

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.316 van 22 december 2017
in de zaak A. 218.192/X-16.502.**

In zake : 1. de CVA GOFRA
 2. de BVBA GOVA MEUBELEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61
 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
 woonplaats kiezend te
 Elisabethlei 22
 2017 Antwerpen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 januari 2016, strekt tot de
nietigverklaring van:
-“het besluit van de gemeenteraad van de stad Lier van 29 juni 2015 houdende
vaststelling van de stedenbouwkundige verordening ‘Detailhandel’”, en
-“het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 1 oktober 2015
houdende goedkeuring van de stedenbouwkundige verordening ‘Detailhandel’”.

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 Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen en de verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 juni 2017.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Leandra Decuyper, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Jonas De Wit, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de eerste verwerende partij, en jurist Veronique Elsemans, 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 eerste verzoekende partij is eigenaar van drie bebouwde percelen gelegen aan de Antwerpsesteenweg 391-393 te Lier.

Zij wenst de villa op het huisnummer 393 te slopen teneinde er een nieuw handelsgeheel op te richten. De stedenbouwkundige vergunning hiervoor wordt door het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier geweigerd met een besluit van 26 oktober 2015. Het administratief beroep van de eerste verzoekende partij tegen deze beslissing wordt door de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen verworpen met een besluit van 28 januari 2016.

Het betrokken terrein is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen gelegen in woongebied.

4. De tweede verzoekende partij is huurder en exploitant van het handelspand aan de Antwerpsesteenweg 391 te Lier. In dit pand was een aantal jaren een vestiging van “Home Market” (vloer-, muur- en raamdecoratie) gevestigd, en de tweede verzoekende partij baat er nu een meubelspeciaalzaak (“Sofa Express”) uit, waarvoor zij op 9 maart 2015 een socio-economische vergunning heeft verkregen. Voor een uitbreiding van de handelsoppervlakte wordt de vergunning geweigerd met een besluit van 14 april 2015, doch dit besluit wordt door de Raad van State vernietigd met een arrest nr. 236.757 van 13 december 2016.

Het handelspand dat de tweede verzoekende partij exploiteert, is volgens het gewestplan Mechelen gelegen in een gebied voor milieubelastende industrie.

5. De stad Lier ontwikkelt een zogenaamde “beleidsvisie voor de detailhandel”, die door de gemeenteraad op 27 januari 2014 wordt goedgekeurd.

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

terugvallen op een door de gemeenteraad gedragen visie voor de detailhandel in Lier”.

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

6. Bij arrest nr. 231.825 van 30 juni 2015 vernietigt de Raad van State het besluit van de gemeenteraad van 27 januari 2014 houdende goedkeuring van de “principes Detailhandel”.

In dit arrest wordt gesteld dat het voormelde besluit van de gemeenteraad “de bestemming van een deel van het gemeentelijk grondgebied [regelt]” en dat “[v]oor het uitvaardigen van dergelijke in artikel 2.2.2, § 1, 2°, VCRO bedoelde bestemmingsvoorschriften, [...] de gemeente echter enkel bevoegd [is] middels de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan”.

7. Op 1 september 2014 keurt de gemeenteraad van de stad Lier het eindrapport “Beleidsvisie detailhandel” inclusief acties en maatregelen goed.

8. Als uitvloeisel van de voormelde beleidsbeslissingen, beslist de stad Lier een stedenbouwkundige verordening op te maken voor het reglementeren van de detailhandel op haar grondgebied.

9. Een eerste ontwerp van stedenbouwkundige verordening “Detailhandel” wordt door het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier principieel goedgekeurd op 30 maart 2015.

10. Er worden adviezen ingewonnen bij onder anderen de Economische Raad van de stad Lier, de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) en Ruimte Vlaanderen.

11.1. Bij het eerste bestreden besluit van 29 juni 2015 stelt de gemeenteraad de stedenbouwkundige verordening “Detailhandel” definitief vast.

Deze verordening bepaalt in artikel 2 het volgende:

“2. Toepassingsgebied

Volgens het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen wordt handel, horeca, kantoorfunctie en diensten als één globale hoofdfunctie gedefinieerd. Voor de toepassing van deze verordening wordt er een opsplitsing gemaakt binnen die hoofdfunctie in vijf onderscheiden nieuwe hoofdfuncties:

- (Detail)handel
- Horeca
- Kantoren
- Commerciële diensten
- Administratieve diensten

Voor de wijziging van één van de hierboven vermelde nieuwe hoofdfuncties in een andere hoofdfunctie is steeds een voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning vereist.

Slopen van een bestaand gebouw met bestaand volume en bestaande functie met de bedoeling via nieuwbouw een nieuwe functie te voorzien, is eveneens een functiewijziging.”

Het terrein van de verzoekende partijen situeert zich in de zone B6, waar elke functiewijziging naar een andere functie dan administratieve diensten en wonen door de verordening wordt uitgesloten. Bestaande detailhandelszaken, met hun vergunde winkelvloeroppervlakte, kunnen behouden blijven. Bij sloop en nieuwbouw moet de functie wonen gestapeld aanwezig zijn met minimum dezelfde oppervlakte als de netto winkelvloeroppervlakte (artikel 4.1.1).

11.2. De “memorie van toelichting” bij de verordening stelt onder meer:

“0. Verantwoording

Deze verordening werd opgemaakt in toepassing van artikel 2.3.1 van de Vlaamse Codex:

12° De versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen.”

12. Bij het tweede bestreden besluit van 1 oktober 2015 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening goed.

13. Van het vaststellings- en goedkeuringsbesluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 november 2015.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Aangaande de tijdigheid van het beroep

14. In haar memorie van antwoord stelt de eerste verwerende partij zich “de vraag [...] of het verzoekschrift dat gedateerd is op 25 januari 2016 eveneens op diezelfde dag werd verzonden”, en verzoekt zij de Raad van State de tijdigheid van het beroep te willen nagaan. 25 januari 2016 was namelijk de laatst nuttige dag om het annulatieberoep in te leiden.

15. Hoewel dergelijke “vraag” bezwaarlijk kan worden beschouwd als een geldige exceptie, blijkt uit de stukken van het griffiedossier en uit het bewijs van aangetekende zending dat de verzoekende partijen met hun memorie van wederantwoord nog bijbrengen dat het verzoekschrift wel degelijk op 25 januari 2016 werd ingediend.

B. Aangaande het belang bij de vordering

Exceptie

16. In haar memorie van antwoord betwist de eerste verwerende partij het belang van de verzoekende partijen bij de gevorderde nietigverklaring.

Ze stelt dat de verzoekende partijen hun belang zelf beperken tot de percelen in hun eigendom of gebruik zoals gelegen aan de Antwerpsesteenweg 391-393, alwaar de eerste verzoekende partij duidelijk de wens heeft om een nieuwe handelsvestiging te realiseren, en dat zowel de voorschriften van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: PRUP) “Afbakening Kleinstedelijk gebied Lier” als de bindende voorschriften van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening “Parkeren” de komst van dergelijke handelsvestiging op die locatie onmogelijk maken. Volgens de eerste verwerende partij zou de nietigverklaring van de bestreden verordening de verzoekende partijen 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 eerste verzoekende partij voor het door haar beoogde project te weigeren, gezien de voornoemde planningsinstrumenten.

17. De tweede verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekende partijen wel stellen maar niet bewijzen eigenaar en/of huurder/exploitant te zijn van de percelen gelegen aan de Antwerpsesteenweg 391-393 te Lier. Volgens de tweede verwerende partij staat het belang van de verzoekende partijen bijgevolg niet vast.

18. In haar laatste memorie wijst de eerste verwerende partij op de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Laporta Caroly”, waardoor de percelen langsheen de Antwerpsesteenweg in een “zone voor ontwikkeling” zullen liggen. Volgens de bestemmingsvoorschriften van dit GRUP is detailhandel in deze zone niet toegelaten. De percelen van de verzoekende partijen komen bijgevolg niet in aanmerking voor nieuwe detailhandel of een uitbreiding van bestaande detailhandel, gelet op hun strijdigheid met dit GRUP, naast de reeds aangehaalde strijdigheid met de visie van het PRUP “Afbakening Kleinstedelijk Gebied Lier” en de voorschriften van de verordening “Parkeren”. Aangezien het realiseren van dergelijke nieuwe handelsvestiging het enige doel en belang is in hoofde van de verzoekende partijen, doch het ingestelde annulatieberoep dit voordeel niet kan opleveren, is het beroep niet ontvankelijk.

Beoordeling

19. De verzoekende partijen brengen bij hun memorie van wederantwoord stukken bij waaruit blijkt dat ze eigenaar respectievelijk exploitant/huurder zijn van percelen waarop de bestreden verordening van toepassing is.

Reeds op grond daarvan doen de verzoekende partijen 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 vooreerst worden vastgesteld dat de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening “Parkeren” op vordering van de cv Lidl Belgium GmbH & Co. KG werd vernietigd bij arrest nr. 240.303 van 22 december 2017 (zaak A. 216.567/X-16.311). De verzoekende partijen wijzen er verder terecht op dat het PRUP “Afbakening Kleinstedelijk Gebied Lier” geen stedenbouwkundige voorschriften bevat die ter plaatse detailhandel zouden uitsluiten. Tot slot blijkt niet dat het door de eerste verwerende partij in haar laatste memorie vermelde GRUP “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.

20. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste onderdeel van het tweede middel

Standpunt van de partijen

21.1. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit bevoegdheidsoverschrijding, alsook uit de schending van het bij koninklijk

besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen, van de artikelen 2.2 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: het inrichtingsbesluit), van artikel 2.3.1, derde lid, VCRO, van “artikel 4.4.23 VCRO juncto artikelen 6 en 7 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen”, van artikel 9 van het verdrag van Aarhus, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en van “de beginselen van behoorlijk bestuur met in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel”.

21.2. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de eerste verwerende partij niet bevoegd is om bij stedenbouwkundige verordening “een nieuw bestemmingsverbod” in te voeren. Door de bestreden beslissing wordt immers op de site Gofra, die volgens het gewestplan bestemd is tot woongebied, een verbod op detailhandel ingevoerd zonder dat de bodembestemming van het gewestplan werd gewijzigd middels een ruimtelijk uitvoeringsplan. Een stedenbouwkundige verordening kan onmogelijk een functie (zoals *in casu* detailhandel) verbieden die door een gewestplan of een ruimtelijk uitvoeringsplan werd toegelaten. Een en ander blijkt trouwens uit artikel 2.3.1, derde lid, 1°, VCRO dat stelt dat een stedenbouwkundige verordening enkel functiewijzigingen kan uitsluiten of hieraan voorwaarden kan verbinden. Een stedenbouwkundige verordening kan geen functies uitsluiten.

22. De eerste verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat zij met de bestreden verordening toepassing heeft gemaakt van artikel 2.3.1 VCRO dat toelaat om bepaalde functiewijzigingen uit te sluiten of aan beperkingen te onderwerpen. Ze stelt dat er een duidelijk verschil is bepaald tussen de regeling van een bestemming en de regeling van een functie. Een bestemmingswijziging kan in principe enkel middels een ruimtelijk uitvoeringsplan, daar waar een functiewijziging of functiebeperking kan opgelegd worden middels een verordening. Volgens de eerste verwerende partij miskennen de verzoekende partijen dit onderscheid. De bestemming “wonen” overeenkomstig het gewestplan wordt niet gewijzigd door de bestreden verordening, enkel de in dit woongebied toegelaten functies worden beperkt. *In*

casu wordt enkel gebruik gemaakt van een nieuwe decretale mogelijkheid om functiewijzigingen die in beginsel toegelaten zijn, uit te sluiten. Met de bestreden beslissing wordt de bestemming van de percelen ongemoeid gelaten, doch worden voor een aantal zones functiewijzigingen van reeds bebouwde percelen om redenen van goede ruimtelijke ordening uitgesloten.

