RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 226.636 van 7 maart 2014
in de zaak A. 204.242/X-15.051.

In zake : de CV REDEVCO RETAIL BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Empereur
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Brusselstraat 59
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Van Bever
kantoor houdend te 1850 Grimbergen
Pastoor Woutersstraat 32/7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen :

1. de NV UPLACE
2. de NV USHOP
3. de NV UWORK
4. de NV UDRIVE
5. de NV USTAY

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Pieter Vandenheede
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 maart 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2011 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 220.415 van 3 augustus 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 12 september 2012. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 februari 2014.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ive Van Giel, die *loco* advocaat Els Empereur verschijnt voor de verzoekende partij, advocaten Marc Van Bever en Ingrid Durnez, die verschijnen voor de verwerende partij, en advocaten Jan Bouckaert, Pieter Vandenheede en Guan Schaiko, die verschijnen voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt verwezen naar ’s Raads arrest nr. 220.415 van 3 augustus 2012.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij doet in haar verzoekschrift, wat haar belang betreft, gelden dat zij eigenaar is van gronden waarop het bestreden gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : het GRUP) betrekking heeft. Het betreft meer bepaald gronden gelegen te Drogenbos, Paul Gilsonlaan 455, kadastraal bekend afdeling 1, sectie B, nrs. 20/a, 22/e, 22/f, 46/r2, 48/d, 50/a en 86/f. Zij betoogt dat het volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State voldoende is dat haar gronden gelegen zijn binnen de perimeter van een ruimtelijk uitvoeringsplan “om aan te nemen dat [zij] doet blijken van een belang bij de vernietiging van dit RUP, zo dit op een of andere wijze voor [haar] een nadeel veroorzaakt”. Meer in het bijzonder stelt zij, na verwezen te hebben naar de artikelen A1.1.1, A1.1.3 en A1.1.4 van het GRUP, dat “[d]eze voorschriften [...] grieven[d] [zijn] voor [haar], nu deze moeilijk toepasbaar zijn, en deze mogelijk haar exploitatiezetel ter plaatse, en haar uitbreidingsplannen doorkruisen”.

4.2. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het belang van de verzoekende partij beperkt is tot het stedenbouwkundig

voorschrift A1.1 van het GRUP. Voorts is het GRUP in verschillende deelplannen en clusters opgedeeld, wat inhoudt dat een gedeeltelijke vernietiging mogelijk is, zodat de overige delen van het GRUP kunnen behouden blijven. Indien het stedenbouwkundig voorschrift A1.1 niet in het GRUP zou zijn opgenomen, zou de uiteindelijke beslissing dezelfde zijn gebleven. Het belang van de verzoekende partij kan worden beperkt tot dit voorschrift.

4.3. De tussenkomende partijen werpen in hun memorie tot tussenkomst een gelijkaardige exceptie op. Vermits het belang van de verzoekende partij wordt toegespitst op de bestemmingsvoorschriften van deelgebied A1.1 van deelplan 2 van het GRUP, dient het belang van de verzoekende partij noodzakelijkerwijs tot deze voorschriften beperkt te worden. Minstens kan een gebeurlijke vernietiging "zich ten hoogste tot cluster A1 uitstrekken en niet verder".

4.4. De verzoekende partij laat in haar memorie van wederantwoord gelden dat de Raad van State over de excepties van de verwerende partij en de tussenkomende partijen zal oordelen, doch dat zij de integrale vernietiging van het GRUP vordert, omdat een ruimtelijk uitvoeringsplan "in principe één en ondeelbaar is". Er kan geen sprake zijn van "een vrijwillige beperking van het belang door verzoekende partij tot cluster A1.1 van het RUP".

