

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.076 van 27 november 2020
in de zaak A. 225.727/X-17.287**

In zake : 1. de NV SINVEST
 2. de NV RETAIL ESTATES
 3. de NV DUCHRIMMO
 4. de NV DUPRO
 5. de NV IMOBA
 6. de NV PATRIDUC
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Yves Loix en Katrien Vergauwen
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE LANAKEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Chris Schijns
kantoor houdend te 3600 Genk
Grotestraat 122
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 juli 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lanaken van 26 februari 2018 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Industriezone Smeermaas-wijzigingsplan 2”.

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-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 23 oktober 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Loix, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Chris Schijns, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd An Van Mingeroet 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

3.1. De verzoekende partijen zijn eigenaar van één of meerdere percelen binnen het lokaal bedrijventerrein ‘Smeermaas’ dat eertijds door het bijzonder plan van aanleg ‘Industriezone Smeermaas’ (hierna: het BPA) werd beheerst, en meer bepaald door de voorschriften inzake de ‘zone voor toonzaal distributiebedrijven en ambachtsbedrijven’.

3.2. Het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (gemeentelijk RUP) ‘Industriezone Smeermaas – wijzigingsplan 1’ heeft als doel het kernwinkelgebied te versterken. In de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP wordt dit als volgt toegelicht:

X-17.287-2/11

“Een versterking van het kernwinkelgebied wordt ook gestimuleerd door het sturen van perifere handelsvestigingen. Het lokaal bedrijventerrein ‘Smeermaas’ biedt – door het opstellen van een BPA – ook ruimte voor handelszaken. Hierdoor kan deze omgeving in concurrentie treden met het kernwinkelgebied. Het is wenselijk om enige voorwaarden te koppelen op het vlak van de omvang en de aard van de handelszaken die zich in dit lokaal bedrijventerrein [willen] vestigen. Hierdoor wordt ook de noodzakelijke ruimte gecreëerd voor lokale bedrijven die productie of verwerking verbinden met verkoop. Dit rapport biedt een planologische verantwoording van het wijzigen van de bestemming met doel aantal en aard van de handelszaken [die] zich in het BPA Smeermaas industriezone [willen] vestigen te beperken en zo maximaal in te zetten op een complementair aanbod met het handelscentrum.”

Met het gemeentelijk RUP wordt meer bepaald de zone voor handelsactiviteiten in het plangebied ‘Industriezone Smeermaas’ verkleind, wordt het assortiment van toegestane handelsactiviteiten beperkt en wordt de minimum netto- en bruto-verkoopsoppervlakte van toegestane handelszaken verhoogd.

3.3. Bij schrijven van 25 oktober 2013 laat de dienst Milieueffectrapportage van de Vlaamse overheid (de dienst Mer) weten dat het voorgenomen plan geen aanleiding tot aanzienlijke milieugevolgen geeft en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport (plan-MER) niet nodig is.

3.4. Op 25 november 2013 stelt de gemeenteraad van de gemeente Lanaken het ontwerp van het gemeentelijk RUP voorlopig vast.

3.5. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 30 december 2013 tot en met 27 februari 2014 over het ontwerp van het gemeentelijk RUP wordt gehouden, worden twee adviezen en één bezwaarschrift ingediend.

3.6. De dienst Ruimtelijke Planning en Beleid van de provincie Limburg brengt een advies uit, dat de gemeente Lanaken op 18 februari 2014 ontvangt.

3.7. Op 18 februari 2014 brengt Ruimte Vlaanderen over het ontwerp van het gemeentelijk RUP een ongunstig advies uit.

3.8. Op 5 mei 2014 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) van de gemeente Lanaken een advies uit.

3.9. Op 30 juni 2014 stelt de gemeenteraad van de gemeente Lanaken het gemeentelijk RUP definitief vast.

3.10. Op 11 september 2014 keurt de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg het gemeentelijk RUP goed.

3.11. Bij 's Raads arrest nr. 236.740 van 13 december 2016 worden de onder de randnummers 3.9 en 3.10 vermelde besluiten vernietigd.

3.12. Op 22 juni 2017 wordt de plenaire vergadering over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP 'Industriezone Smeermaas – wijzigingsplan 2' (hierna: het bestreden gemeentelijk RUP) gehouden.

3.13. Bij beslissing van 3 juli 2017 van de dienst Mer wordt gesteld dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

3.14. Op 28 augustus 2017 stelt de gemeenteraad van de gemeente Lanaken het ontwerp van het bestreden gemeentelijk RUP voorlopig vast.

Artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften (kleinhandel) van het ontwerp van het gemeentelijk RUP bepaalt:

“Niet-centrumondersteunende grootschalige winkels, toonzaal- en distributiebedrijven die omwille van hun karakter, hun aanbod of hun omvang niet in het handelscentrum van Lanaken terecht kunnen

- Verkoop van voeding is uitgesloten: hiermee wordt bedoeld:

Alle kleinhandelsbedrijven die levensmiddelen verkopen; deze voorzien in de dagelijkse behoeften van consumenten waardoor de bezoekersfrequentie veel hoger ligt

- Geen enkele vorm van horeca is toegelaten

- De minimale netto-verkoopoppervlakte NVO bedraagt 400 m²

Uitzonderingsmaatregel: tuincentra, cfr. omzendbrief RO 2011/01[...].”

3.15. Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 2 oktober 2017 tot en met 30 november 2017 over het ontwerp van het bestreden gemeentelijk RUP wordt georganiseerd, worden twee adviezen uitgebracht en dienen de verzoekende partijen een bezwaar in. Onder meer beklagen zij zich over de onduidelijkheid van de eerste zin van artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften.

3.16. In zitting van 22 januari 2018 bespreekt de Gecoro de bezwaren, waarbij zij de plannende overheid onder meer adviseert om de eerste zin van artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften te schrappen.

3.17. Met het bestreden besluit van 26 februari 2018 stelt de gemeenteraad van de gemeente Lanaken het bestreden gemeentelijk RUP definitief vast.

Artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften (kleinhandel) van het gemeentelijk RUP bepaalt:

“- Verkoop van voeding is uitgesloten: hiermee wordt bedoeld:
Alle kleinhandelsbedrijven die levensmiddelen verkopen; deze voorzien in de dagelijkse behoeften van consumenten waardoor de bezoekersfrequentie veel hoger ligt
- Geen enkele vorm van horeca is toegelaten
- De minimale netto-verkoopoppervlakte NVO bedraagt 400 m²
Uitzonderingsmaatregel: tuinentra, cfr. omzendbrief RO 2011/01[...].”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van artikel 2.2.2, § 1, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betogen dat artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP “verschilt van de tekst van het artikel ten tijde van de voorlopige vaststelling”. Meer bepaald is de volgende bepaling eruit verdwenen: “Niet-centrumondersteunende grootschalige winkels, toonzaal- en distributiebedrijven die omwille van hun karakter, hun aanbod of hun omvang niet in het handelscentrum van Lanaken terecht kunnen”. Deze wijziging kwam er op voorstel van de Gecoro, naar aanleiding van een bezwaar van hen. Bij de definitieve vaststelling van het bestreden gemeentelijk RUP werd het stedenbouwkundig voorschrift aangepast, maar niet de toelichting bij dit voorschrift en de toelichtende nota bij het gemeentelijk RUP. Verder betogen verzoekers dat artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften nog steeds onduidelijk is. Zij bekritiseren meer bepaald de termen “groot ruimtebeslag”, “beperkte interactie met het kernwinkelapparaat”, “sterk gespecialiseerd assortiment” en “omwille van het duurzaam karakter eerder zelden bezocht”. Dat “betreffend voorschrift” onduidelijk is, blijkt volgens de verzoekende partijen ook wanneer de toelichtende nota bij het bestreden gemeentelijk RUP naast vergunningsbeslissingen “uit het verleden gelegd worden”. In de handelsvergunningen van de vestigingen Kruidvat en E5 mode werd geoordeeld dat ze “complementair zijn ten opzichte van de kern”. De verzoekende partijen bekritiseren ten slotte nog dat zonder enige motivering aan het advies van de Gecoro is voorbijgegaan.

4.2. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat niet kan worden aangenomen “dat de toelichting bij de voorschriften op geen enkele wijze invloed heeft op de invulling van het verordenend voorschrift”. In de mate dat de verwerende partij nu meent dat er geen sprake is van onduidelijkheid, gelet op de ondersteuning van de toelichtende nota, “strookt dit absoluut niet met de aanvaarding van het standpunt van de Gecoro en de aanpassing van het voorschrift”. De plannende overheid heeft volgens verzoekers niet gemotiveerd om welke reden zij met een gedeeltelijke aanpassing van het voorschrift kon volstaan.

Beoordeling

5.1. De verzoekende partijen hebben in hun bezwaarschrift de onduidelijkheid van artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP aangekaart, waar dit aanvankelijk onder “kleinhandel” bepaalde: “Niet-centrumondersteunende grootschalige winkels [...] die omwille van hun karakter, hun aanbod of hun omvang niet in het handelscentrum van Lanaken terecht kunnen”.

Op advies van de Gecoro heeft de plannende overheid de voormelde passage bij de definitieve vaststelling van artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften geschrapt. Het standpunt van de verzoekende partijen dat de plannende overheid op ongemotiveerde wijze aan het advies van de Gecoro is voorbijgegaan, kan dan ook geen bijval vinden.

5.2. De verzoekende partijen uiten in hun middel voorts geen enkele kritiek op de uitdrukkelijke bewoordingen van het definitief vastgestelde artikel 2.2 van de stedenbouwkundig voorschriften. Zij steunen de aangevoerde onduidelijkheid louter op de bewoordingen in de toelichting bij voormeld artikel en in de toelichtende nota bij het bestreden gemeentelijk RUP. De beweerde tegenstrijdigheid met eerder verleende handelsvergunningen steunen zij evenzeer op deze toelichtingen.

De verzoekende partijen tonen aldus niet aan dat artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften op zich onduidelijk of rechtsonzeker zou zijn. Een eventuele onduidelijkheid in de toelichting bij deze verordenende bepaling of een onduidelijkheid in de toelichtende nota bij het bestreden gemeentelijk RUP vermag aan de niet-betwiste duidelijke bewoordingen van de verordenende voorschriften geen afbreuk te doen, en kan niet tot de vernietiging leiden.

5.3. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel de schending in van de artikelen 1.1.4 en 2.2.14, § 5, VCRO, en van het vertrouwens-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

6.1.1. In een *eerste middelonderdeel* betogen zij dat het uitgangspunt van het bestreden gemeentelijk RUP dat het industrieterrein in concurrentie met het centrum ligt, niet uit het plan blijkt en tegen eerder verleende handelsvergunningen ingaat. De verzoekende partijen betogen dat het volstrekt onduidelijk is op welke elementen de plannende overheid haar voormeld uitgangspunt stoelt. Een en ander “zou voortvloeien” uit een marktstudie uitgevoerd door het adviesbureau BRO België (hierna: de BRO-studie). Nergens wordt een (afdoende) motivering gegeven waaruit blijkt dat het betwiste uitgangspunt redelijkerwijze aangenomen kan worden. De verzoekende partijen menen er op basis van de bepalingen van het BPA en van de verschillende handelsvergunningen te mogen van uitgaan dat hun vestigingen met het centrum Lanaken complementair zijn, zodat er voor het bestreden gemeentelijk RUP geen noodzaak bestond.

6.1.2. In een *tweede middelonderdeel* voeren de verzoekende partijen aan dat hun desbetreffende bezwaar noch door de Gecoro noch door de gemeenteraad afdoende werd beantwoord. Een bezwaar aangaande de doelstelling van het bestreden gemeentelijk RUP kan niet beantwoord worden met de stelling dat het geen stedenbouwkundig argument zou betreffen. De verzoekende partijen verwijzen in dit verband naar artikel 1.1.4 VCRO en de verplichting om met de economische en sociale gevolgen van het plan rekening te houden.

6.2. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat het volstrekt onduidelijk is op welke feiten en cijfers men zich in de BRO-studie baseert “om te komen tot het

X-17.287-8/11

resultaat dat de site Smeermaas de ontwikkeling in het centrum zou belemmeren”. Met de studie Detailhandel 2012-2014 wordt volgens de verzoekende partijen “evenmin aangetoond dat de leegstand in het centrum te wijten zou zijn aan de site Smeermaas”.

Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stellen de verzoekende partijen dat noch in de toelichtende nota bij het bestreden gemeentelijk RUP noch bij de weerlegging van de bezwaren door de Gecoro op hun grieven werd geantwoord.

Beoordeling

7.1.1. Met de verwerende partij moet vastgesteld worden dat de BRO-studie van 2009, geactualiseerd in 2014 – dit is twee jaar na de recentste handelsvergunning waarnaar verzoekers verwijzen –, als “zwak punt” aangeeft: “Smeermaas belemmer[t] ontwikkeling centrum”. Als “kans” wordt onder meer vermeld: “Ontwikkeling Smeermaas aan banden leggen”. Als “bedreiging” vermeldt de studie: “Sterk aanbod en uitbreiding winkels Smeermaas (o.a. komt Bel&Bo) vormt bedreiging voor functioneren centrum”. Onder “Ontwikkeling aanbod” word in de studie onder meer gesteld dat het aanbod op “Smeermaas” is toegenomen. Onder “Leegstand” wordt vermeld: “De leegstand in de gemeente Lanaken concentreert zich sterk in het centrum”. Als “functionele maatregel” stelt de BRO-studie onder meer de volgende maatregel voorop: “RUP Smeermaas afronden”. In de toelichtende nota bij het bestreden gemeentelijk RUP wordt naar de BRO-studie verwezen.

Bij de uiteenzetting van hun middel gaan de verzoekende partijen nergens concreet op de voormelde passages in. Zij tonen aldus de onwettigheid van het bestreden besluit niet aan. Dit geldt nog meer nu de verwerende partij in haar memorie van antwoord op goede gronden blijkt op te merken dat de interprovinciale studie Detailhandel 2012-2014 bevestigt dat de site Smeermaas een grotere aantrekkingskracht dan het centrum van Lanaken heeft.

7.1.2. In zoverre de verzoekende partijen een schending van het vertrouwensbeginsel inroepen, moet opgemerkt worden dat ruimtelijke uitvoeringsplannen toekomstgericht zijn. Verzoekers tonen niet aan dat zij op grond van eerder verleende handelsvergunningen en het BPA erop mochten vertrouwen dat het bestreden gemeentelijk RUP niet zou worden vastgesteld.

7.1.3. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

7.2.1. In het tweede middelonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de Gecoro hun bezwaar omtrent de “concurrentie” met het handelsapparaat in de kern niet kon beantwoorden met de stelling dat dit bezwaar geen stedenbouwkundig argument betreft.

7.2.2. Vastgesteld wordt dat de verzoekende partijen slechts het antwoord van de Gecoro op een ander onderdeel van hun bezwaar citeren, maar nalaten om de weerlegging van hun bezwaren omtrent het “‘Vermeend foutief’ of ‘niet onderbouwd’ uitgangspunt RUP” en omtrent de zogenaamde “complementariteit” tussen de winkels bij hun middel te betrekken.

Het staat niet aan de Raad van State om zelf de bezwaren te onderzoeken en na te gaan op welke punten het antwoord al dan niet afdoende zou zijn. Het middelonderdeel dat van een onvolledige lezing van het advies van de Gecoro uitgaat, toont de onwettigheid van het bestreden besluit niet aan.

7.2.3. Het tweede middelonderdeel wordt eveneens verworpen.

7.3. Het middel wordt in zijn beide onderdelen verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden elk voor een zesde verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1200 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De door de verzoekende partijen onterecht betaalde bijdrage van 100 euro wordt aan hen terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig november 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