23. De tweede verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat het uitsluiten van functiewijzigingen – “volgens de definitie die de overheid er zelf aan geeft vermits de VCRO geen enkele definitie van het begrip ‘functiewijziging’ bevat” – in een stedenbouwkundige verordening conform artikel 2.3.1, derde lid, 1°, VCRO uitdrukkelijk is toegelaten. De VCRO zelf laat bijgevolg toe dat ook in woongebieden bepaalde restricties kunnen worden opgelegd aan de hand van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, en in beginsel toegelaten functiewijzigingen kunnen worden uitgesloten en aan banden gelegd. De VCRO heeft in het licht van de hiërarchie der normen voorrang op het inrichtingsbesluit. De tweede verwerende partij merkt voorts op dat het realiseren van detailhandel in een woongebied ook geen evidentie is. Handel is in woongebied immers maar toegelaten voor zover “deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd”. De bestreden verordening doet volgens de tweede verwerende partij niet meer dan vaststellen dat die bewuste locatie zich niet leent voor detailhandel omdat de aard en het voorwerp van een dergelijke aanvraag niet op dat punt, in hoofdzaak om reden van de verzadiging van het wegennet en het leefbaar houden van winkelen in de kernen, kan worden ingepast. Dit blijkt uit de memorie van toelichting bij de stedenbouwkundige verordening.

24. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord nog dat de VCRO wel degelijk een definitie bevat van het begrip functiewijzigingen, zodat de eerste verwerende partij dit begrip geenszins mag herdefiniëren of uitbreiden. Ze merkt voorts op dat de decreetgever duidelijk niet is ingegaan op het voorstel om artikel 2.3.1 VCRO te wijzigen dusdanig dat een stedenbouwkundige verordening functies, die in beginsel toegelaten zijn, kan

uitsluiten. Een beter bewijs dat er een verschil bestaat tussen de uitsluiting van functiewijzigingen en die van functies is er niet, aldus de verzoekende partijen.

25. In de laatste memorie stelt de eerste verwerende partij dat artikel 4.2.5 VCRO op het ogenblik van de vaststelling en goedkeuring van de bestreden verordening in een decretale grondslag voorzag om in een gemeentelijke verordening de vergunningsplichtige handelingen aan te vullen. Ze leidt hieruit af dat “[z]elfs in de –niet correcte– visie [...] waarbij de kwalificatie ex artikel 2, derde lid van de verordening niet bestaanbaar zou zijn met de definitie van artikel 4.2.1, 6°, VCRO, moet [...] worden vastgesteld dat verwerende partij de mogelijkheid had om hiervan af te wijken en deze definities aan te vullen, gelet op haar decretaal toegekende bevoegdheid om de bestaande vergunningsplichtige handelingen aan te vullen”. Verder merkt de eerste verwerende partij nog op dat nergens in de bestreden verordening sprake is van “functies” of “bestemmingen”, doch enkel bepaalde “functiewijzigingen” worden uitgesloten zoals voorzien door artikel 2.3.1 VCRO. Zowel in de voorafgaande definities als in de verordenende voorschriften is steeds sprake van een loutere uitsluiting van bepaalde functiewijzigingen, zonder dat functies automatisch en zonder meer voor bepaalde zones worden uitgesloten. Er worden geen functies *ab initio* uitgesloten en ook de bestemming blijft onaangetast bestaan. Ten slotte merkt de eerste verwerende partij op dat met een verordening wel een gebiedsgericht beleid kan worden gevoerd, zoniet zou artikel 2.3.1, 12°, VCRO zinledig zijn. Het middels stedenbouwkundige voorschriften zorgen voor de versterking van steden en dorpskernen vereist immers net dat via stedenbouwkundige voorschriften bepaalde zones worden gevisieerd. Dit wordt bevestigd door artikel 2.3.2, § 2, VRCO dat uitdrukkelijk bepaalt dat verordeningen voor de in artikel 2.3.1 omschreven materies zowel voor het gehele grondgebied van de gemeente of voor een deel waarvan zij de grenzen bepaalt, kunnen worden vastgesteld. Wanneer een verordening slechts betrekking mag en kan hebben op een deel van het grondgebied van de eerste verwerende partij, kan zij uiteraard ook in een verordening voorschriften voor bepaalde delen voorzien. Een en ander werd intussen bevestigd door het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, waarbij in artikel 10 wordt

voorzien dat gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden kunnen afbakenen, alsook gedifferentieerde normen kunnen omvatten.

26. In de laatste memorie betwist de tweede verwerende partij de stelling dat de decreetgever enkel functiewijzigingen die betrekking hebben op een “bebouwd onroerend goed” aan de vergunningsplicht heeft onderworpen. Ze benadrukt dat het opnemen van de zinsnede dat “het slopen van een bestaand gebouw met bestaand volume met de bedoeling via nieuwbouw een nieuwe functie te voorzien...” eveneens een verboden functiewijziging betreft en niet overeenkomt met het bepalen van bestemmingsvoorschriften, maar er louter toe strekt te verhinderen dat de verordening zou kunnen worden omzeild door na afbraak van bestaande constructies nieuwe gebouwen op te richten. Het uitsluiten van functiewijzigingen in een stedenbouwkundige verordening is conform artikel 2.3.1, derde lid, 1°, VCRO uitdrukkelijk toegelaten. De VCRO laat bijgevolg zelf toe dat ook in woongebieden bepaalde restricties kunnen worden opgelegd aan de hand van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, en in beginsel toegelaten functiewijzigingen kunnen worden uitgesloten en aan banden gelegd. De tweede verwerende partij herhaalt dat de bestreden verordening niets meer doet dan vaststellen dat die bewuste locatie zich niet leent voor detailhandel en dat het uitsluiten en/of beperken van toegelaten functiewijzigingen eigen is aan de mogelijkheid om bij een stedenbouwkundige verordening “de versterking en de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen” te regelen.

Beoordeling

27. Artikel 2.3.1. VCRO bevat een limitatieve opsomming van de onderwerpen en aangelegenheden die het voorwerp kunnen uitmaken van een stedenbouwkundige verordening.

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 ‘tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-,

vergunningen- en handhavingsbeleid' blijkt dat men met deze limitatieve opsomming duidelijkheid heeft willen scheppen "over wat met een stedenbouwkundige verordening kan worden geregeld en wat niet (en wat bijgevolg in een ruimtelijk uitvoeringsplan zijn beslag moet krijgen)", waarbij werd benadrukt dat "substantiële ordeningsmaatregelen thuishoren in een RUP" en dat "de procedure van totstandkoming van verordening en RUP verschillen qua waarborgen voor inspraak" (*Parl.St.Vl.Parl. 2008-2009, stuk 2011/3, 14*).

28. Artikel 2.3.1, derde lid, 1°, VCRO bepaalt dat de stedenbouwkundige verordeningen functiewijzigingen die in beginsel toegelaten zijn, kunnen uitsluiten, of aan dergelijke functiewijzigingen voorwaarden kunnen verbinden.

29. Uit de parlementaire voorbereiding van het wijzigingsdecreet van 4 april 2014 blijkt dat de optie om middels een stedenbouwkundige verordening niet enkel "functiewijzigingen" maar ook "functies" te kunnen uitsluiten of aan voorwaarden te verbinden, uitdrukkelijk achterwege werd gelaten om de volgende redenen (*Parl.St.Vl.Parl. 2013-2014, nr. 2371/3, 7*):

"Het bestaande derde lid van artikel 2.3.1, VCRO, bepaalt dat stedenbouwkundige verordeningen 'functiewijzigingen' die in beginsel toegelaten zijn, kunnen uitsluiten of aan dergelijke functiewijzigingen voorwaarden kunnen verbinden. Het ontwerp van decreet voegt hieraan toe dat ook 'functies' kunnen worden uitgesloten of aan voorwaarden kunnen worden verbonden.

De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) benadrukt in haar advies dat de impact van de voorgestelde wijzigingen zeer vergaand is. Artikel 1.1.2, 5°, VCRO, definieert het begrip 'functie' immers als "het feitelijk gebruik van een onroerend goed of een gedeelte daarvan". Dit is bijgevolg een zeer ruim begrip. Bij de opmaak van het ontwerp van decreet werd er vanuit gegaan dat de mogelijke onderwerpen van een verordening gekoppeld zijn aan de functies en functiewijzigingen opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen. Gelet op de zeer ruime definitie van artikel 1.1.2, 5°, zal de voorgestelde aanpassing een te grote verruiming van het toepassingsgebied van de stedenbouwkundige verordening tot gevolg hebben en voorbijgaan aan de initiële bedoeling.

[...]

Wanneer deze onderwerpen bovendien gebiedsgericht worden gedifferentieerd in functie van mogelijke afmetingen, oppervlakte en

dergelijke, komt men met het instrument stedenbouwkundige verordening op het terrein van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en dreigt de grens tussen wat met een RUP moet worden geregeld en wat kan worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening te vervagen.

Bij de totstandkoming van de VCRO werd er reeds op gewezen dat dergelijke substantiële ordeningsmaatregelen thuishoren in een RUP (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/3, p. 14). De procedure van totstandkoming van een RUP biedt immers meer garanties inzake rechtsbescherming, onder meer omwille van de noodzaak van een openbaar onderzoek. De SARO wijst terecht op het gebrek aan enige vorm van inspraak bij het tot stand komen van een verordening.

De toevoeging van het woord ‘functies’ in artikel 2.3.1, derde lid, 1°, is dan ook niet wenselijk.”

De mogelijkheid van artikel 2.3.1, derde lid, VCRO is dus beperkt tot “functiewijzigingen” en laat niet toe om middels een stedenbouwkundige verordening de functie op zich van een onroerend goed te reglementeren.

30. De in artikel 2.3.1, derde lid, VCRO geregelde mogelijkheid om in beginsel toegelaten “functiewijzigingen” uit te sluiten of aan bepaalde voorwaarden te koppelen kan niet los gezien worden van de betekenis die de term “functiewijziging” heeft in de VCRO. Artikel 4.2.1, 6°, van de Codex heeft het in dat verband over de stedenbouwkundige vergunningsplicht voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van “de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed” voor zover dergelijke functiewijziging voorkomt in een door de Vlaamse regering bij uitvoeringsbesluit op te stellen lijst. De Vlaamse decreetgever heeft met andere woorden functiewijzigingen begrepen als louter betrekking hebbend op “een bebouwd onroerend goed”.

31. Door in artikel 2, derde lid, van de bestreden verordening het “slopen van een bestaand gebouw met bestaand volume en bestaande functie met de bedoeling via nieuwbouw een nieuwe functie te voorzien” uitdrukkelijk ook te kwalificeren als “een functiewijziging”, gaat de bestreden verordening verder dan het uitsluiten of aan voorwaarden verbinden van functiewijzigingen met betrekking tot een bebouwd onroerend goed, maar legt ze op die manier de bestemming vast van een deel van het grondgebied van de gemeente.

Voor het vaststellen van dergelijke bestemmingsvoorschriften is de gemeente enkel bevoegd middels de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en niet middels een stedenbouwkundige verordening.

32. Het eerste onderdeel van het tweede middel is gegrond.

VI. Omvang van de nietigverklaring

Aangevoerde exceptie

33. De tweede verwerende partij merkt in haar memorie van antwoord op dat de Raad van State de vernietiging van een deelgebied van een ruimtelijk uitvoeringsplan aanvaardt wanneer het gaat om een vanuit planologisch standpunt isoleerbaar deelgebied, dat van de rest van het plan kan worden afgesplitst zonder de algemene economie van het ruimtelijk uitvoeringsplan aan te tasten. Volgens de memorie van antwoord volgt daaruit dat in het onderhavig geval een vernietiging hoe dan ook beperkt moet blijven tot “de zone B6 waarop het perceel van verzoekende partij betrekking heeft [en waarvoor] van de overige “zones” onderscheiden voorschriften [gelden]”.

Beoordeling

34. Het blijkt dat de bestreden verordening als één geheel is opgevat. Dat wordt niet tegengesproken door de eerste verwerende partij, zijnde de auteur ervan. De hiervoor vastgestelde bevoegdheidsoverschrijding betreft de laatste alinea van het artikel 2 “toepassingsgebied” van de bestreden verordening dat in zijn geheel voor al de in de artikelen 3 tot 6 genoemde “zones” geldt.

Er wordt dan ook niet ingegaan op het verzoek van de tweede verwerende partij tot gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden akte.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt :

- het besluit van de gemeenteraad van de stad Lier van 29 juni 2015 houdende vaststelling van de stedenbouwkundige verordening “Detailhandel”, en
- het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen van 1 oktober 2015 houdende goedkeuring van de stedenbouwkundige verordening “Detailhandel”.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

3. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

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	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust