpretatie wordt ook bevestigd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende de dossiersamenstelling voor verkavelingsaanvragen, dat bepaalt dat het aanvraagdossier een verkavelingsontwerp moet bevatten, dat ook de bestemming van de kavels expliciet moet vermelden. Eenzelfde regeling was overigens reeds vervat in de uitvoeringsbesluiten van de Stedenbouwwet.

Artikel 4.2.15, eerste lid VCRO verwijst overigens naar de mogelijkheid om een verkavelingsvergunning aan te vragen met het oog op “de aanleg en het bebouwen van terreinen voor andere functies” dan woningbouw, wat ook suggereert dat deze kunnen worden vastgelegd in de verkavelingsvoorschriften.

Verkavelingsvoorschriften kunnen wel degelijk regels inzake de bestemming opleggen, waarvan geen afwijking kan worden toegestaan op grond van artikel 4.4.1 VCRO.

30. Het middelonderdeel is ook om deze reden gegrond.

§ 2. Tweede onderdeel, genomen uit de schending van artikel 4.4.1, § 1 VCRO en artikel 2 en 3 wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen (hierna : de Formele Motiveringswet).

31. In de mate dat Uw Raad zou oordelen dat een afwijking van artikel van de Verkavelingsvoorschriften principieel toelaatbaar zou zijn (quod non), wordt de toegekende afwijking in elk geval ten onrechte als ‘beperkt’ beschouwd.

De motivering in de bestreden beslissing luidt dienaangaande als volgt:

...

32. Het al dan niet beperkte karakter van de gevraagde afwijking dient in concreto te worden beoordeeld, in het licht van de finaliteit en draagwijdte van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften waarvan wordt afgeweken.

Aldus kunnen geen afwijkingen worden toegestaan die niet in overeenstemming zijn met de algemene strekking van het plan of de verkaveling, en dient het beperkt karakter te worden afgemeten aan de toepasselijke voorschriften.

De afwijking mag niet leiden tot een uitholling of omzeiling van de voorschriften van een plan of verkavelingsvergunning.

...

34. Volgens de motieven van de bestreden beslissing is de finaliteit van het verkavelingsvoorschrift waarvan wordt afgeweken, te voldoen aan de bepalingen opgenomen in het GRUP. Aangezien geen afbreuk wordt gedaan aan de in het GRUP opgenomen verdeelsleutel, en de overige voorschriften van dat plan, wordt besloten dat de afwijking slechts beperkt, en dus toelaatbaar is.

Het is evenwel manifest onjuist te stellen dat Verkavelingsvoorschriften in het algemeen, en artikel 2.1 in het bijzonder, als (enige) finaliteit hebben om te voldoen aan de bepalingen opgenomen in het GRUP.

Dit blijkt reeds uit de bestemming als zone voor ‘stedelijk wonen’, en de toelichting die daarbij wordt gegeven:

*“Om **minimale verweving** binnen het gebied **te garanderen** en om te voldoen aan de **bepalingen die zijn opgenomen in het GRUP** ‘stationsomgeving Gent St.-Pieters- Fabiolalaan’ wordt het aandeel van de functies wonen en kantoren binnen de loten A2 en A5 vastgelegd. Het GRUP ‘stationsomgeving Gent St.-Pieters- Fabiolalaan’ legt voor de totaliteit van de zone A (inclusief A1) vast dat:*

- minimaal 30 % van de bruto vloeroppervlakte moet worden voorzien voor wonen.*
- minimaal 40% en maximaal 60% van de bruto vloeroppervlakte uit kantoren moet bestaan.”*

De verkavelingsvoorschriften vormen aldus een verstrenging en verfijning van de voorschriften van het GRUP, in het bijzonder door het vereiste van de minimale verweving op het niveau van de kavels vast te stellen.

Dit wordt overigens ook door de Deputatie bevestigd in de beslissing tot toekenning van de verkavelingsvergunning, waarin wordt geoordeeld:

*“De voorschriften van het RUP worden ofwel integraal behouden, ofwel **verder verfijnd/verstrengd met het oog op de goede ruimtelijke ordening**. Hieruit volgt dat ook onderhavige aanvraag in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. De zeer omstandige beoordeling van de goede ruimtelijke ordening die het college van burgemeester en schepenen heeft gemaakt (zie rubriek 1.7) kan integraal worden bijgetreden.”*

Een vergelijkbare overweging is te vinden in de beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen over de verkavelingsvergunning, aangehaald in de beslissing van de Deputatie:

“Bestemming: de vrij algemeen geformuleerde bestemmingszone van het GRUP worden verfijnd in 3 bestemmingszones: een zone voor stedelijk wonen (waarbij enkel in de loten A2 en A5 ook kantoren zijn toegestaan en ter hoogte van alle sokkels ook aan het wonen verwante voorzieningen kunnen), een zone voor private buitenruimte en een zone voor publieke buitenruimte- openbaar domein. Het gaat hier om een **verdere verfijning van de toegelaten bestemming** volgens het GRUP, niet om een bestemmingswijziging. De voorschriften met betrekking tot de bestemming zijn met andere woorden conform het GRUP.”