Beoordeling

5.1. Met de verwerende partij en de tussenkomende partijen moet worden aangenomen dat een gedeeltelijke vernietiging, beperkt tot de cluster A1, geen weerslag heeft op de rest van het plangebied. Bovendien is de kritiek van de verzoekende partij enkel gericht tegen de stedenbouwkundige voorschriften van artikel A1.1 "Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel", binnen deze cluster. Het blijkt niet dat dit voorschrift onlosmakelijk verbonden is met het geheel van voorschriften betreffende de cluster A1.

5.2. Een gebeurlijke vernietiging moet beperkt worden tot artikel A1.1 “Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel”.

De excepties zijn gegrond.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 1.1.4, 2.2.2 en 4.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “waaronder het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel”.

Zij voert aan dat het bestreden besluit in zijn artikel A1.1.3 de uitbreidingsmogelijkheden van “kleinhandel” beperkt, zonder dat daarbij voldoende duidelijk is hoe het begrip “bruto verkoopsoppervlakte” moet worden toegepast en wat precies moet worden verstaan onder “herstructurering” van de deelzones. Het bestreden besluit schendt op manifeste wijze de in het middel vermelde bepalingen en beginselen, nu het voor haar niet in redelijke mate voorzienbaar is hoe een voor haar ten zeerste relevant voorschrift – artikel A1.1.3 – geïnterpreteerd moet worden. Het voormelde voorschrift is in de vergunningspraktijk niet toepasbaar, nu het onzeker en onduidelijk is of uitbreiding mogelijk zal zijn en hoe dit zou kunnen gerealiseerd worden. Het is niet duidelijk wat onder “herstructurering” moet worden verstaan, wat bedoeld wordt met “groepering” of “samenvoeging” van bestaande stedenbouwkundig vergunde verkoopsoppervlakten, wat onder het begrip “kleinhandelsconcentratie” moet worden verstaan, wat een verweving met woonfuncties inhoudt en hoe de vergunningaanvrager hieraan moet tegemoetkomen, hoe de voorschriften uitvoerbaar zijn “wanneer geen rekening werd gehouden met eigendomsgrenzen of kadastrale percelen en verwezen wordt naar abstracte begrippen, zoals kleinhandelsconcentratie en herstructurering” en het GRUP “geen enkele, zelfs geen indicatieve aanduiding geeft van de gewenste gezamenlijke ontsluiting of

gedeelde parking". Het is onvoorspelbaar of er wel een uitbreidingsmogelijkheid bestaat. Ook de Vlacoro benadrukte in haar advies dat het begrip "kleinhandelsconcentratie" te vaag en onduidelijk is, dat het voorschrift A1.1.3 praktisch niet toepasbaar is en van aard is om de dynamiek op bedrijfsniveau totaal te fnuiken. De moeilijke toepasbaarheid en de totale onduidelijkheid van de voorschriften heeft de verzoekende partij reeds mogen ondervinden in het kader van de lopende stedenbouwkundige vergunningsprocedure voor de uitbreiding van de kleinhandel op haar eigen terreinen. Enerzijds stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de uitbreiding als een gezamenlijke oefening voor de deelzone te moeten zien, maar anderzijds worden de uitbreidingsmogelijkheden wel per bedrijf of per eigendom bekeken, om te besluiten dat de uitbreiding evenredig verdeeld zou moeten worden tussen bedrijven en/of eigendommen, wat dan weer niet in de voorschriften staat. Verder is deze ambtenaar evenmin duidelijk vanaf wanneer er van "herstructurering" sprake zou zijn. Zo lijkt het noodzakelijk dat er een nieuwe gedeelde parking komt en zou er een gemeenschappelijke ontsluiting moeten komen voor de hele zone, die overigens niet op vergunningsniveau op te leggen is. Dit terwijl de voorschriften enkel stellen dat er "aandacht wordt geschonken" aan deze elementen.

6.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de notie '"kleinhandelsconcentratie' moet bekeken worden op het gehele gebied", maar dat de uitbreidingsmogelijkheden via herstructurering "belicht" moeten worden per deelzone. Verdere toelichting hierover kan in de toelichtingsnota (p. 66) teruggevonden worden, waar de bestaande toestand wordt beschreven. Wat de notie "verweving van woonfuncties" betreft, wijst de verwerende partij op het stedenbouwkundig voorschrift artikel A1.1.4, dat als een specifieke bepaling met betrekking tot de verweving van woonfuncties geldt. Deze bepaling houdt in dat een woonfunctie mogelijk is, mits aan enkele voorwaarden is voldaan. Dit is wat bedoeld wordt met de "verweving met woonfunctie". Het voorzien van woningen is facultatief. Het stedenbouwkundig voorschrift artikel A1.1.3 legt nergens verplichtend op dat een "herstructurering" op gezamenlijk initiatief moet gebeuren. Een dergelijke interpretatie berust op

een verkeerde lezing van het stedenbouwkundig voorschrift, dat enkel wenst dat een initiatief tot herstructurering een stimulans moet vormen voor eventueel een gezamenlijk project omtrent de aanleg van parkeergelegenheden en ontsluitingswegen. Deze filosofie wordt in de toelichtingsnota verduidelijkt. Benadrukt wordt dat het planningsbeleid duidelijk van het vergunningenbeleid moet worden onderscheiden. De stedenbouwkundige voorschriften zijn geen stringente of strikt te volgen bepalingen die het vergunningenbeleid aan banden leggen. De Vlaamse regering heeft het niet opportuun geacht om al in de fase van de planning op bindende wijze vast te leggen waar de gemeenschappelijke ontsluiting en parking moeten worden voorzien. Een dergelijke stap is een brug te ver, waardoor men eigenlijk als plannende overheid gaat interfereren in het vergunningenbeleid. De redenering van de verzoekende partij dat geenszins zou zijn tegemoetgekomen aan het advies van de Vlacoro, mist feitelijke grondslag. De verwijzing naar het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar brengt geen soelaas. Vooreerst betreft dit een niet-bindend advies, daarnaast is de toepassing van artikel 4.3.2 VCRO facultatief. De verwerende partij stelt ten slotte "luidop de vraag" in welke mate de verzoekende partij belang heeft bij het middel, nu de deputatie niet verplicht is om "negatief te anticiperen" in toepassing van artikel 4.3.2 VCRO en nog steeds het administratief beroep kan inwilligen.

6.3. De verwerende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat er niet op dienstige wijze kan worden verwezen naar de beslissing van de deputatie waarbij deze wijst op de moeilijke toepasbaarheid. Verder stipt de verwerende partij aan dat middels het bestreden stedenbouwkundig voorschrift *in se* beperkingen worden opgelegd aan de eigendomsrechten, juist in de optiek om de huidige verkeers- en onsluitingsproblemen in te perken. Het is in die zin dat de verwerende partij artikel 2.2.3, §1, VCRO in herinnering wenst te brengen.

Beoordeling

7.1. De exceptie van de verwerende partij waarbij zij het belang van de verzoekende partij bij het middel betwist, om reden dat de deputatie nog steeds

het administratief beroep kan inwilligen, aangezien zij als vergunningverlenende overheid in beroep niet verplicht is om "negatief te anticiperen" in toepassing van artikel 4.2.2 VCRO, is ongegrond. Het middel bekritiseert immers de onduidelijke stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP en niet de concrete toepassing ervan door de deputatie.

7.2. Volgens het beginsel van de rechtszekerheid moet de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Uit het voorgaande volgt dat stedenbouwkundige voorschriften, ter wille van de rechtszekerheid, voldoende duidelijk dienen te worden geformuleerd.

Algemeen en vaag geformuleerde stedenbouwkundige voorschriften mogen niet tot gevolg hebben dat de rechtzoekende in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet in redelijke mate kan voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften.

7.3. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het plan beoogt om de site rond de Verlengde Stallestraat, waar de percelen van de verzoekende partij zich situeren, ruimtelijk op te waarderen en functioneel beter toegankelijk te maken voor de bezoeker. In de toelichtingsnota staat hierover het volgende te lezen :

> "De herstructurering van de site rond Verlengde Stallestraat moet de cluster ruimtelijk opwaarderen maar ook functioneel beter toegankelijk maken voor de bezoeker. Een logische en gestructureerde opbouw moet zich vertalen in een meer aangesloten bebouwingsstructuur waardoor het terrein beter wordt benut en de verschillende fragmenten een duidelijk en leesbaar geheel worden. Binnen een compacte en sterk bebouwde omgeving kan een gemeenschappelijke ontvangstruimte worden georganiseerd waarbij gezamenlijk en gestapeld wordt geparkeerd. De verdere invulling van onbenutte terreinen in combinatie met een sobere en aantrekkelijke functionele groenstructuur moet het gebied tot een hoger ruimtelijk kwaliteitsniveau tillen. Het ruimtelijk opwaarderen en aanhaken op een vlotte openbaar vervoersstructuur en autotoegankelijkheid moeten het gebied een grotere uitstraling verschaffen voor een uitgebreide

bedieningszone in de Vlaams stedelijke rand en in het Brussels hoofdstedelijk gewest."

7.4. Artikel A1.1.3 van de voorlopig vastgestelde stedenbouwkundige voorschriften (met betrekking tot het specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel) luidde als volgt :

"In dit gebied wordt de uitbreiding van de bruto verkoopsoppervlakte beperkt tot de bestaande stedenbouwkundig vergunde bruto verkoopsoppervlakte op het moment van de definitieve vaststelling van dit RUP. In geval van herstructurering van een kleinhandelsconcentratie mag de brutoverkoopsoppervlakte maximaal vermeerderd worden met 15%. Herstructurering houdt in dat de bestaande stedenbouwkundig vergunde bruto verkoopsoppervlakten worden gegroepeerd of samengevoegd waarbij aandacht gaat naar het stimuleren van verweving met woonfuncties, een gezamenlijke wegontsluiting en gedeelde parkeergelegenheid voor klanten.

De bruto vloeroppervlakte bestaat uit de netto verkoopoppervlakte, reserve, technische en sociale lokalen, bureaus en andere handelsruimten, inclusief verkoopoppervlakte in open lucht."

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat dit voorschrift aanleiding gegeven heeft tot opmerkingen en bezwaren, onder meer vanwege het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Drogenbos en vanwege de verzoekende partij.

De Vlacoro heeft deze opmerkingen en bezwaren als volgt beantwoord:

"23a. Het plan-MER schetst de mobiliteitsimpact voor dit gebied en stelt als milderende maatregel voor om tot een beperking te komen van de maximale verkoopsoppervlakte in kleinhandelszones. Daartoe stellen de stedenbouwkundige voorschriften (art. A1.1.3) dat 'de uitbreiding van de bruto verkoopsoppervlakte beperkt wordt tot de bestaande stedenbouwkundig vergunde BVO op het moment van de definitieve vaststelling van het RUP. In geval van een herstructurering van een kleinhandelsconcentratie mag de BVO maximaal vermeerderd worden met 15%'. Vlacoro ondersteunt het bezwaar ten aanzien van de praktische haalbaarheid van artikel 1.1.3. Deze maatregel houdt onvoldoende rekening met de eigenheid van de specifieke bedrijventerreinen en kan aldus de evolutie naar een optimale benutting van het bedrijventerrein hypothekeren (cf. bezwaarschrift [B190]). Door de bepaling inzake de herstructurering te definiëren op het niveau van 'een kleinhandelsconcentratie' wordt bovendien de dynamiek op bedrijfsniveau gehypothekeerd. Bovendien is onduidelijk wanneer sprake is van een kleinhandelsconcentratie. Naar

vergunningsverlening is dit artikel A1.1.3 zeer moeilijk praktisch toe te passen. Vlacoro vraagt aldus aan de ontwerper om een grondige aanpassing van artikel 1.1.3 te onderzoeken, zonder echter de doelstelling 'beperking van het mobiliteitsgenererend effect' te hypothekeren."

