

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.740 van 13 december 2016
in de zaak A. 214.537/X-16.105.**

In zake : 1. de NV HANDELSONDERNEMING SUCCES
 2. de NV RETAIL ESTATES
 3. de NV DUCHRIMMO
 4. de NV DUPRO
 5. de NV IMOBA
 6. de NV PATRIDUC
 7. de NV DIMCO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yves Loix
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE LANAKEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Chris Schijns en Mathieu Cilissen
 kantoor houdend te 3600 Genk
 Grotestraat 122
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 december 2014, strekt tot de
nietigverklaring van :

- “1. Het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lanaken van 30 juni 2014 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Industriezone Smeermaas – wijzigingsplan 1’.
2. Het besluit van de bestendige deputatie van de provincie Limburg van 11 september 2014 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Industriezone Smeermaas – wijzigingsplan 1’ zoals definitief vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Lanaken in zitting van 30 juni 2014.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 november 2016.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Loix, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Chris Schijns, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en Sophie Aerts, bestuurssecretaris, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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

3.1. De verzoekende partijen zijn eigenaars van percelen die binnen het beheersingsgebied van het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Industriezone Smeermaas – wijzigingsplan 1’ (hierna: het gemeentelijk RUP) gelegen zijn.

Tot de goedkeuring van het voormelde gemeentelijk RUP werden verzoeksters’ percelen beheerst door het BPA ‘Industriezone Smeermaas’ (hierna: het BPA), en meer bepaald door de ‘zone voor toonzaal-distributiebedrijven en ambachtsbedrijven’ (artikel 3), met de volgende bestemmingsvoorschriften:

“In deze zone worden zowel ambachtelijke bedrijven als toonzaal-distributiebedrijven toegelaten.

Onder toonzaal-distributiebedrijven wordt verstaan:

Verkooppunten die door de beperkte oppervlakte in het centrum van Lanaken aldaar niet uitgebouwd kunnen worden; hiervoor komen vestigingen aan bod die voldoen aan volgende voorwaarden:

- geen buurtgebonden karakter hebben met woonfunctie
- een sterk gespecialiseerd assortiment van goederen hebben
- een behoefte aan ruimere tentoonstellings- en verkoopruimte hebben
- o.w.v. duurzame karakter van de goederen eerder zelden verkocht worden
- een zeer beperkte interactie hebben met het kern-winkelapparaat

Verkooppunten welke een zuiver buurtgebonden karakter hebben in functie van voeding en aanverwante assortimenten zijn in principe verboden in deze zone. Indien deze een gemeente-overschrijdend karakter hebben welke niet in het centrum gevestigd zijn en eveneens de centrumfunctie van Lanaken niet aantasten, dient er bij middel van een distributie-planologisch verantwoordingsrapport motivering voorgelegd. Het College van Burgemeester en Schepenen zal hierbij voorafgaandelijk de middenstand informeren en consulteren.

Als toonzaal-distributiebedrijven worden enkel eenheden toegelaten waarvan de minimale netto oppervlakte-norm (= oppervlakte bestemd voor de verkoop en toegankelijk voor het publiek) wordt vastgesteld op 500m² per vestiging.

Per verkoopsentiteit is slechts 1 dienstwoning toegelaten.”

Op grond van het BPA werden stedenbouwkundige en socio-economische vergunningen afgeleverd.

3.2. Het gemeentelijk RUP beoogt de herziening van het BPA en heeft als doel het kernwinkelgebied te versterken. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt dit als volgt toegelicht:

“Een versterking van het kernwinkelgebied wordt ook gestimuleerd door het sturen van perifere handelsvestigingen. Het lokaal bedrijventerrein ‘Smeermaas’ biedt – door het opstellen van een BPA – ook ruimte voor handelszaken. Hierdoor kan deze omgeving in concurrentie treden met het kernwinkelgebied. Het is wenselijk om enige voorwaarden te koppelen op het vlak van de omvang en de aard van de handelszaken die zich in dit lokaal bedrijventerrein [willen] vestigen. Hierdoor wordt ook de noodzakelijke ruimte gecreëerd voor lokale bedrijven die productie of verwerking verbinden met verkoop. Dit rapport biedt een planologische verantwoording van het wijzigen van de bestemming met doel aantal en aard van de handelszaken [die] zich in het BPA Smeermaas industriezone [willen] vestigen te beperken en zo maximaal in te zetten op een complementair aanbod met het handelscentrum.”

Met het gemeentelijk RUP wordt meer bepaald de zone voor handelsactiviteiten verkleind, wordt het assortiment van toegestane handelsactiviteiten beperkt en wordt de minimum netto- en bruto-verkoopsoppervlakte van toegestane handelszaken verhoogd.

3.3. Bij schrijven van 25 oktober 2013 laat de dienst Mer weten dat het voorgenomen plan geen aanleiding tot aanzienlijke milieugevolgen geeft en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

3.4. Op 25 november 2013 stelt gemeenteraad van de gemeente Lanaken het ontwerp van gemeentelijk RUP voorlopig vast.

Verzoeksters’ percelen worden door het stedenbouwkundig voorschrift artikel 2 ‘Zone voor ambachtelijke bedrijven en kleinhandel’ beheerst, dat voor de bestemming kleinhandel bepaalt:

“2. Kleinhandel :

De vestiging heeft een assortiment dat door zijn omvang/schaalgrootte moeilijk in te passen is in het handelscentrum van Lanaken en voldoet aan volgende voorwaarden :

- Enkel de volgende branches zijn toegelaten :
 - * auto-moto/caravans/boten

- * meubeltoonzalen inclusief een ondergeschikt aanbod in woningdecoratie-artikelen. Dit ondergeschikt aanbod in woningdecoratie-artikelen mag geen afgebakende plaats innemen in de publiek toegankelijke verkoopsoppervlakte en dient in rechtstreeks verband te staan met de hoofdbranche.
- * electro/ keukens/badkamers/verlichting
- * Plant- en dier-/tuincentra
Het bijkomend aanbod dat geen verband heeft met de hoofdactiviteit mag slechts in uiterst ondergeschiktheid worden aangeboden.
- * doe-het-zelfzaken/bouwmarkten
Het bijkomend aanbod dat geen verband heeft met de hoofdactiviteit mag slechts in uiterst ondergeschiktheid worden aangeboden.
- Geen enkele vorm van horeca is toegelaten
- De minimale netto-verkoopsoppervlakte NVO bedraagt 750 m².
- De minimale bruto-verkoopsoppervlakte BVO bedraagt 1000 m²
- De maximale bruto-verkoopsoppervlakte BVO wordt beperkt tot 5000m².”

3.5. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 30 december 2013 tot en met 27 februari 2014 over het ontwerp van gemeentelijk RUP wordt gehouden, worden twee adviezen en één bezwaarschrift – uitgaande van de verzoekende partijen – ingediend.

3.6. In een advies, dat de gemeente Lanaken op 18 februari 2014 ontvangt, stelt de dienst Ruimtelijke Planning en Beleid van de provincie Limburg onder meer het volgende:

“Het RUP werd gedeeltelijk aangepast aan de opmerkingen gesteld n.a.v. de plenaire vergadering:

- In de toelichtingsnota werd een paragraaf opgenomen m.b.t. de omzendbrief RO 2011/01- Grootschalige detailhandel.
- De stedenbouwkundige voorschriften m.b.t buffering werd geconcretiseerd.
- Aan volgende cruciale opmerking werd nog niet tegemoetgekomen:
In de afwegingstabel van de omzendbrief rond grootschalige detailhandel krijgt de inplanting van een kleinhandelsconcentratie tot 5000 m³ in een dorpskern in het buitengebied een neutrale beoordeling.

