

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.518 van 11 mei 2020
in de zaak A. 228.785/VII-40.603**

In zake : de commanditaire vennootschap naar Duits recht
LIDL BELGIUM GmbH & 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 :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 7 augustus 2019, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1819-1138 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 25 juni 2019 in de zaak 1718-RvVb-0336-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 26 augustus 2019.

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

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 februari 2020.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Adrian De Weerd, die *loco* advocaten Dominique Devos, Filip De Preter en Bert Van Herreweghe verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft 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. Met een besluit van 26 oktober 2017 weigert de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning te verlenen “voor het oprichten van een handelsruimte met parking na het slopen van bestaande bebouwing”.

4. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van de verzoekende partij tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

5. De verzoekende partij voert de schending aan van (de toepasselijke historische versie van) de artikelen 2.2.5, 4.3.1 en 4.3.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), en artikel 1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bij deputatiebesluit van 10 september 2009 goedgekeurde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Kern Nijlen” (hierna: gemeentelijk RUP).

In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de RvVb voormeld artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 3°, VCRO schendt door te oordelen dat het niet kennelijk onredelijk is dat de deputatie nagaat of de aanvraag, waarvan de functie ‘kleinhandel’ in beginsel toelaatbaar is volgens de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, ook in het licht van de vereisten van een goede ruimtelijke ordening functioneel inpasbaar is op de beoogde locatie. Zij stelt dat “indien een RUP een aantal toegelaten bestemmingen bepaalt, [...] dit RUP voorschriften inzake de ‘functionele inpasbaarheid’ [bevat], en [...] deze voorschriften geacht [worden] ‘de criteria van goede ruimtelijke ordening’ weer te geven. De vergunningverlenende overheid beschikt in dergelijk geval niet over een (bijkomende) beoordelingsbevoegdheid in het licht van de vereisten van een goede ruimtelijke ordening voor wat betreft de functionele inpasbaarheid van de aanvraag op de voorgestelde locatie in de zin van artikel 4.3.1, § 2, [eerste lid], 1° VCRO. Door te oordelen dat ‘het... niet kennelijk onredelijk (is) van de [deputatie] om na te gaan of de aanvraag, waarvan de functie ‘kleinhandel’ in beginsel toelaatbaar is volgens de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, ook in het licht van de vereisten van een goede ruimtelijke ordening functioneel inpasbaar is op deze locatie’ schendt het bestreden arrest bijgevolg artikel 2.2.5 VCRO, 4.3.1 VCRO, en artikel 1.11 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP ‘Kern Nijlen’”.

Zij voegt toe dat “[d]e door de [deputatie] aangevoerde strijdigheid met de functionele inpasbaarheid [...] niet [kan] worden beschouwd als een wettig motief om de aanvraag te weigeren: het RUP doet al verordenend uitspraak over de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van een dergelijke functie, in het licht van het decretale aandachtspunt ‘functionele inpasbaarheid’. In tegenstelling tot wat de [deputatie] beweert, kan daarvan niet meer worden afgeweken door, in dit geval, het toepassen van ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’”.

De verzoekende partij betoogt in een tweede middelonderdeel dat de RvVb “artikel 4.3.1, § 2, 3° VCRO [schendt] door [...] te oordelen dat het niet kennelijk onredelijk is dat de deputatie nagaat of de aanvraag, waarvan de functie ‘kleinhandel’ in beginsel toelaatbaar is volgens de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, ook in het licht van de vereisten van een goede ruimtelijke ordening functioneel inpasbaar is op de beoogde locatie en daarbij gebruik mag maken van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Indien de gemeente in een RUP op verordenende wijze vastlegt dat kleinhandel, waaronder ook grootschalige kleinhandel valt, op een bepaalde locatie een toelaatbare bestemming is, en nadien van mening is dat kleinhandel, of bepaalde types ervan, niet meer op die locatie wenselijk is, dan komt het die gemeente toe om op grond van artikel 2.2.5, § 2 VCRO te voorzien in de vervanging van het RUP, en dit na de procedure te hebben doorlopen die de VCRO daartoe vastlegt. In afwachting van deze aanpassing blijft het RUP op grond van artikel 2.2.5, § 2 VCRO geldend, en bij wijze van uitzondering kan met toepassing van artikel 4.3.2 VCRO op de wijziging van het RUP worden geanticipeerd van zodra het wijzigende plan voorlopig is vastgesteld. Uit de samenlezing van voormelde bepaling volgt onder meer dat wanneer een aanvraag in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP die betrekking hebben op de bestemming (en ook de toegelaten functies - een bestemmingsvoorschrift handelt immers over het al dan niet toegelaten zijn van bepaalde functies en activiteiten in een gebied) van een bepaald gebied, de aanvraag ook in overeenstemming wordt geacht met de goede ruimtelijke ordening. De vergunningverlenende overheid beschikt in dergelijk

geval niet over een (bijkomende) beoordelingsbevoegdheid om gebruik te maken van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 2° VCRO voor zover die beleidsmatig gewenste ontwikkelingen betrekking hebben op de in het gebied toe te laten functies”.

Zij voegt toe dat de “aanvraag [...] betrekking [heeft] op een zone waar de voorschriften van het geldende RUP specifiek zijn uitgewerkt en aangepast met het oog op het toelaten van kleinhandel. Het RUP biedt op die manier voor het terrein van LIDL een concrete doorvertaling van een visie die werd uitgewerkt in de geldende ruimtelijk structuurplannen. Dat RUP is bijgevolg het enige kader om het gevraagde met de goede ruimtelijke ordening te beoordelen. In weerwil tot wat de [deputatie] poneert, geeft artikel 4.3.1, §2 VCRO de vergunningverlener geen vrijgeleide om -onder het mom van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling- ‘aanvullingen’ te formuleren bij de mogelijkheid tot het vestigen van kleinhandel binnen het bestemmingsgebied, die er *in casu* op neerkomen dat voor de betrokken zone kleinhandel alsnog wordt verboden. In zoverre de [deputatie] het nodig acht om voor de betrokken zone ‘aanvullingen’ te formuleren op te leggen, stelt zij hiermee het RUP zelf in vraag. Uit de bewoording van de bestreden weigeringsbeslissing zelf blijkt dat de (in het strategisch commercieel plan tot uitdrukking gebrachte) ‘aanvulling’ op het RUP, wel degelijk wordt opgevat als een dwingend beoordelingskader voor het beoordelen van aanvragen voor nieuwe kleinhandelsactiviteiten, die voor deze locatie inherent niet verenigbaar worden geacht met de vereisten die worden gesteld aan de goede ruimtelijke ordening. In de mate dat de [deputatie] hiermee de ruimtelijke ordening voor deze locatie ‘vastlegt’, dient deze beleidslijn te worden opgevat als een stedenbouwkundig voorschrift in de zin van art. 1.1.2, 13° VCRO, in een ander instrument dan diegene die worden vermeld in artikel 1.1.3 VCRO. Een beleidsvisie kan op die manier niet wettig worden gehanteerd”.

De verzoekende partij argumenteert in een derde middelonderdeel dat de RvVb artikel 2.2.2, § 1, VCRO en artikel 1.11 van het gemeentelijk RUP schendt “door te oordelen dat ‘grootschalige kleinhandel’ niet

per definitie toegelaten is op grond van artikel 1.11 van het voormelde RUP. Dit voorschrift maakt immers geen onderscheid tussen ‘kleinhandel’ en ‘grootschalige kleinhandel’, maar beperkt zich tot de algemene categorie ‘kleinhandel’. De [RvVb] geeft op deze wijze een uitleg aan dit voorschrift die niet verenigbaar is met de bewoordingen van het voorschrift, minstens voegt het bewoordingen toe die er niet in voorkomen. Minstens miskent de [RvVb] het wettelijk begrip ‘kleinhandel’”. Zij stelt dat het bestreden arrest tevens artikel 4.3.1, § 2, 3°, VCRO schendt “door te oordelen dat de voorschriften van het RUP niet in die mate gedetailleerd zijn dat de vergunningverlenende overheid zou zijn vrijgesteld van de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening waaronder de functionele inpasbaarheid. Minstens schendt de [RvVb] het wettelijk begrip ‘functionele inpasbaarheid’ in de zin van artikel 4.3.1, § 2 VCRO bij de toepassing van de voormelde bepaling. Minstens kan de [RvVb] uit de voorschriften van het RUP, zoals bepaald in artikel 1.11, niet naar recht afleiden dat deze voorschriften niet in die mate gedetailleerd zijn dat de vergunningverlenende overheid zou zijn vrijgesteld van de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening waaronder de functionele inpasbaarheid in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO. Noch in de VCRO, noch in de parlementaire voorbereiding wordt een definitie gegeven van ‘functionele inpasbaarheid’, zodat er naar de spraakgebruikelijke betekenis kan worden teruggegrepen. Bij het onderzoek naar de functionele inpasbaarheid wordt nagegaan of de functie van het gebouw past in de omgeving waarbij rekening wordt gehouden met de bestaande omgeving en de al bestaande en geplande functies. Als aandachtspunt voor de goede ruimtelijke ordening heeft de functionele inpasbaarheid geen betrekking op de bestemming van het gebied. Artikel 4.3.1, § 1 VCRO maakt een onderscheid tussen ‘stedenbouwkundige voorschriften’ (wat dus onder meer de bestemming van een gebied omvat) en ‘goede ruimtelijke ordening’ waar vervolgens de functionele inpasbaarheid wordt beoordeeld. Wanneer het aangevraagde echter gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan en in zoverre dat plan voorschriften bevat die de algemene aandachtspunten behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven. Wanneer een RUP de functie ‘kleinhandel’ toelaat, vormt dit een

voorschrift inzake de functionele inpasbaarheid en geeft dit voorschrift bijgevolg de goede ruimtelijke ordening weer. Wanneer de aanvraag in overeenstemming is met dit bestemmingsvoorschrift, is deze voor wat de functionele inpasbaarheid in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening”. Zij voert ook de schending aan van “het wettelijk begrip ‘functionele inpasbaarheid’ in de zin van artikel 4.3.1, § 2 VCRO bij de toepassing van artikel 4.3.1, § 2, 3° VCRO door te oordelen dat de voorschriften van het RUP niet in die mate gedetailleerd zijn dat de vergunningverlenende overheid zou zijn vrijgesteld van de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening waaronder de functionele inpasbaarheid. Minstens kan de [RvVb] uit de voorschriften van het RUP, zoals bepaald in artikel 1.11, niet naar recht afleiden dat deze voorschriften niet in die mate gedetailleerd zijn dat de vergunningverlenende overheid zou zijn vrijgesteld van de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening waaronder de functionele inpasbaarheid in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO. De [RvVb] schendt minstens ook artikel 1.11 van het RUP ‘Kern Nijlen’ door een uitleg aan dit voorschrift te geven die niet verenigbaar is met de bewoordingen van het voorschrift. Uit artikel 1.11 van het RUP ‘Kern Nijlen’ blijkt dat deze bepaling onder meer voorschriften bevat inzake de toegelaten functies, bebouwingswijze, bebouwingsdichtheid, plaatsing van de gebouwen, bebouwingsprofiel en afmetingen van de gebouwen, maximale grondoppervlakte van constructies en bijgebouwen en uitbouw hoofdgebouw. Deze voorschriften moeten worden beschouwd als voorschriften die verband houden met de functionele inpasbaarheid zodat zij de goede ruimtelijke ordening weergeven in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 3° VCRO. Minstens wordt artikel 149 van de Grondwet geschonden in de mate dat [de Raad van State] zijn wettigheidscontrole niet kan uitoefenen doordat het bestreden arrest niet de ter zake dienende feitelijke vaststellingen bevat”.

In een vierde middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat door “te oordelen dat de deputatie een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in rekening kan brengen die aangeeft waar ‘nieuwe locaties wel en niet vergund kunnen worden’ en die uitgaat van een ‘uitdoofbeleid via herbestemming van lege handelspanden’ terwijl het bestreden arrest ook vaststelt dat grootschalige

kleinhandel in principe toelaatbaar is, miskent de [RvVb] dat een beleidsmatig gewenste ontwikkeling geen afbreuk kan doen aan het feit dat het RUP de mogelijkheid van handel op de locatie heeft toegelaten, dat dit RUP blijft gelden tot het wordt vervangen, en dat slechts als een wijzigend RUP voorlopig is goedgekeurd de vergunning kan worden geweigerd. De [RvVb] schendt zodoende het wettelijk begrip ‘beleidsmatig gewenste ontwikkeling’ in de zin van artikel 4.3.1, § 2 VCRO en artikel 1.11 van het RUP ‘Kern Nijlen’ door te oordelen dat uit de Toekomstvisie detailhandel Nijlen geen vermomde bestemmingswijziging van het RUP kan worden vastgesteld. Hij miskent daardoor ook de reikwijdte van het wettelijk begrip ‘beleidsmatig gewenste ontwikkeling’. Uit de stukken [...] blijkt dat uit de Toekomstvisie detailhandel Nijlen kan worden afgeleid, en zoals ook door de [RvVb] werd vastgesteld in het bestreden arrest dat deze beleidsvisie specificeert, als aanvulling op het RUP, welke locaties binnen het RUP in aanmerking komen voor (grootschalige) detailhandel. De [RvVb] oordeelt ten onrechte, minstens kan hij uit deze elementen niet naar recht afleiden, dat dergelijke beleidsvisie kan worden gekwalificeerd als ‘beleidsmatig gewenste ontwikkeling’ en geen vermomde bestemmingswijziging vormt die een aanpassing van het RUP ‘Kern Nijlen’ vereist. Minstens wordt artikel 149 van de Grondwet geschonden in de mate dat [de Raad van State] zijn wettigheidscontrole niet kan uitoefenen doordat het bestreden arrest niet de ter zake dienende feitelijke vaststellingen bevat”.

Beoordeling

6. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het eerste en tweede onderdeel van het tweede middel van de verzoekende partij waarin zij heeft gesteld dat

- de deputatie “zich niet op de Toekomstvisie detailhandel Nijlen kan beroepen omdat het gemeentelijk RUP ‘Kern Nijlen’ reeds op verordenende wijze uitspraak doet over de functionele inpasbaarheid” en dat dit RUP “kleinhandel en dienstverlening uitdrukkelijk toe[laat] en [dat] de Toekomstvisie detailhandel Nijlen [...] hiermee in strijd” is,

- “de visie in de Toekomstvisie detailhandel Nijlen niet onder het toepassingsgebied van ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ valt” en dat “[d]eze Toekomstvisie [...] een wijziging van de voorschriften die gelden voor het betrokken gebied” beoogt.

7. Luidens artikel 1.1.2, 5°, VCRO betekent functie het feitelijk gebruik van een onroerend goed of een gedeelte daarvan.

Op grond van artikel 1.1.2, 13°, VCRO is een reglementaire bepaling, opgenomen in een ruimtelijk uitvoeringsplan een stedenbouwkundig voorschrift.

Krachtens artikel 2.2.5 VCRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan onder meer de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting of het beheer.

Luidens artikel 4.1.1, 1°, d), VCRO is een bestemmingsvoorschrift een stedenbouwkundig voorschrift dat is neergelegd in een ruimtelijk uitvoeringsplan, in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemming van een gebied overeenkomstig voormeld artikel 2.2.5 VCRO.

Uit voormeld artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, VCRO volgt dat een vergunning wordt geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met a) stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken, b) een goede ruimtelijke ordening.

Bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning moet de overheid in de eerste plaats nagaan of de aanvraag bestaanbaar is met de bestemmingsvoorschriften vervat in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften. Voorts dient de overheid na te gaan of de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. De beoordelingsbevoegdheid waarover de

vergunningverlenende overheid daartoe beschikt, is omschreven in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, VCRO (GwH 22 december 2016, nr. 164/2016, B.11.1 en B.11.2).

Luidens artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, VCRO wordt de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

“1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid [...];

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;

3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan [...] waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan [...] voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven”.

Tijdens de parlementaire voorbereiding wordt toegelicht dat “[w]anneer er een gedetailleerd [...] RUP [...] bestaat, [...] de principes van een goede ruimtelijke ordening geacht [worden] in dat plan [...] te zijn aangegeven [...] in zoverre dat plan [...] de decretale aandachtspunten en criteria behandelt en regelt” (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 126). Artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 3°, VCRO beperkt aldus de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur naarmate de verordenende regelingen die voor een bepaald perceel van toepassing zijn, gedetailleerd zijn (GwH 22 december 2016, nr. 164/2016, B.11.3).

Het begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” is een rekbaar begrip, waarvan de inhoud niet alleen uit de ruimtelijke structuurplannen, maar tevens uit andere bestuursdocumenten kan voortvloeien (*Parl. St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/6, 31) en sluit aan bij de ruime beoordelingsvrijheid die inzake de ruimtelijke ordening aan de bevoegde administratieve overheden dient te worden toegekend. Die beoordelingsvrijheid ontslaat hen evenwel niet van de

verplichting om voor elke individuele beslissing de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen (GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, B.61.3).

8. Luidens de terminologie van de algemene bepalingen van het gemeentelijk RUP is een “zone” een “op het plan omlijnd en met een kleur of grafisch teken aangeduid gebiedsdeel dat voor een bepaald, door de voorschriften vastgesteld gebruik bestemd is”.

Binnen de bestemmingscategorieën van het gemeentelijk RUP worden de functies ambacht, een- en meergezinswoning, dienstverlening, gemeenschapsvoorzieningen, hinderlijke bedrijfsactiviteiten, horeca, kinderopvang, kleinhandel, onderwijs en vrije beroepen onderscheiden en omschreven in de algemene bepalingen.

De functie “kleinhandel” binnen de bestemmingscategorieën wordt in de algemene bepalingen omschreven als een “gebouw bestemd voor het uitstallen van goederen gericht op de verkoop inclusief de noodzakelijke opslagplaatsen en werkplaatsen bij de winkelfunctie met uitsluiting van enig ambacht”.

Artikel 1 van het deelplan 1 van het gemeentelijk RUP bevat de verordenende stedenbouwkundige voorschriften voor de “zone voor wonen” die verder onderverdeeld wordt in 11 zones, waaronder “Bouwelsesteenweg” (artikel 1.11). Het gebruik van deze laatste zone voor wonen wordt bestemd voor de volgende functies: eengezinswoningen, meergezinswoningen, ambacht met niet hinderlijk karakter, kleinhandel en dienstverlening, vrije beroepen, horeca, en kinderopvang en gemeenschapsvoorzieningen, behoudens onderwijs. Naast dit bestemmingsvoorschrift dat niet nader gedetailleerd wordt, bevat dit artikel 1.11 van het deelplan 1 tevens stedenbouwkundige voorschriften inzake de inrichting van deze specifieke bestemmingszone, meer bepaald inzake “bebouwingswijze - bebouwingsdichtheid”, “plaatsing van de gebouwen”, “bebouwingsprofiel/afmetingen van de gebouwen”, “parkeerplaats - doorritten”,

“afwijkingsbepaling voor strook voor hoofdgebouwen aangaande bestaande bebouwing en bestaande percelen”, “maximale grondoppervlakte van constructies”, “plaatsing van volgende constructies”, “bijgebouwen en uitbouw hoofdgebouw”, “afwijkingsbepaling op de strook voor tuinen aangaande bestaande bijgebouwen, constructies en bestaande percelen”.

9. Het bestemmingsvoorschrift in artikel 1.11 van het gemeentelijk RUP behandelt en regelt niet de decretale aandachtspunten en criteria en bepaalt bijgevolg enkel de bestaanbaarheid van de opgesomde functies met dat voorschrift voor deze specifieke bestemmingszone.

