

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.878 van 28 januari 2020
in de zaak A. 221.481/X-16.866**

In zake : de NV L.T.F. SERVICES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist en Joris Claes
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Graaf van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering en 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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 februari 2017, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 12 december 2016 van het interministerieel
comité voor de distributie waarbij het beroep ingediend door de nv LTF Services
tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad
Geel van 17 oktober 2016 houdende de weigering van de socio-economische
vergunning voor een schoenenwinkel en een kledingzaak van het type H&M in
het handelscomplex Yellow Park, gelegen langs de Antwerpseweg 63-69 te Geel,
ontvankelijk doch ongegrond wordt verklaard en de gevraagde vergunning niet
wordt verleend.

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.

Adjunct-auditeur Katrien Didden heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 januari 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Claes, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Stefanie François, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Katrien Didden, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 18 december 2019, 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 partij is eigenaar van het handelsgeheel “Yellow Park”, gelegen aan de Antwerpseweg 63-69 te Geel.

3.2. Met betrekking tot dit handelsgeheel verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Geel op 27 april 2015 een socio-economische vergunning voor een totale netto handelsoppervlakte van 8.921 m², bestaande uit de volgende zes eenheden:

- een speelgoedzaak met een netto handelsoppervlakte van 1.442 m²;
- een meubel- en interieurzaak met een netto handelsoppervlakte van 745 m²;
- een garage met toonzaal met een netto handelsoppervlakte van 2.134 m²;
- een babyspeciaalzaak met een netto handelsoppervlakte van 1.850 m²;
- een interieur- en decoratiezaak met een netto handelsoppervlakte van 1.850 m²;
- een dierenspeciaalzaak met een netto handelsoppervlakte van 900 m².

Met dezelfde beslissing van 27 april 2015 weigert het college van burgemeester en schepenen de socio-economischevergunningsaanvraag voor de winkel “Trendy Fashion” (kleding, lederwaren en accessoires). Tegen deze weigering tekent de verzoekende partij beroep aan.

3.3. Op 15 juni 2015 verleent het interministerieel comité voor de distributie (hierna: ICD) de gevraagde socio-economische machtiging voor de winkel “Trendy Fashion” met een netto handelsoppervlakte van 1.850 m².

3.4. Op 9 augustus 2016 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Geel een socio-economischevergunningsaanvraag in tot gedeeltelijke assortimentswijziging (ten belope van 2.750 m² netto handelsoppervlakte) en uitbreiding (ten belope van 3.100 m² netto handelsoppervlakte) van het vergunde handelsgeheel “Yellow Park”, met een totale netto handelsoppervlakte van 13.871m².

3.5. Uit de voormelde aanvraag blijkt dat de op 27 april 2015 vergunde interieur- en decoratiezaak met een oppervlakte van 1.850 m² niet wordt ingevuld en dat de vergunde babyspeciaalzaak tot een oppervlakte van 950 m² wordt ingeperkt. De aanvraag beoogt de vergunning voor een winkel met non-food aanbod van het type Atita/AVA/Yess! (900 m² netto handelsoppervlakte), een winkel in elektrische huishoudtoestellen, meubelen en

keukens van het type Kröfel/Electro Depot (1.850 m² netto handelsoppervlakte), alsook de uitbreiding met een schoenenwinkel (1.200 m² netto handelsoppervlakte) en een kledingzaak van het type H&M (1.900 m² netto handelsoppervlakte).

3.6. Op 7 september 2016 brengt het nationaal sociaal-economisch comité voor de distributie een gunstig advies over de aanvraag uit.

3.7. Op 17 oktober 2016 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Geel de gevraagde socio-economische vergunning voor wat de gedeeltelijke assortimentswijziging betreft. Bij dezelfde beslissing wordt de gevraagde vergunning geweigerd voor wat betreft de uitbreiding met een schoenenwinkel en een kledingzaak van het type H&M.

3.8. Op 8 november 2016 dient de verzoekende partij tegen de weigering van de socio-economische vergunning voor de schoenenwinkel en kledingzaak een beroep in bij het ICD.

3.9. Met het bestreden besluit van 12 december 2016 verklaart het ICD het beroep van de verzoekende partij ontvankelijk doch ongegrond en wordt de gevraagde machtiging niet verleend.

3.10. In het bestreden besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“1. Met betrekking tot de wettelijke beoordelingscriteria
CRITERIUM I: RUIMTELIJKE LIGGING VAN DE
HANDELSVESTIGING.

a) De inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon
[...]

Overwegende dat voor de uitbreiding van 3100 m² netto handelsoppervlakte tot een totale netto handelsoppervlakte van 13.871 m² de volgende assortimenten worden voorzien:

- een schoenenwinkel (waarvan de uitbater nog niet gekend is), met een netto handelsoppervlakte van 1.200 m²;
- een kledingzaak van het type van H&M, met een netto handelsoppervlakte van 1.900 m²;

Overwegende dat de gemeente Geel de socio-economische vergunning verleende voor de gedeeltelijke assortimentswijziging (behoud verkleinde Orchestra, Atita/AVA/Yess, Krefel/Electro Depot) maar de vergunning weigerde voor de eenheden die onder de uitbreiding gevat worden, met name de schoenenwinkel en de kledingzaak (type H&M);

Overwegende dat de gemeente de stedenbouwkundige vergunning voor het handelsgeheel verleende op 7 april 2014, deze beslissing werd in graad van beroep bevestigd door de deputatie van de provincie Antwerpen;

Overwegende dat het project zich situeert op de Antwerpseweg 63-69 te Geel en gelegen is binnen een bestaand kleinhandelslint;

Overwegende dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de gemeente Geel selecteert als structuurondersteunend kleinstedelijk gebied en als onderdeel van het stedelijk netwerk de ‘Kempische as’;

Overwegende dat het provinciaal ruimtelijk structuurplan de Antwerpseweg typeert als kleinhandelsconcentratie type 1; dat dit type kleinhandelsconcentraties de beste ontwikkelingskansen moet krijgen met in de eerste plaats interne optimalisatie waarbij zo efficiënt mogelijk moet worden omgegaan met de beschikbare ruimte (verdichting, bestrijding van leegstand, selectiviteit in functies...); in de tweede plaats een versterking van de relatie met andere delen van het stedelijk gebied nagestreefd moet worden en in de derde plaats nieuwe vestigingen en uitbreidingen vergund kunnen worden waarmee het aanbod van het traditioneel winkelcentrum aangevuld wordt;

Overwegende dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de Antwerpseweg selecteert als kleinhandelsconcentratie van eerste ruimtelijke categorie, met name een kleinhandelsconcentratie als lintvormige uitgroei van een stad;

Overwegende dat de projectlocatie zich bevindt binnen het kleinstedelijk gebied en binnen deelrup 7 ‘Antwerpseweg’ dat de locatie juridisch bestemt als kleinhandelszone.

Overwegende dat er op 3 juli 2012 een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan goedgekeurd werd door de Vlaamse Regering dat het handelslint op de Antwerpseweg bestemt als zone voor grootschalige detailhandel;

Overwegende dat de stedenbouwkundige voorschriften een gebouwoppervlakte van minimum 1000 m² en maximum 5000 m² per gebouw opleggen;

Overwegende dat de aanvrager en het college van burgemeester en schepenen stellen dat alle winkels binnen de aanvraag voldoen aan deze voorwaarden;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen in zijn beslissing aangeeft dat alle handelszaken voldoen aan de bindende bepalingen van het RUP maar dat de toelichtende voorschriften ook aangeven dat het voor de goede ruimtelijke ordening wenselijk is dat bepaalde functies zich in het stadscentrum bevinden zodat ook complementaire functies zoals horeca en culturele voorzieningen in het centrum ondersteund worden door bezoekers. In de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften worden kledingzaken en schoenenwinkels genoemd als handelszaken die in het centrum thuishoren;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen hierbij aangeeft dat in het ‘Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de andere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen’ het volgende is opgenomen met betrekking tot de toelichting bij de voorschriften: ‘In de toelichting kunnen richtlijnen opgenomen worden over de voorwaarden die zouden kunnen opgenomen worden in stedenbouwkundige vergunningen om een kwalitatieve invulling van de bestemming te garanderen’;

Overwegende dat de aanvrager stelt dat het college de toelichting bij de voorschriften laat prevaleren op de voorschriften zelf, die in casu zelf al zeer duidelijk zijn. De abstracte overweging dat uit de toelichting moet blijken hoe de voorschriften bedoeld zijn dan ook niet correct en niet relevant is omdat de voorschriften niet voor interpretatie vatbaar zijn en omdat de toelichting geen bindende waarde heeft en dus niet kan dienen om de aanvraag te weigeren zodat een weigering die op dergelijke overweging is gesteund onwettig is;

Overwegende dat de aanvrager verwijst naar de beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 20 juli 2016 (ICD.2016.003 Okay Loppem) waarin overwogen werd dat ‘het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan verordenende kracht hebben, hetgeen betekent dat de voorschriften van een RUP zowel bindend zijn voor de overheid als voor de burger en de basis vormen voor het vergunningenbeleid’. Op grond van deze overweging werd de vergunning verleend ‘aangezien het project in overeenstemming is met het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan waarvan de stedenbouwkundige voorschriften bindende kracht hebben’;

Overwegende dat de aanvrager stelt dat ook in casu de aanvraag perfect in overeenstemming is met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften uit het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Geel;

Overwegende dat de aanvrager aangeeft dat in de toelichting bij het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt overwogen dat kledingzaken ook een plaats kunnen krijgen in het centrum, misschien wel correct is, maar dat dit de vestiging van grootschalige kledingwinkels buiten het centrum niet uitsluit;

Besluit:

Het interministerieel Comité voor de Distributie is van oordeel dat de bepalingen opgenomen in de toelichting bij het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan m.b.t. zone 7 voortkomen uit de beleidsvisie van de provincie, die is afgestemd op het Vlaamse beleid en wordt overgenomen en uitgevoerd door de gemeente Geel. Deze toelichting voorziet uitdrukkelijk dat o.a. schoen- en kledingwinkels niet in de periferie maar in het centrum thuishoren. Op grond van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen is het toegelaten dat de toelichting richtlijnen bevat met betrekking tot voorwaarden die kunnen opgenomen worden in stedenbouwkundige voorschriften. Het Interministerieel Comité voor de Distributie volgt dan ook de argumentatie van de gemeente dat deze wel relevant zijn in het kader van de uitvoering van het detailhandelsbeleid.

[...]"

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel onder meer de schending van het materiële motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur aan.

Zij betoogt dat het bestreden besluit afwijkt van de stedenbouwkundige voorschriften op basis van de toelichting bij deze voorschriften. Uit deze toelichting leidt de verwerende partij af dat schoen- en kledingwinkels enkel in het stadscentrum thuishoren en niet in de periferie. Op die manier oordeelt de verwerende partij dat de stedenbouwkundige voorschriften geen bindende kracht hebben en dat de toelichting deze voorschriften opzij kan schuiven.

4.2. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de stedenbouwkundige voorschriften bij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Antwerpseweg” (hierna: het PRUP) zich tegen de inplanting van kleding- en schoenenwinkels ter hoogte van de Antwerpseweg verzetten. Door de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften bij haar beoordeling te betrekken, heeft zij de stedenbouwkundige voorschriften niet miskend. De verzoekende partij gaat er volgens haar aan voorbij dat de stedenbouwkundige voorschriften en de bijhorende toelichting een integraal geheel vormen en samen dienen gelezen te worden.

4.3. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat de verwerende partij uitdrukkelijk heeft erkend dat de aanvraag op stedenbouwkundig vlak aan alle bindende bepalingen van het PRUP voldoet. Er was volgens haar geen enkele reden om de toelichting bij de stedenbouwkundige beoordelingen als een integraal onderdeel van die stedenbouwkundige

voorschriften te gaan beschouwen. De stedenbouwkundige voorschriften worden op die manier wel degelijk miskend.

Beoordeling

5.1. De verwerende partij is ertoe gehouden om de verenigbaarheid van het gevraagde met de geldende planvoorschriften te beoordelen.

5.2. Partijen betwisten niet dat de stedenbouwkundige voorschriften van de deelzone 7 “Antwerpseweg” van het PRUP op het gevraagde toepassing vinden. Betwist wordt verder niet dat de betrokken locatie conform het PRUP binnen de “zone voor handelslint grootschalige handelszaken” gelegen is. Volgens artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP is deze zone voor de volgende hoofdactiviteiten bestemd:

- “- grootschalige handelszaken, d.w.z. handelszaken waarbij de gebouwoppervlakte min. 1000 m² per (winkel)unit en max. 5000 m² per gebouw bedraagt.
- kleine en middelgrote ambachtelijke bedrijven met een grotere toonzaalfunctie, d.w.z. bedrijven waarbij de toonzaalfunctie meer dan 10% van de bebouwde gelijkvloerse perceelsoppervlakte inneemt”.

5.3. In de toelichting bij de voormelde verordenende voorschriften wordt bepaald dat de handelsfunctie beperkt dient te blijven “tot complementaire activiteiten met het centrum, d.w.z. activiteiten die omwille van hun grootschaligheid, aard of mobiliteitsgenererende karakter niet in het centrum thuishoren” en dat “handelszaken die beschouwd worden in het centrum thuis te horen, en dus niet toegelaten zijn in het PRUP, [...] o.a. [zijn]: een interim-kantoor, een speelgoedwinkel, een papierhandel, kledingwinkels, een schoenwinkel, een computerwinkel, een bank, ..”.

5.4. De voormelde toelichting is niet verordenend van aard. Zij vermag niet af te doen aan de duidelijke bepalingen van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP, vermeld onder randnummer 5.2.

5.5. Door de gevraagde vergunning voor een schoenen- en kledingwinkel op grond van het gestelde in de onder randnummer 5.3 vermelde toelichting te weigeren (zie randnummer 3.10), gaat de verwerende partij in tegen de duidelijk bepalingen van artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP (zie randnummer 5.2) en schendt zij het in het middel aangevoerde materiële motiveringsbeginsel.

5.6. Dat in het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen’ wordt bepaald dat in de toelichting richtlijnen kunnen opgenomen worden over de voorwaarden die zouden kunnen opgenomen worden “in stedenbouwkundige vergunningen” – niet: “stedenbouwkundige voorschriften”, zoals in de bestreden beslissing wordt gesteld – om “een kwalitatieve invulling van de bestemming beter te garanderen”, vermag aan de voormelde vaststelling geen afbreuk te doen.

5.7. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 12 december 2016 van het interministerieel comité voor de distributie waarbij het beroep ingediend door de nv LTF Services tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Geel van 17 oktober 2016 houdende de weigering van de socio-economische vergunning voor een schoenenwinkel en een kledingzaak van het type H&M in het handelscomplex Yellow Park, gelegen langs de Antwerpseweg 63-69 te Geel, ontvankelijk doch ongegrond wordt verklaard en de gevraagde vergunning niet wordt verleend.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig januari tweeduizend twintig, 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