Dit betekent dat de lokale situatie hier de belangrijkste factor is op het al dan niet inpasbaar zijn van het project. Deze oppervlakte geldt voor de totale kleinhandelsconcentratie en niet per verkoopsentiteit. Aangezien de huidige handelsconcentratie van industriezone Smeermaas de schaal van

Lanaken overstijgt maar het een bestaande situatie betreft, is een dergelijk[e] maximum oppervlakte voor de totaliteit niet haalbaar. Daarom werd voorgesteld om met een maximum BVO per verkoopsentiteit te werken die werd bekeken vanuit de bestaande toestand. Bij deze afweging moest ook het economisch verhaal mee opgenomen worden, aangezien dit hier onlosmakelijk mee verbonden is.

Dit werd niet aangepast. De stedenbouwkundige voorschriften van het voorlopig vastgesteld document vermelden dat de maximum BVO voor kleinhandel 5000 m² mag bedragen. Op pagina 11 van de toelichtingsnota wordt nog eens verwezen naar de maximale BVO die per verkoopsentiteit beperkt wordt tot 5000 m².

De voorgestelde oppervlakte van 5000 m² per verkoopsentiteit is ook niet in overeenstemming met de selectie van Lanaken als buitengebiedgemeente in het RSPL (en het RSV).

In de toelichtingsnota p.28-29 is een tabel opgenomen met een overzicht van de zuivere handelszaken. Hieruit blijkt het volgende:

14 handelszaken hebben een BVO van +/- 600-700-800 m²

5 handelszaken hebben een BVO van +/-1000-1500 m²

2 handelszaken hebben een BVO van +/- 3000 m².

Een maximum BVO van 5000 m² is dus niet aanvaardbaar. De provincie vraagt om alvorens naar definitieve vaststelling te gaan de maximum BVO te wijzigen naar een aanvaardbare oppervlakte. Hierbij wordt rekening gehouden met de oppervlaktes van de bestaande toestand gekoppeld aan het economisch verhaal.

Voor de grotere bestaande en vergunde handelszaken kan een overgangsmaatregel worden ingeschreven van 10%.

[...]

3 CONCLUSIE

Het voorontwerp-GRUP-‘Industriezone Smeermaas wijzigingsplan’ te Lanaken kan bijgevolg voorwaardelijk gunstig geadviseerd worden onder de opschortende voorwaarde dat:

Een maximum BVO wordt ingeschreven met een aanvaardbare oppervlakte. Dit is een oppervlakte die rekening houdt met de bestaande toestand en met het economisch verhaal. En voor de grotere bestaande en vergunde handelszaken een overgangsmaatregel van 10% wordt ingeschreven.”

3.7. Op 18 februari 2014 brengt Ruimte Vlaanderen een ongunstig advies over het ontwerp van gemeentelijk RUP uit. Ook daarin wordt gewezen op de omzendbrief RO 2011/01 ‘Afwegingskader voor grootschalige detailhandel’. Gesteld wordt onder meer dat het voorliggend ontwerp “niet goed bijgestuurd [is] en [...] nu duidelijk strijdig [is] met het RSV gezien geen rekening gehouden wordt met de vermelde omzendbrief. De toegelaten oppervlakte per verkoopseenheid (BVO) dient beperkt te worden. Indien de oppervlakte per verkoopseenheid 5000 m² zou mogen bedragen, zou de totale

verkoopsoppervlakte meer dan 30.000 m² kunnen bedragen, hetgeen zelfs in stedelijk gebied niet wenselijk is op dergelijke locatie. Omtrent de maximum verkoopsoppervlakte werd reeds door de provincie in de brief van 06/12/2013 een opmerking geformuleerd bij het verslag van de plenaire vergadering. Zoals reeds gesteld in ons advies bij de plenaire vergadering biedt grootschaligheid geen enkele garantie dat het gewenste assortiment van handelswaren zal verkocht worden. De gemeente dient de toegelaten oppervlaktes te herbekijken en in overeenstemming te brengen met de omzendbrief inzake grootschalige detailhandel en dit vooral wat betreft het maximum oppervlakte per verkoopsentiteit. Met de huidig voorgestelde oppervlaktenormen zal het RUP de ontwrichting van het handelsapparaat in de kern van Lanaken enkel nog vergroten. Indien wettelijk vergunde (d.i. een vergunning in overeenstemming met het BPA) handelszaken aanwezig zijn van 5000 m² kan hiervoor een overgangsmaatregel uitgewerkt worden in dit RUP”.

Voorts wordt er onder meer op gewezen dat “men tevens spreekt over een toegelaten ‘ondergeschikt’ aanbod waaraan men voorwaarden koppelt. Hiermee zet men de deur open naar allerlei interpretatiemogelijkheden. Bovendien is het onduidelijk hoe men de voorwaarden, die men oplegt, gaat hard maken in de realiteit”.

3.8. Op 5 mei 2014 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Gecoro) een advies uit. Verzoeksters’ bezwaren worden door de Gecoro als volgt samengevat en besproken:

“Deel 7 Effect ontwerp - RUP op de koopvlucht

Argumentatie bezwaarindiener

De gemeente Lanaken zou te kampen hebben met een aanzienlijke koopvlucht naar koopcentra in Nederland, Genk, Hasselt en Maasmechelen volgens een studie uitgevoerd in 1996.

Dit fenomeen zou bevestigd worden in een recentere studie van BRO. Het RUP zou die koopvlucht, aldus bezwaarindieners, nog versterken.

Advies Gecoro:

Dit argument van bezwaarindieners betreft geen stedenbouwkundig argument.

Deel 8 Aantrekking consumenten uit Nederland en koopbinding

Argumentatie bezwaarindiener

Bezwaarindieners stellen dat het cliënteel van de handelszone Smeermaas totaal verschillend is van het cliënteel dat het Centrum van Lanaken bezoekt. Een voertuigtelling uitgevoerd door de firma Flow uit Gent zou dit aantonen.

Door de aantrekkingskracht van het aanbod in Smeermaas zou de consument wel aangetrokken worden tot het centrum van Lanaken. De koopvlucht naar Nederland zou geremd worden door het winkelaanbod in Smeermaas.

Bovendien leidt men uit de studie van de firma Flow af dat de handelszone in Smeermaas vooral gefrequenceerd wordt door run-shoppers in tegenstelling tot het kernwinkelapparaat dat vooral gekenmerkt zou worden door funshoppers.

Advies Gecoro:

Ook dit argument betreft geen stedenbouwkundig argument.

[...]

Deel 14 Strategisch Actieplan voor Limburg & aspect tewerkstelling
Argumentatie bezwaarindiener

Bezwaarindieners betwisten opnieuw de stelling van de gemeente Lanaken dat de industriezone in Smeermaas als een zuiver bedrijventerrein beschouwd zou moeten worden. Het zou gaan om een gemengd bedrijventerrein waardoor de doelstellingen van het SALK niet onverkort op het projectgebied toegepast kunnen worden.

Ook de argumentatie omtrent de beperkte ruimte inname van de handelszaken op het industriegebied wordt hernomen. Verder kaart men het mogelijk jobverlies ten gevolge van de wijziging van de bestemmingsvoorschriften aan. De gemeente Lanaken zou hier aan voorbij gaan in de toelichtingsnota.

Advies Gecoro:

De argumenten van bezwaarindieners stroken in grote mate met hetgeen onder andere subtitels reeds werd aangekaart.

De impact van de ruimtelijke wijzigingen op de tewerkstelling vormt daarenboven geen stedenbouwkundig argument.”

In zijn advies vraagt de Gecoro om “het RUP en de BVO te wijzigen en alzo een afstemming te bekomen met de omzendbrief RO/2011/01”.

3.9.1. Op 30 juni 2014 stelt de gemeenteraad van de gemeente Lanaken het gemeentelijk RUP definitief vast.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.9.2. Verzoeksters’ percelen worden nog steeds beheerst door het stedenbouwkundig voorschrift artikel 2 ‘Zone voor ambachtelijke bedrijven en kleinhandel’. Wat de bestemming “kleinhandel” betreft, wordt de bepaling van

dit artikel dat “[d]e maximale bruto-verkoopsoppervlakte BVO wordt beperkt tot 5000 m²” evenwel door het volgende voorschrift vervangen:

“* Beperken van de maximale bruto-verkoopsoppervlakte tot 1500 m² om alzo een afstemming te bekomen met de omzendbrief RO/2011/01.

* Overgangsmaatregel:

Grotere bestaande en vergunde handelszaken mogen maximaal met 10% uitbreiden

* Uitzonderingsmaatregel:

Tuincentra, cfr. omzendbrief RO 2011/01.”

3.10. Op 11 september 2014 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg het gemeentelijk RUP goed.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep – vraag tot partiële vernietiging

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partijen zetten in hun verzoekschrift, wat hun belang betreft, uiteen dat zij allen eigenaar zijn van één of meerdere percelen gelegen binnen het plangebied van het gemeentelijk RUP, dat op ernstige wijze hun rechten aantast. Zij wijzen erop dat het gemeentelijk RUP hun vergunnings- en exploitatiemogelijkheden aanzienlijk beperkt, en dit doordat “[d]e voorwaarden i.v.m. de te bebouwen oppervlaktes (BVO en NVO) [strenger] worden”, “[v]eel van de bestaande winkels [...] niet aan deze oppervlaktevoorschriften [voldoen]” en “[h]et assortiment [...] beperkt [wordt]”.

4.2. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat “[u]it de uiteenzetting van het belang en de middelen blijkt dat de verzoekende partijen enkel en alleen de vernietiging vorderen van de functie ‘kleinhandel’ binnen de ‘zone voor ambachtelijke bedrijven en kleinhandel’”, en “[...] geen enkel middel tegen het [gemeentelijk RUP] *an sich* [ontwikkelen]”. Een gebeurlijke vernietiging dient volgens deze partij dan ook tot de functie “kleinhandel” te worden beperkt.

4.3. De verzoekende partijen betwisten in hun memorie van wederantwoord dat een gebeurlijke vernietiging beperkt kan worden tot de functie kleinhandel of zelfs tot de ‘zone voor ambachtelijke bedrijven en kleinhandel’. Zij wijzen erop dat in geval van vernietiging van enkel de voormelde functie of zone het doel van het gemeentelijk RUP geenszins kan bereikt worden, en dat zij “allen geconfronteerd [zullen] worden met een toetsing aan de voorschriften van het RUP bij elk[e] nieuwe aanvraag tot socio-economische vergunning”.

Beoordeling

5. De verzoekende partijen zijn eigenaars van percelen waarop handelszaken worden uitgebaat. Zij wijzen er terecht op dat de voorschriften van het gemeentelijk RUP op iedere aanvraag tot socio-economische vergunning toepassing zullen vinden. Een gebeurlijke vernietiging, beperkt tot de bestemming kleinhandel van de ‘zone voor ambachtelijke bedrijven en kleinhandel’ (artikel 2), zodat enkel nog de bestemming ‘ambachtelijke bedrijven’ toepassing vindt, vermag de verzoekende partijen geen voldoening te schenken. In voorkomend geval zal een gebeurlijke vernietiging van het gehele gemeentelijk RUP, waaronder de ‘zone voor ambachtelijke bedrijven en kleinhandel’ (artikel 2) en de daarmee samenhangende ‘zone voor ambachtelijke bedrijven’ (artikel 1) en ‘zone voor wegenis’ (artikel 3), vereist zijn.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partijen nemen een eerste middel uit de schending van “artikel 2.1.2. § 3 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) jo. artikel 2.2.13.§ 2 VCRO en artikel 2.2.2.§ 1. 4° VCRO alsmede de

schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

6.1.1. Zij voeren vooreerst aan dat het richtinggevend gedeelte van het provinciaal ruimtelijk structuurplan van Limburg (hierna: het PRSP) bepaalt dat nieuwe winkels in kleinhandelsconcentraties een minimaal bebouwde oppervlakte van 600m² en een minimale netto-verkoopsoppervlakte van 400m², dienen te hebben. Artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP legt in strijd daarmee een minimale netto-verkoopsoppervlakte van 750m² en een bruto-verkoopsoppervlakte van 1000m² op.

6.1.2. Daarnaast betogen de verzoekende partijen dat het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Lanaken (hierna: het GRS) expliciet bepaalt dat voor de kwestieuze site de visie van het BPA aangehouden dient te worden. Het gemeentelijk RUP heft het BPA echter niet enkel op, maar wijkt er ook op essentiële wijze inhoudelijk van af, en houdt de visie van het RUP niet aan.

6.1.3. Voor geen van beide voormelde afwijkingen is volgens de verzoekende partijen een gemotiveerde afwijking zoals voorzien door artikel 2.1.2, § 3, VCRO, voorhanden. Het gemeentelijk RUP bevat minstens geen correcte relatie met het GRS en het PRSP.

6.2.1. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de in het gemeentelijk RUP opgelegde hogere minimale netto-verkoopsoppervlakte geen afwijking is van het PRSP, maar een verfijning, zodat er geen sprake is van enige strijdigheid. Zij verwijst hiervoor naar de rechtspraak van de Raad van State en de ruime discretionaire bevoegdheid bij de implementatie van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan.

6.2.2. Wat de aangevoerde strijdigheid van het gemeentelijk RUP met het GRS betreft, stelt de eerste verwerende partij dat geen afbreuk wordt gedaan aan de in het BPA opgenomen bestemmingen, maar dat enkel de geldende

stedenbouwkundige voorschriften worden gewijzigd. Bovendien verbiedt geen enkele rechtsregel een overheid om een BPA te wijzigen. Nog merkt de eerste verwerende partij op dat het PRSP en het GRS zich niet verzetten tegen de “assortimentering” van het gemeentelijk RUP, dat enkel voor de toekomst geldt en geen definitief verleende stedenbouwkundige vergunningen kan tenietdoen, intrekken of opheffen.

6.3.1. De tweede verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat uit de toelichtingsnota, het goedkeuringsbesluit en verschillende adviezen duidelijk blijkt hoe het gemeentelijk RUP zich tot de structuurplannen verhoudt en erin inpasbaar is.

6.3.2. Zij ziet niet in hoe het gemeentelijk RUP door hogere dan de richtinggevende minima uit het PRSP op te leggen, in strijd met dit laatste plan zou zijn. De site “Smeermaas” is niet geselecteerd als provinciale kleinhandelsconcentratie en is dus hooguit een kleinhandelsconcentratie van lokaal niveau. De algemene oppervlakte minima voor kleinhandelsconcentraties uit het PRSP hebben duidelijk tot doel “kleinschalige kleinhandel” uit de kleinhandelsconcentraties te sluiten. Het is dan ook niet strijdig met het PRSP om in een gemeentelijk RUP hogere minima voor gemeentelijke kleinhandelsconcentraties op te leggen. De doelstelling van het gemeentelijk RUP is net om het kernwinkelgebied van Lanaken te versterken door het aantal en de aard van de handelszaken die zich in de perifere gemengde bedrijventoneel te vestigen te beperken, en dit aan de hand van onder andere hogere verkoopsoppervlakte minima voor deze handelszaken.

6.3.3. Evenzeer betwist de tweede verwerende partij de strijdigheid van het gemeentelijk RUP met het GRS. De bepaling van dit laatste dat ontwikkelingsperspectieven van de site “Smeermaas” “worden bepaald door het BPA”, betekent geenszins dat het gemeentelijk RUP geen concrete stedenbouwkundige voorschriften zou kunnen opnemen die op het vlak van assortimentering en oppervlakte minima strenger zijn dan het BPA. De basisvisie van het BPA, namelijk de creatie van een gemengd bedrijventoneel waarin ook

handelsactiviteiten worden toegestaan die een grotere oppervlakte innemen, om de uitholling van de bestaande centra tegen te gaan, wordt in het gemeentelijk RUP trouwens integraal behouden en alleen maar versterkt. Een uitvoeringsplan kan worden opgemaakt ten behoeve van ontwikkelingen die niet zijn opgenomen of voorzien in een PRSP, zolang het maar niet strijdig is met de principes van dat structuurplan.

6.4.1. De verzoekende partijen dupliceren in hun memorie van wederantwoord dat de visie aangaande detailhandel in kleinhandelsconcentraties zeer duidelijk is. Er wordt enkel gesteld dat deze handelszaken niet kleinschalig kunnen zijn. Voor de maat van deze handelszaken worden zelfs de afmetingen weergegeven in het PRSP. Er wordt nergens verwezen naar het niet kunnen situeren van een bepaald type van detailhandel.

6.4.2. De verzoekende partijen merken verder op dat de passages van het GRS waarnaar de eerste verwerende partij verwijst, de visie voor Groot-Lanaken met haar deelgemeenten betreft en niet enkel de site die betrekking heeft op de bestreden beslissing. In tegenstelling tot wat de eerste verwerende partij in haar memorie meent, wordt in het advies van Ruimte Vlaanderen van 5 november 2013 duidelijk gesteld dat het gemeentelijk RUP strijdig is met de visie-elementen uit het GRS. Ook in haar advies naar aanleiding van het openbaar onderzoek van 18 februari 2014, stelt Ruimte Vlaanderen dat het ontwerp-RUP niet in overeenstemming is met de opties van het RSV inzake kleinhandel in het buitengebied en onvoldoende uitvoering geeft aan het GRS.

6.4.3. Zij betogen verder dat in de ruimtelijke structuurplannen een duidelijk beleid wordt vooropgesteld, te weten dat enkel lokale kleinhandel tot een oppervlakte van 400 m² in de kernen thuishoort. Bij grotere oppervlaktes worden deze handelszaken verwezen naar de perifere gebieden. De zone “Smeermaas” wordt in het GRS expliciet voor deze laatste bedrijven voorbehouden. Er dient vastgesteld dat de minimale oppervlaktes die door het gemeentelijk RUP worden opgelegd, bijna een verdubbeling van de vooropgestelde bepaling uit het PRSP inhouden.

6.4.4. Het gemeentelijk RUP houdt ook een afwijking van het richtinggevende gedeelte van het GRS in. De bepalingen van het BPA worden in het GRS immers beschouwd als de ontwikkelingsperspectieven voor de toekomstige detailhandelsinvulling van de site “Smeermaas”. In het BPA werd reeds een minimale oppervlakte opgenomen, en ook ten opzichte van deze norm houden de voorschriften van het gemeentelijk RUP bijna een verdubbeling in. Ook de assortimentering in het gemeentelijk RUP houdt een drastische afwijking in van het BPA, die niet als een verfijning kan worden beschouwd.

Vorst is het voor de verzoekende partijen duidelijk dat het gemeentelijk RUP nu reeds een effect heeft op de toestand van de panden en dus ook voor hun eigendomstoestand.

6.5.1. De verzoekende partijen doen in hun laatste memorie nog gelden dat in de ruimtelijke structuurplannen een duidelijk beleid werd vooropgesteld, namelijk dat enkel locale kleinhandel tot een oppervlakte van 400 m² in de kernen thuishoort. Bij grotere oppervlaktes worden deze handelszaken naar de perifere gebieden verwezen. Door het gemeentelijk RUP wordt thans een vacuüm gecreëerd voor handelszaken met een verkoopsoppervlakte tussen 400 m² en 750 m².

6.5.2. Voorts zijn de verzoekende partijen van oordeel dat het gemeentelijk RUP, ofschoon nochtans expliciet voorzien en bepaald in het GRS, de ontwikkelingsperspectieven niet volgt. Een dynamische verwijzing kan hier niet aanvaard worden, gelet op het feit dat het gemeentelijk RUP de visie van het BPA volledig onderuit haalt.

6.6. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie nog dat de verzoekende partijen in hun laatste memorie voor het eerst, en bijgevolg op onontvankelijke wijze, opwerpen dat een bepaalde categorie van handelsvestigingen, namelijk deze tussen 400 m² en 750 m², wordt uitgesloten. Zij wijst er verder op dat het GRS van zeven jaar geleden dateert, dat intussen de

(economische) ontwikkelingen gewijzigd zijn, en dat zij getracht heeft daaraan tegemoet te komen.

Verzoeksters' uitgangspunt dat het BPA en het gemeentelijk RUP fundamenteel tegengesteld zijn, raakt volgens de eerste verwerende partij kant noch wal. Beide plannen hebben "handel" als fundamenteel uitgangspunt en hieromtrent anders oordelen is feitelijk incorrect. Daarbij verliezen de verzoekende partijen ook uit het oog dat het gemeentelijk RUP enkel voor de toekomst geldt.

Beoordeling

7.1. Artikel 2.1.2, § 3, eerste lid, VCRO bepaalt:

"Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen. Onverminderd voormelde uitzonderingsgronden wordt tevens van het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan afgeweken indien zulks genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid."

7.2. Het richtinggevend gedeelte van het PRSP bepaalt:

"Het imago en het visueel voorkomen van kleinhandelsconcentraties moeten worden verbeterd in overeenstemming met de ruimtelijke samenhang, onder meer door een betere architectuur, landschappelijke inrichting van het geheel met gemeenschappelijke parking en reclame. Daarnaast wordt toegezien op de correcte invulling van die gebieden. Kleinschalige kleinhandel hoort er niet thuis. Nieuwe winkels hebben minimaal 600 m² bebouwde grondoppervlakte en een nettoverkoopoppervlakte van minimaal 400 m². Bouwen met meerdere bovengrondse bouwlagen wordt gestimuleerd."

Het richtinggevend gedeelte van het GRS bepaalt:

“Kernen: stimuleringsbeleid basisvoorzieningenniveau

In de andere hoofddorpen en in de woonkernen worden alle initiatieven ondersteund om lokaal gerichte handel te behouden en te concentreren, bij voorkeur in de centra van de kernen. Deze handel moet steeds in verhouding staan met de schaal van kern en moet prioritair gericht zijn op basisvoorzieningen: bakker, beenhouwer, apotheker, krantenwinkel, superette, enz. De richtnorm voor de maximale verkoopsoppervlakte bedraagt 400 m².[...]”

Verder bepaalt het richtinggevend gedeelte van het GRS nog:

“De noordelijke zone van het bedrijventerrein Smeermaas werd (volgens BPA) bestemd voor toonzaal- distributie en ambachtsbedrijven. In deze zone kunnen handelszaken terecht die niet meer gewenst zijn langs de N78 of die niet inpasbaar zijn in het fijnmaziger weefsel van de kernen.”

En ook:

“Lokaal gerichte handel

Lanaken wenst in de toekomst enkel lokaal gerichte kleinhandel te ontwikkelen.

Dit zal zich uiten in het beleid ten aanzien van nieuwe vestigingen van handelszaken.

Onder lokaal gerichte kleinhandel verstaat zij: handelszaken die dagdagelijkse en/of shoppinggoederen aanbieden, met een verzorgend karakter ten aanzien van de omgeving, qua schaal aansluitend bij hun omgeving.