10. De rechtsopvattingen dat

- “artikel 4.3.1, § 2, 3° VCRO bepaalt dat, indien het gebied geregeld wordt door een RUP, de voorschriften van dit RUP inzake de aandachtspunten bepaald in artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO, geacht worden de criteria van goede ruimtelijke ordening weer te geven” zonder dat dit RUP voorschriften bevat die de decretale aandachtspunten en criteria behandelen en regelen,
 - een aangevraagde functie in het licht van de beoordeling van de verenigbaarheid ervan met een goede ruimtelijke ordening functioneel inpasbaar is omdat deze functie bestaanbaar is met het bestemmingsvoorschrift van artikel 1.11 van het gemeentelijk RUP,
 - dit bestemmingsvoorschrift verband houdt met de functionele inpasbaarheid zodat het de goede ruimtelijke ordening weergeeft in de zin van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 3°, VCRO,
 - “[w]anneer de aanvraag in overeenstemming is met dit bestemmingsvoorschrift [...] deze [aanvraag] voor wat de functionele inpasbaarheid in overeenstemming [is] met de goede ruimtelijke ordening”,
- falen bijgevolg naar recht.

11. De middelonderdelen die aanvoeren dat

- het bestreden arrest de artikelen 2.2.5 en 4.3.1, § 2, eerste lid, 3°, VCRO en artikel 1.11 van het gemeentelijk RUP schendt door “te oordelen dat het niet

kennelijk onredelijk is dat de deputatie nagaat of de aanvraag, waarvan de functie ‘kleinhandel’ in beginsel toelaatbaar is volgens de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP, ook in het licht van de vereisten van een goede ruimtelijke ordening functioneel inpasbaar is op de beoogde locatie” en daarbij gebruik mag maken van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen,

- de vergunningverlenende overheid “in dergelijk geval niet [beschikt] over een (bijkomende) beoordelingsbevoegdheid in het licht van de vereisten van een goede ruimtelijke ordening voor wat betreft de functionele inpasbaarheid van de aanvraag op de voorgestelde locatie”,

- de vergunningverlenende overheid “in dergelijk geval niet [beschikt] over een (bijkomende) beoordelingsbevoegdheid om gebruik te maken van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen [...] die [...] betrekking hebben op de in het gebied toe te laten functies”,

- het bestreden arrest artikel 4.3.1, § 2, 3°, VCRO schendt “door te oordelen dat de voorschriften van het RUP niet in die mate gedetailleerd zijn dat de vergunningverlenende overheid zou zijn vrijgesteld van de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening waaronder de functionele inpasbaarheid”,

- het bestreden arrest “het wettelijk begrip ‘functionele inpasbaarheid’ in de zin van artikel 4.3.1, § 2 VCRO bij de toepassing van artikel 4.3.1, § 2, 3° VCRO [schendt] door te oordelen dat de voorschriften van het RUP niet in die mate gedetailleerd zijn dat de vergunningverlenende overheid zou zijn vrijgesteld van de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening waaronder de functionele inpasbaarheid”,

- het bestreden arrest uit de bestemmingsvoorschriften van artikel 1.11 van het gemeentelijk RUP “niet naar recht [kan] afleiden dat deze voorschriften niet in die mate gedetailleerd zijn dat de vergunningverlenende overheid zou zijn vrijgesteld van de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening waaronder de functionele inpasbaarheid in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO”,
worden verworpen.

12. Het bestreden arrest verwerpt het eerste en tweede onderdeel van het tweede middel van de verzoekende partij op volgende gronden:

- artikel 1.11 van de verordenende voorschriften van het gemeentelijk RUP is met de opgesomde functies opgevat als een gemengde bestemmingszone waarin diverse functies kunnen worden toegelaten, waaronder ‘kleinhandel’;
- de aanvraag heeft betrekking op een grootschalige kleinhandel;
- het is niet kennelijk onredelijk van de deputatie om na te gaan of de aanvraag voor de in beginsel toelaatbare functie ‘kleinhandel’ ook in het licht van de vereisten van een goede ruimtelijke ordening functioneel inpasbaar is op deze locatie;
- voormelde voorschriften van het gemeentelijk RUP zijn niet in die mate gedetailleerd dat de vergunningverlenende overheid zou zijn vrijgesteld van de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening, waaronder de functionele inpasbaarheid;
- de ontstentenis van voorschriften inzake maximale oppervlakte betekent niet dat een grootschalige kleinhandel per definitie toegelaten is, maar eerder dat voormelde voorschriften niet gedetailleerd zijn wat de toegelaten kleinhandelszaken betreft en dus een beoordelingsmarge laten aan de vergunningverlenende overheid;
- de vergunningverlenende overheid heeft de plicht om de aanvraag tevens te toetsen aan de relevante criteria en aandachtspunten van de goede ruimtelijke ordening die niet reeds in de voorschriften van het gemeentelijk RUP geregeld zijn, en zij mag daarbij rekening houden met de “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” wanneer deze slaan op de in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1°, VCRO opgesomde criteria en aandachtspunten;
- de “Toekomstvisie detailhandel Nijlen” geeft een invulling aan de wijze waarop de vergunningverlenende overheid de functionele inpasbaarheid op de gegeven locatie ziet in het kader van een goede ruimtelijke ordening en is daardoor niet in strijd met het gemeentelijk RUP maar schept binnen de grenzen van de bestemmingsvoorschriften van het gemeentelijk RUP een niet-verplicht kader teneinde de functionele inpasbaarheid te toetsen;
- de deputatie bezondigt zich niet aan een vermomde bestemmingswijziging aangezien de toepassing van de “Toekomstvisie detailhandel Nijlen” in het kader

van de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening niet belet dat (zelfs grootschalige) kleinhandel binnen deze bestemmingszone mogelijk blijft;

- uit de motieven van de bestreden vergunningsbeslissing blijkt dat de deputatie rekening houdt met de concrete in de omgeving bestaande toestand, de concrete omvang van de aangevraagde handel en het concrete mobiliteitsaspect, en dat de deputatie een concreet onderzoek voert naar de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening waarbij zij gebruik maakt van de noodzakelijke of relevante aandachtspunten of criteria.

13. Het bestreden arrest oordeelt dat “kleinhandel mogelijk blijft binnen de desbetreffende zone, [en dat] zelfs grootschalige kleinhandel [...] binnen de zone niet uitgesloten” is.

Door aldus te oordelen geeft de RvVb geen uitleg aan het bestemmingsvoorschrift in artikel 1.11 van het gemeentelijk RUP die onverenigbaar is met de bewoordingen van dit voorschrift dat geen onderscheid maakt in de functie van kleinhandel, noch miskent hij dit laatste, in het gemeentelijk RUP uitdrukkelijk omschreven begrip.

14. Het bestreden arrest dat oordeelt dat de “Toekomstvisie detailhandel Nijlen” een invulling geeft aan de wijze waarop de vergunningverlenende overheid de functionele inpasbaarheid op de gegeven locatie ziet in het kader van een goede ruimtelijke ordening en daardoor niet strijdig is met het gemeentelijk RUP maar binnen de grenzen van de bestemmingsvoorschriften van het gemeentelijk RUP een niet-verplicht kader schept teneinde de functionele inpasbaarheid te toetsen, en zodoende geen “vermomde bestemmingswijziging” is, schendt niet -de reikwijdte van- het wettelijk begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” in de zin van artikel 4.3.1, § 2, VCRO en artikel 1.11 van het gemeentelijk RUP.

15. Het bestreden arrest is naar eis van recht gemotiveerd.

16. Het eerste middel wordt verworpen.

V. Heropening van het debat

17. Het verslag van de auditeur is beperkt tot het onderzoek van het eerste middel. Er is bijgevolg grond om een aanvullend onderzoek te bevelen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken op elf mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeyts