

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 231.825 van 30 juni 2015  
in de zaak A. 212.097/X-15.770.**

In zake :        de CV LIDL BELGIUM GmbH & CO.KG  
                     bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                     advocaat Dominique Devos  
                     kantoor houdend te 1000 Brussel  
                     Keizerslaan 3  
                     bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

                     de STAD LIER  
                     bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                     advocaat Cies Gysen  
                     kantoor houdend te 2800 Mechelen  
                     Antwerpsesteenweg 16-18  
                     bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 31 maart 2014, strekt tot de  
nietigverklaring van “het besluit van 27 januari 2014 van de Gemeenteraad van  
de Stad Lier houdende goedkeuring van de ‘principes Detailhandel’”.

*II. Verloop van de rechtspleging*

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft 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 22 mei 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Herreweghe, die *loco* advocaat Dominique Devos verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Alisa Konevina, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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*

3.1. De verzoekende partij wenst een nieuwe vestiging te openen aan de Antwerpsesteenweg 399-401 te Lier.

3.2. Op het terrein bevinden zich twee vrijstaande woningen, die dienen gesloopt te worden voor het bouwen van een winkelruimte met bijhorende parking. Daartoe dient de verzoekende partij stedenbouwkundige aanvragen in, die door het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier worden geweigerd, maar in graad van administratief beroep door de deputatie van de provincieraad van Antwerpen, bij besluiten van respectievelijk 25 oktober 2012 en 12 december 2013 worden ingewilligd.

De verwerende partij tekent tegen deze vergunningen beroep aan bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb), die deze luidens de verzoekende partij bij twee arresten van 24 februari 2015 vernietigt en de deputatie een termijn van vijf maanden toekent om een nieuwe beslissing te nemen.

3.3. Op 27 januari 2014 keurt de gemeenteraad van Lier “de principes detailhandel” goed. Dit is het bestreden besluit.

Als aanleiding daarvoor wordt verwezen naar “meerdere stedenbouwkundige aanvragen en socio-economische aanvragen voor grootwinkels aan de rand van Lier” en de beroepsprocedures in die dossiers. De gemeenteraad stelt dat het in dat kader “van groot belang [is] te kunnen terugvallen op een door de gemeenteraad gedragen visie voor de detailhandel in Lier”.

Tevens wordt in de gemeenteraadsbeslissing gewag gemaakt van “hoogdringendheid m.b.t. lopende procedures”, en wordt nadrukkelijk gesteld dat de beslissing “gebruikt [zal] worden om de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kracht bij te zetten”. Daarom worden in het besluit “onverwijld” een aantal principes op een rijtje gezet, waaronder de beslissing om “aan de Antwerpsesteenweg buiten de ring [...] geen bijkomende detailhandel meer” toe te laten.

De verzoekende partij houdt voor – en de verwerende partij spreekt niet tegen – dat de bedoelde principes ook als basis zullen dienen voor een op te maken gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) “Laporta-Caroly”, dat op de site waar de verzoekende partij zich wil vestigen geen detailhandel meer mogelijk zal maken.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

###### *Uiteenzetting van het middel*

4.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van artikel 2.2.2, § 1, in fine, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 1 en kaart 1 van het provinciaal RUP voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Lier, het legaliteitsbeginsel en “het algemeen beginsel van de normenhiërarchie”.

Samengevat stelt de verzoekende partij dat volgens de bestreden beslissing aan de Antwerpsesteenweg buiten de ring geen bijkomende detailhandel meer mag worden toegestaan, terwijl het provinciaal RUP houdende de afbakening van het kleinstedelijk gebied Lier daar een kleinhandelsconcentratie en een “voorkeurslocatie voor grootschalige kleinhandelszaken” heeft voorzien. De bestreden beslissing strijdt volgens de verzoekende partij in dit opzicht met de verordenende kracht van het provinciaal RUP.

4.2. In de memorie van wederantwoord beperkt de verzoekende partij zich tot een herneming van het middel en in haar laatste memorie stelt zij zich naar de wijsheid van de Raad van State te gedragen.

###### *Beoordeling*

5.1. Met het provinciaal RUP “afbakeningslijn kleinstedelijk gebied Lier” wordt enkel de afbakeningslijn van dit kleinstedelijk gebied op verordenende wijze vastgelegd. Het RUP omvat een enig artikel met betrekking tot die afbakeningslijn en negen kaartbladen die elk een segment van de afbakeningslijn in detail vastleggen. Kaart 1, waarop de verzoekende partij zich in het middel beroept, betreft geen verordenend bestemmingsplan maar een

indicatieve overzichtskaart met de “gewenste ruimtelijke structuur” voor het grondgebied van Lier. Bij de gekleurde zones en de andere aanduidingen op deze kaart horen geen stedenbouwkundige voorschriften.

Wel stedenbouwkundige voorschriften omvat het provinciaal RUP “Antwerpsesteenweg te Lier” . De verwerende partij toont aan dat dit RUP de site waar de verzoekende partij wil bouwen evenmin regelt. Zodoende zijn de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen, dat het kwestieuze terrein in woongebied situeert, van toepassing.

5.2. De verzoekende partij toont geen schending van de in het middel aangevoerde rechtsregels aan.

5.3. Het middel is niet gegrond.

#### *B. Tweede middel*

##### *Standpunt van de partijen*

6.1. De verzoekende partij voert in haar memorie van wederantwoord een “bijkomend” middel aan, dat zij afleidt uit de schending van artikel 33 van de Grondwet en “de onbevoegdheid van de steller van de bestreden handeling” en dat zij van openbare orde acht.

Samengevat betoogt zij dat de bestreden beslissing bestemmingsvoorschriften vastlegt die moeten gelden als “verbindende beoordelingsgrond” bij de behandeling van dossieraanvragen, dat de gemeenteraad niet bevoegd is om zulks te doen “via een eenvoudig besluit, [...] buiten een ruimtelijk uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige verordening om”, en dat zich te dezen een bevoegdheidsprobleem stelt.

6.2. De verwerende partij betwist in haar laatste memorie de ontvankelijkheid van het middel dat in het verzoekschrift had kunnen en dienen ontwikkeld te worden. Ten gronde betoogt zij, in eerste orde, dat de bestreden beslissing geen stedenbouwkundige voorschriften inhoudt, maar wel een bron van “principes” ter zake van de goede ruimtelijke ordening betreft, die “bij de beoordeling van een aanvraag in rekening dienen te worden genomen”. De gemeenteraad is bevoegd om een beslissing aangaande “beleidsmatige gewenste ontwikkelingen”, zoals bedoeld in artikel 4.3.1, § 2, VCRO, te nemen en het middel raakt dan ook geenszins de openbare orde.

Indien de Raad van State toch van oordeel zou zijn dat de bestreden beslissing stedenbouwkundige voorschriften omvat, dan dient deze beslissing volgens de verwerende partij gekwalificeerd te worden als een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, voor het uitvaardigen waarvan de gemeenteraad overeenkomstig artikel 2.3.2, § 2, VCRO evenzeer bevoegd is. Artikel 2.3.1, eerste lid, 12°, VCRO omvat de onderwerpen waarop de stedenbouwkundige verordening betrekking kan hebben, waaronder ook “de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen” wordt vermeld. Een gebeurlijke schending van de procedurevoorschriften bij het uitvaardigen van dergelijke verordening raakt de openbare orde niet.

6.3. De verzoekende partij benadrukt in haar laatste memorie dat de bestreden beslissing wel degelijk stedenbouwkundige voorschriften vaststelt en dat de goedkeuring van de deputatie daarvoor vereist was. De Raad van State kan aan het niet voldaan zijn van deze laatste voorwaarde – die een schending van de bevoegdheid van de toezichthoudende overheid inhoudt – niet voorbijgaan.

### *Beoordeling*

7.1. De onbevoegdheid van de steller van de akte raakt de openbare orde. Zij kan voor het eerst op ontvankelijke wijze in de memorie van wederantwoord worden aangevoerd.

7.2. Met de bestreden beslissing worden door de gemeenteraad regels uitgevaardigd voor het behandelen van dossiers in de sfeer van de detailhandel. Voor de site waar de verzoekende partij zich wil vestigen, maar ook voor andere locaties op het gemeentelijk grondgebied, wordt beslist dat daar “geen bijkomende” of “geen nieuwe detailhandel meer toegelaten” zal worden.

7.3. De bestreden beslissing gaat aldus verder dan het louter formuleren van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling, maar regelt de bestemming van een deel van het gemeentelijk grondgebied. Voor het uitvaardigen van dergelijke in artikel 2.2.2, § 1, 2°, VCRO bedoelde bestemmingsvoorschriften, is de gemeente echter enkel bevoegd middels de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. De verwerende partij die dit miskent, gaat de grenzen van haar bevoegdheid te buiten.

Het middel is gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Lier van 27 januari 2014 houdende goedkeuring van de “principes Detailhandel”.**

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

**3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig juni 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc,   | staatsraad,      |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Astrid Truyens,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Astrid Truyens**

**Johan Lust**