Op die beperkte omvang wordt een uitzondering gemaakt in specifieke gevallen, waar het karakter van de te verkopen goederen noodzaakt tot een grotere oppervlakte-inname. Deze zullen zich enkel kunnen vestigen in de daartoe bestemde zone te Smeermaas. De ontwikkelingsperspectieven worden bepaald volgens het BPA.

Verder ontwikkeling van bovenlokaal gerichte handel langs de N78 en elders in de gemeente is niet aangewezen omwille van de uitholling van de bestaande centra en de verkeersonveiligheid.”

7.3. Uit het voormelde blijkt dat de richtinggevende bepalingen van het PRSP en het GRS voorzien in de lokalisatie van handelszaken met een maximale verkoopsoppervlakte van 400 m² in de kernen, zoals te dezen het centrum van Lanaken. De lokalisatie van grotere handelszaken, te weten deze met een netto-verkoopsoppervlakte van minimaal 400 m², dienen in

“kleinhandelsconcentraties”, buiten het “fijnmaziger weefsel van de kernen”, zoals te dezen de site “Smeermaas”, te worden voorzien.

7.4. Door handelszaken met een netto-verkoopsoppervlakte minder dan 750 m² van de site “Smeermaas” uit te sluiten, gaat het gemeentelijk RUP tegen de voormelde regeling in. De verzoekende partijen wijzen in hun laatste memorie terecht – en op ontvankelijke wijze – op het daaraan verbonden gevolg dat de categorie van handelsvestigingen met een netto-verkoopsoppervlakte tussen 400 m² en 750 m², zowel in de kern als in de periferie wordt uitgesloten.

7.5. Het gemeentelijk RUP blijkt geen motivering te bevatten die beantwoordt aan de vereisten van artikel 2.1.2, § 3, eerste lid, VCRO, om de handelszaken met een netto-verkoopsoppervlakte van minder dan 750 m² in strijd met de voormelde richtinggevende bepalingen van de site “Smeermaas” uit te sluiten, wat de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord ook erkent.

7.6. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

8.1. De verzoekende partijen voeren in een derde middel de schending aan van artikel 2.2.2, § 1, 2° VCRO en van het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betogen dat het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 2.2 (kleinhandel) van het gemeentelijk RUP in die mate nuances binnen de toegelaten branches aanbrengt, dat dit niet langer voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en rechtszekerheid. Meer in het bijzonder viseren zij de termen “ondergeschikt aanbod” en “uiterste ondergeschiktheid” van artikel 2.2 (zie randnummer 3.4), waarvan zij stellen niet te weten wat hiermee bedoeld wordt:

“[w]elk percentage (van de oppervlakte, omzet, assortiment, ... ?) kan hiervoor gebruikt worden?”, “[g]aat het om een ondergeschiktheid in de vloeroppervlakte die noodzakelijk is voor het aanbieden van dit aanbod, of een ondergeschiktheid in de omzet van het bedrijf dat aanbiedt?”. De verzoekende partijen wijzen in dit verband tevens naar een opmerking in het advies van 18 februari 2014 van Ruimte Vlaanderen en werpen tegen dat het antwoord van de Gecoro dienaangaande niet volstaat. Zij besluiten dat het kwestieuze voorschrift het voor hen onduidelijk maakt voor welke assortimenten zij nog een sociaal-economische en/of stedenbouwkundige vergunning kunnen bekomen, terwijl de assortimentering juist de kern van het gewestelijk RUP uitmaakt.

8.2. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat stedenbouwkundige voorschriften een zekere flexibiliteit mogen inhouden, waarbij een bepaalde discretionaire bevoegdheid aan de vergunningverlenende overheid kan worden gegeven. Concreet met betrekking tot artikel 2.2 stelt zij dat daarin duidelijk wordt weergegeven welke branches wel en niet toegelaten zijn. Zij merkt op dat artikel 2.2 inzake het ondergeschikt aanbod verduidelijkt dat “[d]it ondergeschikt aanbod in woningdecoratie-artikelen [...] geen afgebakende plaats [mag] innemen in de publiek toegankelijke verkoopsoppervlakte en [...] in rechtstreeks verband [dient] te staan met de hoofdbranche”.

Verder verwijst de eerste verwerende partij naar de rechtspraak van de Raad van State, waaruit blijkt dat bij ontstentenis van een nadere omschrijving, begrippen in de gebruikelijke betekenis van het woord moeten worden begrepen. “Van Dale” geeft aan het begrip “ondergeschikt” de omschrijving “van betrekkelijk mindere of van weinig betekenis, van minder belang”. “Loutere ondergeschiktheid” kan niet anders dan als “marginaal, te verwaarlozen, zo miniem mogelijk”, worden begrepen. Het komt aan de vergunningverlenende overheid toe om in het licht van de stedenbouwkundige voorschriften, de spraakgebruikelijke betekenis en de haar toegekende discretionaire bevoegdheid, individuele vergunningsaanvragen te toetsen aan artikel 2.2 van het gemeentelijk RUP.

Verder voert de eerste verwerende partij aan dat het advies van Ruimte Vlaanderen niet bindend is en dat de Gecoro op dit advies afdoende heeft geantwoord.

8.3. De tweede verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, en dat binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid aan de vergunningverlenende overheid kan worden verleend. Het toestaan, naast “hoofdbranches” van handelsactiviteiten, van een bijkomend aanbod dat slechts in “uiterst ondergeschiktheid” mag worden aangeboden, beantwoordt daaraan.

8.4. De verzoekende partijen dupliceren in hun memorie van wederantwoord dat de bestemming het meest cruciale aspect van een RUP is, en dat er bij de interpretatie daarvan geen onduidelijkheid mag bestaan. Voor de verzoekende partijen is het essentieel te weten welke assortimenten al dan niet zijn toegelaten. Verweersters stellen simpelweg dat het bestemmingsvoorschrift wel duidelijk is, verwijzend naar het woordenboek, en houden voor dat de verzoekende partijen zelf maar een inschatting moeten maken van wat al dan niet is toegestaan. Er kan niet anders dan aangenomen worden dat het rechtszekerheidsbeginsel geschonden is. Dat de Gecoro voorhoudt dat een en ander dient geregeld te worden middels handhaving, maakt het probleem alleen maar groter.

De verzoekende partijen herhalen dat de inhoud van het begrip “loutere ondergeschiktheid” vragen opwerpt die niet beantwoord kunnen worden op basis van de voorschriften van het gemeentelijk RUP. Het advies van de Gecoro gaat voorbij aan de opmerking van Ruimte Vlaanderen en verstrekt aldus geen enkel inhoudelijk antwoord.

8.5. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen nog dat de spraakgebruikelijke betekenis van het woord “ondergeschikt” niet de vereiste garantie biedt om een rechtszekere invulling van het kwestieuze voorschrift te kunnen geven. Immers wordt op geen enkele wijze duidelijk gemaakt wanneer

het aanbod van bepaalde artikelen ondergeschikt is: wordt dit voorschrift “oppervlaktematig” bedoeld? En wanneer is een bepaalde oppervlakte ondergeschikt? Of wordt dit voorschrift “omzetmatig” bedoeld, en welk aandeel in de omzet kan dan beschouwd worden als ondergeschikt? Bovendien is het verschil met de term “volstrekt ondergeschikt” niet duidelijk.

Beoordeling

9.1. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Dit impliceert dat de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP op voldoende duidelijke wijze moeten zijn geformuleerd.

9.2. Luidens het door de verzoekende partijen geïmplementeerde artikel 2.2 (kleinhandel) van het gemeentelijk RUP, zijn de volgende branches toegelaten :

“* auto-moto/caravans/boten

* meubeltoonzalen inclusief een ondergeschikt aanbod in woningdecoratie-artikelen. Dit ondergeschikt aanbod in woningdecoratie-artikelen mag geen afgebakende plaats innemen in de publiek toegankelijke verkoopsoppervlakte en dient in rechtstreeks verband te staan met de hoofdbranche.

* electro/ keukens/badkamers/verlichting

* Plant- en dier-/tuincentra

Het bijkomend aanbod dat geen verband heeft met de hoofdactiviteit mag slechts in uiterst ondergeschiktheid worden aangeboden.

* doe-het-zelfzaken/bouwmarkten

Het bijkomend aanbod dat geen verband heeft met de hoofdactiviteit mag slechts in uiterst ondergeschiktheid worden aangeboden.”

9.3. Met de verzoekende partijen moet worden aangenomen dat de termen “ondergeschikt aanbod” en “uiterst ondergeschiktheid” in de voormelde bepaling onvoldoende duidelijk zijn. Zo blijkt inderdaad niet of de (uiterste) ondergeschiktheid van het aanbod volgens omzet dan wel verkoopsoppervlakte moet worden bepaald, of nog, waar de grens ligt tussen “ondergeschiktheid” en “uiterste ondergeschiktheid”.

De voormelde begrippen worden in het gemeentelijk RUP niet nader gedefinieerd en de spraakgebruikelijke betekenis ervan – eerste verweerster verwijst voor het begrip “ondergeschikt” naar de in het woordenboek Van Dale gehanteerde betekenis “van betrekkelijk mindere of weinig betekenis, van minder belang” – vermag de opgeworpen vragen niet afdoende te verduidelijken. Evenmin biedt het antwoord van de Gecoro ter zake de nodige verheldering.

Dat ook Ruimte Vlaanderen de onduidelijkheid van het kwestieuze voorschrift in zijn advies van 18 februari 2014 (zie randnummer 3.7) heeft aangekaart, vermag een en ander alleen maar te bevestigen.

9.4. Het middel is gegrond.

C. Vierde middel

Standpunt van de partijen

10.1. De verzoekende partijen roepen in een vierde middel de schending in van artikel 4.4.10, § 2, tweede lid, VCRO en van het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij zetten uiteen dat artikel 4.4.10, § 2, tweede lid, VCRO bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de basisrechten voor zonevreemde constructies kan aanvullen en uitbreiden, en strengere voorwaarden op het vlak van maximaal toegelaten volumes bij herbouw toelaat. Deze bepaling maakt het echter niet mogelijk om de “toepassing van de zonevreemdheidsregels, hetzij voor verbouwing, hetzij voor uitbreiding, hetzij voor herbouw te verbieden”. Het gemeentelijk RUP beperkt daarentegen wel degelijk die zonevreemde rechten. Artikel 0.5 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP laat immers enkel instandhoudings-, onderhouds-, verbouwings- en renovatiewerken voor bestaande hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte en niet-verkrotte constructies en infrastructuur toe. Onder andere herbouw en uitbreiding worden niet voorzien.

10.2. Verwijzend naar artikel 4.4.10, § 2, VCRO en de rechtsleer ter zake, repliceert de eerste verwerende partij in haar memorie van antwoord dat aan zonevreemde, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde, bestaande constructies generieke basisrechten worden toegekend, die via een RUP kunnen worden aangevuld of uitgebreid, maar niet kunnen worden verstrengd, tenzij wat het maximaal toegelaten volume bij herbouwen betreft. De verzoekende partijen menen verkeerdelijk dat artikel 0.5 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP de decretaal voorziene zonevreemde basisrechten zou beperken.

10.3. De tweede verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat artikel 0.5 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP moet worden gelezen in samenhang met artikel 2, dat met betrekking tot de kleinhandelszone in een overgangsmaatregel voorziet, die bepaalt dat grotere bestaande en vergunde handelszaken maximaal met 10 % mogen uitbreiden. De bewering van de verzoekende partijen dat uitbreidingswerken niet zouden toegestaan zijn, mist dan ook feitelijke grondslag. Voorts wijst zij erop dat volgens artikel 4.4.10, § 2, eerste zin, VCRO de basisrechten voor zonevreemde constructies hoe dan ook in regel van toepassing zijn in gebieden die door een ruimtelijk uitvoeringsplan zijn geordend. Dit laatste is *in casu* dan ook het geval.

10.4. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat het gemeentelijk RUP een concrete opsomming van al de werken bevat die ondanks de zonevreemdheid nog voor vergunning in aanmerking komen. In het verzoekschrift werd reeds aangetoond dat hierbij een reeks basisrechten in strijd met artikel 4.4.10, § 2, VCRO werden uitgesloten. Cruciaal is verder dat een RUP geen beperkingen aan deze basisrechten mag opleggen. Aldus kunnen geen strengere voorwaarden opgelegd worden bij de mogelijkheid tot uitbreiding (artikel 4.4.19 VCRO). In dit artikel is geen enkele beperking inzake uitbreidingsoppervlakte opgenomen, wat in het gemeentelijk RUP nochtans wel gebeurt: er wordt een maximale uitbreidingscapaciteit van 10 %

toegestaan. Het opleggen van een dergelijk percentage is strijdig met artikel 4.4.10, § 2, VCRO.

10.5. De verzoekende partijen doen in hun laatste memorie nog gelden dat de vermelding van de instandhoudings- onderhouds-, alsook verbouwings- en renovatiewerken binnen het bestaande volume, niet kunnen gelezen worden als een vermelding ten overvloede, die de zonevreemde rechten voorzien in de VCRO niet zou uitsluiten. Niet alleen zou dit op zijn minst “extreem onduidelijk en rechtsonzeker” zijn, bovendien blijkt uit artikel 2.2 van het gemeentelijk RUP zeer duidelijk dat het nooit de bedoeling van de plannende overheid is geweest om alle zonevreemdheidsregels te behouden.

Beoordeling

11.1. Artikel 4.4.10, § 2, van afdeling 2 ‘Basisrechten voor zonevreemde constructies’, onderafdeling 1 ‘Toepassingsgebied, draagwijdte en algemene bepalingen’, VCRO luidt:

“De basisrechten van deze afdeling zijn van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan evenwel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw.”

De sectie 2 ‘Bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw’ van de onderafdeling 2 ‘Bestaande zonevreemde constructies’, voorziet, onder bepaalde voorwaarden, in de mogelijkheid tot het “verbouwen” (artikel 4.4.16 VCRO), “herbouwen op dezelfde plaats” (artikel 4.4.17 VCRO), “herbouwen op een gewijzigde plaats” (artikel 4.4.18 VCRO), en “uitbreiden en aanpassen” (artikel 4.4.19 VCRO) van bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw. De onderafdeling 3 “Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies” voorziet de voormelde mogelijkheden, onder voorwaarden, ook voor constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken (artikel 4.4.20 VCRO). Artikel 4.4.22 VCRO voorziet dat ingeval een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, vernield of beschadigd werd

ten gevolge van een vreemde oorzaak die de eigenaar niet kan worden toegerekend, herstelwerken kunnen vergund worden, in afwijking van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan bepaalde voorwaarden.

11.2. De algemene bepaling artikel 0.5 ‘Bestaande constructies en infrastructuren’ van het gemeentelijk RUP (hierna: de geïssueerde bepaling) bepaalt:

“Voor bestaande hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte en niet-verkrotte constructies en infrastructuren vormen de stedenbouwkundige voorschriften van dit RUP op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op:

- het uitvoeren van instandhoudings- en onderhoudswerken;
- het uitvoeren van verbouwings- en renovatiewerken binnen het bestaande vergunde of vergund geachte bouwvolume.”

11.3. In de mate waarin de geïssueerde bepaling toepasselijk is op zonevreemde constructies, miskent zij het in randnummer 11.1 geciteerde artikel 4.4.10, § 2, tweede lid, VCRO, doordat ze restrictiever is. Aan het voorgaande wordt geen afbreuk gedaan door de overgangsmaatregel van artikel 2.2 van het gemeentelijk RUP.

11.4. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

D. Vijfde middel, tweede en derde onderdeel

Standpunt van de partijen

12.1. De verzoekende partijen nemen een vijfde middel, tweede middelonderdeel, uit de schending van de artikelen 1.1.4 en 2.2.14, § 5, VCRO en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. In het derde middelonderdeel wordt de schending van het beginsel van het nuttig effect van het openbaar onderzoek aangevoerd en wordt de plannende overheid onzorgvuldigheid verweten.

12.1.1. In het tweede middelonderdeel voeren de verzoekende partijen meer bepaald aan dat de Gecoro hun bezwaren (onderdeel 7, 8 en 14) ten onrechte niet heeft beantwoord om reden dat het geen stedenbouwkundige argumenten zouden betreffen. De bezwaren hebben immers betrekking op de bestaansreden van het gemeentelijk RUP.

12.1.2. In het derde middelonderdeel betogen de verzoekende partijen dat het gemeentelijk RUP na het openbaar onderzoek essentieel gewijzigd werd. Vóór dit onderzoek was de bruto-verkoopsoppervlakte per verkoopseenheid tot maximaal 5.000 m² beperkt. Na het onderzoek werd dit tot 1500 m² verminderd, wat gelijkstaat met een vermindering van zowat twee derde. De verzoekende partijen werd niet de kans geboden om over deze fundamentele wijziging een bezwaar in te dienen. Van een zorgvuldig handelende overheid kon dit wel worden verwacht.

12.2.1. De eerste verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord, wat het tweede middelonderdeel betreft, dat de Gecoro verzoeksters' bezwaren afdoende heeft beantwoord. Zij wijst erop dat de verzoekende partijen veertien bezwaren hebben geuit, waarvan er drie geen stedenbouwkundige argumenten betreffen en bijgevolg door de Gecoro niet werden beantwoord. Verzoeksters' verwijzing naar artikel 1.1.4 VCRO en het verwijzen naar de sociale en economische gevolgen van het bestreden gemeentelijk RUP acht zij nogal opportunistisch. Het gemeentelijk RUP heeft net tot doel om zowel in het centrum van Lanaken als op de site "Smeermaas" voor werkgelegenheid te zorgen en de lokale economie een boost te geven. De verzoekende partijen trachten wederom sfeer te scheppen. Bovendien is hun argumentatie op losse beweringen gebaseerd, nu het gemeentelijk RUP geen actueel aanwezige ondernemingen treft. Slechts wanneer deze ondernemingen besluiten te vertrekken, worden de bepalingen van het gemeentelijk RUP van toepassing. De verzoekende partijen hebben slechts één doel voor ogen: hun eigen winstmaximalisatie.

12.2.2. Ter zake van het derde middelonderdeel repliceert de eerste verwerende partij dat zij bij de definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP het advies van de Gecoro heeft gevolgd om het voorlopig vastgestelde RUP naar aanleiding van het advies van de provincie Limburg te wijzigen, zodat geen nieuw openbaar onderzoek diende te worden georganiseerd. De wijziging is wettig, daar zij op grond van artikel 2.2.14, § 6, tweede lid, VCRO, is geschied.

Het feit dat de vierde verzoekende partij niet de kans heeft gekregen om tegen de wijziging bezwaar te uiten, daar de bruto-verkoopsoppervlakte van haar vestiging hoger ligt dan de maximaal toegelaten bruto-verkoopsoppervlakte van 1500 m², is volgens de eerste verwerende partij niet relevant. Ingevolge artikel 7.4.5 VCRO houdt de vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan immers niet in dat de bestaande toestand onmiddellijk aan het plan moet worden aangepast. Bovendien kan de verordenende kracht van een vastgesteld of goedgekeurd ruimtelijk uitvoeringsplan geen definitief verleende stedenbouwkundige vergunningen tenietdoen, intrekken of opheffen.

12.3.1. De tweede verwerende partij verwijst in haar memorie van antwoord, wat het tweede middelonderdeel betreft, naar het advies van de Gecoro met betrekking tot de weerlegging van verzoeksters' bezwaren. Dit advies, dat als een geheel moet worden gelezen, is volgens haar wel degelijk afdoende gemotiveerd. Uit het advies blijkt voor de bezwaarindieners op begrijpelijke wijze waarom hun bezwaren niet gegrond werden bevonden. Er kan overigens niet verwacht worden dat in het kader van de goedkeuringsbevoegdheid alle bezwaren opnieuw worden besproken, geëvalueerd en weerlegd.

12.3.2. Wat het derde middelonderdeel betreft, wijst de tweede verwerende partij erop dat het overeenkomstig artikel 2.2.14, § 6, VCRO toegestaan is om na het openbaar onderzoek wijzigingen aan het RUP aan te brengen, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens dit onderzoek geformuleerde bezwaren of adviezen. De door de verzoekende partijen gelaakte wijziging is ingegeven door de adviezen van de provincie Limburg, Ruimte Vlaanderen en de Gecoro.

12.4.1. De verzoekende partijen dupliceren in hun memorie van wederantwoord dat hun bezwaren betrekking hebben op de kern van het gemeentelijk RUP, namelijk de vermeende concurrentie door de site “Smeermaas” en de koopvlucht naar Nederland, en inhouden dat de basisvisie van de gemeente foutief is. In hun bezwaarschrift (deel 14) worden de gevolgen voor de tewerkstelling van het gemeentelijk RUP uitvoerig besproken. In de delen 7 en 8 van hun bezwaarschrift worden de gevolgen van het gemeentelijk RUP voor de lokale economie (koopvlucht - aantrekking van Nederlands publiek en de gevolgen voor het centrum van Lanaken) aangekaart. Waar de verzoekende partijen in hun bezwaarschrift aantonen, minstens aanvoeren, dat de grondslag van het plan op foutieve ruimtelijke en economische uitgangspunten is gebaseerd, kunnen deze argumenten niet als niet-stedenbouwkundig van aard worden afgedaan.

De verzoekende partijen wijzen er nog op dat uit een volledige lezing van het advies van de Gecoro helemaal niet kan afgeleid worden waarom de onderdelen 7, 8 en 14 van hun bezwaar niet gevolgd worden. De Gecoro bevestigt immers expliciet dat zij deze bezwaren niet beantwoordt.

De stelling van de eerste verwerende partij dat de verzoekende partijen slechts getroffen worden door het gemeentelijk RUP indien de huidige ondernemingen besluiten te vertrekken, kan in alle redelijkheid niet aangenomen worden.

12.4.2. Wat het derde middelonderdeel betreft, dupliceren de verzoekende partijen dat de kwestieuze wijziging dermate fundamenteel is, dat het nuttig effect van het openbaar onderzoek hierdoor verloren is gegaan. Ook ontbreekt iedere inhoudelijke motivering voor de vermindering van de oppervlakte tot 1500 m². De Gecoro doet geen voorstel van een nieuwe maximum bruto-verkoopsoppervlakte, en de gemeenteraad wijzigt deze zonder uitleg naar 1500 m², dit is minder dan een derde van de oorspronkelijk voorziene 5000 m². Iedere “onderbouwing/argumentatie” ontbreekt, terwijl de provincie Limburg in

haar advies nochtans had gesteld dat rekening moest worden gehouden met de bestaande toestand en het economische verhaal.

12.5.1. De verzoekende partijen doen in hun laatste memorie, wat het tweede middelonderdeel betreft, nog gelden dat het antwoord van de Gecoro dat zij de motivering op de pagina's 47 en 48 van de toelichtingsnota niet ontkrachten, niet overtuigt, nu zij in de onderdelen 7 en 8 van hun bezwaarschrift net tegen deze vermeldingen van de toelichtingsnota ingaan.

De weerlegging door de Gecoro van hun bezwaarschrift, gestoeld op het feit dat zij, gezien de verwijzingen in hun bezwaarschrift, aantonen kennis te hebben van de BRO-studie van 23 februari 2014, overtuigt evenmin. De verwijzingen van de verzoekende partijen hebben immers geenszins betrekking op de BRO-studie van 2014, aangezien deze op het ogenblik van indienen van het bezwaarschrift nog niet gefinaliseerd was. De verwijzingen hebben betrekking op de BRO-studie van 2009, waarnaar verwezen wordt in de toelichtingsnota. Deze studie pleit voor een uitbreiding van de detailhandelsconcentratie van de site "Smeermaas".

Wat het gebrek aan beantwoording van hun bezwaren aangaande de tewerkstelling betreft, wijzen de verzoekende partijen erop dat ook de sociale gevolgen van een RUP onderzocht moeten worden. In haar memorie van antwoord stelt de eerste verwerende partij dat de bevordering van tewerkstelling het doel is van het gemeentelijk RUP, terwijl de Gecoro oordeelde dat een bezwaar dienaangaande niet moet beantwoord worden.

12.5.2. Wat het derde middelonderdeel betreft, doen de verzoekende partijen in hun laatste memorie nog gelden dat het doel van het gemeentelijk RUP het beperken is van de vermeende concurrentie van de site "Smeermaas" met het handelsapparaat in het centrum. Om dit te doen, worden in het gemeentelijk RUP voorschriften opgenomen die twee gevolgen hebben: 1) het beperken van de toegelaten segmentering en 2) het beperken van de mogelijke oppervlaktes van de handelsvestigingen. Deze beide elementen maken dan ook onomstotelijk de

essentie van het gemeentelijk RUP uit, en wijzigingen daaraan betreffen de kern van de zaak. De enige twee criteria die van belang zijn voor de exploitant bij het vestigen van een handelszaak, zijn de toegelaten assortimentering en de toegelaten bruto- en netto-handelsoppervlaktes.

Zij wijzen er voorts op dat zij in hun verzoekschrift duidelijk vermeld hebben dat het doel van het gemeentelijk RUP niet correct is, minstens niet afdoende werd onderbouwd.

12.6. De eerste verwerende partij stelt in haar laatste memorie, wat het tweede middelonderdeel betreft, nog dat er niet de minste twijfel over kan bestaan dat het gemeentelijk RUP afdoende werd gemotiveerd, meer bepaald wat het doel ervan betreft. In hoofdzaak volstaat het volgens haar te verwijzen naar de inhoud van de toelichtingsnota, de stedenbouwkundige voorschriften, en de andere stukken van het dossier die de nodige verduidelijking geven. Zij meent dat de verzoekende partijen vaag blijven “over hun feitelijke kritiek” en achten het “frustrerend” vast te stellen dat zij “blijven vasthouden aan argumenten die ondubbelzinnig haaks staan op de elementen uit het dossier”.

Beoordeling

Tweede middelonderdeel

13.1.1. Uit de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer ze niet worden gevolgd, om afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is. Indien een bezwaarindiener op zijn bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, volstaat het dat hij dit antwoord vindt in een algemene stellingname die begrijpelijk op het bezwaar van toepassing is, hetzij in een antwoord op een bezwaar of opmerking van een andere bezwaarindiener of op een advies van een overheidsinstantie.

13.1.2. Artikel 1.1.4 VCRO vereist dat bij het invullen van de ruimtelijke ordening rekening wordt gehouden met onder meer de “economische” en “sociale” gevolgen.

13.1.3. Gelet op de voormelde bepaling kon de Gecoro niet volstaan om verzoeksters’ bezwaren ter zake van het effect van het gemeentelijk RUP op de koopvlucht (deel 7 bezwaarschrift, zie randnummer 3.8), van het totaal verschillend karakter van het cliënteel van de handelszone “Smeermaas” en het cliënteel van de kern van Lanaken, van de aantrekkingskracht van de consument tot het centrum van Lanaken door de aantrekkingskracht van de zone “Smeermaas”, van de afremming van de koopvlucht naar Nederland door het winkelaanbod in de zone “Smeermaas” en van het feit dat deze laatste zone vooral bezocht wordt door “run-shoppers”, terwijl het centrum van Lanaken vooral gebruikt wordt voor “funshopen” (deel 8 bezwaarschrift, zie randnummer 3.8), af te doen als bezwaren die geen stedenbouwkundige argumenten betreffen. Hetzelfde geldt voor het antwoord van de Gecoro dat de impact van de ruimtelijke wijzigingen op de tewerkstelling geen stedenbouwkundig argument vormt (deel 14 bezwaarschrift, zie randnummer 3.8).

13.1.4. Noch in het advies van de Gecoro, noch in de bestreden beslissingen, noch in de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP of de stedenbouwkundige vergunningen ervan, vinden de verzoekende partijen een afdoende antwoord op hun bezwaren die door de Gecoro als niet- stedenbouwkundig van aard werden bevonden.

13.1.5. De eerste verwerende partij kan niet begrepen worden, waar zij voorhoudt dat het de verzoekende partijen “enkel gaat om sfeer te scheppen”, hun stelling “voorbarig” is en zij enkel “hun eigen winstmaximalisatie” beogen.

13.1.6. Het tweede middelonderdeel is gegrond.

Derde middelonderdeel

13.2.1. Artikel 2.2.14, § 6, VCRO luidt:

“§ 6. De gemeenteraad stelt binnen honderdtachtig dagen na het einde van het openbaar onderzoek het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vast.

Bij de definitieve vaststelling van het plan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan slechts wijzigingen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden, of het advies van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening. [...]”

13.2.2. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

13.2.3. Vastgesteld wordt dat de bestemming “kleinhandel” van artikel 2 ‘Zone voor ambachtelijke bedrijven en kleinhandel’, voor wat de maximale bruto-verkoopsoppervlakte betreft, na het openbaar onderzoek wordt gewijzigd. Deze oppervlakte wordt van 5000 m² in het ontwerp van gemeentelijk RUP teruggebracht tot 1500 m² in het definitief vastgesteld gemeentelijk RUP, met als overgangsmaatregel dat “[g]rotere bestaande en vergunde handelszaken [...] maximaal met 10 % [mogen] uitbreiden”, en als uitzonderingsmaatregel “Tuincentra, cfr. omzendbrief RO 2011/01” (zie randnummer 3.9.2).

13.2.4. De voormelde wijziging gaat in beginsel terug op het tijdens het openbaar onderzoek uitgebrachte advies van de provincie Limburg (zie randnummer 3.6) en Ruimte Vlaanderen (randnummer 3.7), tot vermindering van de maximale bruto-verkoopsoppervlakte, zoals toegestaan door het voormelde artikel 2.2.14, § 6, VCRO. Ook de Gecoro adviseert een dergelijke wijziging.

13.2.5. Evenwel moet worden vastgesteld dat de na het openbaar onderzoek doorgevoerde vermindering van de maximale bruto-verkoopsoppervlakte iedere verantwoording mist, terwijl luidens het advies van de provincie Limburg de door de plannende overheid vast te stellen maximale bruto-verkoopsoppervlakte aanvaardbaar diende te zijn, en rekening diende te worden gehouden met de bestaande toestand en met het economisch verhaal. De plannende overheid blijkt wat de kwestieuze vermindering betreft, niet als een zorgvuldig handelende overheid te zijn opgetreden.

13.2.6. Het derde middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

13.3. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt :

- a. het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lanaken van 30 juni 2014 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Industriezone Smeermaas – wijzigingsplan 1’, en**
- b. het besluit van de deputatie van de provincie Limburg van 11 september 2014 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Industriezone Smeermaas – wijzigingsplan 1’.**

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

3. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien december 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust