

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.222 van 15 december 2020
in de zaak A. 224.540/X-17.159**

In zake : de GEMEENTE HEIST-OP-DEN-BERG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE BEGIJNENDIJK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de BVBA NOOTR ONTWIKKELINGSMAATSCHAPPIJ
2. de BVBA MERMANS REAL ESTATE CONSULTANCY
SERVICES
3. de BVBA KROSSROADS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Beleyne en Merlijn De Rechter
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen
4. de STAD AARSCHOT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 februari 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Begijnendijk van 18 december 2017 houdende het verlenen van een sociaal-economische vergunning aan de bvba Nootr Ontwikkelingsmaatschappij, de bvba Mermans Real Estate Consultancy Services en de bvba Krossroads voor de uitbreiding van een nog op te richten handelsgebouw op de hoek Liersesteenweg/Veldstraat te Begijnendijk.

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.

De tussenkommende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 8 mei 2018. De tussenkommende partijen hebben een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Katrien Didden heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 november 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Swerts, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Thomas Beelen, die *loco* advocaat Bert Beelen verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Merlijn De Rechter, die

verschijnt voor de eerste, de tweede en de derde tussenkomende partijen, en advocaat Tom Swerts, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de vierde tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. Het geschil heeft betrekking op een projectsite gelegen op de hoek van de Liersesteenweg (N10) en de Veldstraat te Begijnendijk. Het betreft de percelen kadastraal bekend afdeling 1, Sectie B, nrs. 411/b, 410/l, 410/m, 403/s, 403/t, 403/v en 403/w.

De eerste tot en met de derde tussenkomende partij wensen op deze site een gemengde ontwikkeling te realiseren met ondergrondse garages, handel op de gelijkvloerse verdieping en wonen op de eerste verdieping.

Voor dit project worden door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Begijnendijk op 18 september 2017, 2 oktober 2017, 4 december 2017 en 18 december 2017 stedenbouwkundige vergunningen verleend.

3.2. De site is volgens het gewestplan Aarschot-Diest, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, in woongebied gelegen.

Tevens zijn de bestemmingsvoorschriften van toepassing van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Centrum Begijnendijk’ (hierna: het GRUP), zoals definitief vastgesteld door de gemeenteraad bij besluit van

20 maart 2013 en goedgekeurd door de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant (hierna: de deputatie) bij besluit van 30 mei 2013, en vervolgens gedeeltelijk herzien bij beslissing van de gemeenteraad van 29 mei 2017. Op basis van het GRUP ligt de site in een ‘gemengde zone’ (artikel 4).

Het stedenbouwkundig bestemmingsvoorschrift artikel 4.1 voor deze zone luidt:

“Toegelaten hoofdbestemming: Wonen

Meergezinswoningen zijn toegelaten

Toegelaten nevenbestemming: detailhandel, dancing, restaurant en café, kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen, verweefbare lokale bedrijvigheid en kleinschalige logies.

Nevenbestemming is enkel op de gelijkvloerse bouwlaag, met uitzondering voor kleinschalige logies, toegelaten met een maximum bruto vloeroppervlakte van 1000m² voor alle nevenfuncties.

Er zijn maximaal 3 woongelegenheden boven elkaar mogelijk. Een nevenbestemming telt als 1 woongelegheden.”

De toelichting bij voormeld voorschrift luidt:

“De nevenbestemmingen dienen op het niveau van Begijnendijk te werken. Volgens de omzendbrief RO 2011/01 ‘afwegingskader grootschalige kleinhandel’ kan grootschalige kleinhandel hier niet en wordt een maximale bruto vloeroppervlakte van 1000m² opgelegd.”

3.3. Op 18 september 2017 verleent de verwerende partij aan de eerste en de tweede tussenkomende partij een socio-economische vergunning voor een op te richten handelsgebouw, met een totale netto vloeroppervlakte van 995 m², bestaande uit:

- een parfumerie met een netto handelsoppervlakte van 200 m²;
- een winkel met dameskleding met een netto handelsoppervlakte van 415 m²;
- een jeans- en kledingwinkel met een netto handelsoppervlakte van 380 m².

3.4. Op 13 oktober 2017 dienen de eerste tot en met de derde tussenkomende partij een aanvraag in tot het verkrijgen van een socio-economische vergunning voor de uitbreiding van het nog te bouwen, maar (deels) reeds socio-economisch vergund handelsgeheel met 2.455 m² tot een totale netto handelsoppervlakte van 3.454 m², waarna het handelsgeheel zal bestaan uit:

- een parfumerie (ICI Paris XL) met een netto handelsoppervlakte van 200 m²;
- een winkel met dameskleding (Lola Liza) met een netto handelsoppervlakte van 415 m²;
- een jeans- en kledingwinkel met een netto handelsoppervlakte van 380 m²;
- een detailhandel in schoeisel, lederwaren en bagagerie (Torfs) met een netto handelsoppervlakte van 870 m²;
- een kledingwinkel (ZEB) met een netto handelsoppervlakte van 890 m²;
- een detailhandel in schoeisel, maroquinerie en accessoires (Chaussea) met een netto handelsoppervlakte van 699 m².

3.5. Vermits de totale netto handelsoppervlakte gekoppeld aan deze aanvraag meer dan 2.000 m² beslaat, worden alle aangrenzende gemeenten aangeschreven, waaronder de verzoekende partij en de vierde tussenkomende partij.

3.6. Op 8 november 2017 brengt het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie (NSECD) een gunstig advies uit. Daarbij merkt het NSECD het volgende op:

“Niettegenstaande dit gunstige advies, roept het N.S.E.C.D. de gemeente Begijnendijk op tot het grondig aftoetsen van dit project aan het recent aangekondigde akkoord dat bereikt werd tussen 6 gemeenten en 2 provincies over een langetermijnvisie m.b.t. de spreiding van de baanwinkels langs de N10 tussen Heist-op-den-Berg en Aarschot, onder meer ter vrijwaring van de open ruimte en bevordering van de doorstroming van het verkeer op de N10, aangezien het N.S.E.C.D. de precieze inhoud van het akkoord niet kent.”

3.7. Bij besluit van 18 december 2017 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Begijnendijk de gevraagde socio-economische vergunning voor de uitbreiding van het handelsgeheel.

Dit is het bestreden besluit.

3.8. Met een besluit van 31 januari 2019 weigert de deputatie de omgevingsvergunning tot wijziging (uitbreiding) van het kwestieuze handelscomplex wegens strijdigheid met het GRUP.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. Ter ondersteuning van haar belang voert de verzoekende partij in haar verzoekschrift aan dat de komst van de middels de bestreden beslissing vergunde grootschalige detailhandel op de N10 haar beleid doorkruist en nadelig beïnvloedt. Ze voert aan dat de N10 langs meerdere gemeenten passeert en de ordening ervan bijgevolg een bovengemeentelijke aanpak vereist. Daarom werd met zes gemeenten en de provincies Antwerpen en Vlaams Brabant een intergemeentelijk visie ‘Baanwinkels en gemeenten op één lijn – N 10’ uitgewerkt. Conform die visie is de hele N10 op het grondgebied van de gemeente Begijnendijk als “no go” of “winkelarm” bestemd. De bestreden beslissing is daarmee flagrant in strijd. Bovendien leidt deze beslissing tot economische schade, aangezien de winkels die zij weigert net over de grens toch een vergunning verkrijgen. Verder meent de verzoekende partij dat zij getuigt van het vereiste belang, gelet op de inhoud van haar strategisch commercieel plan van februari 2017 waaruit haar detailhandelsbeleid blijkt. Zij stelt dat ze een kernversterkend beleid met betrekking tot de kernwinkelgebieden voert. De verwerende partij verleent echter een vergunning die de (grootschalige) handelsvestigingen en de consumenten van de kern van Heist-op-den-Berg richting Begijnendijk zal doen wegtrekken. Dit berokkent haar schade, zoals een verlies aan werkgelegenheid op haar grondgebied, een verlies aan belastinginkomsten, leegstand in haar handelskern en een verloedering van haar gemeentelijk patrimonium. Als één van de belangrijkste actiepunten binnen haar strategisch commercieel plan, namelijk een kernversterkend beleid met betrekking tot de kernwinkelgebieden, stelt zij een leegstands- en pandenbeleid voorop. Aangezien het bestreden besluit een handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte van meer dan 2.000 m² betreft, moeten de aangrenzende

gemeenten bij de procedure betrokken worden, zodat er minstens van een functioneel belang in hoofde van de verzoekende partij sprake is.

4.2. In haar memorie van antwoord betwist de verwerende partij het belang van de verzoekende partij bij het beroep. Zij stelt nooit haar akkoord te hebben gegeven om binnen haar gemeentegrenzen langs de N10 geen detailhandel meer toe te laten. Bovendien bevindt het overleg ‘Baanwinkels en gemeenten op één lijn – N10’ zich nog maar in de overlegfase, zodat er nog wijzigingen mogelijk zijn. Deze langetermijnvisie zal ook pas juridisch afdwingbaar zijn van zodra er een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan wordt goedgekeurd dat de visie in een verordenend document omzet. De verzoekende partij kan uit voorbereidende documenten die nooit werden goedgekeurd geen belang putten. De verzoekende partij toont niet concreet aan dat de bestreden beslissing een negatief effect op de handel in haar centrum kan hebben. Evenmin toont zij aan in haar centrum over de ruimte te beschikken om de kwestieuze handelszaken te huisvesten. De verwerende partij besluit dat de verzoekende partij niet aantoont dat haar stedenbouwkundig en/of handelsbeleid door de bestreden beslissing negatief wordt beïnvloed.

4.3. In haar memorie van wederantwoord acht de verzoekende partij het niet ernstig dat de verwerende partij het bestaan van het intergemeentelijk akkoord betwist. Ook de stad Aarschot bevestigt het bestaan van dit akkoord, dat op de website van de provincie Antwerpen wordt gepubliceerd. Het terrein dat het voorwerp van de bestreden beslissing uitmaakt, wordt er als een “winkelarme zone” in aangeduid. De verzoekende partij wil de leegloop van haar handelskern tegengaan. Overeenkomstig haar beleidsvisie zijn nieuwe baanwinkels aan de N10 op haar grondgebied niet welkom. Indien deze winkels net over de grens wel worden vergund, veroorzaakt dit (economische) schade en oneerlijke concurrentie. Het spreekt voor zich dat de vergunde handelszaken geen vestiging op haar grondgebied meer zullen openen, dan wel op termijn van haar grondgebied zullen wegtrekken. Wat de keten ZEB betreft, blijkt uit een krantenartikel dat deze winkel geen vergunning aan de N10 op haar grondgebied heeft gekregen, maar vervolgens wel een vergunning aan de N10 te Begijnendijk heeft gekregen.

4.4. De eerste drie tussenkomende partijen betogen in hun memorie dat het louter ageren vanuit een gemeentelijke taak en een gemeentelijke visie onvoldoende is om verzoeksters belang aan te nemen. De verzoekende partij toont niet aan dat er met het vergunde ook mobiliteitsproblemen dreigen. Verder werpen zij op dat er over de intergemeentelijke visie aangaande de baanwinkels aan de N10 geen akkoord is. Met betrekking tot de uitvoering van het GRUP heeft de verwerende partij steeds voorbehoud gemaakt. Het beleid van de verzoekende partij is “weinig eenduidig” nu zij tegen het GRUP en de vergunningen voor het kwestieuze project geen actie heeft ondernomen. De verzoekende partij heeft evenmin gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zich bij het NSECD over de betrokken handelsvestigingsvergunning uit te spreken. Artikel 5 van de wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunningen van handelsvestigingen’ (hierna: de handelsvestigingenwet) verleent de verzoekende partij geenszins een automatisch belang om te ageren. De verzoekende partij toont niet aan dat de bestreden beslissing haar enig nadeel toebrengt. Zij heeft geen persoonlijk belang om een economisch verlies in hoofde van handelaars aan te kaarten. Zij toont dit verlies ook niet aan. Geen van de kwestieuze handelszaken komt uit de handelskern van de verzoekende partij. Door het vergunde zal niet meer leegstand gecreëerd worden, zodat er van economische schade geen sprake is. In geval van een vernietiging zijn de betrokken handelszaken niet zinnens om naar het centrum van de verzoekende partij te herlokalisieren. Ten slotte betwisten deze tussenkomende partijen de wettigheid van verzoeksters belang, nu het door haar voorgestane beleid in strijd is met het GRUP.

4.5. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat de verzoekende partij niet aantoont dat de bestreden beslissing enige invloed op haar beleid met betrekking tot de ondersteuning van detailhandel in haar centrum kan hebben. De verzoekende partij kan voorts geen belang putten uit beweerde afspraken die niet bestaan.

4.6. De eerste tot de derde tussenkomende partij stellen in hun laatste memorie dat de verzoekende partij niet aantoont dat haar gemeentelijk

beleid door de bestreden beslissing in het gedrang komt. Nagegaan moet worden of dit beleid werkelijk ten uitvoer wordt gebracht. De verzoekende partij kan verder geen belang enten op een intergemeentelijk beleid dat niet eens bestaat zoals zij dit voorhoudt.

Beoordeling

5.1. Een gemeente heeft een persoonlijk belang wanneer zij opkomt ter verdediging van haar beleid, waaronder het beleid dat zij op grond van de handelsvestigingenwetgeving voert. Het is daarvoor in beginsel geen beletsel dat het voorwerp van de bestreden beslissing zich op het grondgebied van een aangrenzende gemeente bevindt.

5.2. Ter staving van haar belang beroept de verzoekende partij zich op de negatieve impact van de vergunde detailhandel aan de N10 op haar beleid. Met verwijzing naar onder meer het “Strategisch Commercieel Plan Heist-Op-den-Berg” toont zij aan een beleid te voeren dat op het ondersteunen van detailhandel in haar centrum is gericht, en waarbij langs de N10 geen bijkomende grootschalige detailhandel meer zal worden vergund, aangezien “deze ontwikkelingen [...] de winkels in de Bergstaat, van oudsher het winkelhart van de gemeente en zijn onmiddellijke omgeving (bedreigen)”. Van dat beleid getuigt ook haar deelname aan het intergemeentelijk “akkoord” ‘Baanwinkels en gemeenten op één lijn – N 10’, waarmee zij zich tegen de inplanting van baanwinkels langs de N10 kant.

5.3. In het licht van het voorgaande moet aangenomen worden dat de verzoekende partij belang heeft om op te komen tegen een vergunning voor de uitbreiding van een socio-economisch vergund handelsgeheel met 2.455 m² tot een totale netto handelsoppervlakte van 3.454 m², gelegen aan de N10, op het grondgebied van de aangrenzende gemeente.

5.4. Het feit dat de verzoekende partij niet tegen het GRUP en tegen de eerder voor het kwestieuze project verleende vergunningen is opgekomen, en “geen gebruik [heeft] gemaakt van de mogelijkheid ex artikel 7 oude

Handelsvestigingenwet om [er] bezwaren over te maken”, is niet voldoende om haar het belang bij haar beroep te ontzeggen. De strijdigheid van verzoeksters belang met het GRUP betreft de grond van de zaak en wordt hierna onderzocht.

5.5. De excepties zijn ongegrond.

V. Ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst van de vierde tussenkomende partij

Standpunt van de partijen

6.1. Ter ondersteuning van haar belang wijst de vierde tussenkomende partij in haar verzoekschrift onder meer op het intergemeentelijk akkoord om geen nieuwe baanwinkels op de N10 meer toe te staan, waarvan zij deel uitmaakt.

6.2. De eerste tot en met de derde tussenkomende partij verwijzen naar de exceptie van onontvankelijkheid wegens gebrek aan belang die ten aanzien van de verzoekende partij werd opgeworpen. Volgens hen bestaat er geen akkoord om geen nieuwe winkels op drukke gewestwegen toe te staan, laat staan dat dit de vierde tussenkomende partij een belang zou kunnen verschaffen. De ontvankelijkheid van de vordering van de vierde tussenkomende partij is afhankelijk van de ontvankelijkheid van het beroep van de verzoekende partij.

Beoordeling

7.1. Waar de eerste tot en met de derde tussenkomende partij voorhouden dat de ontvankelijkheid van de vordering van de vierde tussenkomende partij afhankelijk is van de ontvankelijkheid van het beroep van de verzoekende partij, zij verwezen naar hetgeen hoger onder de randnummers 5.1 tot en met 5.5 is gesteld.

7.2. De vierde tot tussenkomst verzoekende partij doet net als de verzoekende partij als aangrenzende gemeente aannemen dat haar beleid ter zake van haar kernwinkelgebied en baanwinkels langsheen de N10 door de bestreden beslissing een negatieve invloed kan ondervinden.

7.3. De exceptie is ongegrond.

VI. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

8.1. De verzoekende partij neemt een tweede middel uit de schending van de artikelen 0.1 en 4 van het GRUP, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’, alsook van het materiële motiverings-, redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij doet gelden dat het bestreden besluit een verkeerde toepassing van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP maakt, waar het stelt dat de aanvraag in overeenstemming is met dit GRUP omdat geen van de handelszaken over een bruto oppervlakte van 1.000 m² of meer zou beschikken. De verzoekende partij betoogt onder meer dat de maximaal toegelaten vloeroppervlakte van 1.000m² uit artikel 4 van de stedenbouwkundige voorschriften niet per handelszaak maar wel per gebouw en zelfs, volgens de ministeriële omzendbrief RO 2011/01 van 9 december 2011 ‘Afwegingskader voor grootschalige detailhandel’ (hierna: de omzendbrief), per concentratie dient gerekend te worden.

8.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de verwijzing naar de omzendbrief in de toelichting bij artikel 4.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP ongelukkig is geplaatst en onnodige verwarring bij een duidelijk voorschrift schept. De bruto vloeroppervlakte van 1.000 m² is immers van toepassing op alle

nevenbestemmingen, ook deze die niet op detailhandel betrekking hebben, zoals dienstverlening en vrije beroepen, zodat de maximale vloeroppervlakte niet op basis van de richtlijnen van de omzendbrief kan geïnterpreteerd worden. Bovendien is de omzendbrief geen bindende bron van recht en kan deze de inhoud van een stedenbouwkundig voorschrift niet wijzigen, noch ervoor zorgen dat deze inhoud niet conform de duidelijke tekst ervan geïnterpreteerd wordt.

8.3. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat het niet de bedoeling van artikel 4.1 van de stedenbouwkundige voorschriften is dat handelsgebouwen van onbeperkte omvang kunnen vergund worden, zolang er per handelszaak maar een bruto vloeroppervlakte van 1.000 m² bruto wordt behouden. De verzoekende partij erkent dat de toelichting bij dat artikel zelf geen verordenende kracht heeft, maar dat deze toelichting wel voor een correcte interpretatie van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP moet dienen.

8.4. De eerste tot en met de derde tussenkomende partij merken bijkomend op dat voor de verschillende delen van het handelsgeheel een aparte stedenbouwkundige aanvraag werd ingediend. Artikel 4.1 heeft het over een oppervlaktebeperking van 1.000 m² bruto vloeroppervlakte voor elke voorziene nevenfunctie, bijvoorbeeld elke voorziene handelszaak, en dus niet over 1.000 m² voor alle nevenfuncties of alle handelszaken samen. Verder voeren zij aan dat in de toelichtingsnota bij het GRUP duidelijk wordt gesteld dat in de ‘gemengde zone aan de Liersesteenweg’ bijkomende grootschalige kleinhandelsontwikkelingen mogelijk zijn, maar dat men de komst van groothandelszaken heeft willen tegengaan, waaronder winkels met een bruto vloeroppervlakte van minimum 1.000 m² begrepen worden. Men heeft zodoende met de oppervlaktebeperking niet het aantal handelszaken of het totaal aantal m² aan handelszaken willen beperken. Uit niets blijkt dat de gemeente Begijnendijk de definitie van de omzendbrief heeft willen overnemen.

8.5. De vierde tussenkomende partij stelt in haar memorie dat de toelichting de wijze betreft waarop de verordenende bepalingen geïnterpreteerd

moeten worden. De verwerende partij kan deze kritiek niet pareren door louter te stellen dat de vermelding van de omzendbrief “ongelukkig werd geplaatst”. Door expliciet naar de omzendbrief RO 2011/01 te verwijzen, staat onmiskenbaar vast dat de plannende overheid aan de omzendbrief belang heeft gehecht, en dat er bij de interpretatie van de verordenende voorschriften rekening mee moet gehouden worden. De verwerende partij onderneemt geen poging om tegen te spreken dat de omzendbrief het enkel over “concentraties van groot- en/of kleinschalige detailhandel, al dan niet onder één dak” heeft, en dat op basis van die interpretatie de aanvraag niet had kunnen goedgekeurd worden.

8.6. De verzoekende partij voert in haar laatste memorie nog aan dat de deputatie in haar beslissing van 31 januari 2019 over de omgevingsvergunningsaanvraag haar visie omtrent de maximaal toegelaten bruto vloeroppervlakte van 1000 m² per gebouw is bijgetreden.

8.7. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat “[h]et standpunt van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant inzake een andere vergunningsaanvraag dan deze waarop de bestreden beslissing betrekking heeft [...] *in casu* irrelevant [is] en [...] geenszins bindend” voor de Raad van State.

8.8. De eerste tot en met derde tussenkomende partijen stellen in hun laatste memorie dat de beoordeling door de deputatie van de omgevingsvergunningsaanvraag “van het standpunt van verzoekende partij natuurlijk nog geen absolute waarheid [maakt]”. Een toelichting kan geen voorwaarden aan de verordenende tekst van het GRUP toevoegen.

8.9. De vierde tussenkomende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat bij “onduidelijkheid omtrent de concrete invulling van een (gedeelte van) een stedenbouwkundig voorschrift”, dit voorschrift in het licht van de bijhorende toelichting moet worden uitgelegd.

Beoordeling

9.1. Het te dezen toepasselijke artikel 4.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP bepaalt:

“Toegelaten hoofdbestemming: Wonen

Meergezinswoningen zijn toegelaten

Toegelaten nevenbestemming: detailhandel, dancing, restaurant en café, kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen, verweefbare lokale bedrijvigheid en kleinschalige logies.

Nevenbestemming is enkel op de gelijkvloerse bouwlaag, met uitzondering voor kleinschalige logies, toegelaten met een maximum bruto vloeroppervlakte van 1000m² voor alle nevenfuncties.

Er zijn maximaal 3 woongelegenheden boven elkaar mogelijk. Een nevenbestemming telt als 1 woongelegenheid.”

De toelichting bij voormeld voorschrift luidt:

“De nevenbestemmingen dienen op het niveau van Begijnendijk te werken. Volgens de omzendbrief RO 2011/01 ‘afwegingskader grootschalige kleinhandel’ kan grootschalige kleinhandel hier niet en wordt een maximale bruto vloeroppervlakte van 1000m² opgelegd.”

9.2. Anders dan de verwerende en de eerste tot en met derde tussenkomende partijen dit zien, blijkt uit artikel 4.1 van de stedenbouwkundige voorschriften niet duidelijk of de nevenbestemming “detailhandel”, waarvoor een maximum bruto vloeroppervlakte van 1000 m² geldt, moet begrepen worden als het geheel aan detailhandel, dan wel per individuele detailhandelszaak afzonderlijk.

9.3. Waar de toelichting bij een verordenend stedenbouwkundig voorschrift zelf niet verordenend van aard is, geldt zij in geval van onduidelijkheid van het verordenend stedenbouwkundig voorschrift wel als de eerste leidraad bij de interpretatie ervan.

9.4. De toelichting bij artikel 4.1 van de stedenbouwkundige voorschriften verwijst uitdrukkelijk naar de omzendbrief. Die laatste somt in zijn artikel 2.1.2 ‘Typologieën’ als meest voorkomende verschijningsvormen van grootschalige detailhandel op: “solitaire kleinhandel”, “kleinhandelslint”,

“kleinhandelsconcentratie - concentratie solitair” en “kleinhandelscomplex - concentratie onder één dak”.

In zijn artikel 2.1.1 ‘Terminologie’ definieert de omzendbrief het begrip “grootschalige detailhandel” als “een individuele distributie-eenheid groter dan 1.000 m² bruto vloeroppervlakte (BVO) waarvan de activiteit bestaat uit het verkopen van producten (inclusief diensten) aan eindgebruikers, in eigen naam en voor eigen rekening, zonder deze goederen andere behandelingen te doen ondergaan dan die welke in de handel gebruikelijk zijn”. Uitdrukkelijk wordt eraan toegevoegd dat dit “ook concentraties van groot- en/of kleinschalige detailhandel, al dan niet onder één dak [betreft], waarbij het totaal groter is dan 1.000 m² BVO”.

9.5. Het begrip “detailhandel” in artikel 4.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP moet in de voormelde zin begrepen worden, en houdt derhalve “ook” in: een “concentratie” van groot- en/of kleinschalige detailhandel, “al dan niet onder één dak, waarbij het totaal groter is dan 1.000 m² BVO”.

9.6. Met het bestreden besluit vergunt de verwerende partij een concentratie van detailhandel met een totale netto handelsoppervlakte van 3.454 m². Gelet op wat voorafgaat, kon zij niet op goede gronden besluiten dat deze aanvraag in overeenstemming is met het door artikel 4.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP opgelegde voorschrift dat de nevenfunctie detailhandel hoe dan ook de bruto vloeroppervlakte van 1000 m² niet mag overschrijden.

9.7. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Begijnendijk van 18 december 2017 houdende

het verlenen van een sociaal-economische vergunning aan de bvba Nootr Ontwikkelingsmaatschappij, de bvba Mermans Real Estate Consultancy Services en de bvba Krossroads voor de uitbreiding van een nog op te richten handelsgebouw op de hoek Liersesteenweg/Veldstraat te Begijnendijk.

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 200 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partijen worden elk voor een vierde verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 600 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien december 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