In het voorwaardelijk gunstig advies vraagt de Vlacoro "voor cluster A1 Verlengde Stallestraat een grondige aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften (art. A1.1.3) in functie van de eigenheid van de specifieke bedrijventerreinen en de optimale benutting van het gebied (cf. standpunt 23a)".

Blijkens het bestreden besluit wordt het Vlacoro-advies gevolgd, behalve voor de in het bestreden besluit vermelde elementen en hun motivering. Aangaande het voorschrift A1.1.3 wordt in het bestreden besluit niets vermeld. Blijkens de toelichtingsnota is er een aanpassing gebeurd ten opzichte van het ontwerp-RUP door het onderverdelen van het kleinhandelsgebied langs de Verlengde Stallestraat in vier deelgebieden. De kwestieuze stedenbouwkundige voorschriften werden meer bepaald als volgt aangepast :

"Het gebied is gesplitst in vier deelzones aangeduid met de letters A, B, C en D.

In dit gebied wordt de uitbreiding van de bruto verkoopsoppervlakte beperkt tot de bestaande stedenbouwkundig vergunde bruto verkoopsoppervlakte op het moment van de definitieve vaststelling van dit RUP. In geval van herstructurering van één van de deelzones van de kleinhandelsconcentratie mag de brutoverkoopsoppervlakte in die deelzone maximaal vermeerderd worden met 15%. Herstructurering houdt in dat de bestaande stedenbouwkundig vergunde bruto verkoopsoppervlakten worden gegroepeerd of samengevoegd waarbij aandacht gaat naar het stimuleren van verweving met woonfuncties, een gezamenlijke wegontsluiting en gedeelde parkeergelegenheid voor klanten.

De bruto verkoopsoppervlakte bestaat uit de netto verkoopoppervlakte, reserve, technische en sociale lokalen, bureaus en andere handelsruimten, inclusief verkoopoppervlakte in open lucht."

7.5. Anders dan de verwerende partij dat ziet, komt de opdeling van het gebied in vier deelzones niet tegemoet aan de vraag van de Vlacoro om het kwestieuze stedenbouwkundig voorschrift grondig aan te passen. Meer bepaald blijft het standpunt van de Vlacoro overeind dat dit voorschrift "onvoldoende rekening [houdt] met de eigenheid van de specifieke bedrijventerreinen en [...]

aldus de evolutie naar een optimale benutting van het bedrijventerrein [kan] hypothekeren". Niettegenstaande de verwerende partij van oordeel is dat het kwestieuze stedenbouwkundig voorschrift "nergens verplichtend op[legt] dat een 'herstructurering' op gezamenlijk initiatief moet gebeuren", wordt niet ingezien hoe een "groepering" of "samenvoeging" van "de bestaande stedenbouwkundig vergunde bruto verkoopsoppervlakte" binnen een en dezelfde deelzone, omvattende onder meer een Carrefourwinkel, een Dreamlandwinkel en Bricohandel, mogelijk zou zijn, zonder dergelijk gezamenlijk initiatief. Gelet op de voormelde, moeilijk realiseerbare voorwaarde en de bijkomende, vage en onduidelijke vereiste in het voorschrift dat "aandacht" dient te "gaa[n]", "naar het stimuleren van verweving met woonfuncties, een gezamenlijke wegontsluiting en gedeelde parkeergelegenheid voor klanten", moet worden vastgesteld dat het kwestieuze stedenbouwkundig voorschrift op rechtsonzekere wijze is vastgesteld.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2011 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "afbakening VSGB en aansluitende open ruimtegebieden", in zoverre het het artikel A1.1. "Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel" betreft.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 625 euro, ieder voor een vijfde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven maart 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Jan Clement,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

	Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Greta Scheveneels	**Johan Lust**