

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.495 van 6 mei 2020
in de zaak A. 223.734/X-17.066**

In zake : 1. de BVBA HEMACO
 2. de NV BRANTANO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeestersstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 november 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de provincieraad van de provincie Antwerpen van 22 juni 2017 houdende de definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) “Kleinhandelsconcentratie N10” te Heist-op-den-Berg, te weten het “plangebied waarin de winkel van verzoekende partijen zich bevindt” (deelplan “N10 Fabiolakruispunt”).

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 januari 2020.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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. Het kruispunt van de gewestweg N10 en de Mechelsesteenweg te Heist-op-den-Berg staat bekend als het Fabiolakruispunt. Aan het Fabiolakruispunt bevindt zich het handelspand waarvan de eerste verzoekende partij eigenaar is en waarin de tweede verzoekende partij een schoen- en kledingwinkel uitbaat (hierna: verzoekers' handelspand).

4. Naar aanleiding van de afbakening van het kleinstedelijk gebied Heist-op-den-Berg neemt de provincie in 2015 het initiatief om voor meerdere zones in dit gebied een specifiek ruimtelijk RUP op te maken. Het betreft onder meer een zone aan het Fabiolakruispunt en een, ongeveer drie kilometer verder gelegen zone aan het kruispunt van de N10 en de Lostraat, die beide opgenomen worden in een voorontwerp van provinciaal RUP "Kleinhandelsconcentratie N10".

5. Op 19 januari 2016 keurt de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest het voor het laatstgenoemde voorontwerp opgemaakte plan-milieueffectrapport goed.

6. Op 17 mei 2016 wordt een plenaire vergadering gehouden omtrent het voorontwerp van provinciaal RUP.

7. Op 22 september 2016 stelt de provincieraad van de provincie Antwerpen het provinciaal RUP “Kleinhandelsconcentratie N10” voorlopig vast.

8. Tijdens het van 14 november 2016 tot 12 januari 2017 gehouden openbaar onderzoek wordt onder meer door de verzoekende partijen een bezwaarschrift ingediend. In dit bezwaarschrift wordt het volgende gesteld:

“[...]
[De] zogenaamde afwijkingsmogelijkheid [van artikel 4.4.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening] is in werkelijkheid een lege doos. [Deze] afwijkingsmogelijkheid [...] geldt immers uitdrukkelijk niet voor afwijkingen op [...] de bestemming [...]. Voor bestaande en vergunde gebouwen kunnen dus geen vergunningen meer afgeleverd worden voor zover de bestaande en vergunde activiteiten afwijken van de bestemming die het RUP oplegt.
[...].”

9.1. Op 20 maart 2017 behandelt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) de ingediende bezwaarschriften en brengt zij advies uit over het voorlopig vastgestelde provinciaal RUP.

9.2. Naar aanleiding van het bezwaarschrift van de verzoekende partijen overweegt de Procoro hetgeen volgt:

“Het PRUP laat toe dat bestaande vergunde/vergund geachte bedrijven kunnen blijven bestaan. De activiteiten kunnen dus worden verder gezet. Overgangsmaatregelen zijn niet nodig.

Indien een uitbreiding voorzien wordt in strijd met ‘bestemming’ van het RUP is dit niet mogelijk cfr. art. 4.4.1 VCRO. Dit artikel betreft wel kleine ‘afwijkingen’ en dit begrip wordt ingevuld door de rechtspraak:

‘Het begrip ‘beperkte afwijkingen’ wordt in art. 4.4.1 VCRO niet nader omschreven. De afwijkingen mogen geen grote invloed hebben op het aanpalend perceel en mogen er niet toe leiden dat de stedenbouwkundige voorschriften omzeild of uitgehold worden’.

10.1. Op 22 juni 2017 stelt de provincieraad van de provincie Antwerpen het provinciaal RUP “Kleinhandelsconcentratie N10” definitief vast. Het bestaat uit twee deelplannen, te weten het deelplan “N10 Fabiolakruispunt” en het deelplan “N10 – Lostraat”.

Van het vaststellingsbesluit van 22 juni 2017 wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 september 2017.

10.2. Het deelplan “N10 Fabiolakruispunt” neemt verzoekers’ handelspand op in een “Zone voor grootschalige detailhandel” (artikel 1) waarvoor volgende voorschriften gelden:

“De zone is bestemd voor:

- grootschalige detailhandel die omwille van de aard van de verkochte goederen op het vlak van afmetingen of volume (niet-draagbaar karakter) en de daarmee samenhangende verkeersgeneratie ook buiten het centrum kunnen.

- bedrijven, andere dan detailhandelszaken, met een grotere toonzaalfunctie, d.w.z. bedrijven waarbij de toonzaalfunctie meer dan 20% van de bebouwde gelijkvloerse perceelsoppervlakte inneemt.

- Indien er geen invulling gebeurt in functie van bovenvermelde bestemmingen, kan een invulling gebeuren met de bestemming wonen

Per bedrijf zijn volgende complementaire functies toegestaan, voor zover gekoppeld en ondergeschikt aan bovenstaande functies:

- kantoren en personeelsruimten;

- één bedrijfswoning.

Volgende functies zijn niet toegestaan:

- detailhandel, andere dan toegelaten volgens de bestemming

- milieubelastende en/of hinderlijke activiteiten die niet door maatregelen binnen het perceel gebufferd kunnen worden;

- bedrijvigheid met een toonzaaloppervlakte kleiner dan 20% van de bebouwde gelijkvloerse perceelsoppervlakte

- Seveso-inrichtingen;

- autonome kantoren;

- autonome horeca;

- recreatie.”

“[...]”

Om te verduidelijken welke detailhandelsactiviteiten gewenst zijn in de clusters kan verwezen worden naar de categorieën van kleinhandelsactiviteiten zoals bepaald in art 3 van het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid. Volgende 3 categorieën uit het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid zijn niet gewenst in de cluster:

- verkoop van voeding
- verkoop van persoonsuitrusting: met goederen voor persoonsuitrusting wordt de in de kleinhandel aangeboden textiel, kleding, schoenen, lederwaren, reukwerk, cosmetica of sieraden begrepen

- verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw

Deze bovenstaande categorieën genereren dagelijks vervoersbewegingen en horen in het centrum. Ze dragen bij tot het leefbaar houden van de kern (zie pijler 3 decreet betreffende integraal handelsvestigingsbeleid).

De detailhandelszone wordt voorbehouden voor grootschalige detailhandelszaken met activiteiten die ressorteren onder de categorie ‘overige producten’ en die:

- slechts sporadische vervoersbewegingen genereren en daardoor een lage verkeersimpact heeft, zodat ze volledig verenigbaar is met de doorstromingsfunctie van de steenweg.

- door de aard van de verkochte goederen op het vlak van afmetingen of volume (niet draagbaar karakter) moeilijk te voet of met de fiets kunnen vervoerd worden en waarvoor autobereikbaarheid dus noodzakelijk is.

Het locatiebeleid voor detailhandel (zie ook Toelichtingsnota, hoofdstuk 7 Visie en ontwerp) gaat uit van kernversterkingen door een grotere integratie van het winkelaanbod in de kernen. Het winkelaanbod in de kern draagt immers bij tot de levendigheid en de leefbaarheid van de kern en vormt een aantrekkingskracht op de inwoners. Daarnaast wordt ook een beperking van de verkeersimpact in functie van de doorstroming op de N10 nagestreefd door het niet toestaan van detailhandelszaken aan de N10 die goederen verkopen die dagelijkse vervoersbewegingen genereren.

De toegankelijkheid van basisvoorzieningen zoals dagelijkse en periodieke goederen, die gepaard gaan met een hoge aankoopfrequentie, moet op multimodale wijze verzekerd blijven voor een zo groot mogelijk publiek. Deze productgroepen worden daarom best in de kern gelokaliseerd.

In de zone kunnen dus ook grootschalige detailhandelszaken ondergebracht worden die zich volgens de locatus-databank ondergebracht zijn in de hoofdbranche ‘automotive’ en ‘wonen’ zoals bv. De branche ‘keukens’, ‘badkamers’,... Ook bedrijven met een grote toonzaalfunctie, die niet thuishoren op een bedrijventerrein, kunnen zich hier vestigen bv. Schrijnwerkerij met grote toonzaal,... De producten die deze bedrijven verkopen behoren tot de uitzonderlijke goederen en genereren niet-dagelijkse vervoersstromen, vaak over langere afstand. Deze zaken/producten zijn complementair aan de detailhandel in het centrum. Het aantal passages bij dergelijke grootschalige detailhandelszaken is dus

veel beperkter dan deze voor verkooppunten voor dagelijkse en draagbare periodieke goederen in de kern.”

IV. Het derde middel

Standpunt van de partijen

11.1. Het derde middel is genomen uit de schending van artikel 2.1.2, § 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), het provinciaal ruimtelijk structuurplan (hierna: PRSP), het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

11.2. De verzoekende partijen wijzen er op dat hun handelspand gelegen is in “[k]leinhandelsconcentraties die ruimtelijk samenhangen met een stedelijk gebied (type I)” van het richtinggevend gedeelte van het PRSP (hierna: het type 1-gebied van het PRSP). Eén van de principes voor het type 1-gebied van het PRSP is de mogelijkheid tot uitbreiding van bestaande winkels.

Volgens de verzoekende partijen passen de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden provinciaal RUP de voormelde visie van het PRSP niet toe. Deze voorschriften maken de bestaande activiteiten in verzoekers’ handelspand immers strijdig met de nieuwe bestemming. Hierdoor wordt het onmogelijk om een vergunning te verkrijgen voor de uitbreiding van hun bestaande handelsvestiging, terwijl de bepalingen voor het type 1-gebied van het PRSP duidelijk aangeven dat een uitbreiding van de bestaande winkels wél mogelijk moet zijn. Voor deze afwijking van de richtinggevende bepalingen van het PRSP is geen enkele motivering gegeven, zodat artikel 2.1.2, § 3, VCRO werd geschonden.

12. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij hetgeen volgt:

“[De verzoekende partijen interpreteren] het [PRSP] veel te eng. Het is niet omdat voorzien wordt in ‘behoud en uitbreidingsmogelijkheden voor bestaande vergunde winkels’, dat hieraan geen randvoorwaarden zouden mogen gekoppeld worden.

Immers wordt voor deze types van kleinhandelsconcentraties type I in het [PRSP] óók uitdrukkelijk voorzien dat ‘gestreefd wordt naar optimalisering van de ruimte tot een samenhangend geheel en het uitbouwen van een relatie met het stedelijk gebied’.

En precies om deze reden werd het PRUP opgemaakt.

De voorziene bestemmingen/voorschriften zijn er niet op gericht om de bestaande vergunde winkels te weren, maar de voorschriften beogen een handelsaanbod dat complementair is met het handelscentrum.

[...]

Het [PRSP stelt] dat bestaande winkels kunnen uitbreiden en niet dat ze moeten uitbreiden. Het is vo[o]rzien dat het afbakeningsproces voor de stedelijke gebieden het ontwikkelingsperspectief bepaalt van de betrokken kleinhandelsconcentratie. Volgens het RUP zijn nieuwe handelsvestigingen toegelaten. Bovendien is het aanbod complementair/aanvullend aan het aanbod in het centrum. Dagelijkse goederen die in het centrum moeten verkocht worden, mogen niet aangeboden worden in de kleinhandelsconcentratie aan de N10 (= visie kleinhandelsbeleid).”

13. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat er niet is afgeweken van het PRSP, daar “[m]et verwijzing naar de antwoorden van de Procoro op het bezwaarschrift van verzoekende partijen, blijkt [...] dat art. 4.4.1 VCRO van toepassing blijft dat voorziet in bepaalde vormen van uitbreiding”.

Beoordeling

14.1. In zijn te dezen toepasselijke versie stelt artikel 2.1.2, § 3, VCRO:

“§ 3. Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen.

[...].”

Uit de hiervoor geciteerde decreetsbepaling volgt dat de plannende overheid enkel kan afwijken van de bepalingen van het richtinggevend gedeelte van een structuurplan ter wille van – uitgebreid te verantwoorden – onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften of dringende sociale, economische of budgettaire redenen.

14.2. Artikel 4.4.1 VCRO stelt:

“§1. In een vergunning kunnen, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften [...] met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen.

Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan voor wat betreft :

1° de bestemming;

2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex;

3° het aantal bouwlagen.

[...].”

15. De “Zone voor grootschalige detailhandel” van het deelplan “N10 Fabiolakruispunt” is een type 1-gebied van het PRSP. Het richtinggevend gedeelte van het PRSP bevat volgende bepalingen voor het type 1-gebied:

“Kleinhandelsconcentraties die ruimtelijk samenhangen met een stedelijk gebied, krijgen de beste ontwikkelingskansen. In de eerste plaats moeten zij intern worden geoptimaliseerd. [...] Ten tweede moet de bestaande (zwakke) relatie met andere delen van het stedelijk gebied worden uitgebouwd. [...] Ten derde kunnen hier bijkomende winkels worden vergund en zijn uitbreidingen van bestaande vestigingen mogelijk.

Bestaande winkels kunnen uitbreiden terwijl de komst van nieuwe handelsvestigingen ook mogelijk is. De kleinhandelsconcentratie vult het aanbod van het traditioneel winkelcentrum aan.”

16. Het wordt niet betwist dat een schoen- en kledingwinkel krachtens het bestemmingsvoorschrift van artikel 1 van het bestreden provinciaal RUP niet toegestaan is in de “Zone voor grootschalige detailhandel” van het deelplan “N10 Fabiolakruispunt”. De verzoekende partijen wijzen er terecht op dat dit bestemmingsvoorschrift het onmogelijk maakt om een vergunning te verkrijgen voor de uitbreiding van hun bestaande handelsvestiging. Het bestreden provinciaal RUP verbiedt dergelijke uitbreiding zonder meer, zodat niet kan

worden beweerd – zoals in de memorie van antwoord gebeurt – dat dit RUP enkel randvoorwaarden aan een dergelijke uitbreiding zou koppelen.

In haar laatste memorie laat de verwerende partij uitschijnen dat artikel 4.4.1 VCRO “bepaalde vormen van uitbreiding” zou toelaten voor een schoen- en kledingwinkel, dit is een functie die ingaat tegen het bestemmingsvoorschrift van artikel 1 van het bestreden provinciaal RUP. Artikel 4.4.1 VCRO laat echter geen afwijking van een bestemmingsvoorschrift toe, wat bij de totstandkoming van het bestreden RUP terecht bevestigd is door de Procoro, precies in antwoord op het bezwaarschrift van de verzoekende partijen (randnr. 9.2).

17. Door in het deelplan “N10 Fabiolakruispunt” een uitbreiding van een bestaande schoen- en kledingwinkel – zoals die in verzoekers’ handelspannend uitgeroepen wordt – onmogelijk te maken wijkt, het bestreden provinciaal RUP – zonder enige verantwoording – af van de bepaling uit het richtinggevend gedeelte van het PRSP die dergelijke uitbreiding toelaatbaar acht.

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

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de provincieraad van de provincie Antwerpen van 22 juni 2017 houdende de definitieve vaststelling van het deelplan “N10 Fabiolakruispunt” van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “Kleinhandelsconcentratie N10” te Heist-op-den-Berg.

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 400 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes mei tweeduizend twintig, 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