35. In het licht van het voorgaande kan de finaliteit van artikel 2.1 van de Verkavelingsvoorschriften kennelijk niet herleid worden tot de loutere intentie om te voldoen aan de voorschriften van het GRUP. Er is sprake van een bewuste verfijning en verstrenging van de voorschriften van het GRUP, waarbij de principiële keuze wordt gemaakt voor ‘stedelijk wonen’, te weten meergezinswoningen, waarbij slechts in bepaalde gevallen - in het licht van de ‘minimale verweving’ - “naast het wonen ook kantoren toegelaten” kunnen worden.

Voor het lot A2 kan aldus minimaal 35% en maximaal 55% van de bruto-vloeroppervlakte voor kantoren worden voorzien. Dit vereiste van verweving is geen bijkomstigheid, maar precies een essentieel punt waarop de verkaveling een gedetailleerde invulling van de goede ruimtelijke ordening bepaalt op het niveau van de verkaveling, minstens ten aanzien van het geldende GRUP. Uit zijn aard is dit vereiste inzake de verweving essentieel van aard, zodat een afwijking per hypothese niet als beperkt kan worden gekwalificeerd.

Maar er is meer. De toegestane afwijking leidt ertoe dat binnen Lot A2, een ‘zone voor stedelijk wonen’ 9.589 m² van de totale 11.075 m² bruto-vloeroppervlakte (86,6%) wordt ingenomen door kantoorruimte.

Indien evenwel geen afwijking zou worden toegestaan en de kantoorruimte zich zou beperken tot maximaal 55% van de bruto-vloeroppervlakte, zou 3.497,75 m² voor woningen voorzien worden. De afwijking komt dus rechtsreeks ten koste van minstens 3.497,75 m² voor woningen, en leidt ertoe dat in de ‘zone voor stedelijk wonen’ hoegenaamd geen woningen meer aanwezig zijn. Lot A2 wordt aldus herleid tot de kantoorgebouw met enkele publieke functies op straatniveau.

Deze afwijking kan in het licht van de Verkavelingsvoorschriften kennelijk niet als ‘beperkt’ beschouwd worden. De motieven van de bestreden beslissing zijn evenmin afdoende.

De verkavelingsvoorschriften vormen een verfijning en verstrenging van de voorschriften van het GRUP, mede in het licht van een meer geconcretiseerde visie op de inrichting van de stationsomgeving. Het is dus kennelijk onjuist om te oordelen dat de enige finaliteit van deze voorschriften is om te voldoen aan de bepalingen van het GRUP.

De bestreden beslissing kent een afwijking toe die er de facto toe leidt dat een bouwperceel met als bestemming ‘Stedelijk wonen’ wordt herleid tot een kantoorgebouw.

De verkavelingsvoorschriften, die een verweving van woon-en kantoorfunctie beogen, worden kennelijk omzeild.

36. Ten overvloede kan worden vastgesteld dat de toegekende afwijking zelfs niet 'beperkt' is in het licht van de bepalingen van het GRUP.

Het is kennelijk onjuist dat de vereiste van minimale verweving ook op projectniveau wordt behaald door de aanwezigheid van publieke functies op straatniveau, zoals in de bestreden beslissing wordt aangehaald.

Uit de toelichtingsnota bij het GRUP blijkt immers dat deze 'minimale verweving' specifiek betrekking heeft op de woonfunctie, teneinde "monofunctionele kantoorgebouwen" te vermijden en de sociale veiligheid te bevorderen. "Daarnaast" - dus slechts in nevensgeschikte orde - wordt ook wenselijk geacht om op straatniveau publiek toegankelijke functies in te richten :

...

De kwestie van de 'minimale verweving' kan dus niet herleid worden tot het louter mathematisch respecteren van de algemene verdeelsleutel, vastgesteld op het niveau van het GRUP. Ook aan de stationszijde wordt noodzakelijk geacht om steeds een minimaal woonprogramma te voorzien, mede in het licht van de sociale controle en veiligheid buiten de kantoor- of handelsuren. Aangezien op bouwveld A1 reeds een gebouw met uitsluitende kantoorfunctie is opgericht, wordt dit principe uit het GRUP volledig ondergraven door de toegekende afwijking. In elk geval is de motivering dienaangaande kennelijk niet afdoende.

Ook om die reden kan de toegekende afwijking dus niet als 'beperkt' beschouwd worden.

37. Het middelonderdeel is gegrond.

..."

De verwerende partij repliceert:

"...

In een eerste middelonderdeel betoogt verzoekende partij dat een verkavelingsvergunning weldegelijk bestemmingsvoorschriften kan bevatten, waarvan niet op wettige wijze kan worden afgeweken.

De deputatie heeft deze discussie uitdrukkelijk behandeld in de motivering:

...

De deputatie gaat bij haar redenering uit van een letterlijke lezing van de duidelijke wetteksten.

Verzoekende partij steunt haar middelonderdeel enkel op de (teleologische) interpretatie van deze decreetsartikelen.

Er kan echter geen interpretatie gegeven worden aan duidelijk rechtsregels.
Het middelonderdeel is ongegrond.

Als tweede middelonderdeel werpt verzoekende partij op dat de toegestane afwijking in elke geval niet als 'beperkte afwijking' in de zin van artikel 4.4.1. §1 VCRO kan worden aanzien.

Ook hierop heeft de deputatie met een pertinente en uitgebreide motivering geantwoord:

...

Terecht stelt de deputatie dat het beperkt karakter van de afwijking in een absolute zin interpreteren niet zinvol is. In sommige gevallen zal de aanpassing van een bouwwerk met 1m immers nauwelijks op te merken zijn, terwijl in andere gevallen diezelfde meter precies het verschil maakt tussen een goede en een slechte ruimtelijke ordening.

In casu stelt de deputatie vast dat het doel van de verkaveling en het GRUP waaraan het uitvoering geeft, perfect gehandhaafd is.

Het doel was immers een bepaalde functieverweving te bekomen. In de betreffende zone A van het totaalproject wordt deze verwevenheid gerealiseerd, of huidig aangevraagd bouwdeel nu met kantoren dan wel met woningen wordt ingevuld.

*Nu de nagestreefde finaliteit onaangeroerd blijft door huidige afwijking, oordeelt de deputatie in alle redelijkheid dat deze beperkt is.
...*

De tussenkomende partij stelt:

“ ...

1. Eerste onderdeel

a) Toelaatbare afwijking?

11.

Verzoeker poneert dat de afwijking van het verkavelingsvoorschrift inzake de allocatie van functies geen afwijking is in de zin van art. 4.4.1, §1, van de Vlaamse Codex RO, naar luid waarvan via die regeling afgeweken kan worden van perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen.

12.

De argumentatie van verzoeker stuit evenwel allereerst op art. 4.2.15, §2, van de Vlaamse Codex RO, naar luid waarvan een omgevingsvergunning tot verkavelen (voorheen: ‘verkavelingsvergunning’) het volgende omvat:

“reglementaire voorschriften aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden”.

Een verkaveling heeft aldus uit haar aard betrekking op inrichtingsaspecten, zijnde afmetingen van percelen en bouwwerken, inplanting en het uiterlijk van bouwwerken.

Deze inrichtingsaspecten komen terug in de toelaatbare afwijkingen in de zin van art. 4.4.1, §1, van de Vlaamse Codex RO.

Een en ander is als dusdanig gesteld op p. 22 van de bestreden beslissing:

...

13.

In de concrete feiten geldt dat de verkaveling in casu, wat de functionele verdeling van woon- en kantoorfuncties betreft, evident betrekking heeft op inplantingsaspecten in de zin van art. 4.4.1, §1, van de Vlaamse Codex RO, aangezien de betrokken voorschriften aangeven welke functionele mix binnen een constructie op een bepaalde plek kan worden voorzien.

De allocatie – **dus de inplanting** – van constructies met een bepaalde functionele invulling wordt door de betrokken voorschriften geregeld, zodanig dat zij zeer zeker onder het bereik komen van art. 4.4.1, §1, van de Vlaamse Codex RO.

b) Verboden afwijking?

14.

Verzoeker poneert dat het verkavelingsvoorschrift inzake functionele verhoudingen binnen de constructies in de betrokken zone betrekking heeft op de ‘bestemming’, hetgeen niet in aanmerking komt voor de toepassing van art. 4.4.1, §1, van de Vlaamse Codex RO.

15.

Verkavelingsvoorschriften hebben evenwel rechtens geen betrekking op de bestemming van het gebied.

16.

In de eerste plaats geldt dat **verkavelingsvoorschriften niet beantwoorden aan het begrip ‘bestemmingsvoorschrift’ in de zin van art. 4.1.1, 1°, van de Vlaamse Codex RO** dat bepaalt dat enkel planologische instrumenten bestemmingsvoorschriften kunnen omvatten.

Uw Raad heeft zulks bevestigd in het arrest nr. A/2012/0277 van 17 juli 2012:

...

Klaar en duidelijk is ook het arrest nr. A/1617/1103 van 8 augustus 2017:

...

17.

In de tweede plaats is het zo dat, nu verkavelingsvoorschriften louter inrichtings- en bebouwingsvoorschriften omvatten, zij geen betrekking kunnen hebben op ‘bestemmingen’ in de zin van het afwijkingsartikel 4.4.1, §1, van de Vlaamse Codex RO.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid is hierover formeel:

“Verkavelingsvoorschriften worden door de decreetgever gekwalificeerd als inrichtings- en bebouwingsvoorschriften (cf. art. 4.2.15, § 2, eerste lid VCRO).

Volgens artikel 4.1.1, 1° VCRO bevatten verkavelingsvoorschriften geen bestemmingsvoorschriften. Een verkavelingsvergunning bevat luidens artikel 4.2.15, § 2, eerste lid VCRO wel “reglementaire voorschriften aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden” (i.e. inrichtings- en bebouwingsvoorschriften).

De decreetgever definieert in artikel 1.1.2, 13° VCRO “stedenbouwkundig voorschrift” overigens als “een reglementaire bepaling opgenomen in een ruimtelijk uitvoeringsplan, een plan van aanleg of een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996”. M.a.w. **verkavelingsvoorschriften** zijn hier niet onder begrepen en **zijn dus ook geen “stedenbouwkundige voorschriften aangaande de voor het gebied toegelaten bestemmingen”** in de zin van artikel 6.1.41, §1, eerste lid VCRO.” (<https://www.rwo.be/language/nl-NL/Home/DeHogeRaadvoorhetHandhavingsbeleid/Veelgestelde vragen#34>)

*De Hoge Raad heeft dus bevestigd dat een verkavelingsvoorschrift niet enkel geen bestemmingsvoorschrift uitmaakt, **maar sowieso ook geen betrekking heeft op de voor het gebied toegelaten bestemmingen.***

18.

Het is wel zo dat via het afwijkingsartikel 4.4.1, §1, van de Vlaamse Codex RO geen afbreuk mag worden gedaan aan de essentie van verkavelingsvoorschriften; de afwijking dient beperkt te zijn (zie hiervoor de bespreking van het tweede middelonderdeel).

Dat is echter iets anders dan de regel dat er niet kan worden afgeweken van de bestemming(svoorschriften).

...

2. Tweede onderdeel

20.

Verzoeker poneert dat de afwijking van het verkavelingsvoorschrift inzake functionele verhoudingen binnen de constructies in de betrokken zone niet beperkt is.

21.

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet dat aanleiding heeft gegeven tot de opmaak van de van de Vlaamse Codex RO, moet echter

*“het ‘beperkte karakter’ van beperkte afwijkingen **afgemeten (...) worden aan de vigerende stedenbouwkundige voorschriften**” (Ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 136, nr. 431).*

De decreetgever heeft aldus in een ‘relativiteitseis’ voorzien: er kan niet in absolute zin worden gesteld of een afwijking ja dan nee beperkt of substantieel is: het beperkt karakter van de afwijking moet worden afgewogen aan de hand van (het doel van) de vigerende voorschriften.

22.

De finaliteit van het verkavelingsvoorschrift waarvan een afwijking beoogd wordt, is uitdrukkelijk geschetst in het toelichtend deel van de verkavelingsvoorschriften:

...

De GRUP-verdeelsleutel voor de ‘zone A’ wordt nu effectief in de feiten gevrijwaard, hetgeen expliciet is vastgesteld in de bestreden beslissing (zie het citaat op de pp. 4-5 hierboven).

In dat verband stipuleert de toelichtingsnota bij het GRUP overigens nog als volgt:

*“Dit betekent dat **aan de stationszijde een grotere concentratie van kantoren is toegelaten** en aan de Leie-kant een grotere concentratie van woningen wordt opgelegd. (...).”*

Daarenboven is door de bestreden beslissing gesteld dat de gewenste verwezenlijking van kantoorfuncties (i.p.v. wooneenheden) nog steeds kadert binnen het plan-MER-matig onderzochte programma voor de volledige stationsontwikkeling.

Met andere woorden kan worden gesteld – en heeft de bestreden beslissing ook gemotiveerd gesteld – dat de finaliteit van het GRUP wel degelijk gevrijwaard wordt,

zodanig dat de afwijking zich conformeert aan het doel van de vigerende voorschriften en aldus een beperkt karakter heeft.

23.

Ten overvloede geldt nog dat de bestreden beslissing acht heeft geslagen op volgende stelling van aanvrager:

“De aangevraagde kantoorontwikkeling is zodanig ontworpen dat zij zich op termijn, middels beperkte ingrepen, leent tot andere functies (wonen).”

*De bouwwijze laat dus toe om op termijn alsnog een substantiële woonfunctie te voorzien, hetgeen bijkomend de beperkte aard van de afwijking inzichtelijk maakt.
...”*

De verzoekende partij voegt niets wezenlijk toe in de wederantwoordnota.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in het eerste onderdeel in essentie aan dat in de bestreden beslissing een afwijking op de verkavelingsvoorschriften inzake de maximale invulling met kantoren wordt toegestaan, terwijl dit niet mogelijk is op grond van artikel 4.4.1, §1 VCRO. De voorschriften waarvan kan worden afgeweken moeten immers betrekking hebben op de perceelsafmetingen, de afmetingen, de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen. Bovendien heeft het betrokken verkavelingsvoorschrift volgens de verzoekende partij betrekking op de bestemming, waarop geen afwijking kan worden toegestaan.

In het tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat, indien een afwijking op de verkavelingsvoorschriften wel toelaatbaar zou zijn, de verwerende partij ten onrechte oordeelt dat de toegestane afwijking beperkt is.

2.

2.1.

Artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) VCRO verplicht het vergunningverlenend bestuursorgaan een vergunning te weigeren indien het aangevraagde onverenigbaar is met verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Artikel 4.4.1, §1 VCRO luidde op het ogenblik van de bestreden beslissing als volgt:

“In een vergunning kunnen, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen.

Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan voor wat betreft :

1° de bestemming;

2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex;

3° het aantal bouwlagen.”

Deze bepaling werd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (VI. Parl., 2008-2009, stuk 2011, nr. 1, p. 136) als volgt toegelicht:

“429. Deze bepaling stemt goeddeels overeen met de beginselen van het huidige artikel 111bis DRO (ingevoegd bij decreet van 21 november 2003) en artikel 49 van het Coördinatiedecreet, en houdt in dat, voor zover daaromtrent een openbaar onderzoek ingericht wordt, in een vergunningsbeslissing beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan op stedenbouwkundige en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van de bouwwerken, de dakvorm en de gebruikte materialen.

De nieuwe formulering stelt niet expliciet dat de beperkte afwijkingen in overeenstemming moeten zijn met de goede ruimtelijke ordening, daar zulks reeds logisch voortvloeit uit het nieuw voorgestelde artikel 117, §1, eerste lid, 1°, b), en §2, DRO.

De nieuwe formulering laat toe dat een beperkte afwijking kan worden toegekend, ook indien zij niet uitdrukkelijk wordt gevraagd omwille van de onbekendheid met een specifiek voorschrift.

430. Het begrip “beperkte afwijking” wijst erop dat er geen sprake kan zijn van afwijkingen van essentiële gegevens van het plan of de vergunning.

De ontwerptekst benadrukt de bestaande regelgeving conform dewelke alleszins geen afwijkingen kunnen worden toegestaan wat betreft de bestemming, de maximaal mogelijke vloerterreinindex en het aantal bouwlagen.

Deze opsomming is echter niet limitatief : ook andere essentiële afwijkingen zijn uitgesloten. Zo mag men via een afwijking niet laten bouwen in zones waar een bouwverbod geldt, zoals voortuinen en zijdelingse non-aedificandizones. Het is bvb. evenmin mogelijk om percelen samen te voegen als dit niet in de voorschriften voorzien is.

431. Het begrip “beperkte afwijking” moet worden onderscheiden van de “marginale afwijkingen” bij het as built-attest (nieuw artikel 99, §1, DRO). Marginale afwijkingen staan in relatie tot de bouwplannen, terwijl het “beperkte karakter” van beperkte afwijkingen afgemeten moet worden aan de vigerende stedenbouwkundige voorschriften.”

De bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften toe te staan, is derhalve enerzijds begrensd tot afwijkingen die betrekking hebben op perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen en anderzijds begrensd tot beperkte afwijkingen. Alleszins kunnen de afwijkingen geen betrekking hebben op de bestemming, de maximaal mogelijke vloerterreinindex en het aantal bouwlagen.

Artikel 4.4.1, §1 VCRO is een uitzonderingsbepaling en moet restrictief worden geïnterpreteerd.

3.

Het wordt niet betwist dat de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen zijn in de zone voor stedelijk wonen. Artikel 2.1 ‘Bestemming’ van de verkavelingsvoorschriften bepaalt:

“ ...

| Toelichting | Stedenbouwkundig Voorschrift |
|--|--|
| De bebouwing in de loten moet een divers aanbod aan woontypologieën bevatten en moet ook voldoen aan de norm van 20% bescheiden woonaanbod binnen de zone A (zie ook art. 1.2.) De verscheidenheid aan woontypologieën zal niet alleen tot stand zal komen door te voldoen aan de norm bescheiden wonen. Om in de zone een divers aanbod aan | De loten A2-A3-A4-A5 zijn bestemd voor stedelijk wonen in de vorm van meergezinswoningen met een verscheidenheid aan woontypologieën. Het stedelijk wonen in het lot A3 bestaat uit sociale woningbouw. De wooneenheden van het lot A3 worden afgenomen door een sociale huisvestingsmaatschappij. |

| | |
|---|---|
| <p>woontypologieën te verzekeren, worden ook sociale woningen gerealiseerd op het lot A3. Voor de realisatie van sociale woningbouw op dit lot A3 is ook een intentieovereenkomst met De Volkshaard (dd. mei 2012) en met WoninGent (dd. februari 2015) afgesloten.</p> <p>Om minimale verweving binnen het gebied te garanderen en om te voldoen aan de bepalingen die zijn opgenomen in het GRUP 'stationsomgeving Gent St.-Pieters-Fabiolalaan' wordt het aandeel van de functies wonen en kantoren binnen de loten A2 en A5 vastgelegd. Het GRUP 'stationsomgeving Gent St.-Pieters-Fabiolalaan' legt voor de totaliteit van de zone A (inclusief A1) vast dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimaal 30 % van de bruto vloeroppervlakte moet worden voorzien voor wonen. - minimaal 40% en maximaal 60% van de bruto vloeroppervlakte uit kantoren moet bestaan. <p>De totale BVO voor deze 4 loten is minimaal 40.500m² en maximaal 55.000m².</p> <p>Een levendig publiek domein versterkt de leefbaarheid en vergroot de sociale controle. Om het openbaar domein de gewenste identiteit van dynamische en sprankelende publieke ruimte te geven, is het belangrijk dat het programma van de 'sokkels' van de gebouwen een relatie aangaat met de Esplanade/Fabiolalaan/Paolaplein. In deze 'sokkels' zijn daarom, naast het wonen en/of kantoren, ook publiek toegankelijke functies als restaurants, winkels, vrije beroepen, kinderdagverblijven, loketten, ontvangstruimten, toegelaten.</p> <p>De bouwblokken A2 en A3 zijn gelegen op een cruciale plaats in het masterplan. Ze zijn gelegen bij de start van de helling die de onderdoorgang vanaf het station en de fietsenberging verbindt met de Esplanade centraal in het masterplan. Het openbaar domein tussen de loten A2 en A3 verbindt het ondergrondse niveau met het maaiveld. Langs de zijde van de Esplanade krijgt de</p> | <p>Voor de loten A2 en A5 zijn naast het wonen ook kantoren toegelaten.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voor het lot A2 kan minimaal 35% en maximaal 55% van de BVO voor kantoren worden voorzien. - Voor het lot A5 kan minimaal 15 en maximaal 35% van de BVO voor kantoren worden voorzien. <p>Aan het wonen verwante voorzieningen, zoals handel, horeca, openbare en private nutsvoorzieningen, recreatieve voorzieningen, diensten en vrije beroepen zijn toegelaten in de 'sokkel' van de gebouwen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - voor de loten A2 en A3 bestaat deze sokkel uit het niveau -1 en 0, t.o.v. het maaiveld; - voor het lot A4 is de sokkel gelijk aan het gelijkvloers (niveau 0) t.o.v. het maaiveld; - voor het lot A5 bestaat de sokkel uit het gelijkvloers en maximaal 3 bovenliggende bouwlagen (niveau 0, 1, 2 tot max. 3) t.o.v. het maaiveld <p>Binnen de zone A wordt minstens 50% van de gelijkvloerse vloeroppervlakte (= de contactzone met het openbaar domein) van de zone voorzien van publiek toegankelijke functies en/of woningen.</p> <p>De aan het wonen verwante voorzieningen moeten buurtgebonden zijn en verenigbaar met de onmiddellijke omgeving. De maximumoppervlakte per handelszaak of voorziening is 1.500m².</p> <p>Densiteit: de totale BVO voor de loten A2 - A3 - A4 – A5 bedraagt minimaal 40.500m² en maximaal 53.162m².</p> |
|---|---|

| | |
|--|--|
| <p><i>'sokkel' van het gebouw op lot A2 daarom een uitgesproken sterke vorm van 2 verdiepingen hoog (over niveau -1 en 0). Het niveau -1 van het gebouw op lot A3 bevindt zich aan de passage van de parking naar het station en heeft hierdoor potenties voor commerciële functies. Het niveau 0 van ditzelfde gebouw bevindt zich aan het uiteinde van het openbaar domein. Door zijn specifieke locatie wordt daarom voor het niveau 0 van het lot A3 gesuggereerd om 'bestemmingsfuncties' te voorzien, eerder dan passage-gerelateerde programma's.</i></p> | |
|--|--|

4.

4.1.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn verslag van 17 maart 2017 vast dat de aanvraag strijdig is met artikel 2.1 van de verkavelingsvoorschriften, omdat de bebouwing op het lot A2 volgens die voorschriften moet bestaan uit een meergezinswoning, terwijl het aangevraagde gebouw geen enkele woonfunctie bevat maar uitsluitend kantoren op de bovenverdiepingen, een horecaruimte op niveau -1 en een handelsruimte op niveau 0. De BVO voor kantoren moet bovendien begrepen zijn tussen 35% en 55%, terwijl het percentage hier 86,6% bedraagt.

Volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vormt de aanvraag een afwijking op de bestemming zoals opgenomen in de verkavelingsvoorschriften en valt zij om die reden buiten het toepassingsgebied van artikel 4.4.1, §1 VCRO. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt vast dat de tussenkommende partij dit betwist en hiervoor verwijst naar de definities van de begrippen 'bestemmingsvoorschrift' (artikel 4.1.1, 1° VCRO) en 'stedenbouwkundig voorschrift' (artikel 1.1.2, 13° VCRO), waarin de term 'verkavelingsvergunning' niet voorkomt. De tussenkommende partij gaat volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar volledig voorbij aan de werkelijke bedoeling van de decreetgever met artikel 4.4.1, §1 VCRO. De restrictieve interpretatie van de tussenkommende partij van het begrip 'bestemming' uit artikel 4.4.1, §1 VCRO in de zin van 'bestemmingsvoorschrift' zou niet correct zijn en geen steun vinden in de memorie van toelichting en/of rechtspraak. Volgens de rechtspraak van de Raad van State en de Raad zou het begrip 'bestemming' begrepen moeten worden als de 'invulling' van een bepaald gebied of perceel en niet als 'bestemmingsvoorschrift' in de zin van de artikelen 4.1.1, 1° en 1.1.2, 13° VCRO. De interpretatie van de tussenkommende partij zou eraan voorbijgaan dat artikel 4.4.1, §1 VCRO het niet alleen heeft over stedenbouwkundige voorschriften maar ook over verkavelingsvoorschriften, waaruit volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geconcludeerd kan worden dat beide soorten voorschriften op gelijke voet staan en ook in een verkavelingsvergunning niet kan worden afgeweken van de 'bestemming'.

Ten slotte oordeelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de afwijking geen beperkte afwijking betreft, omdat zij de algemene strekking van het verkavelingsplan niet volgt ("De loten A2-A3-A4-A5 zijn bestemd voor het stedelijk wonen in de vorm van meergezinswoningen...") en het overschrijden van het maximale aandeel kantoren van 55% naar 86,6% in alle redelijkheid niet beperkt te noemen is.

De conclusie luidt dat de aanvraag de toets aan artikel 4.4.1, §1 VCRO niet doorstaat en niet voor vergunning in aanmerking komt.

4.2.

De verwerende partij volgt het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet. Een afwijking op grond van artikel 4.4.1, §1 VCRO is volgens de verwerende partij wel mogelijk.

Zij stelt dat niet wordt afgeweken van de bestemming omdat naast wonen ook kantoren toegelaten zijn. Het verkavelingsvoorschrift, dat de mogelijke kantoorvloeroppervlakte bepaalt, is ook geen voorschrift op het vlak van V/T-index en het aantal bouwlagen. Nog volgens de verwerende partij kunnen verkavelingsvoorschriften niet als bestemmingsvoorschriften worden beschouwd. Artikel 4.1.1, 1° VCRO bepaalt dat enkel planologische instrumenten bestemmingsvoorschriften kunnen bevatten. Artikel 1.1.12, 13° VCRO bepaalt dat verkavelingsvoorschriften geen stedenbouwkundige voorschriften zijn en dus ook geen bestemmingsvoorschriften kunnen inhouden. Luidens artikel 4.2.15, §2, eerste lid VCRO bevat een verkavelingsvergunning wel “reglementaire voorschriften aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden”.

Het beperkte karakter moet volgens de verwerende partij, die verwijst naar de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet van de VCRO, afgemeten worden aan de vigerende stedenbouwkundige voorschriften. Zij wijst erop dat de finaliteit van het verkavelingsvoorschrift waarvan een afwijking wordt beoogd, zoals uitdrukkelijk geschetst in het toelichtend deel van de verkavelingsvoorschriften, erin bestaat te “voldoen aan de bepalingen die zijn opgenomen in het GRUP ‘Stationsomgeving Gent Sint-Pieters – Koningin Fabiolalaan’”. De verdeelsleutel van het GRUP voor de zone A wordt effectief gevrijwaard. Wat de overige voorschriften van het GRUP betreft, blijkt uit de toelichtingsnota bij het GRUP dat deze een verweving van functies nastreven en dat deze verweving wordt gerealiseerd, zowel binnen de volledige zone A (35% wonen) als op niveau van het concrete kantoorproject, waarbij op het gelijkvloerse niveau publiek toegankelijke functies worden voorzien in functie van een programmatische mix en een levendige straatplint. De gewenste verwezenlijking van de kantoorfunctie kadert daarenboven binnen het geschetste en MER-matig onderzochte programma voor de volledige stationsontwikkeling en heeft relatief positieve mobiliteitseffecten. De verwerende partij besluit dat de finaliteit van het GRUP gevrijwaard wordt zodanig dat de afwijking zich conformeert aan het doel van de vigerende voorschriften en aldus een beperkt karakter heeft.

5.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het westelijk deel van het lot A2 reeds bebouwd is met een kantoorgebouw. De aanvraag voor het oostelijk deel van het lot A2, die geleid heeft tot de thans bestreden beslissing, bestaat eveneens uit een kantoorgebouw, waarbij op niveau -1 een commerciële ruimte en op niveau 0 een handelsruimte wordt voorzien.

Aldus kan niet worden betwist dat het lot A2 geen enkele woongelegenheid bevat en in strijd met artikel 2.1 van de verkavelingsvoorschriften niet bestemd is voor “stedelijk wonen in de vorm van meergezinswoningen”. Het aandeel kantoren binnen lot A2 bedraagt bovendien 86,6% van de totale BVO (9.589m² op een totaal van 11.075m²) en overschrijdt daarmee ook ruimschoots het in artikel 2.1 maximaal toegelaten aandeel kantoren (55%).

Zoals reeds gesteld is de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om op grond van artikel 4.4.1, §1 VCRO afwijkingen van verkavelingsvoorschriften toe te staan, begrensd tot afwijkingen die betrekking hebben op perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen. Terecht voert de verzoekende partij aan dat het gaat om een limitatieve lijst van voorschriften waarvan kan worden afgeweken.

Los van de vraag of de aanvraag een afwijking vormt op de verkavelingsvoorschriften inzake de ‘bestemming’ van het lot A2, waarop er volgens artikel 4.4.1, §1, tweede lid VCRO alleszins geen

afwijkingen kunnen worden toegestaan, moet worden vastgesteld dat het voorschrift dat het lot A2 bestemd tot een zone voor “stedelijk wonen in de vorm van meergezinswoningen met een verscheidenheid aan woontypologieën” en kantoren toelaat binnen bepaalde vorken, geen betrekking heeft op de perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen. Het dient integendeel beschouwd te worden als een essentieel ordeningselement van de verkaveling, waarvan niet kan worden afgeweken op grond van de uitzonderingsregeling in artikel 4.4.1, §1 VCRO.

De verzoekende partij kan bovendien ook gevolgd worden dat de verwerende partij ten onrechte tot de conclusie komt dat er sprake is van een “beperkte afwijking”. Uit die verkavelingsvoorschriften blijkt dat het uitdrukkelijk de bedoeling is om ook op de loten A2 en A5 een verweving van functies te hebben, hetgeen niet anders kan gezien worden dan als een essentieel element van de verkaveling. Bovendien kan bezwaarlijk ontkend worden dat, zoals de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt, het overschrijden van het maximale aandeel kantoren van 55% naar 86,6% in alle redelijkheid niet beperkt te noemen is.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VII. KOSTEN

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

De verzoekende partij verzoekt om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen.

Gelet op de onder titel VI gedane vaststellingen is er grond om een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen aan de verzoekende partij. Er zijn geen redenen om af te wijken van het basisbedrag van 700 euro.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv PHILADELPHUS is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 18 mei 2017, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens de ingediende plannen, tijdens de beroepsprocedure beperkt aangepast in functie van de toegankelijkheid en de fietsenberging, voor het bouwen van een kantoorgebouw met commerciële ruimtes waaronder een horecazaak op de percelen gelegen te 9000 Gent, Koningin Fabiolalaan, met als kadastrale omschrijving afdeling 9, sectie I, nummers 649/w52 en 649/x52.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende 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 bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 4 december 2018 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