RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 232.458 van 6 oktober 2015
in de zaak A. 208.672/X-15.404.

In zake : de NV FUN BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wim De Cuyper en Tom Huygens
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Dany Socquet
   kantoor houdend te 3080 Tervuren
   Merenstraat 28
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Veerle Tollenaere
   kantoor houdend te 9000 Gent
   Koning Albertlaan 128
   bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de COMM. V. REDEVCO RETAIL BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Empereur
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Brusselstraat 59, bus 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 april 2013, strekt tot de nietigverklaring van :

a) het besluit van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 23 oktober 2012 houdende definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Concentraties grootschalige kleinhandel in het buitengebied fase 1", en
b) het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 1 februari 2013 houdende goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Concentraties grootschalige kleinhandel in het buitengebied fase 1".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 230.454 van 10 maart 2015 heropent de Raad van State het debat en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Auditeur An Van den broeck heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 september 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Eika Rentmeesters, die *loco* advocaten Wim De Cuyper en Tom Huygens verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Filip van Dievoet, die *loco* advocaat Dany Socquet verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Leen Lippevelde, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de tweede verwerende partij, en advocaat Charlotte Sas, die *loco* advocaat Els Empereur verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest andersluidend 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. 230.454 van 10 maart 2015.

IV. Partiële vernietiging

4. Zoals in het voormelde arrest nr. 230.454 van 10 maart 2015 gesteld, moet de gebeurlijke vernietiging van het bestreden ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: het PRUP) beperkt worden tot het deelplan “Tielt-Winge”.

V. Onderzoek van de middelen

Tweede middel, eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partij acht in het eerste onderdeel van het tweede middel onder meer het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur geschonden.

Zij zet uiteen dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden doordat het deelplan “Tielt-Winge” onduidelijke voorschriften bevat aangaande het uitvoeren van nieuwbouwwerken voor grootschalige kleinhandel en aangaande het inplanten van een nieuwe, grootschalige kleinhandelsvestiging in

een bestaand niet-handelspand. Zij erkent dat de algemene bestemmingsvoorschriften van het regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel (artikel 1, § 1) op zich afdoende duidelijk zijn. Op grond van dit artikel zijn zowel nieuwbouwwerken voor grootschalige kleinhandel als het inplanten van een nieuwe, grootschalige kleinhandelsvestiging in een bestaand niet-handelspand mogelijk. Aan deze duidelijke bestemmingsvoorschriften wordt volgens haar evenwel afbreuk gedaan door de specifieke voorschriften bij de projectzone 2, wat betreft nieuwbouw of het inplanten van een nieuwe vestiging in een bestaand niet-handelspand. De uitdrukking “nieuwbouw van bestaande kleinhandelsvestigingen” is volgens haar manifest tegenstrijdig. Indien een bestaande vestiging afgebroken wordt en opnieuw wordt opgetrokken, is er geen sprake van nieuwbouw, maar van herbouw. De term “nieuwbouw” impliceert de mogelijkheid om een gebouw op te richten op een locatie waar voorheen geen kleinhandelsvestiging aanwezig was. Deze onduidelijkheid wordt voortgezet in de daaropvolgende voorwaarde, waarin gesteld wordt dat “nieuwbouw” enkel mogelijk is indien “de uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte niet meer bedraagt dan 15% ten opzichte van een bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte die deel uitmaakt van de vergunningsaanvraag”. Deze voorwaarde is evenzeer tegenstrijdig en onmogelijk. Nieuwbouw impliceert dat er geen bestaande winkelvloeroppervlakte is. Uit dit voorschrift kan derhalve niet met zekerheid worden afgeleid dat nieuwbouwwerken in functie van grootschalige kleinhandel mogelijk zijn. Evenmin kan uit dit voorschrift worden afgeleid dat de vestiging van een nieuwe, grootschalige kleinhandelsvestiging in een bestaand niet-handelspand mogelijk is. Het voorschrift dat de uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte beperkt tot 15 % van de uit te breiden winkel, kan onmogelijk toegepast worden op deze situatie. In de situatie van een bestaand niet-handelspand is er immers evenmin sprake van een bestaande winkelvloeroppervlakte. Het voorschrift is derhalve onduidelijk en schendt het rechtszekerheidsbeginsel.

5.2. De eerste verwerende partij verwijst in haar memorie van antwoord naar de doelstelling van het PRUP, die de bestendiging en consolidatie binnen de bestaande perimeters en het vastleggen van eventuele ruimtelijke

milderende maatregelen blijft. Zij benadrukt dat het verder aansnijden van de open ruimte voor de vestiging van nieuwe grootschalige kleinhandelsvestigingen expliciet uitgesloten is. Als algemene krachtlijn wordt met betrekking tot bestaande vestigingen zoals deze van de verzoekende partij gesteld dat deze worden bestendigd en dat ontwikkelingen binnen de bestaande perimeter mogelijk zijn in zoverre ze bijdragen tot een verbeterde ontsluiting en ruimtelijke kwaliteit. Het PRUP beoogt een evolutie naar meer ruimtebehoevende kleinhandel in de zone ten nadele van niet-ruimtebehoevende kleinhandel, met als doel de complementariteit van de kernen te versterken.

Zij meent dat het middel zelf uitblinkt in onduidelijkheid en dat de verzoekende partij klaarblijkelijk op zoek gaat naar een methode om vooralsnog het opdelingsverbod, zoals duidelijk voorzien in de stedenbouwkundige voorschriften, te omzeilen. Hierbij duidt de verzoekende partij echter niet aan welke stedenbouwkundige voorschriften die op haar eigendom van toepassing zijn, niet of onvoldoende duidelijk zijn. Zij kan er niet mee volstaan om een aantal hypothetische bedenkingen te maken, doch dient concreet aan te tonen welke stedenbouwkundige voorschriften onduidelijk zouden zijn geformuleerd.

De bijzondere voorschriften voor projectzone 2 blijken voldoende precies en duidelijk in hun omschrijving: er wordt een maximale winkelvloeroppervlakte vastgelegd op de bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte, vermeerderd met 15%, toegepast op elke individuele kleinhandelsvestiging. Er wordt een duidelijk opdelingsverbod opgelegd voor alle bestaande kleinhandelsvestigingen. Verder wordt duidelijk omschreven onder welke voorwaarden verbouw, herbouw, nieuwbouw en/of uitbreiding van bestaande vergunde of vergund geachte kleinhandelsvestigingen mogelijk zijn. Hierbij wordt nog opgelegd dat bij elke vergunningsaanvraag voor nieuwbouw een inrichtingsstudie zal dienen opgesteld te worden betreffende de inpassing van het nieuwbouwproject in het geheel van de projectzone.

5.3. De tweede verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de stedenbouwkundige voorschriften geenszins onduidelijk zijn. Er blijkt uit dat van de bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte moet vertrokken worden. De verzoekende partij is van mening dat de term nieuwbouw enkel zou kunnen impliceren dat er een nieuw gebouw zou worden opgericht op een locatie waar vroeger geen handelsvestiging aanwezig was. Uit het stedenbouwkundig voorschrift blijkt dat dit geenszins het geval is. De maximale winkelvloeroppervlakte wordt vastgelegd op de bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte, vermeerderd met 15%, toegepast op elke individuele handelsvestiging. Dat herbouw en nieuwbouw desgevallend volledig zouden samenvallen – *quod non* – verandert niets aan het feit dat enkel van de bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte mag worden vertrokken. Het is niet duidelijk welk belang de verzoekende partij bij dit middel meent te hebben. Deze partij kan, zoals blijkt uit haar uiteenzetting, trouwens zeer duidelijk de voorschriften lezen.

5.4. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat de eerste verwerende partij niet uitlegt wat een “nieuwbouw van een bestaande handelsvestiging” dan wel zou kunnen betekenen. De verwarrende uiteenzetting van eerste verwerende partij bewijst volgens haar de onduidelijkheid van het voorschrift. Noch de eerste, noch de tweede verwerende partij geven een duidelijk antwoord op de vraag of een nieuwbouw (die geen herbouw is van een bestaande vestiging) wel of niet mogelijk is binnen de zone. Klaarblijkelijk raken zij zelf niet uit aan het voorschrift in kwestie, dat derhalve manifest onduidelijk is.

5.5. In haar laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag doet de verzoekende partij nog gelden dat het begrip “nieuwbouw” noch in het PRUP, noch in de VCRO wordt gedefinieerd en dat er geen enkele reden is om aan te nemen dat onder nieuwbouw moet begrepen worden wat niet onder de definities “verbouwen” of “herbouwen” van de VCRO valt. Dat werken “buiten het bestaande volume” van een constructie als nieuwbouwwerken dienen begrepen te worden, is weinig geloofwaardig. Dergelijke werken vallen immers

reeds onder het begrip uitbreiding (al dan niet in combinatie met herbouw). Bovendien stroken dergelijke werken niet met de spraakgebruikelijke betekenis van “nieuwbouw”, dat alleen maar kan begrepen worden als het oprichten van een nieuwe constructie op een plaats waar er geen (vergunde) constructie aanwezig is op het ogenblik van de vergunningsaanvraag. Ten overvloede wijst zij erop dat de verwerende partijen ter zake onderling evenmin op één lijn lijken te zitten, wat volgens haar voldoende over de onduidelijkheid van het voorschrift zegt.

De verzoekende partij ziet voorts geen enkele duidelijke aanwijzing dat het begrip “bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte” zou slaan op de socio-economische vergunningstoestand. In de Wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunning van de handelsvestigingen’ (hierna: de wet van 13 augustus 2004) komt dit begrip niet voor en is er enkel sprake van “netto handelsoppervlakte”. Bij gebrek aan enige verwijzing in de stedenbouwkundige voorschriften of in de toelichting bij het PRUP naar de wet van 13 augustus 2004 of naar de socio-economische vergunning, moet het begrip “bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte” onvermijdelijk in een stedenbouwkundige zin begrepen worden. Het betreft hier met andere woorden de winkelvloeroppervlakte zoals vergund in de laatste stedenbouwkundige vergunning of zoals vergund geacht conform artikel 4.2.14 VCRO (vermoeden van vergunning).

Een stedenbouwkundige vergunning kan volgens de verzoekende partij uiteraard wel vervallen, bijvoorbeeld door afbraak van het vergunde gebouw en door niet-uitvoering van het gebouw conform de vergunning. Derhalve kan zich de situatie voordoen waarbij er geen sprake is van “bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte” of van een “bestaande vergunde of vergund geachte kleinhandelsvestiging”. In zulke situatie is op basis van de stedenbouwkundige voorschriften volstrekt onduidelijk of een nieuw gebouw met kleinhandelsfunctie kan opgericht worden. Daarenboven wijst zij erop dat een deel van de betreffende zone van het PRUP niet bebouwd is met handelsvestigingen (bijvoorbeeld de huidige parkeerzone) en dus onder de

oorspronkelijke voorschriften in principe in aanmerking kwam voor de oprichting van een volledig nieuwe handelsvestiging, al dan niet na afsplitsing van een deel van een perceel. In de huidige voorschriften is het niet duidelijk of dergelijke "nieuwbouw" mogelijk is.

De verzoekende partij wijst er verder op dat in de toelichtingsnota bij het PRUP duidelijk ook sprake is van "verdichting". Uit geen enkel element in de toelichtingsnota blijkt dat onder deze verdichting niet tevens de oprichting van nieuwe handelsvestigingen binnen de perimeter van het PRUP zou kunnen begrepen worden. Ten slotte wijst zij erop dat een stedenbouwkundig voorschrift op zich duidelijk moet zijn, en niet enkel in combinatie met de toelichtingsnota.

Beoordeling

6.1. In 's Raads arrest nr. 230.454 van 10 maart 2015 werd reeds geoordeeld dat het middel ontvankelijk is.

6.2. 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.

6.3. De verzoekende partij moet worden bijgetreden waar zij voorhoudt dat het door haar geviseerde stedenbouwkundig voorschrift allerminst duidelijk is, waar dit voor projectzone 2 bepaalt dat "nieuwbouw […] van bestaande vergunde of vergund geachte kleinhandelsvestigingen binnen deze zone […] mogelijk [is] in zoverre dat […] de uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte niet meer bedraagt dan 15% ten opzichte van een bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte die deel uitmaakt van de vergunningsaanvraag".

Deze laatste voorwaarde, die een bestaand vergund of vergund geacht gebouw vereist, komt de Raad van State immers wezenlijk als onverenigbaar voor met het begrip “nieuwbouw”, dat in essentie de afwezigheid van enig gebouw veronderstelt. Met de verzoekende partij wordt aangenomen dat nergens uit blijkt dat het begrip “bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte” op de socio-economische vergunningstoestand zou slaan, temeer nu het begrip “winkelvloeroppervlakte” niet voorkomt in de wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunning van de handelsvestigingen’.

6.4. Het middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

De Raad van State vernietigt:

a) het besluit van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 23 oktober 2012 houdende definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Concentraties grootschalige kleinhandel in het buitengebied fase 1”, en

b) het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 1 februari 2013 houdende goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Concentraties grootschalige kleinhandel in het buitengebied fase 1”

in zoverre deze besluiten het deelplan “Tielt-Winge” betreffen.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro, elk voor de helft.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Johan Lust**