

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.757 van 13 december 2016
in de zaak A. 216.244/X-16.277.**

In zake : de BVBA GOVA MEUBELEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Van Heuven en Leandra De Cuyper
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door het
 Interministerieel Comité voor de Distributie
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Bouckaert en Stefanie François
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

 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 17 juni 2015, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van het Interministerieel Comité voor de
Distributie van 14 april 2015 houdende weigering van een sociaal-economische
vergunning aan de verzoekende partij “voor de uitbreiding met netto
handelsoppervlakte met 450 m² van een handelsvestiging, gelegen langs de
Antwerpsesteenweg 391 te 2500 Lier”.

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.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 8 september 2015. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 december 2016.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michelle Decrui, die *loco* advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Stefanie François, die ook *loco* advocaat Jan Bouckaert verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Willem-Jan Ingels, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de tussenkomende 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 bestreden beslissing heeft betrekking op een pand, gelegen op een site aan de Antwerpsesteenweg 391 te Lier, waarin gedurende een aantal jaren een “Home Market” (vloer-, muur- en raamdecoratie) werd uitgebaat. Het pand bevindt zich volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen in een gebied voor milieubelastende industrie.

3.2. Op 1 september 2014 keurt de gemeenteraad van de stad Lier de “Beleidsvisie Detailhandel in Lier – eindrapport \ 01 09 2014” (hierna: de Beleidsvisie Detailhandel) goed. Daarin worden vier concentraties inzake (grootschalige) detailhandel geselecteerd, namelijk: (A) de stedelijke handelsas met kernwinkelgebied, (B) de Antwerpsesteenweg, (C) de Ring West en (D) Koningshooikt.

3.3. De vermelde site is gelegen aan de Antwerpsesteenweg, meer bepaald in het deelgebied B6, waarvoor de volgende ontwikkelingsmogelijkheden worden vastgesteld:

“

B6	Wonen en aan het wonen verwante voorzieningen Grootschalige detailhandel is uitgesloten Bestaande detailhandelszaken, met hun oppervlakte, kunnen behouden blijven. Bij herbouw dient het parkeren gestapeld, half ondergronds of ondergronds te worden georganiseerd.		Opmaak RUP Laporta-Caroly met volgende aandachtspunten: - nieuwe ontwikkelingen: gestapeld parkeren - afzonderlijke bouwvolumes met stedelijk karakter - smallere gevels, teruggetrokken t.o.v. de Antwerpsesteenweg - grotere bouwdiepte toegelaten (bebouwing dwars op steenweg) - zij- en achtergevels georiënteerd op groen landschap - hoge beeldkwaliteit - Inrichten van een landschappelijk kwaliteitsvolle groene buitenruimte tot tegen de Antwerpsesteenweg die eveneens als collectieve groene ruimte voor wijk Zevenbergen wordt aangeboden - Voor-/voorkant situatie toegelaten om deze gemeenschappelijke groene buitenruimte op te laden
-----------	---	--	---

”

3.4. In november 2014 komt een stilzwijgende vergunningsbeslissing tot stand, die toelaat het onder randnummer 3.1 vermelde pand om te vormen tot een babyspeciaalzaak (“Orchestra-Prémaman”) met een netto-vloeroppervlakte van 1.200 m². Deze vergunning wordt evenwel niet

uitgevoerd en in de plaats opent de verzoekende partij in het leegstaande pand tijdelijk een “pop-up store” voor meubelen.

3.5. Op 23 december 2014 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van Lier een socio-economische vergunningsaanvraag in voor de assortimentswijziging naar een meubelspeciaalzaak (“Sofa Express”) en een verhoging van de netto-handelsoppervlakte naar 1.650 m².

3.6. Op 4 februari 2015 verleent het nationaal sociaal-economisch comité voor de distributie (hierna: het NSECD) een gunstig advies over de aanvraag.

3.7. Na een gedeeltelijk gunstig advies van de stedelijke dienst ruimtelijke planning en economie, een gunstig advies van de dienst stedenbouw van de stad, en een ongunstig advies van de stedelijke cel mobiliteit, beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier om de handelsvestigingsvergunning bij besluit van 9 maart 2015 te verlenen voor wat de assortimentswijziging naar een meubelzaak voor een netto-handelsoppervlakte van 1.200 m² betreft, doch te weigeren voor een uitbreiding van die oppervlakte naar 1.650 m². Wat die laatste weigering betreft, acht het college de aanvraag “niet conform de beleidsvisie detailhandel”.

3.8. De verzoekende partij tekent tegen de voormelde beslissing administratief beroep aan bij het Interministerieel Comité voor de Distributie (hierna: het ICD).

3.9. Met de bestreden beslissing van 14 april 2015 verklaart het ICD het ingestelde beroep ontvankelijk doch ongegrond.

IV. De regelmatigheid van de rechtspleging

4.1. De verzoekende partij vraagt in haar laatste memorie om een gezamenlijke behandeling van de huidige zaak met de zaken A.218.192/X-16.502 en A. 217.852/X-16.442, waarin de stedenbouwkundige verordening ‘Detailhandel’ van de stad Lier wordt aangevochten, teneinde een toekomstige carrousel van vergunningsweigeringen en procedures te voorkomen. Tevens vraagt zij om een gezamenlijke behandeling van de zaak A.212.550/X-15.803.

4.2. De huidige zaak hangt niet dermate met de beroepen in de zaken A.218.192/X-16.502 en A. 217.852/X-16.442 samen, dat een gezamenlijke behandeling zich opdringt. Bovendien zijn de twee voormelde zaken nog niet in staat van wijzen en komt verzoeksters verwijzing naar een toekomstige carrousel de Raad van State hypothetisch voor.

4.3. De vraag om gezamenlijke behandeling van de zaak A.212.550/X-15.803 wordt in de laatste memorie van de verzoekende partij niet nader toegelicht. Deze zaak blijkt bovendien geen verband te houden met de huidige zaak.

4.4. Het verzoek wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste onderdeel van het enig middel

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partij roept in een enig middel de schending in van “artikel 7 van de wet betreffende de vergunning van de handelsvestigingen van 13 augustus 2004 j°, de artikelen 2 tot en met 5 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 tot verduidelijking van de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestigingen en de samenstelling van het sociaal-economisch dossier, artikel 7 van het KB van 7 februari 2005, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de

uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële en formele motiveringsplicht”.

In een eerste middelonderdeel betoogt zij dat de Beleidsvisie Detailhandel van de stad Lier rechtens niet kan worden tegengeworpen aan haar aanvraag. Zij wijst er op dat de Raad van State reeds eerder heeft geoordeeld dat een socio-economische vergunningsaanvraag niet aan een beleidsdocument kan worden getoetst.

5.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord onder meer dat het ICD wel degelijk met de Beleidsvisie Detailhandel rekening kon houden. Die beoordeling kadert immers in het onderzoek naar de inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon. Het kan bezwaarlijk onredelijk worden genoemd dat het ICD zich bij de beleidsvisie van de stad aansluit. De rechtspraak waarnaar de verzoekende partij verwijst, is niet relevant omdat deze niet in de planologische toets kadert, en ondersteunt verzoeksters standpunt niet.

5.3. De tussenkomenende partij doet in haar memorie gelden dat de door de verzoekende partij aangevoerde bepalingen van de wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunning van handelsvestigingen’ (hierna: de handelsvestigingenwet) en het koninklijk besluit van 22 februari 2005 ‘tot verduidelijking van de criteria waarmede rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestiging en de samenstelling van het sociaal-economisch dossier’ (hierna: het koninklijk besluit van 22 februari 2005) enkel van toepassing zijn op het advies van het NSECD, dat de rechtspraak die de verzoekende partij aanhaalt enkel handelt over de beperkte stedenbouwkundige toets die van toepassing is bij de beoordeling van een handelsvestigingsaanvraag, en dat de beleidsvisie van de stad inzake handelsvestigingen een “publiek bekend document” is. Het zou volgens de tussenkomenende partij net een motiveringsgebrek inhouden indien geen rekening met die uitgedrukte beleidsvisie zou worden gehouden.

5.4. In haar memorie van wederantwoord beklemt de verzoekende partij dat de criteria van de handelsvestigingenwet en van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 zich in het kader van de formele- en materiële motiveringsplicht ook tot het ICD richten. Zij stelt dat de Beleidsvisie Detailhandel van de stad wel degelijk betrekking heeft op ruimtelijke elementen. Het beleidsdocument geeft immers aan wat de stad Lier met het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) “Laporta-Caroly” beoogt te verwezenlijken, en vormt daarop een “voorafname”. Dit blijkt ook duidelijk uit de tekst van de bestreden beslissing.

5.5. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat zij louter in het kader van haar vrije appreciatiebevoegdheid heeft geoordeeld dat de gevraagde uitbreiding, gelet op de Beleidsvisie Detailhandel van de stad Lier, niet in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon past. Deze toets is te onderscheiden van de planologische toets. De inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon heeft immers betrekking op de ruimtelijke ligging van de betrokken handelsvestiging (artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005), terwijl “het effect van de inplanting van de handelsvestiging op de stadskern in het kader van de planologische vereisten” betrekking heeft op het criterium met betrekking tot de bescherming van het stedelijk milieu (artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005).

Zij wijst er ook op dat zij acht moet slaan op alle stukken van het dossier, en dat noch in het bestreden besluit, noch in het besluit van de gemeenteraad van de stad Lier houdende de goedkeuring van de Beleidsvisie Detailhandel wordt voorgehouden dat dit laatste document bindende normen uitvaardigt. Integendeel vermeldt deze goedkeuringsbeslissing zeer duidelijk dat, ter uitvoering van de beleidsprincipes inzake detailhandel, nog tal van acties en maatregelen genomen dienen te worden. Er wordt onder meer verwezen naar de opmaak van een verordening en een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, en de wijziging van de bestaande provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen.

5.6. De tussenkomenende partij stelt in haar laatste memorie onder andere nog dat de bestreden beslissing niet uitsluitend op de Beleidsvisie Detailhandel is gesteund. Bij de overwegingen inzake mobiliteit, bereikbaarheid, consumentenbescherming en de naleving van sociale en arbeidswetgeving, wordt de Beleidsvisie Detailhandel niet aangehaald.

Het kan volgens deze partij niet ontkend worden dat de Beleidsvisie Detailhandel een doorslaggevend element is geweest bij de beoordeling van het aspect van de inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon, maar dit brengt niet met zich mee dat de bestreden vergunning onwettig zou zijn. Het loutere feit dat de Beleidsvisie Detailhandel ertoe heeft geleid dat het ICD het aspect van de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging ongunstig heeft beoordeeld, en om die reden de vergunning heeft geweigerd, betekent niet dat de andere aspecten niet bij de beoordeling betrokken zouden zijn geweest.

De tussenkomenende partij wijst er op dat niets het ICD verhindert “om bij de beoordeling van het criterium van de ruimtelijke ligging de beleidsvisie te hanteren”, en stelt dat niets haar belet om een beleidsvisie op te maken, waarmee bij de beoordeling van de inpasbaarheid van een handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon rekening kan worden gehouden. Ook artikel 13 van het decreet van 15 juli 2016 ‘betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’ (hierna: het handelsvestigingendecreet), dat weliswaar eerst in werking treedt op 1 januari 2018, voorziet in de mogelijkheid om bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen rekening te houden. Zij betoogt dat de opportuniteitsbeoordeling exclusief tot de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij behoort.

5.7. De verzoekende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat de planologische toets wel degelijk binnen de toets aan het criterium I “ruimtelijke ligging van de handelsvestiging”, subcriterium “de inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader

van het stedenpatroon” kadert, en daarvan dus niet te onderscheiden is. Enkel het subcriterium “de inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon” wordt negatief beoordeeld, en de uitbreiding van de netto-handelsoppervlakte wordt enkel geweigerd omwille van de strijdigheid met de Beleidsvisie Detailhandel.

Waar de tussenkomenende partij stelt dat de Beleidsvisie Detailhandel moet gezien worden als een ‘beleidsmatig gewenste ontwikkeling’ waarmee rekening mocht worden gehouden, repliceert de verzoekende partij 1) dat enkel bij de beoordeling van een stedenbouwkundige vergunningaanvraag overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, 2°, VCRO met dergelijke ontwikkeling rekening mag worden gehouden, 2) dat in het kader van de huidige aanvraag enkel de planologische toets relevant is, 3) dat overeenkomstig de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen met een beleidsvisie in beginsel geen rekening kan worden gehouden wanneer deze geen vertaling heeft gevonden in een planinitiatief, 4) dat beleidsmatig gewenste ontwikkelingen hoe dan ook niet het enige element kunnen zijn om een vergunning te weigeren en 5) dat het feit dat na de inwerkingtreding van het handelsvestigingendecreet op 1 januari 2018 rekening zal kunnen gehouden worden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, aantoont dat er op heden nog geen rekening mee mag gehouden worden.

Beoordeling

6.1. Terecht wijst de verwerende partij er in haar memorie van antwoord op dat zij als administratieve beroepsinstantie de kwestieuze aanvraag opnieuw diende te beoordelen.

Het stedenbouwkundig onderzoek dat zij in dit verband diende te voeren, betreft de vraag of de voorschriften van reglementaire waarde die de bestemming van het gebied vaststellen zich al dan niet tegen de vestiging van een kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel verzetten.

6.2. In de bestreden beslissing wordt onder de hoofding “De inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon”, van het criterium I “Ruimtelijke ligging van de handelsvestiging”, vooreerst overwogen dat “het gebouw volgens het gewestplan gelegen is in een zone voor milieubelastende industrie”, “dat het project gelegen is in de afbakeningslijn van het provinciaal ruimtelijke uitvoeringsplan ‘Afbakening van het kleinstedelijk gebied Lier’ waarin de Antwerpsesteenweg wordt aangeduid als een kleinhandelsconcentratie die ruimtelijk samenhangt met de stedelijk gebied waarin gestreefd wordt naar een interne optimalisatie en een efficiënt omspringen met de bestaande ruimte”, en dat “de stedenbouwkundige vergunning voor de functie ‘handel’ dateert van voor augustus 1984 en het gebouw aldus wordt geacht vergund te zijn waardoor de basisrechten van zonevreemde inrichtingen van toepassing is”.

Aansluitend wordt onder diezelfde hoofding overwogen “dat de detailhandelsvisie zich specifiek uitspreekt over deelzone B6 van de detailhandelsconcentratie ‘Antwerpsesteenweg’, waarin de vestiging gelegen is” en dat die “detailhandelsvisie” stelt:

- “- Grootschalige detailhandel is hier uitgesloten maar bestaande detailhandelszaken, met hun netto winkelvloeroppervlakte, kunnen behouden blijven;
- Het programma van de deelzone B6 is wonen en aan het wonen verwante voorzieningen;
- Bij herbouw van bestaande detailhandelszaken dient het parkeren gestapeld, half ondergrond[s] of ondergronds te worden georganiseerd.”

Overwogen wordt verder dat “voor deelzone B6 een RUP in opmaak is (opgestart januari 2015); met name het RUP ‘Laporta-Caroly’ dat zich zal richten naar de randvoorwaarden gesteld vanuit de beleidsvisie detailhandel” en, na de vaststelling dat de aanvrager de Beleidsvisie Detailhandel als basis voor een weigeringsbeslissing van een sociaal-economische vergunningsaanvraag betwist, “dat de detailhandelsvisie van de stad Lier op 1 september 2014 werd goedgekeurd door de gemeenteraad en publiek raadpleegbaar is op de website van de stad Lier”.

Besluitend wordt geoordeeld “dat de detailhandelsvisie van de stad Lier voldoende duidelijkheid schept over de mogelijkheden voor detailhandelszaken binnen de zone waar de vestiging van Gova Meubelen gepland wordt. De detailhandelsvisie werd goedgekeurd door de gemeenteraad op 1 september 2014 en is dus een publiek bekend document. De relevante bepalingen van de detailhandelsvisie worden overgenomen in de beslissing van de gemeente, met name bij het advies van de dienst Ruimtelijke planning en de cel economie. Hier wordt gesteld dat bestaande handelszaken in deze zone kunnen behouden blijven met de vergunde netto handelsoppervlakte. De gemeente geeft aan dit advies te volgen in haar beslissing. De gedeeltelijke weigering voor een uitbreiding van de winkel is volgens het ICD op deze manier voldoende onderbouwd”.

6.3. Ofschoon de verwerende partij voorhoudt dat de planologische verenigbaarheid van het gevraagde, gelet op het bepaalde in de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005, enkel binnen het criterium van “de bescherming van het stedelijk milieu” en niet binnen het criterium van “de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging” moet worden beoordeeld, heeft zij deze verenigbaarheid in de bestreden beslissing enkel onder de hoofding “[d]e inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon” van het laatst vermelde criterium onderzocht.

Daarbij heeft de verwerende partij niet alleen het toepasselijke gewestplan en provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, maar ook de Beleidsvisie Detailhandel van de stad Lier rechtstreeks bij de planologische toets betrokken, en heeft zij de aanvraag uitdrukkelijk geweigerd wegens het in de Beleidsvisie Detailhandel vooropgestelde verbod tot uitbreiding van bestaande grootschalige detailhandelszaken, als ware dit een stedenbouwkundig bestemmingsvoorschrift.

De verwerende partij wijst er in de bestreden beslissing zelf op dat de opmaak van het RUP “Laporta-Caroly”, dat zich naar de randvoorwaarden van de Beleidsvisie Detailhandel zal richten, eerst in januari 2015 werd aangevat.

Niettegenstaande dit RUP derhalve nog geen gelding had, past zij deze beleidsvisie toe alsof het een reglementaire akte betrof.

6.4. De toepassing van de Beleidsvisie Detailhandel als een akte met reglementaire waarde in het kader van de planologische toets, houdt een motiveringsgebrek in en vitieert de bestreden beslissing.

6.5. Het eerste middelonderdeel is in de besproken mate ontvankelijk en gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 14 april 2015 houdende weigering van een sociaal-economische vergunning aan de bvba Gova meubelen voor de uitbreiding met netto handelsoppervlakte met 450 m² van een handelsvestiging, gelegen langs de Antwerpsesteenweg 391 te 2500 Lier.

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 en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust