

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.303 van 22 december 2017
in de zaak A. 216.567/X-16.311.**

In zake : de COMMANDITAIRE VENNOOTSCHAP NAAR DUIJS
 RECHT LIDL BELGIUM GMBH en CO. KG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dominique Devos, Filip De Preter en Bert
 Van Herreweghe
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 juli 2015, strekt tot de
nietigverklaring van:

- “[h]et besluit van de gemeenteraad van de stad Lier van 23 maart 2015 tot
definitieve vaststelling van de stedenbouwkundige verordening parkeren”, en
- “[h]et besluit van de Deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 4 juni
2015 waarbij de gemeentelijke parkeerverordening van de stad Lier wordt
goedgekeurd met een aantal schrappingen”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

Eerste Auditeur Tom De Waele heeft een aanvullend verslag opgesteld met toepassing van artikel 14^{ter} van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 juni 2017.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bert Van Herreweghe, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Jonas De Wit, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de eerste verwerende partij, en Veronique Elsemans, juriste, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste Auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. De verzoekende partij wenst een nieuwe vestiging te openen op een terrein gelegen aan de Antwerpsesteenweg 399-401 te Lier.

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

De stad Lier tekent tegen deze vergunningsbesluiten beroep aan bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb), die met de arresten nrs. A/2015/0079 en A/2015/0085 van 24 februari 2015 de vergunningen vernietigt.

Daarop neemt de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen op 30 juli 2015 twee weigeringsbeslissingen, die door de verzoekende partij op haar beurt worden aangevochten voor de RvVb. Deze procedures zijn nog hangende.

5. Op 29 juni 2015 stelt de gemeenteraad van de stad Lier een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening “Detailhandel” vast. Deze verordening wordt door de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen goedgekeurd op 1 oktober 2015, en wordt door de verzoekende partij voor de Raad van State aangevochten in een procedure gekend onder A. 217.852/X-16.442.

6. Al sedert 2011 werkt de stad Lier aan een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening “Parkeren” voor haar grondgebied.

7. Een eerste ontwerp van verordening wordt door het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier goedgekeurd op 7 februari 2012. Een tweede versie wordt door het college goedgekeurd op 17 maart 2014, waarna het ontwerp naar de bevoegde overheden wordt verstuurd voor advies.

8. Er worden adviezen ontvangen van de Economische Raad en de Woonraad van de stad Lier en van Ruimte Vlaanderen, het departement Mobiliteit en Openbare Werken en van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de stad Lier.

9. Een aangepast ontwerp wordt vervolgens door het college van burgemeester en schepenen naar de gemeenteraad verzonden voor vaststelling.

10. De gemeenteraad van de stad Lier stelt de stedenbouwkundige verordening definitief vast in vergadering van 6 oktober 2014, en maakt het dossier voor goedkeuring over aan de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen.

Omdat er vanuit de provinciale diensten nog opmerkingen worden gemaakt, worden de voorschriften van de verordening op een aantal punten aangepast.

11. Bij het eerste bestreden besluit van 23 maart 2015 stelt de gemeenteraad van de stad Lier de verordening opnieuw definitief vast.

12. Bij het tweede bestreden besluit van 4 juni 2015 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening “Parkeren” van de stad Lier goed, met schrapping van de volgende passages in de tekst van de verordening:

“(1) p. 12, de zin ‘ook deze zone kan door het schepencollege gewijzigd worden, bvb afhankelijk circulatieplannen voor de binnenstad’;

(2) p. 18, deel zin ‘dat deel uitmaakt van een aanvraagdossier tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning’ + ‘dat deel uitmaakt van een aanvraagdossier tot het bekomen van een stedenbouwkundige

vergunning; dit dient toegevoegd te worden vanaf een bepaalde grootte van een project'

p. 49, de zin 'Elke aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor groepswooningbouw en andere functies moet vergezeld zijn van'. Alsook de zin onder deze paragraaf 'Maar ook bij een verkavelingsaanvraag of RUP dient een parkeerbalans toegevoegd te worden'.

p. 52, de zin 'In de gevallen zoals aangegeven onder punt 3.6 wordt bij de aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning een MOBER gevoegd.'

(3) p. 21, artikel 3, paragraaf vanaf 'indien een parkeerplaats ... de verplichting tot het behoud van de vereiste stalplaatsen verdwijnt niet, behalve voor eventuele verruiming van deelzone A en deelzone B.';

(4) p. 21, artikel 3, de zin 'de verplichting blijft bestaan tenzij de stad Lier bij algemene maatregelen zou besluiten de verplichting op het aanleggen van parkeerplaatsen en fietsenstallingen op te heffen of te wijzigen.'

(5) p. 23, de zin 'afwijken van deze parkeerverordening kan alleen in zones waarin stedenbouwkundige bepalingen dit toelaten (RUP, BPA, verkavelingsvoorschriften).'

(6) p. 43 + p. 30, de zin 'deze overeenkomst moet deel uitmaken van de aanvraag'

(7) p. 53, de zin 'Wanneer deze toegang niet verleend wordt zal geen enkele parkeerplaats aanvaard worden'."

13. Van het vaststellings- en goedkeuringsbesluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 juni 2015.

IV. Belang

Standpunt van de partijen

14. In haar memorie van antwoord voert de eerste verwerende partij ter staving van een exceptie van gebrek aan belang aan dat zowel de voorschriften van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: provinciaal RUP) voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Lier als de bindende voorschriften van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening "Detailhandel" de komst van een nieuwe handelsvestiging op de percelen van de verzoekende partij onmogelijk maken. Volgens de eerste verwerende partij zou de nietigverklaring van de bestreden gemeentelijk stedenbouwkundige verordening "Parkeren" de verzoekende partij in die optiek geen enkel voordeel

opleveren. Ook bij een eventuele vernietiging van de bestreden verordening kunnen de vergunningverlenende overheden niet anders dan de vergunningsaanvraag van de verzoekende partij voor het door haar beoogde project weigeren, gezien de voornoemde planningsinstrumenten.

15. De tweede verwerende partij meent dat de verzoekende partij haar belang bij de nietigverklaring “veel en veel te vaag” omschrijft “[g]elet het concrete opzet van de stedenbouwkundige parkeerverordening met uitsluitend specifieke normen”. Ze stelt dat de verzoekende partij “op z’n minst [dient] aan te geven welke voorschriften zij als voor haar nadelig ervaart”.

16. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij onder meer dat het enkele feit dat het bestreden reglement van toepassing is op haar terrein en zal worden aangewend bij de beoordeling van aanvragen, haar reeds een voldoende belang geeft om die verordening te bestrijden. Verder betwist de verzoekende partij dat het provinciaal RUP voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Lier van toepassing is op haar perceel. Dit provinciaal RUP legt ook nergens verordenend op dat grootschalige kleinhandel niet meer mogelijk zou zijn op deze locatie. Ten slotte merkt de verzoekende partij op dat de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening “Detailhandel” door haar eveneens met een annulatieberoep wordt bestreden.

17. In haar laatste memorie wijst de eerste verwerende partij op de opmaak van het gemeentelijk RUP “Laporta-Caroly”, waardoor de percelen langsheen de Antwerpsesteenweg in een “zone voor ontwikkeling” zullen liggen. Volgens de bestemmingsvoorschriften van dit gemeentelijk RUP is detailhandel in deze zone niet toegelaten. De eerder geweigerde stedenbouwkundige vergunningsaanvragen waarvoor thans nog een beroep hangend is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, komen bijgevolg niet in aanmerking voor enige vergunning, gelet op hun strijdigheid met dit gemeentelijk RUP, naast de reeds aangehaalde strijdigheid met de visie van het provinciaal RUP “Afbakening Kleinstedelijk Gebied Lier” en de voorschriften van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening “Detailhandel”. Aangezien het realiseren van

dergelijke nieuwe handelsvestiging het enige doel en belang is in hoofde van de verzoekende partij, doch het ingestelde annulatieberoep dit voordeel niet kan opleveren, is het beroep niet ontvankelijk.

Beoordeling

18. Geen van de partijen betwist dat de verzoekende partij eigenaar is van percelen waarop de bestreden verordening van toepassing is. Reeds op grond daarvan doet ze in beginsel blijken van het rechtens vereiste belang bij het tegen het reglementair besluit gerichte beroep.

Wat de door de eerste verwerende partij ingeroepen elementen betreft, moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij er terecht op wijst dat het provinciaal RUP ter afbakening van het kleinstedelijk gebied Lier geen stedenbouwkundige voorschriften bevat die ter plaatse grootschalige kleinhandel zouden uitsluiten. Verder is de stedenbouwkundige verordening “Detailhandel” in rechte nog niet definitief aangezien ze door de verzoekende partij met een annulatieberoep wordt bestreden (zaak gekend A. 217.852/X-16.442). Tot slot blijkt niet dat het door de eerste verwerende partij in haar laatste memorie vermelde gemeentelijk RUP “Laporta-Caroly”, voor zover al vastgesteld, definitief is.

De conclusie is dat de Raad van State geen reden ziet om te dezen van het voormelde beginsel af te wijken.

19. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

20.1. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit “de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het redelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel”.

20.2. De verzoekende partij voert onder meer aan dat de stedenbouwkundige verordening “op essentiële punten” niet op voldoende rechtszekere wijze is geformuleerd. Volgens de verzoekende partij is de verordening “op zijn zachtst gezegd onduidelijk”. Een algemene toelichting bij de verordening ontbreekt en is als het ware met de voorschriften verweven. Dit maakt dat in de verordening talrijke bepalingen zijn opgenomen die te vaag zijn om nog als reglementair voorschrift te kunnen worden beschouwd.

Meer concreet stelt de verzoekende partij dat de doelstellingen in de verordening zelf zijn opgenomen, hoewel zij uiteraard meer op hun plaats zijn in een toelichtingsnota. Nu lijkt deze visie verordenend te zijn voorgeschreven, terwijl de bewoordingen ervan te vaag zijn om te kunnen worden toegepast. Wat betreft de eigenlijk verplichting stelt de verordening dat de vergunninghouder “in principe” het nodige aantal parkeerplaatsen en fietsenstallingen moet aanleggen, wat doet uitschijnen dat er uitzonderingen mogelijk zijn op dit principe. Deze uitzonderingen worden evenwel niet in de verordening vermeld. Verder bevat de verordening diverse aanbevelingen en voorschriften geformuleerd als “zo mogelijk”, en wordt er verwezen naar externe documenten die niet door de gemeenteraad zijn goedgekeurd, en die dan ook zonder goedkeuring van de gemeenteraad kunnen gewijzigd worden. Tevens wordt de mogelijkheid gecreëerd om bepaalde normen vast te leggen in een mobiliteitseffectrapport (hierna: MOBER), terwijl niet duidelijk blijkt of dergelijke MOBER nu bij de aanvraag moet worden gevoegd of niet. Ten slotte voorziet de verordening in een bijkomende afwijkingsmogelijkheid voor “grootschalige projecten van instellingen met een openbare nutsfunctie” en

“projecten van sociale woningbouw”, waarvoor een overeenkomst met de stad nodig is. Ook de “buurtparkings en rotatieparkings op privaat initiatief” vereisen een overeenkomst met de stad. Een verordening die op dergelijke wijze is opgesteld voldoet volgens de verzoekende partij niet aan de eisen inzake rechtszekerheid.

21.1. In haar memorie van antwoord werpt de eerste verwerende partij vooreerst op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel, nu zij onderdelen van de verordening bekritiseert die niet eens van toepassing zijn op haar eigendom en het project dat zij daar wil realiseren. Dit is volgens de eerste verwerende partij bijvoorbeeld het geval voor de passages die betrekking hebben op grootschalige projecten van instellingen met openbare nutsfuncties, projecten van sociale woningbouw en het voorzien van buurtparkings en rotatieparkings. Hetzelfde geldt voor de bekritiseerde bepalingen met betrekking tot de mobiliteitstoets of MOBER, nu de bestreden verordening voor de percelen van de verzoekende partij en de beoogde supermarkt in zone B duidelijk in een minimum- en maximaantal parkeerplaatsen bepaalt, zoals blijkt uit tabel 8. Onmogelijk kan de verzoekende partij op algemene wijze bepalingen uit de bestreden beslissing viseren die geen toepassing vinden op haar percelen, dan wel geen relevant beoordelingselement uitmaken bij de beoogde vergunningsaanvraag voor een supermarkt. Voor de verzoekende partij gelden op rechtszekere en duidelijke wijze de minimum- en maximaantallen zoals voorzien in hoofdstuk 4 van de bestreden verordening.

21.2. Ten gronde repliceert de eerste verwerende partij dat de inhoud van de verordening “in zijn geheel” moet worden bekeken in plaats van bepaalde passages afzonderlijk, dat de opname van de doelstellingen van de verordening in de tekst duidelijk moet worden opgevat als “toelichting en houvast bij de interpretatie van de verdere voorschriften”, dat het gebruik van de bewoordingen “in principe” moet worden gezien in het licht van een aantal uitzonderingsmogelijkheden die worden bepaald, dat ook de geformuleerde aanbevelingen niet wijzen op onduldbare rechtsonzekerheid nu aan de vergunningverlenende overheid een zekere mate van discretionaire

beoordelingsbevoegdheid mag worden gelaten, dat de verwijzing naar informatieve documenten dient ter in- en voorlichting van de vergunningverlenende overheid, dat ook het vastleggen van maximale parkeernormen kadert in de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid van de overheid die gebruik maakt van haar reglementaire mogelijkheden, en dat uit de tekst van de verordening blijkt dat die normen uitgaan van een bezorgdheid om in bepaalde zones “geen overtal aan parkeerplaatsen te voorzien” en zo het gebruik van de auto in die gebieden niet aan te moedigen.

22. De tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord bijkomend nog dat de in de tekst opgenomen doelstellingen van de verordening moeten worden beschouwd als toelichting en “uitgangspunt voor opmaak van de verordening”, dat die toelichting kan worden losgekoppeld van de rest van de verordening en kan bijdragen tot het vervullen van de materiële motiveringsplicht, dat de in de verordening opgenomen aanbevelingen en principes geen rechtsonzekerheid teweegbrengen en een “voorkeur” uitdrukken voor bepaalde ingrepen en oplossingen, dat de mobiliteitstoets een informatief document is en de documenten waarnaar wordt verwezen “een aanvullend informatief karakter” hebben, dat ook het bijvoegen van een MOBER een informatief doel dient, dat de deputatie in de verordening enkel die passages heeft geschrapt waarin de stad het ontbreken van een MOBER wilde sanctioneren met de onontvankelijkheid of onvolledigheid van het aanvraagdossier, dat de verzoekende partij bij het bekritisieren van de maximumnormen voor parkeerplaatsen uitgaat van “een selectieve en enigszins schizofrene lezing van de verordening” nu zij zich in het middel tegelijkertijd ook verzet tegen de voorziene mogelijkheid om met een MOBER of mobiliteitstoets af te wijken van die normen, dat de beleidsoptie om in bepaalde zones te werken met een maximaal aantal parkeerplaatsen in de verordening wordt gemotiveerd, en dat er mogelijkheden tot afwijking van die normen zijn voorzien.

23.1. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij met betrekking tot haar belang bij het middel dat de geformuleerde doelstellingen, verschillende verplichtingen en aanbevelingen, de verwijzing naar

externe documenten, en de bepalingen inzake het al dan niet toevoegen aan het aanvraagdossier van een mobiliteitstoets of MOBER wel degelijk op haar eigendom van toepassing zijn. Bovendien is haar belang ook gesitueerd in het feit dat de verordening zal worden gebruikt als toetsingskader voor projecten in haar omgeving.

23.2. Ten gronde stelt de verzoekende partij nog dat ook de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord moet erkennen dat de doelstellingen niet thuishoren in de tekst van de verordening zelf, dat “de hele verordening verweven [is] met overwegingen die normaliter in de toelichting worden verwacht”, dat uit de verordening niet blijkt dat het gebruik van de termen “in principe” verband zou houden met uitzonderingsmogelijkheden waarin de verordening voorziet, dat de verwerende partijen op dat punt in hun memories elk trouwens andere zaken verkondigen, dat “[a]ls de overheden die de verordening hebben vastgesteld al geen eensluitende invulling kunnen geven aan de bedoelde bepaling, [...] niet in te zien [is] hoe de verzoekende partij dat zou moeten doen”, dat evenmin in te zien is “welke meerwaarde het verordenend opleggen van [...] aanbevelingen zou kunnen hebben” en dat het toch opnemen van dergelijke bepalingen er alleen voor zorgt “dat het geheel onleesbaar wordt en aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid over de eigenlijke verplichtingen”, dat de bepalingen over het al dan niet opmaken en bijvoegen van een MOBER “volstrekt onduidelijk” zijn en dat die onduidelijkheid niet kan worden goedge maakt met de uitleg die de verwerende partijen nu pas geven, dat geen van de beide verwerende partijen enige verantwoording geeft voor het hanteren van maximumnormen voor het aantal parkeerplaatsen, en dat ook op dit punt de verwerende partijen elkaar tegenspreken.

24.1. In de laatste memorie volhardt de eerste verwerende partij in haar exceptie betreffende het ontbreken van het vereiste belang bij het middel. Ze vult aan dat de stelling van de verzoekende partij dat de verordening ook van toepassing zal zijn op haar omgeving en zodoende ook nadelige gevolgen voor haar kan hebben, betrekking heeft op een louter hypothetisch nadeel.

24.2. Volgens de eerste verwerende partij blijkt uit de inhoud en de opbouw van de bestreden verordening duidelijk dat de doelstellingen voorafgaandelijk worden weergegeven als toelichting en houvast bij de interpretatie van de voorschriften. De eerste verwerende partij betwist dat hierdoor bij de rechtsonderhorigen de indruk zou kunnen bestaan dat het toch zou gaan om verordenende rechtsregels. Wat betreft het woordgebruik “in principe” houden de verwerende partijen er geen tegenstrijdige interpretatie op na: zowel de eerste als de tweede verwerende partij wezen er in hun procedurestukken op dat de verordening uiteraard in zijn geheel bekeken dient te worden. Gelet op het aantal afwijkingen en uitzonderingen die verderop in de verordening aan bod komen, is het evident dat er sprake is van een “principiële naleving” van deze verplichtingen. Wat betreft de “aanbevelingen” herhaalt de eerste verwerende partij dat ook stedenbouwkundige voorschriften van verordeningen, net als stedenbouwkundige voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen, flexibel kunnen worden opgevat. Een stedenbouwkundig voorschrift wordt door artikel 1.1.2, 13°, VCRO immers op dezelfde manier gedefinieerd en ingevuld voor zowel de ruimtelijke uitvoeringsplannen als de stedenbouwkundige verordeningen.

25. Ook de tweede verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat zij geen tegenstrijdige interpretatie heeft gegeven aan de voorschriften en deze “op exact dezelfde manier” heeft geïnterpreteerd als de eerste verwerende partij. Ze heeft in haar memorie van antwoord enkel willen verduidelijken dat het gebruik van het woord “in principe” geen onduidelijkheid creëert, maar dat dit in de context van de hele verordening dient gelezen te worden. Verder onderschrijft ook de tweede verwerende partij de stelling dat er juridisch geen verschil is tussen stedenbouwkundige voorschriften uit ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige voorschriften uit verordeningen.

Beoordeling

Ontvankelijkheid

26. De eerste verwerende partij ontleent haar exceptie wezenlijk aan het argument dat in de in artikel 4.3.2 van de bestreden verordening opgenomen tabel 8 voor een “super- of hypermarkt meer dan 800 m²” duidelijk het aantal parkeerplaatsen is bepaald. Terecht wijst de verzoekende partij er op dat niet enkel dit onderdeel van tabel 8 op haar eigendom van toepassing is, maar ook tal van andere bepalingen van de bestreden verordening. De eerste verwerende partij gaat er verder aan voorbij dat het in het verzoekschrift aangevoerde – en hiervoor (randnr. 18) aangenomen – belang van de verzoekende partij het belang van een eigenaar in het algemeen is, wat niet beperkt is tot het belang van iemand die een “super- of hypermarkt meer dan 800 m²” wil realiseren.

Anders dan de eerste verwerende partij voorhoudt, heeft de verzoekende partij wel degelijk belang bij het middel waarin wordt aangevoerd dat de voorschriften van de stedenbouwkundige verordening, zoals van toepassing op haar eigendom, rechtsonzeker zijn.

27. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

28. Volgens het rechtszekerheidsbeginsel 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 voorschriften vervat in stedenbouwkundige verordeningen, ter wille van de rechtszekerheid, voldoende duidelijk dienen te worden geformuleerd.

Een voorschrift waarvan het onmogelijk is om de naleving ervan te controleren of te sanctioneren is niet in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende woorden gesteld opdat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van dit voorschrift kan voorzien.

29. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de op 23 maart 2015 door de stad Lier vastgestelde tekst tal van vage en onduidelijke bepalingen bevat die zelfs niet bedoeld lijken als normen die moeten worden nageleefd en kunnen worden gehandhaafd, maar als aanbevelingen en doelstellingen, zoals:

“4.3 / Minimum- en maximaantal parkeerplaatsen voor commerciële functies

[...]

Hoewel niet bepaald in deze parkeerverordening, wordt aandacht gevraagd voor de logistieke afhandeling en dus het laden en lossen en het beperken van geluidshinder en emissie van stationair draaiende motoren. In gemengd stedelijke gebieden is soms inpandige logistieke afhandeling nodig.

[...]

4.5 / Minimaantal private fietsenstallingen per functie en gebied

[...]

Een tweede tendens zijn de elektrische fietsen. Hiervoor is het aan te bevelen om kluizen te voorzien (minimaal voor de batterijen), uitgerust met een stopcontact zodat de zware batterijen niet moeten worden meegenomen naar kantoor of appartement.

[...]

Fietsenstallingen zijn liefst overdekt en hebben een diefstalbeveiliging. Hiervoor kunnen ook gestapelde systemen toegelaten worden (indien ondersteund door pneumatische of mechanische constructie) en enkel wanneer het over langparkeren gaat (gelijk aan of langer dan 3 uur) en aangepast aan de fysieke mogelijkheden van de doelgroep. Er wordt ook gewezen op het toenemend gebruik van fietskarren en bakfietsen.”

30.1. Maar bovenal is de vaagheid en de onduidelijkheid van de verordening die uiteindelijk tot stand is gekomen, zoals hierna zal blijken, in belangrijke mate toegenomen door de “schrappingen” waartoe de deputatie met de tweede bestreden beslissing is overgegaan.

30.2. De bestreden verordening stelt onder punt 3.7 het volgende aangaande de wijze van bepaling van de minimum- en maximaantallen parkeerplaatsen en fietsenstallingen:

“3 / Verplichtingen algemeen

[...]

3.7 / Wijze van bepaling van de minimum- en maximaantallen parkeerplaatsen en fietsenstallingen

Het minimumaantal aan te leggen parkeerplaatsen en fietsenstallingen en voor bepaalde functies ook het maximaantal aan te leggen parkeerplaatsen, wordt vastgelegd bij het (her)bouwen van een gebouw, het opsplitsen van een gebouw of het wijzigen van het aantal woningen in een gebouw of vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw:

- hetzij - in de gevallen zoals bepaald onder punt 3.7.4 - aan de hand van een MOBER.

- hetzij - in de overige gevallen - als norm, volgens hoofdstuk 4 en bijbehorende tabellen 1 tot en met 10.

[...].”

Aldus wordt de bepaling van de minimum- en maximaantallen parkeerplaatsen en fietsenstallingen in een aantal gevallen, opgesomd onder punt 3.7.4 van de bestreden verordening, afhankelijk gemaakt van de opmaak van een MOBER.

Artikel 3.7.4 van de bestreden verordening stelt wat volgt:

“3.7.4 / Gevallen waarin de minimum- en maximaantallen parkeer- en fietsenstallingplaatsen worden bepaald aan de hand van een MOBER of Mobiliteitstoets

Hoofdstuk 4. geeft weer hoe het minimumaantal, en in bepaalde gevallen ook het maximaantal parkeerplaatsen en fietsenstallingen wordt bepaald. In bepaalde gevallen worden deze minima en maxima bepaald aan de hand van een MOBER (mobiliteitseffectenrapport), te voegen bij de aanvraag tot het bekomen aan een stedenbouwkundige vergunning. In geval het aantal in te richten parkeerplaatsen en fietsenstallingen bepaald wordt aan de hand van een MOBER, dient de aanvraag tot het bekomen van de stedenbouwkundige vergunning te voorzien in de realisatie van het volgens het MOBER verantwoorde aantal parkeerplaatsen en fietsenstallingen.

De MOBER is door het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2009 verplicht gesteld voor een aantal gevallen. In dit Besluit is de ondergrens voor het opmaken van een MOBER bepaald. Indien een project deze ondergrens overschrijdt, is men verplicht een MOBER op te maken. Er zijn echter vele projecten die onder deze grenswaarde liggen, met toch een niet te verwaarlozen impact op de mobiliteit. Een beperkt onderzoek naar de impact is hier wenselijk, en dit onder de noemer van mobiliteitstoets. In sommige gevallen kan hieruit blijken dat een MOBER toch nog gewenst blijkt.

A

Bij de realisatie van grotere projecten, met een totale bruto vloeroppervlakte van 3.000 m² en bij projecten met een sterk verkeersgenererend karakter zal een MOBER moeten uitwijzen wat het

verantwoorde aantal parkeerplaatsen en fietsenstallingen is. In de tabel van hoofdstuk 5.3 worden de gevallen aangegeven vanaf wanneer een mobiliteitstoets nodig is.

B

Bij een aanvraag die afwijkt van de minimum- en maximaal aantallen in te richten parkeerplaatsen en fietsenstallingsplaatsen, zoals vermeld in tabellen 1 tot en met 10 onder hoofdstuk 4, omdat meervoudig ruimtegebruik van de parkeerplaatsen- en fietsenstallingen mogelijk is, of een parkeervraag uit de omgeving kan worden opgevangen, wordt het aantal in te richten parkeerplaatsen en fietsenstallingen verantwoord aan de hand van een MOBER, te voegen bij de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning.

C

Wanneer een gebouw wordt gerealiseerd waarin een andere functie wordt gehuisvest dan in de tabellen 1 tot en met 10 onder hoofdstuk 4 wordt aangegeven, of een functie waarvan kan worden verwacht dat deze een sterk verkeersgenererend karakter vertoont, kan de stad verplichten een MOBER te voegen bij de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning.

D

Indien meervoudig ruimtegebruik van de parkeerplaatsen en fietsenstallingen mogelijk is (bv. wegens een verschil in tijdstip waarop de verschillende functies actief zijn zoals in een project dat winkels en een bioscoop huisvest), kan tevens worden afgeweken van de minimum- en maximumnormen voor parkeerplaatsen of fietsenstallingen zoals vermeld in bijgevoegde tabellen wanneer aan de hand van een MOBER wordt aangetoond welke het verantwoorde aantal parkeerplaatsen of fietsenstallingen voor het betreffende gebouw is.

In de overige (meeste) gevallen worden deze bepaald aan de hand van de kwantitatieve normen zoals weergegeven in hoofdstuk 4, tabellen 1 tot en met 10.

Deze parkeerverordening verplicht de opmaak van een mobiliteitstoets zoals voorzien in het richtlijnenboek (zie bijlage III).

[...].”

In hoofdstuk 4 van de bestreden verordening wordt onder meer gesteld dat het minimum aantal parkeerplaatsen voor een “Religiegebouw (kerk, moskee groetruimte)” bepaald wordt “via MOBER of mobiliteitstoets” en dat voor projecten van sociale huisvesting “[h]et al dan niet opleggen van parkeerplaatsen en het aantal ervan moet blijken aan de hand van een mobiliteitstoets of MOBER”.

30.3. Met de tweede bestreden beslissing heeft de tweede verwerende partij een aantal passages uit de verordening geschrapt die betrekking hebben op de verplichting om bij bepaalde aanvraagdossiers een MOBER te voegen. Het tweede bestreden besluit stelt dienaangaande wat volgt:

- “ - p. 18, definities MOBER en mobiliteitstoets: Uit deze definitie blijkt dat een MOBER of mobiliteitstoets deel moet uitmaken van een aanvraagdossier om het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning mogelijk te maken.

Stedenbouwkundige verordeningen bevatten voorschriften van stedenbouwkundige aard en moeten ze in overeenstemming zijn met de bestaande regelgeving voor de materie in kwestie.

Op grond van die bepaling kan een stedenbouwkundige verordening weliswaar bepalingen toevoegen aan het besluit van 28 mei 2004 inzake dossiersamenstelling van stedenbouwkundige vergunningen (en dossiersamenstelling verkavelingsvergunningen), maar mag die toevoeging er niet toe leiden dat een strijdigheid met het besluit wat betreft de dossiersamenstelling, ontstaat.

[...]

In een stedenbouwkundige verordening lijkt de gemeente bijgevolg het voegen van extra stukken aan de aanvraag te kunnen opleggen, zonder daaraan echter het gevolg te kunnen koppelen dat de aanvraag niet volledig is ingediend.

Bovendien door het feit dat ze in de stedenbouwkundige voorschriften van een verordening worden opgenomen krijgen ze een ‘verordenend’ karakter.”

Onder meer wordt in de definitie van de MOBER de zinsnede “dat deel uitmaakt van een aanvraagdossier tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning” geschrapt als volgt:

“MOBER (mobiliteitseffectenrapport)

- een informatief document ~~dat deel uitmaakt van een aanvraagdossier tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning;~~”

Verder wordt ook onder het punt “5/ Dossiersamenstelling” de verplichting tot het bijvoegen van een MOBER geschrapt als volgt:

“5.4 / MOBER

~~In de gevallen zoals aangegeven onder punt 3.6. wordt bij de aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning een MOBER gevoegd.~~ Een MOBER voldoet aan de inhoudelijke vereisten zoals weergegeven in bijlage van deze verordening.

Het MOBER geeft hiertoe naast een beschrijving van het huidige bereikbaarheidsprofiel van de locatie en de verkeersgeneratie van het bedrijf of de inrichting (bv. een ziekenhuis), een omschrijving van de vervoerswijzekeuze, routekeuze en toedeling weer, evenals effecten op het vlak van verkeer, een raming van de parkeerbehoeften en de andere voorgestelde maatregelen om te komen tot een duurzame mobiliteit. Informatie- en sensibiliseringsacties naar personeel, bezoekers, leveranciers en afnemers, extra faciliteiten of (financiële) stimuli voor fietsgebruik, van gebruik van openbaar vervoer, voor gebruik van eventueel collectieve

parkeerplaatsen op loopafstand, voor (deelname aan) collectief bedrijfsvervoer, carpooling, thuiswerk enz. gebundeld of gecombineerd al dan niet met andere kantoren, diensten of bedrijven, alsook het parkeerregime op het eigen terrein in vergelijking met dat op het openbaar domein in de onmiddellijke omgeving en vragen en verwachtingen naar betere bediening met openbaar vervoer en spoor worden hiertoe gerekend.

Er wordt ook gevraagd aan te geven wat de verhouding is van de vergoeding voor gebruik door bezoekers op de private delen enerzijds en kostprijs van gebruik op het openbaar domein in de omgeving anderzijds.”

30.4. Niettegenstaande deze schrappingen, is het (onder randnummer 30.2) geciteerde punt 3.7.4 na goedkeuring ongewijzigd gebleven en bevat het nog steeds verwijzingen naar een “MOBER, te voegen bij de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning” en laat hoofdstuk 4 het bepalen van de noodzaak en het aantal parkeerplaatsen nog steeds afhangen van een door de aanvrager op te maken MOBER of “mobiliteitstoets”.

Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de bestreden verordening op dit punt tegenstrijdig is.

31. Uit het voorgaande volgt dat de bestreden verordening niet de vereiste rechtszekerheid biedt.

32. Het derde middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Verzoek tot handhaving van de gevolgen

Standpunt van de partijen

33. De eerste verwerende partij verzoekt de Raad van State in haar laatste memorie om in toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een aantal gevolgen van de te vernietigen bestreden akten te willen handhaven. Ze stelt dat de nietigverklaring van de bestreden verordening voor haar “onaanvaardbare gevolgen” zal hebben nu de regels ervan reeds sedert de inwerkingtreding op 22 juni 2015 worden toegepast, dat “heel wat vergunningen [werden] verleend waarbij rekening werd gehouden met deze

verordening en waarbij in een mobiliteitsbijdrage werd voorzien”, dat die bijdrage (die op 10.000 € per parkeerplaats komt) “een compenserende vergoeding [is] en wordt aangewend voor de realisatie van parkeervoorzieningen”, dat die vergunningen ook werden uitgevoerd “met vaak een voldoening van de mobiliteitsbijdrage”, dat de vernietiging van de verordening “onevenredige gevolgen voor de individuele vergunningshouders” zou hebben, dat door het behoud van de gevolgen van de verordening voor deze individuele vergunningssituaties “het rechtszekerheidsbeginsel met het legaliteitsbeginsel [wordt] verzoend”, dat de verordening zodoende niet meer zal toegepast kunnen worden op nieuwe aanvragen “zoals de aanvraag van verzoekende partij”, en dat die laatste zich immers niet verzet “tegen derde vergunningen”.

34. De verzoekende partij verzet zich in haar laatste memorie tegen de door de eerste verwerende partij gevraagde toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zij wijst erop dat de Raad van State die bepaling slechts “met de nodige omzichtigheid” mag toepassen, dat de vraag van de eerste verwerende partij erop neerkomt “dat de vernietiging van de verordening van al zijn gevolgen wordt ontdaan”, dat de eerste verwerende partij de door haar geschetste gevolgen niet eens aannemelijk maakt nu geen enkel stuk en zelfs niet een begin van bewijs wordt naar voor gebracht met betrekking tot de vergunningsprocedures in het kader waarvan de verordening reeds zou zijn toegepast, dat ook geen opgave wordt gedaan van de mobiliteitsbijdragen die reeds zouden zijn gevorderd of geïnd en “de (financiële) impact [...] op de stedelijke begroting” niet wordt gekaderd, dat de stad zich dan ook beperkt tot “vrijblijvende assumpties en beweringen”, dat “financiële en praktische moeilijkheden” niet kunnen volstaan om afbreuk te doen aan de normale effecten van een vernietigingsarrest, dat hierover anders oordelen “de draagwijdte van een vernietigingsberoep en de sanctie van de vernietiging *erga omnes* [zou] miskennen”, en dat de eerste verwerende partij niet aantoont dat de moeilijkheden die zouden ontstaan ingevolge een retroactieve vernietiging “niet overkomen kunnen worden”.

Beoordeling

35. Artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt:

“Op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt.

De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden.”

36. De bevoegdheid om de gevolgen van een vernietigde verordeningsbepaling te beperken moet met de nodige omzichtigheid worden uitgeoefend en kan slechts worden gehanteerd wanneer vaststaat dat de vernietiging zonder meer van het bestreden besluit zeer zware gevolgen zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid.

Artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State impliceert dat de verwerende partij aanduidt welke gevolgen zij gehandhaafd wenst te zien, al dan niet voorlopig, en waarom.

37. Ter ondersteuning van haar verzoek tot handhaving van de gevolgen verwijst de eerste verwerende partij vaagweg naar “heel wat” vergunningsprocedures waarin beslissingen zijn genomen met “vaak” daarin begrepen een mobiliteitsbijdrage op grond van de bestreden verordening. De eerste verwerende partij blijft echter volkomen in gebreke deze stelling met concrete gegevens te staven.

Aldus toont de eerste verwerende partij geen uitzonderlijke redenen aan die een aantasting van het legaliteitsbeginsel zouden rechtvaardigen.

38. Het verzoek om de gevolgen van de vernietigde bepaling te handhaven wordt afgewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt :

- het besluit van de gemeenteraad van de stad Lier van 23 maart 2015 tot definitieve vaststelling van de stedenbouwkundige verordening parkeren, en
- het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 4 juni 2015 waarbij de gemeentelijke parkeerverordening van de stad Lier wordt goedgekeurd met een aantal schrappingen.

2. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, 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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig december 2017, 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