

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 25 juni 2019 met nummer RvVb-A-1819-1138  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0336-A

Verzoekende partij	De commanditaire vennootschap naar Duits recht <b>LIDL Belgium GmbH &amp; Co. KG</b>  vertegenwoordigd door advocaten Dominique DEVOS, Filip DE PRETER en Bert VAN HERREWEGHE met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Keizerslaan 3
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>ANTWERPEN</b>
Tussenkommende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het Agentschap WEGEN EN VERKEER

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

1.

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 19 januari 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 26 oktober 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nijlen van 8 mei 2017 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het “*oprichten van een handelsruimte met parking na het slopen van bestaande bebouwing*” op percelen gelegen te Nijlen, Bouwelsesteenweg 36-46, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie D, nummers 76/2 P5, 76/2 R5, D 76/2 S5, D76/2 Z6 en D 76/2 D5.

2.

De verzoekende partij vordert met haar aangetekende brief van 19 januari 2018 ook de vernietiging van het ongunstig advies van de tussenkommende partij van 10 maart 2017, zoals later bevestigd in een e-mailbericht van 4 juli 2017.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 8 maart 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 31 juli 2018 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient geen schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 12 maart 2019.

Advocaat Filip DE PRETER voert het woord voor de verzoekende partij.  
Mevrouw Veronique ELSEMANS voert het woord voor de verwerende partij.  
De tussenkomende partij verschijnt schriftelijk.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### **III. FEITEN**

1.

De verzoekende partij dient op 8 oktober 2013 een eerste aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het slopen van de bestaande constructies en het oprichten van een nieuwe handelsruimte”.

Na een ongunstig advies van de tussenkomende partij weigert het college van burgemeester en schepenen deze aanvraag op 20 januari 2014.

De verzoekende partij dient administratief beroep in bij de verwerende partij. Tijdens deze procedure herziet de tussenkomende partij haar advies. Ook het college van burgemeester en schepenen brengt een gunstig advies uit.

Op 22 mei 2014 willicht de verwerende partij het beroep voorwaardelijk in en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden.

De verzoekende partij voert de vergunning echter niet uit en deze vervalt.

2.

De verzoekende partij dient op 17 februari 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nijlen een tweede aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “nieuwbouw handelsruimte met parking, na afbraak” op de percelen gelegen te Nijlen, Bouwelsesteenweg 36-46.

De percelen liggen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Kern Nijlen’, goedgekeurd op 10 september 2009, met als bestemming “woonwijk” en overdruk “Bouwelsesteenweg”.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De tussenkomende partij adviseert op 10 maart 2017 ongunstig:

“ ...

*A. Schending direct werkende normen*

(...)

*In casu wordt door de vergunningsaanvraag volgende direct werkende norm geschonden.*

*1. Schending van het besluit van de Vlaamse Regering van 28/05/2004 (en latere wijzigingen) betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning*

*- Op het inplantingsplan staat een totem getekend. In het dossier zijn hier geen verdere gegevens (afmetingen, materiaalkeuze, tekst,...) van terug te vinden.*

*- In de aanvraag ontbreekt een mobiliteitstoets.*

*2. Schending van het KB van 14 december 1959 (en zijn latere wijzigingen) waarbij regelen worden gesteld op het aanplakken en reclame maken.*

*In de aanvraag ontbreken de gegevens met betrekking tot de totem, zodat het verlenen van een vergunning neerkomt op een carte-blanche. De vergunning moet dus geweigerd worden.*

#### *B. Onwenselijkheid omwille van doelstellingen en zorgplichten*

(...)

*1. Onwenselijkheid omwille van de goede ruimtelijke orde en toekomstvisie inzake wegbeheer*

*Schending van artikel 16 van het decreet houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen van 8 mei 2009*

*De vergunning heeft betrekking op een perceel dat getroffen wordt door de rooilijn en de achteruitbouwstrook.*

*Het gaat om een bestaande verharding vóór een nog niet gerealiseerde rooilijn waarvoor overeenkomstig artikel 16 een principieel bouwverbod geldt.*

*De rooilijn in casu wordt bepaald volgens de wegennormen opgenomen in de omzendbrieven BRA 621 van 2 maart 1965 en BRA 16/7. Deze rooilijn werd in de omgeving reeds decennialang toegepast zodat er een feitelijke rooilijn is ontstaan. Het is van groot belang om deze rooilijn te blijven hanteren omdat alle andere woningen in het verleden gebouwd zijn achter de rooilijn.*

*De zone voor de ontworpen rooilijn blijft volgens het inplantingsplan verhard (klinkers). Deze zone dient zoals de zone erna ook als groenstrook (gras) ingericht te worden.*

*2. Onwenselijkheid omwille van verkeersveiligheid en verkeersdoorstroming*

*De aangevraagde handelingen moeten getoetst worden aan de verkeersveiligheid en verkeersdoorstroming. Derhalve moet de aanvraag voldoen aan de voorwaarden overeenkomstig de Dienstorder MOW/AWV/2012/16 d.d 16 oktober 2012. Dit bepaalt dat er voor een aanvraag waarbij een niet te verwaarlozen mobiliteitsimpact kan ontstaan, een mobiliteitsstoets dient opgesteld te worden. Voor een handel is dagelijkse sector ligt de ondergrens voor het opstellen van een mobiliteitstoets op 750m<sup>2</sup> bvo.*

*De vergunningsaanvraag is onwenselijk om volgende reden:*

*In de aanvraag ontbreekt een mobiliteitstoets.*

*De toerit wordt net ter hoogte van een boom en openbare verlichting voorzien. Door deze daar te voorzien, is de kans op aanrijden van de verlichting en boom groot.*

*...*

Naar aanleiding van het advies van de tussenkomende partij past de verzoekende partij op 21 april 2017 haar aanvraag aan. Zij voegt een mobiliteitsstudie toe en schrapt de publiciteitstotem uit het inplantingsplan.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 2 mei 2017 :

“ ...

*Het voorgestelde ontwerp is niet conform de voorschriften van het RUP Kern Nijlen, het gevraagde is niet verenigbaar met de planning voor het gebied, het brengt een verdere inrichting van het gebied in het gedrang en de goede ruimtelijke ordening wordt geschaad. Verder voldoet het ontwerp niet aan de bepalingen van het Agentschap Wegen en Verkeer en aan onze Visie Detailhandel. Er kan wel een gunstig advies gegeven worden voor de sloping van de bestaande constructies op het perceel.*

*...*

Op 5 mei 2017 dient de verzoekende partij een aangepast liggingsplan in, meer bepaald kleurt zij de verharde zone in als groenzone en duidt zij de draaicirkels aan voor het vrachtverkeer.

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich aan bij het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar en verleent op 8 mei 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij voor het slopen van de bestaande bebouwing maar verleent geen vergunning voor het oprichten van een handelsruimte met parking.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 13 juli 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 31 augustus 2017 om een openbaar onderzoek te organiseren. Hij adviseert:

“

**8. LEGALITEIT: voorlopig niet OK (geen openbaar onderzoek)**

(...)

(1) De aanvraag wijkt beperkt af van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Kern Nijlen'.

Het terrein van de aanvraag situeert zich binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijke uitvoeringsplan 'Kern Nijlen'. Het terrein is gelegen in een zone bestemd als 'woonwijk' (artikel 1.3) met als overdruk 'Bouwelsesteenweg' (artikel 1.11).

Artikel 1.11 verankert 'kleinhandel en dienstverlening' uitdrukkelijk als een van de toegelaten hoofdfuncties. De aanvraag is principieel in overeenstemming met dit bestemmingsvoorschrift. Dit wordt ook niet betwist in de bestreden beslissing.

Volgens de algemeen geldende voorschriften (artikel 1.3) is er voor de functie 'winkel' een parkeernorm (2 parkeerplaatsen per 100m<sup>2</sup> van toepassing). De aanvraag voorziet 53 parkeerplaatsen in open lucht (waarvan 4 voor personen met een verminderde mobiliteit) en voldoet aan deze parkeernorm.

Volgens datzelfde artikel 1.3 gelden er voor parkeerplaatsen in open lucht minimaal vereiste afmetingen (l x b x h): 2,5m x 5,5m x 2,1m.

De ter beoordeling voorgelegde plannen voorzien 5 parkeerplaatsen (nr. 13 – 17) die voldoen aan de vereiste afmetingen. De overige parkeerplaatsen hebben een lengte van 4,85m of 5m.

Overeenkomstig artikel 4.4.1 VCRO kunnen er, na openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen

(...)

(4) De aanvraag is in overeenstemming met de doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

Het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) heeft naar aanleiding van de aanvraag een ongunstig advies uitgebracht op 10 maart 2017. Het advies was ongunstig omwille van (samengevat):

- onduidelijkheid over de 'totem' die stond aangeduid op de oorspronkelijk ter beoordeling voorgelegde plannen (d.d. 13 februari 2017);

- schending van artikel 16 van het rooilijnendecreet;
- het ontbreken van een mobiliteitstoets;
- de korte afstand tussen enerzijds de in- en uitrit en anderzijds een boom en de openbare verlichting.

Naar aanleiding van dit ongunstig advies heeft de aanvrager in eerste administratieve aanleg de oorspronkelijk ter beoordeling voorgelegde plannen (die dateren van 13 februari 2017) aangepast. Een eerste wijziging vond plaats op 21 april 2017, tweede wijziging op 5 mei 2017. De plannen die werden geweigerd door het college van burgemeester en schepenen betreffen de plannen die op 5 mei 2017 werden gewijzigd.

Naar aanleiding van dit ongunstig advies werd ook een mobiliteitstoets (zie beoordeling goede ruimtelijke ordening) bijgebracht.

Voor en na de planaanpassingen vond er nog mailverkeer plaats tussen de vergunningsaanvrager en AWV over de planaanpassingen en de mobiliteitstoets.

Rekening houden met de planaanpassingen en de mobiliteitstoets kan het ongunstig advies van AWV van 10 maart 2017 niet worden bijgetreden, zoals blijkt uit onderstaande argumentatie.

AWV stelt dat de inrit dichtbij een boom en openbare verlichting voorzien wordt, wat onwenselijk zou zijn voor de verkeersveiligheid en de verkeersdoorstroming. In een e-mail van 3 mei 2017 maakt AWV de opmerking dat alle leveringen volledig op het eigen terrein moeten kunnen gebeuren en de vrachtwagens enkel vooruit de rijweg mogen komen.

Op de plannen worden de draaicirkels illustratief aangeduid. Deze tonen aan dat de manoeuvres van vrachtwagens (leveranciers) volledig op het eigen terrein zullen plaatsvinden en dat de vrachtwagens enkel vooruit op de rijweg zullen komen.

Zowel het vrachtverkeer (en ook personenwagens) ondervinden daarbij geen hinder van de bewuste boom en verlichtingspaal.

Uit de plannen en foto's blijkt ook duidelijk dat de Bouwelsesteenweg ter hoogte van de site wordt gekenmerkt door een bomenrij langsheen de steenweg. Het verplaatsen van de inrit (zoals AWV voorstelt in een mail van 4 mei 2017) zou enkel als gevolg hebben dat de in- en uitrit wordt voorzien in de nabijheid van een andere boom of verlichtingspaal.

Hierbij kan worden opgemerkt dat de voorgestelde in- en uitrit reeds aanvaardbaar werd geacht door het Agentschap Wegen en Verkeer, het college van burgemeester en schepenen en de deputatie in het kader van de eerdere, gelijkaardige vergunningsaanvraag. Gelet op de bijkomende informatie (draaicirkels, mobiliteitstoets, ...) is er geen enkele reden om hier nu anders over te oordelen.

Op het oorspronkelijke ter beoordeling voorgelegde inplantingsplan stond inderdaad een totem ingetekend, maar deze werd naar aanleiding van de ongunstige beoordeling door AWV geschrapt. De totem staat niet meer aangeduid op de thans ter beoordeling voorgelegde plannen (d.d. 05/05/2017).

Met betrekking tot de rooilijn oordeelt AWV dat de bestaande verharding in voorliggende aanvraag voor een niet gerealiseerde rooilijn behouden blijft. Volgens AWV zou in deze zone op grond van artikel 16 van het decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen een principieel bouwverbod gelden. Deze zone zou daarom als groenstrook moeten worden ingericht. Dit standpunt kan echter niet worden bijgetreden.

Vermits er voor de Bouwelsesteenweg geen rooilijnenplannen zijn ontworpen, is de rooilijn immers de huidige grens tussen de openbare weg en de aanpalende percelen. Dit is geen 'niet gerealiseerde rooilijn' in de zin van artikel 16 VCRO.

Wat betreft de vaststelling dat de rooilijn in de omgeving "reeds decennialang werd toegepast zodat er een feitelijke rooilijn is ontstaan" is er relevante rechtspraak die stelt dat de wegbeheerder zich in zijn advies, bij gebreke aan een rooilijnplan, niet kan steunen op een 'feitelijke rooilijn' daar waar de grens met de openbare weg de enige wettelijke aanduiding is van de rooilijn (arrest A/2014/017 4 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen).

*De aanvraag houdt met andere woorden geen schending in van artikel 16 van het decreet houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen van 8 mei 2009.*

*Hoe dan ook is de vergunningsaanvrager in de thans ter beoordeling voorgelegde plannen (d.d. 05/05/2017) tegemoet gekomen aan de opmerkingen van AWW.*

*De huidige verharde zone (die zich voor de beweerdelijke 'feitelijke rooilijn' bevindt) wordt ingetekend als een groenzone en uitgebreid tot aan de openbare weg. Uit een vergelijking van het oorspronkelijke liggingsplan 1.01 van 13 februari 2017, met het aangepaste inleggingsplan 1.01.B van 5 mei 2017 blijkt duidelijk dat de groenzone aan de straatzijde van de winkel verder uitgebreid wordt tot aan de openbare weg.*

*Hierbij kan worden opgemerkt dat geen van de omliggende percelen het gedeelte voor de beweerdelijke 'feitelijke rooilijn' onverhard laat. Deze 'feitelijke rooilijn', waarvoor er niet verhard mag worden, lijkt dan ook nergens anders in de omgeving toegepast te worden.*

*(...)*

**GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING: voorwaardelijk OK**

**Omgeving**

*(...)*

**Beoordeling**

*Door het slopen van de bestaande gebouwen ontstaat een terrein met een geschatte oppervlakte van 4.585m<sup>2</sup>, dat zich leent voor een detailhandelszaak van de beoogde omvang met eigen parkeergelegenheid. De als te slopen aangeduide constructies moeten volledig worden gesloopt vooraleer de nieuwe constructies kunnen worden opgericht.*

*De functie detailhandel is bovendien in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften voor deze zone van het RUP 'Kern Nijlen'. Het RUP voorziet uitdrukkelijk de mogelijkheid om op deze locatie detailhandel te voorzien langsheen de Bouwelsesteenweg.*

*Een detailhandelsruimte is bovendien verenigbaar met de bestaande woonomgeving en de bestaande activiteiten langs de Bouwelsesteenweg, een belangrijke invalsweg van Nijlen, die reeds wordt gekenmerkt door verschillende handelsactiviteiten. Op het terrein van de aanvraag werd vroeger reeds een detailhandelsruimte (O'Cool) uitgebaat.*

*De beleidsvisie over lokale economie en detailhandel waarop de bestreden beslissing steunt is een toekomstvisie die werd uitgewerkt in een nota 'Strategisch commercieel plan voor de detailhandel in de gemeente Nijlen', opgemaakt door de provinciale Dienst Economie, en waarvan de inhoud nadien werd goedgekeurd door de college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad.*

*De beleidsvisie is er op gericht om de handelskernen in Nijlen te versterken en een verdere uitbouw van activiteiten op de handelslinten, zoals de Bouwelsesteenweg, tegen te gaan. In het licht van deze beleidsvisie stelt de bestreden beslissing dat het uitbreiden van het handelsaanbod door een handelsruimte op te richten aan de Bouwelsesteenweg de interne concurrentie zou aangaan met het huidige handelsapparaat, terwijl de focus moet liggen op een verhoogde attractiviteit van de kern.*

*Eerst en vooral moet worden opgemerkt dat de beleidsvisie haaks op het RUP 'Kern Nijlen' staat en ook strijdig is met de stedenbouwkundige voorschriften ervan.*

*Ook de bestreden beslissing geeft aan dat deze visie lijnrecht tegenover de voorschriften van het RUP staat, die het vestigen van detailhandel op de voorzien locatie uitdrukkelijk mogelijk maakt.*

*Hoewel artikel 4.3.1,§2 VCRO het toelaat om bij het beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening te houden met zogenaamde 'beleidsmatige gewenste ontwikkelingen', mag er geen afbreuk worden gedaan aan de legaliteitsbeoordeling. De bestemmingsconformiteit en de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften blijft dus gelden. De beleidsmatig gewenste ontwikkeling voor het terrein van de aanvraag werd immers al op verordenende wijze vastgelegd in het RUP 'Kern Nijlen'.*

*Het kan dan ook niet de bedoeling zijn om een aanvraag te weigeren die in overeenstemming is met de verordenende stedenbouwkundige bestemmings- en inrichtingsvoorschriften.*

*Er moet dan ook worden geconcludeerd dat de aanvraag de verwezenlijking van een functie beoogt die eigen is aan de toegelaten bestemming in het RUP en bijgevolg functioneel inpasbaar is.*

*Bovendien kan worden opgemerkt dat de aanvraag niet zal leiden tot een verdere 'verlinting' van de handelsactiviteiten op deze steenweg. Op deze locatie werd immers vroeger reeds een detailhandelszaak met parkeergelegenheid uitgebaat, waar ook reeds dagelijkse goederen (goederen voor dagelijks gebruik die in hoge frequentie worden aangekocht zoals groenten, fruit, vlees, brood, enz.) werden verkocht aan klanten die voornamelijk met de auto van en naar de site kwamen.*

*De doelstelling van de beleidsvisie om 'handelsverlinting' op de Bouwelsesteenweg stapsgewijs af te bouwen door een uitdoofbeleid via herbestemming van lege handelspanden naar bijvoorbeeld woningen gaat dan ook niet op voor het terrein van de aanvraag. Lidl heeft reeds in 2013, voor de opmaak van de beleidsvisie, de stap gezet om het leegstaande pand van O'Cool te slopen en er een nieuwe supermarkt op te richten. De deputatie heeft de bestaande, historische detailhandelsfunctie van het terrein vervolgens bestendigd door aan Lidl een stedenbouwkundige vergunning te kennen. Zowel het college van burgemeester en schepenen als alle adviesinstanties hadden toen geen bezwaar tegen het project. Nadien werd ook geen hoger beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie.*

*Ook de bebouwingswijze, de plaatsing van het nieuwe gebouw, het bebouwingsprofiel en de afmetingen van het nieuwe gebouw zijn in overeenstemming met het RUP. Door links vooraan een dakverdieping te voorzien, sluit het nieuwe gebouw qua kroonlijst- en nokhoogte en verschijningsvorm aan op de links aanpalende bebouwing. De voorgevel van het nieuwe gebouw wordt immers op dezelfde bouwlijn van de naastliggende percelen gebouwd zodat er harmonieus wordt aangesloten en een insprong wordt vermeden.*

*Uit de bij de aanvraag gevoegde project-m.e-r.-screening blijkt dat de milieueffecten van het project niet aanzienlijk zijn. De supermarkt zal geen onaanvaardbare hinder veroorzaken en is verzoenbaar met de omgeving. Geluidsoverlast bij het aanleveren van goederen wordt beperkt door het voorzien van een grotendeels 'afgesloten en overdekte loskade. Rondom de parking wordt een groenscherm voorzien in de vorm van vakbeplanting en bufferbeplanting, die zal functioneren als visuele buffer en geluidsbuffer. De voortuinstrook wordt grotendeels aangelegd als een voortuin, die een verfraaiende functie heeft ten opzichte van het straatbeeld.*

*Alle voorziene beplantingen, inclusief de voortuinstrook, dienen te worden aangelegd in het eerstvolgende plantseizoen na de realisatie van de nieuwbouw. Hierbij moet gebruik gemaakt worden van inheemse plantensoorten.*

*De bebouwing concentreert zich vooraan op het perceel zodat er achteraan genoeg ruimte is voor eigen parkeergelegenheid, wat wenselijk is bij een supermarkt. Uit de mobiliteitstoets (zie onder) blijkt dat een deel van de klanten met de auto naar de supermarkt zal komen. Uit de bijgevoegde mobiliteitstoets blijkt dat het aantal parkeerplaatsen (53) zich verhoudt tot de omvang van de supermarkt zodat de parkeerbehoefte van de nieuwe functie niet wordt afgewenteld op het openbaar domein.*

*Uit de mobiliteitstoets blijkt dat de verkeerpact, beperkt is, ook tijdens de piekmomenten. De handelsvestiging zal geen autobewegingen in de ochtendspits teweegbrengen. De vestiging is dan nog niet open. In het avondspitsuur zullen er naar verwachting 80 autobewegingen bijkomen door de bezoekers van de winkel (40 in en 40 uit). Uitgaande van een situatie waarbij alle bewegingen van en naar de site als nieuw beschouwd worden, besluit de toets dat er ook in deze situatie geen lange wachtrijen zullen ontstaan.*

*De Bouwelsesteenweg is een voldoende gedimensioneerde gewestweg, heeft het profiel van een hoofdas door de gemeente en heeft voldoende restcapaciteit om de verkeersbewegingen van en naar het project op te vangen. Ook de mobiliteitstoets stelt dat, op het vlak van verkeersleefbaarheid en -veiligheid, het bijkomend verkeer er niet toe zal leiden dat de capaciteit van de Bouwelsesteenweg of de Bovenstraat overschreden wordt.*

*Zowel de in- en uitrit als de loskade en de parkeerplaatsen worden op eenzelfde manier georganiseerd als in de eerdere stedenbouwkundige vergunning. De aanvraag voorziet nog steeds een voldoende brede in- en uitrit rechts vooraan, en ter hoogte van de in- en uitrit wordt het perceel ingericht als onbebouwde voortuinstrook zodat alle weggebruikers (bestuurders, fietsers en voetgangers) voldoende zichtbaar zijn voor het autoverkeer dat op en af de parking rijdt. De illustratieve draaicirkels tonen aan dat alle soorten voertuigen de in- en uitrit veilig en vlot kunnen gebruiken.*

*De mobiliteitstoets geeft aan dat het wenselijk is om fietsparkeerplaatsen te voorzien. Deze staan duidelijk weergegeven op het ter beoordeling voorgelegde plan (d.d. 5 mei 2017).*

#### **10. Voorstel tot beslissing**

*(...)*

*De aanvraag voorziet een beperkte afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP 'Kern Nijlen' met betrekking tot de afmetingen van de parkeerplaatsen. Deze afwijkingen kunnen slechts worden toegestaan na een openbaar onderzoek.*

*Er werd geen openbaar onderzoek georganiseerd in eerste administratieve aanleg. Het dossier wordt verdaagd zodat het vereiste openbaar onderzoek alsnog kan georganiseerd worden.*

*...*

Na de hoorzitting van 5 september 2017 vraagt de verwerende partij een openbaar onderzoek te organiseren. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 19 september 2017 tot en met 18 oktober 2017, worden vijf bezwaarschriften ingediend.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn aanvullend verslag van 24 oktober 2017 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen. Hij adviseert:

*“ ...*

#### **Mobiliteitsaspecten**

*Aan het aanvraagdossier werd een mobiliteitstoets gevoegd. Daaruit blijkt dat de Bouwelsesteenweg en de Bovenstraat nog voldoende restcapaciteit hebben om de bezoekersstroom van de nieuwe vestiging op te vangen op, ook tijdens de spitsuren en op piekmomenten. Er wordt in de aanvraag bijzondere aandacht geschonken aan een verkeersveilige ontsluiting en de aansluiting van het terrein op de openbare weg. Uit geen enkel element blijkt dat deze studie op verkeerde gegevens zou zijn gebaseerd.*

*Ter hoogte van de in- en uitrit wordt het perceel ingericht als onbebouwde voortuinstrook zodat alle weggebruikers (bestuurders, fietsers en voetgangers) voldoende zichtbaar zijn voor het autoverkeer dat op en af de parking rijdt. De illustratieve draaicirkels op de plannen tonen aan dat alle soorten voertuigen de in- en uitrit veilig en vlot kunnen gebruiken.*

*In de huidige toestand is de ruimte voor de panden nr. 36 en 40 volledig beklinderd. Voor het nr. 40 is er een inrit gemaakt door het terrein deels af te sluiten met een vangrail. De panden nr. 44 en 46 hebben elk een eigen inrit. In de nieuwe toestand is er slechts één toegang. Het aantal erftoegangen neemt dan ook af, wat de verkeersveiligheid objectief verkleint. Een erftoegang is hoe dan ook niet te vermijden.*



*Zowel de voorziene in- en uitrit als de loskade en de parkeerplaatsen worden op een gelijkaardige manier ingericht als in de eerdere stedenbouwkundige vergunning. De aanvraag voorziet nog steeds een voldoende brede in- en uitrit rechts vooraan.*

*Hierbij kan worden opgemerkt dat de voorgestelde in- en uitrit reeds aanvaardbaar werd geacht door zowel AWW, het college van burgemeester en schepenen en de deputatie in het kader van die eerdere, gelijkaardige vergunningsaanvraag. Gelet op de bijkomende informatie (draaicirkels, mobiliteitstoets, ...) is er geen enkele reden om hier nu anders over te oordelen.*

*In het kader van de MER-screening zijn er ook geen problemen gerezen op het gebied van mobiliteit/veiligheid: de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft geen project-MER gevraagd en de vergunningsaanvraag werd ontvankelijk verklaard.*

*Volgens de algemeen geldende voorschriften van het RUP 'Kern Nijlen' (artikel 1.3) is er voor de functie 'winkel' een minimum parkeernorm (2 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup>) van toepassing. De aanvraag voorziet in 53 parkeerplaatsen in open lucht, waarvan 4 voor personen met een verminderde mobiliteit. De aanvraag voorziet dus in meer parkeerplaatsen dan het RUP voorschrijft.*

*Aan de aanvraag is een mobiliteitstoets gevoegd. Daaruit blijkt dat het voorziene aantal parkeerplaatsen ruimschoots volstaat om het bezoekend verkeer op te vangen op het eigen terrein, ook tijdens de spitsuren en op het drukste uur van een zaterdag. Die berekende verkeersgeneratie kan worden verwerkt op het terrein, en zal niet worden afgewenteld op het openbaar domein (zowel parkeren en de wachtrijen). Uit geen enkel element blijkt dat deze studie op verkeerde gegevens zou zijn gebaseerd.*

*Er werden tijdens het openbaar onderzoek geen opmerkingen gemaakt over de beperkte afwijking van de afmetingsvoorschriften voor de parkeerplaatsen.*

#### **Economische aspecten**

*De vraag of een bijkomende supermarkt in de gemeente Nijlen al dan niet aanvaardbaar is, betreft bij uitstek het beleid inzake de lokale economie binnen de gemeente, en niet de (goede) ruimtelijke ordening. Ook de vrees voor concurrentie met bestaande lokale handelaars is geen stedenbouwkundig element. Deze aspecten kunnen (enkel) beoordeeld worden bij de toekenning van de socio-economische vergunning en niet bij de toekenning van de stedenbouwkundige vergunning.*

#### **Hinderaspecten**

*(...)*

#### **VOORSTEL TOT BESLISSING**

*Een vergunning wordt verleend overeenkomstig de voorgebrachte plannen, onder de volgende voorwaarden:*

*·Alle erfbeplanting, inclusief de voortuinstrook, dient te worden aangelegd in het eerstvolgende plantseizoen na de realisatie van de nieuwbouw. Hierbij moet gebruik gemaakt worden van inheemse plantensoorten.*

*·Alle voorwaarden uit het brandweeradvies, het toegankelijkheidsadvies van Inter en het wateradvies van de provinciale Dienst Integraal Waterbeleid en het Agentschap voor Wegen en Verkeer dienen strikt te worden nageleefd.*

*...*

Nadat zowel de verzoekende partij als het college van burgemeester en schepenen schriftelijk hun opmerkingen hebben overgemaakt op de bezwaarschriften en op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar willicht de verwerende partij het beroep op 26 oktober 2017 niet in en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

*“ ...*

*Uit de onderstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.*

*Gelet op het devolutief karakter van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid, op grond van een eigen beoordeling van zowel de legaliteit als de opportuniteit van de aanvraag. Dit betekent dat ook het slopen van de aanvraag deel uitmaakt van onderstaande beoordeling.*

***De aanvraag wijkt beperkt af van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Kern Nijlen'.***

*...*

*Hieronder zal worden toegelicht dat de aanvraag een aanvaardbare en beperkte afwijking voorziet van de afmetingsvoorschriften.*

*De algemene verplichting dat elke parkeerplaats op een private parking 5,5m diep moet zijn is niet afgestemd op de parkeerbehoefte van een hedendaagse supermarkt.*

*De supermarkt zal immers worden bezocht door voertuigen met verschillende afmetingen, hoofdzakelijk door personenwagens. Zelfs de meeste ruimere personenwagens hebben een lengte van minder dan 5m. Aangezien er steeds haaks (voor- of achteruit) kan worden geparkeerd, is het niet zinvol om alle parkeerplaatsen dieper te maken.*

*Enkel parkeerplaats nr. 17 is geen haakse parkeerplaats. Hier zal er evenwijdig moeten worden geparkeerd, maar deze parkeerplaats voldoet aan de vereiste afmetingen van artikel 1.3.*

*Het onnodig dieper maken van de parkeerplaatsen heeft als gevolg dat er minder circulatie- en manoeuvreerruimte tussen de verschillende parkeerplaatsen overblijft, zodat het bezoekend verkeer minder vlot kan circuleren en manoeuvreren.*

*Het gemengde aanbod van parkeerplaatsen, waarbij de diepte van de parkeerplaatsen varieert tussen 4,85m en 5,5m, zal ervoor zorgen dat alle klanten (ook klanten met aan wagen van 5,5m) een geschikte parkeerplaats voor hun wagen kunnen vinden op de voorziene parking.*

*Hierbij is het niet onbelangrijk om te vermelden dat de aanvraag meer parkeerplaatsen voorziet dan het RUP 'Kern Nijlen' voorschrijft, dit om er voor te zorgen dat de parkeerbehoefte steeds volledig op het eigen terrein kan worden opgevangen.*

*Tenslotte kan worden opgemerkt dat de voorgestelde dimensionering van de parkeerplaatsen reeds aanvaardbaar werd geacht door het Agentschap Wegen en Verkeer, het college van burgemeester en schepenen en de deputatie in het kader van de eerdere, gelijkaardige vergunningsaanvraag. Er is geen enkele reden om hier nu anders over te oordelen.*

*Naar aanleiding van de administratieve beroepsprocedure werd namens de vergunningsaanvrager een aangepast inplantingsplan bijgebracht, waarop wordt weergegeven dat alle parkeerplaatsen kunnen worden voorzien met een minimale lengte zoals voorzien in het RUP.*

*Het is niet wenselijk om de parkeerplaatsen uit te voeren zoals weergegeven op het aangepaste inplantingsplan, omdat dit ten koste zou gaan van de circulatie- en manoeuvreerruimte, die noodzakelijk is voor een vlotte verkeersafwikkeling van personenwagens, vrachtwagens (leveranciers), fietsers en voetgangers.*

*De initieel ontworpen parkeerplaatsen zijn voldoende gedimensioneerd in functie van hedendaagse personenwagens. Het is niet zinvol om ze te ruim te dimensioneren ten koste van de circulatie- en manoeuvreerruimte.*

*Verder kan worden opgemerkt dat de aanvraag voldoet aan de overige voorschriften van het RUP, zoals ook blijkt uit de bestreden beslissing:*

- Specifiek voor deze zone geldt dat gebouwen zich maximum 8m van de rooilijn mogen bevinden, de vrijstaande zijgevel zich minimum 3m van de zijdelingse perceelgrens moet bevinden en het gebouw minimum 10m van de achterste perceelgrens verwijderd moet zijn.*

- De voorgevel mag maximaal in delen van 16m breedte tegen de voorbouwlijn worden voorzien met een tussenliggende afstand tussen de delen van 6m. De overige delen van de voorgevel dienen op minstens 5m achter de voorbouwlijn geplaatst te worden, afgewerkt met een plat dak.
- De kroonlijsthoogte mag volgens de stedenbouwkundige voorschriften slechts 6m bedragen over de volledige bouwdiepte. De maximale bouwdiepte bedraagt er 50m.

Er werden tijdens het openbaar onderzoek geen opmerkingen gemaakt over de beperkte afwijking van de afmetingsvoorschriften voor de parkeerplaatsen.

...

**De aanvraag is strijdig met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.**

Het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) heeft naar aanleiding van de aanvraag een ongunstig advies uitgebracht op 10 maart 2017. Het advies was ongunstig omwille van (samengevat):

- \* onduidelijkheid over de 'totem' die stond aangeduid op de oorspronkelijk ter beoordeling voorgelegde plannen (d.d. 13 februari 2017);
- \* schending van artikel 16 van het rooilijnendecreet;
- \* het ontbreken van een mobiliteitstoets;
- \* de korte afstand tussen enerzijds de in- en uitrit en anderzijds een boom en de openbare verlichting.

Naar aanleiding van dit ongunstig advies heeft de aanvrager in eerste administratieve aanleg de oorspronkelijk ter beoordeling voorgelegde plannen (die dateren van 13 februari 2017) aangepast.

Een eerste wijziging vond plaats op 21 april 2017, tweede wijziging op 5 mei 2017. De plannen die werden geweigerd door het college van burgemeester en schepenen betreffen de plannen die op 5 mei 2017 werden gewijzigd.

Naar aanleiding van dit ongunstig advies werd ook een mobiliteitstoets (zie beoordeling goede ruimtelijke ordening) bijgebracht.

Voor en na de planaanpassingen vond er nog mailverkeer plaats tussen de vergunningsaanvrager en AWV over de planaanpassingen en de mobiliteitstoets.

Hoe dan ook moet de deputatie vaststellen dat op vandaag nog steeds een negatief advies van AWV voorligt. Dit advies is verplicht in te winnen, en verbindt de deputatie.

Beroeper haalt een aantal argumenten aan, waaruit zou moeten blijken dat voorbijgegaan zou moeten worden aan de inhoud van het advies van AWV. Ook de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar argumenteert dat hieraan kan worden voorbijgegaan. Evenwel wenst de deputatie te wijzen op de zeer duidelijke rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen terzake, die het volgende stelt:

Indien uit een verplicht ingewonnen advies blijkt dat het aangevraagde strijdig is met een direct werkende norm binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, komt aan de verwerende partij als vergunningverlenende overheid geen beoordelingsbevoegdheid meer toe om zelf de strijdigheid met de direct werkende norm uit het advies te toetsen (RvS nr. 229.024 van 4 november 2014). Het verplicht in te winnen advies is derhalve bindend krachtens artikel 4.3.3 VCRO, namelijk in zoverre uit het advies de strijdigheid met een direct werkende norm blijkt.

De deputatie beschikt met andere woorden niet over enige marge om de voorgehouden strijdigheid met een direct werkende norm inhoudelijk te toetsen op de juistheid ervan. De vergunning moet zonder enige ruimte tot discussie geweigerd worden.

...

**De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.**

...

### **Omgeving en bestaande toestand**

De aanvraag situeert zich aan de Bouwelsesteenweg, een belangrijke invalsweg in het dorpscentrum van Nijlen. De omgeving wordt gekenmerkt door een mix van woningen (voornamelijk eengezinswoningen) en (kleinschalige) handelszaken. Op het terrein van de aanvraag bevindt zich momenteel een leegstaande detailhandelsruimte (waar vroeger een handelszaak van de keten O'Cool werd uitgebaat), een parkeergelegenheid en een aantal woongebouwen. De aanvraag voorziet het vrijmaken van deze percelen, met afbraak van de bestaande gebouwen.

De inplanting van het gebouw, de functie van het gebouw, de bouwdiepte, de bouwbreedte, het materiaalgebruik en de bouwhoogte blijven zo goed als ongewijzigd ten opzichte van de eerdere vergunde aanvraag in 2014 (zie historiek). De meest relevante verschillen zijn een beperkt toename in bruto-vloeroppervlakte (1336,6m<sup>2</sup> in plaats van 1296m<sup>2</sup>), een beperkt afname in netto verkoopruimte (828,6m<sup>2</sup> in plaats van 870,2m<sup>2</sup>), een beperkte afname in het aantal parkeerplaatsen (53 in plaats van 54). De destijds gevraagde luifelconstructie wordt thans niet voorzien.

### **Functionele inpasbaarheid**

Door het slopen van de bestaande gebouwen ontstaat een terrein met een geschatte oppervlakte van 4.585m<sup>2</sup>.

De functie detailhandel is principieel in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften voor deze zone van het RUP 'Kern Nijlen', aangezien het RUP de mogelijkheid voorziet om op deze locatie detailhandel te voorzien.

Dit impliceert echter niet dat een nieuwe grootschalige supermarkt op deze locatie zonder meer aanvaardbaar is.

Het college van burgemeester en schepenen van Nijlen heeft immers een beleidsvisie over lokale economie en detailhandel goedgekeurd. Het betreft een beleidsmatig gewenste ontwikkeling die er op gericht is de handelskernen in Nijlen te versterken en een verdere uitbouw van activiteiten op de handelslinten, zoals de Bouwelsesteenweg, tegen te gaan. De beleidsvisie specificeert - als aanvulling op het RUP - welke locaties binnen het RUP in aanmerking komen voor (grootschalige) detailhandel. De locatie van de aanvraag komt - zoals blijkt uit onderstaande argumentatie - niet in aanmerking voor grootschalige detailhandel.

De stedenbouwkundige vergunning die in het verleden verleend werd dateert van mei 2014, maar werd nooit uitgevoerd. De visienota werd in de gemeenteraad van november 2016 goedgekeurd, wat wil zeggen dat deze eerdere vergunning reeds op dat ogenblik vervallen was.

Waar de deputatie bij het verlenen van deze eerdere nog geen rekening kon houden met de beleidsvisie over lokale economie en detailhandel, moet zij vandaag vaststellen dat voorliggende aanvraag volledig haaks staat op deze visie.

### **Beleidsmatig gewenste ontwikkeling**

Beroeper verkreeg in 2014 een stedenbouwkundige vergunning voor de oprichting van een detailhandelszaak op deze locatie. Deze vergunning is inmiddels vervallen, wat ook geldt voor de socio-economische machtiging die eerder werd verleend.

Het aangevraagde is wat de bestemming betreft in principe in overeenstemming met het geldende RUP. Sedert goedkeuring van het RUP ontwikkelde de gemeente Nijlen evenwel een beleidsvisie, specifiek wat de verdere ontwikkelingsmogelijkheden van detailhandel in de gemeente Nijlen betreft.

Deze visie wordt uiteengezet in een beleidsnota 'Strategisch Commercieel Plan voor de detailhandel in de gemeente Nijlen' en is het resultaat van een samenwerkingstraject tussen de gemeente Nijlen en de dienst Economie van de provincie Antwerpen.

In de beleidsnota wordt zeer duidelijk vertaald hoe op het grondgebied van de gemeente Nijlen zal worden omgegaan met detailhandel. Voorliggende aanvraag werd

(overeenkomstig artikel 4.3.1 VCRO) getoetst aan de beleidsnota en is in strijd met de inhoud ervan.

In de rechtspraak werden enkele criteria ontwikkeld, onder meer op basis van de parlementaire voorbereidingen bij de VCRO, waaraan voldaan dient te worden alvorens een visie ook aanzien kan worden als zijnde een beleidsmatig gewenste ontwikkeling.

Belangrijk daarbij is de mate van ruchtbaarheid die gegeven werd aan de beleidsmatig gewenste ontwikkeling. De beleidsmatig gewenste ontwikkeling moet met andere woorden algemeen bekendgemaakt worden.

Er kan geen discussie bestaan over het feit dat ruchtbaarheid gegeven werd aan de visienota, en geenszins uitsluitend in de individuele gesprekken die gevoerd werden in voorbereiding van de ingediende aanvraag.

Concreet kan worden gewezen op de publicatie in de 'Gemeentekroniek', editie december 2016 waarin een extra katern toegevoegd werd. De 'Gemeentekroniek' wordt bedeed in de ganse gemeente, en elke editie is ook altijd online op [www.nijlen.be](http://www.nijlen.be) te raadplegen (voor niet Nijlense burgers).

Daarnaast werd de beleidsnota ook in de krant gepubliceerd:

- [www.gva.be/cnt/blbpr\\_02670314/shoppinggehalte-van-vijlen-opkrikken](http://www.gva.be/cnt/blbpr_02670314/shoppinggehalte-van-vijlen-opkrikken)
- [www.gva.bel/cnt/blbpr\\_01609481/handelaars-krijgen-inspraak-over-toekomst-vandetailhandel](http://www.gva.bel/cnt/blbpr_01609481/handelaars-krijgen-inspraak-over-toekomst-vandetailhandel)
- [nnieuws.be/artikelinijlen-werkt-aan-toekomstvisie-detailhandel](http://nnieuws.be/artikelinijlen-werkt-aan-toekomstvisie-detailhandel)

De visie werd goedgekeurd in de Gemeenteraad, en is dus ook terug te vinden in de verslagen van de gemeenteraad (punt 11 van verslag van zitting van 8 november 2016). Deze verslagen zijn steeds online via [ww.nijlen.be](http://ww.nijlen.be) te raadplegen.

Eveneens is belangrijk dat de beleidsvisie voldoende informatie bevat om een toetsing van individuele beslissingen mogelijk te maken. De toekomstige ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven moeten voldoende geconcretiseerd zijn op het ogenblik van de uitspraak over de vergunning.

Ook deze 'voorwaarde' wordt gerespecteerd. Zo bevat de beleidsnota voldoende concrete en inhoudelijke stedenbouwkundige bepalingen voor de locatie van de aanvraag, waaraan de aanvraag kan worden getoetst:

- Geen uitbouw van activiteit op handelslinten:

"Handel op de invalswegen mag niet tot verdere verlinting van handelsactiviteit leiden. Dit leidt immers tot extra mobiliteitsdruk en versnippering op termijn.

Bovendien genereert grootschalige detailhandel op invalswegen gezien de ligging tussen enkele handelscentra meer concurrentie met de eigen handelskernen dan dat ze extra klandizie van buiten de gemeente aantrekt.

Voor lokale handel in dagelijkse goederen op de Bouwelsesteenweg is het aangeraden om die op termijn te concentreren in de kleinere kernen waar ze zich op richten.

Aangezien de gemeente in de toekomst nieuwe supermarkten (bovenlokaal) wil vermijden worden de huidige locaties als enige die weerhouden voor dit soort grootschalige kleinhandel (tenzij er andere motieven zijn om ze daar niet te vergunnen)."

- Een leegstandsbeleid op maat voeren:

"Op invalswegen is (eventueel tijdelijke) herbestemming aangewezen voor lege panden die niet snel terug ingevuld worden, afhankelijk van de economische functie van die verkeersader.

Geïsoleerde panden die niet ingevuld worden (verspreid langs verbindingswegen, in woonwijken, in de omgeving van landbouw- of KMO-zones), worden bij voorbaat definitief herbestemd."

- Bouwelsesteenweg:

"Het specifieke karakter van deze invalsweg is de combinatie van een lokaal aanbod gericht op de Nieuwe Parochie en een bovenlokaal aanbod van grotere winkels.

*De aanwezigheid van supermarkten in de gemeente is op zich geen probleem, extra supermarkten op die locatie zullen tot verscherpte concurrentie leiden.*

*De evolutie naar een aanbod afgestemd op de lokale behoeften is aangewezen om de ontwikkelingskansen van de handelskern te vrijwaren. Dit kan door een beperking op handelsoppervlakte. Daarnaast is een stapsgewijze concentratie van het aanbod aangewezen, naar een kleine handelskern b.v. ter hoogte van Aldi Klokkenlaan, eventueel met verkeersremmende maatregelen in die zone.*

*De verlinting richting handelscentrum en richting Bouwel kan stapsgewijs afgebouwd worden door een uitdoofbeleid via herbestemming van lege handelspanden naar b. v. woningen (kantoren?). In de kleine handelskern waar een lokaal aanbod wel wenselijk is, moet functiewisseling mogelijk zo.*

*Een extra aanbod van grote winkels in periodieke goederen moet hier vermeden worden om de (commerciële) leefbaarheid van de (handels)kern te vrijwaren. Kleine winkels in die branche worden best gestimuleerd zich in het centrum te vestigen."*

*Reeds in de bestreden beslissing van het college van burgemeester en schepenen werd uitvoerig verduidelijkt waarom de gevraagde, nieuwe grootschalige detailhandelsfunctie, die gelegen zal zijn op een inval- en verbindingsweg (handelslint Bouwelsesteenweg) tussen de bestaande handelscentra, strijdig is met deze inhoudelijke bepalingen en dus niet binnen de beleidsvisie past:*

*Bij de opmaak van deze toekomstvisie is vertrokken vanuit de gewijzigde ruimtelijke beleidsvisie van de gemeente en de manier waarop die in 2014 werd vertaald in de herziening van het GRS. Dat biedt een ruimtelijk beleidskader voor de ontwikkeling van de lokale detailhandel.*

*Ruimtelijke keuzes met betrekking tot bedrijvigheid, wonen en mobiliteit zijn een belangrijk onderdeel van een detailhandelsbeleid, naast keuzes op socio-economisch vlak en de aansluiting met het beleid inzake communicatie, toerisme, cultuur, recreatie, mobiliteit, etc. De visie kadert uiteraard ook in de ruimere economische context van detailhandel in Vlaanderen.*

*Eén van de belangrijkste vaststellingen is dat de voorbije decennia de totale handelsoppervlakte sterk is gegroeid terwijl de vraag (bestedingspotentieel = totaal uitgaven in detailhandel) stabiel is gebleven. Dit onevenwicht tussen vraag en aanbod heeft tot een overschot aan m2 geleid met dalende winstmarges en dus stijgende leegstand tot gevolg. Een aanbodbeleid dat enkel extra handelsoppervlakte genereert, is dan ook niet aangewezen, maatschappelijke en sociale aspecten dragen immers ook bij tot een aantrekkelijke kern. Integendeel, de ambities van de gemeente moeten op termijn bijkomende leegstand voorkomen en inspelen op de snelle evoluties in de sector van detailhandel.*

*Tevens werd vastgesteld dat door de uitbouw van de Bouwelsesteenweg als 'economische drager', de Bouwelsesteenweg in concurrentie gaat met de detailhandel in het centrum. Het vergroten van het aanbod aan de Bouwelsesteenweg is dus nefast voor de versterking van het handelsapparaat in de kern.*

*De gemeente beseft dat deze vernieuwde visie lijnrecht tegenover de voorschriften van het RUP 'Kern Nijlen' staat. De gemeente heeft hier echter reeds voldoende over gecommuniceerd in het verleden, ook met de aanvragers zelf. En zal bij de beoordeling van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag gebruik maken van 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' in afwachting van een wijziging van het ruimtelijk uitvoeringsplan. De detailhandel in Nijlen dient vooral op de eigen inwoners aangewezen te zijn. De ligging vlakbij steden met een handelscentrum, dichtbij Herentals en Heist-op-den-Berg én in het verzorgingsgebied van grotere steden Antwerpen en Mechelen is een bepalende factor voor de ontwikkeling van de detailhandel in Nijlen. Het geeft het afzetgebied van Nijlen in*

de toekomst slechts een beperkte groeimarge. Dat betekent dat netto uitbreiding van het aanbod interne concurrentie zal aangaan met het huidige handelsapparaat. De focus ligt op een verhoogde attractiviteit van de kernen zodat de huidige inwoners blijven winkelen in Nijlen en in de toekomst de nieuwe inwoners, toeristen, cultuurliefhebbers en recreanten er graag komen winkelen. Er moet dan ook vooral geïnvesteerd worden in leefbare handelskernen, in de kwaliteit van hun handelsapparaat en winkelomgeving en in het imago van Nijlen als winkeldorp.

Daar tegenover kan worden vastgesteld dat het voorgestelde aanbod de lokale ambitie sterk overstijgt. Omwille van deze redenen is de aanvraag functioneel niet inpasbaar.

Wen kent de dag van vandaag een ernstig mobiliteitsprobleem op zijn gewestwegen. Dit door de specifieke ligging, tussen Lier en Herentals, aan de N13. Op papier lijkt dit de ideale ontsluiting, maar in praktijk zijn deze gewestwegen ernstig verzadigd. Het ruimtelijk inplannen met een bijkomende economische vestiging, doet de mobiliteit op deze weg met zeer veel vervoerbewegingen stijgen. Aangezien het lokale aanbod reeds is ingevuld en de gemeente slechts op basis van zijn eigen inwoners een beperkte groeimarge heeft, betekent dit dat vooral inwoners van aanpalende gemeente zullen worden aangetrokken. De mobiliteitsgevolgen zijn bijgevolg nefast en schaden het bestaande handelsapparaat met nog een ernstiger verlies van de kwaliteit.

De aanvraag van Lidl is zodoende niet in overeenstemming met de beleidslijnen voor de toekomst van de detailhandel in Nijlen die geen verdere uitbouw van activiteit op handelslinten wenst. Handel op de invalswegen mag niet tot verdere verlinting van handelsactiviteit leiden. Dit leidt immers tot extra mobiliteitsdruk en versnippering op termijn.

De deputatie wenst zich aan te sluiten bij deze argumentatie. De beleidsvisie geeft uitdrukkelijk weer waar nieuwe locaties wel en niet vergund kunnen worden. Hierbij wordt rekening gehouden met de bestaande toestand, er werd geen studie gemaakt van de juridische toestand. Op basis van deze bestaande toestand (waarin geen grootschalige handelszaak aanwezig was op deze locatie) werd geoordeeld dat in de onmiddellijke omgeving geen nieuwe handelszaken wenselijk waren.

Het klopt dat er op deze locatie vroeger een detailhandelszaak (O'cool, met parkeergelegenheid) werd uitgebaut. Deze detailhandelszaak was echter significant kleiner in omvang (minder bruto-detailhandelsvloeroppervlakte en minder parkeerplaatsen). Bovendien staat het pand vandaag leeg en is het de doelstelling van de beleidsvisie om 'handelsverlinting' op de Bouwelsesteenweg stapsgewijs af te bouwen door een uitdoofbeleid via herbestemming van de lege handelspanden naar bijvoorbeeld woningen. De realisatie van de gevraagde grootschalige detailhandelszaak zou ingaan tegen de duidelijk geformuleerd en publiek gemaakte beleidsmatig gewenste ontwikkeling die door de gemeente in samenwerking met de provincie werd tot stand gebracht.

**Het is niet wenselijk om een gedeeltelijke vergunning te verlenen voor wat betreft het slopen van de bestaande bebouwing.**

Hierboven werd beargumenteerd dat de gevraagde supermarkt niet in aanmerking komt voor een vergunning. Een gedeeltelijke vergunning - waarbij enkel het slopen van de bestaande bebouwing wordt vergund - zou betekenen dat er in de vergunning geen uitspraak wordt gedaan over de toekomstige ontwikkeling van het terrein van de aanvraag. Een dergelijke onvoorwaardelijke sloop kan een nieuwe, kwalitatieve invulling van het terrein niet garanderen en impliceert dat de waarde van de bestaande bebouwing dient te worden afgewogen ten opzichte van een nog niet gekende waarde van een mogelijke nieuwe invulling.

Er kan enkel akkoord worden gegaan met de sloop, indien deze kan worden gekaderd binnen een inhoudelijke visie op de toekomstige ontwikkeling van het terrein. Nu wordt

*geoordeeld dat de gevraagde supermarkt niet in aanmerking komt voor een vergunning, ontbreekt een dergelijke inhoudelijke visie.*

*Een duurzame ruimtelijke ordening betekent ook verantwoord omgaan met bestaande bebouwing. Uit het dossier blijkt op geen enkele manier dat de bestaande bebouwing niet het behouden waard is, dat een herbestemming ervan onmogelijk is, of dat de constructies een (bouwtechnisch) gevaar vormen voor de omgeving.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST**

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

#### **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

#### **VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

##### **A. Tweede middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van artikel 159 Grondwet, de artikelen 3.1, 3.2 en 5.2 van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: SEA-richtlijn), de artikelen 4.2.1, 4.2.3, §1, 2, 1° en 3bis en 4.2.11 van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's, artikel 2.2.2, 2.2.5 en 4.3.1 VCRO, van de artikelen 1.3 en 1.11 van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het RUP "Kern Nijlen", de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), en van het materiële motiveringsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1.1

De verzoekende partij hekelt dat de verwerende partij een "*Strategisch Commercieel Plan voor de detailhandel in de gemeente Nijlen – Analyse en visie*" (hierna: Toekomstvisie detailhandel Nijlen) en de daarin vervatte voorschriften als een "beleidsmatig gewenste ontwikkeling" hanteert bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag.

De verzoekende partij herinnert aan de tekst van artikel 4.3.1, §2, 1° en 2° VCRO. Zij stelt – met verwijzing naar de memorie van toelichting en rechtspraak van het Grondwettelijk Hof - dat de mogelijkheid om in het kader van de vergunningverlening rekening te houden met "*beleidsmatig*



*gewenste ontwikkelingen*” een uitzondering vormt op de regel dat een individuele vergunningsaanvraag aan de bestaande toestand wordt getoetst.

Bovendien stelt zij, moet rekening worden gehouden met de grenzen aan de beoordelingsbevoegdheid die door de decreetgever zelf worden gesteld. Artikel 4.3.1, §2, 3° VCRO verduidelijkt 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.

## 1.2

In een eerste middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij 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. Dit RUP laat kleinhandel en dienstverlening uitdrukkelijk toe en de Toekomstvisie detailhandel Nijlen is hiermee in strijd.

Het terrein van de verzoekende partij is integraal gelegen binnen het plangebied van het RUP “Kern Nijlen”. De percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, bevinden zich in een zone bestemd als “woonwijk” (art.1.3) met als overdruk “Bouwelsesteenweg” (art.1.11).

Artikel 1.11 identificeert “*kleinhandel en dienstverlening*” uitdrukkelijk als een van de toegelaten hoofdfuncties. De aanvraag is principieel in overeenstemming met dit bestemmingsvoorschrift.

De overeenstemming met de geldende bestemmingsvoorschriften wordt ook niet betwist in de bestreden beslissing.

Het college van burgemeester en schepenen beroept zich in haar weigeringsbeslissing op een strijdigheid van de aanvraag met een beleidsvisie die werd goedgekeurd door de gemeenteraad op 8 november 2016.

Ter gelegenheid van het administratief beroep tegen die weigeringsbeslissing heeft de verzoekende partij deze “beleidsvisie” opgevraagd en ontvangen.

De “beleidsvisie” waarop het gemeentebestuur zich beroept, blijkt een toekomstvisie te zijn die werd uitgewerkt in een nota van de provinciale “detailhandelscoach”, en waarvan de inhoud nadien werd goedgekeurd door het college en bekrachtigd door de gemeenteraad. De beleidsvisie is er klaarblijkelijk op gericht om de handelskernen in Nijlen te versterken en een verdere uitbouw van activiteiten op de handelslinten, zoals de Bouwelsesteenweg, tegen te gaan.

Verwijzend naar die “*beleidsvisie*”, argumenteert ook de verwerende partij in de eerste bestreden beslissing dat het uitbreiden van het handelsaanbod door een handelsruimte op de voorgestelde locatie zou ingaan tegen de “*beleidsmatig gewenste ontwikkeling*” die door de gemeente, in samenwerking met de provincie, tot stand werd gebracht. Zij maakt zich daartoe de motivering van het college eigen.

Deze “*beleidsvisie*” is volgens de verzoekende partij manifest strijdig met de verordenende voorschriften van het RUP, die het vestigen van detailhandel op de voorziene locatie uitdrukkelijk mogelijk maakt.

De verwerende partij is zich volgens de verzoekende partij ook van die strijdigheid bewust. Zij verwijst echter naar de beoordeling door het college van burgemeester en schepenen, waarin wordt gesteld dat deze nieuwe visie voldoende gecommuniceerd werd met de aanvragers en dat bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag rekening wordt gehouden met de “*beleidsmatig*

*gewenste ontwikkelingen*” in afwachting van een wijziging van het RUP. De verwerende partij neemt die motivering over in de betreden beslissing, en maakt zich aldus de beoordeling van het college eigen.

Een dergelijke beoordeling is manifest onwettig.

In overeenstemming met artikel 2.2.2, §1, vierde lid VCRO, hebben zowel het grafisch plan van het RUP “*Kern Nijlen*” en de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften een verordende kracht.

Het RUP biedt voor het terrein van de verzoekende partij dus een concrete vertaling van een visie die werd uitgewerkt in de ruimtelijk structuurplannen, en is het resultaat van een uitgebreid planningsproces waarbij adviezen werden ingewonnen, effectenbeoordelingsrapporten geschreven zijn, een openbaar onderzoek gevoerd werd, etc. De VCRO bepaalt dan dat dergelijke plannen geldig blijven tot het moment waarop ze vervangen worden (artikel 2.2.5, §3 VCRO).

Zolang deze “*beleidsvisie*” waarop het college en de verwerende partij zich beroepen niet vertaald wordt in een ruimtelijk structuurplan, en vervolgens uitgewerkt wordt in een ruimtelijk uitvoeringsplan, behoudt het huidige RUP haar verordenende werking en biedt het als enige een kader om de verenigbaarheid van het gevraagde met de goede ruimtelijke ordening te beoordelen.

In tegenstelling tot wat het college poneert, kan zij zich ook niet beroepen op de “*beleidsmatig gewenste ontwikkelingen*”.

Hoewel artikel 4.3.1, §2 VCRO de vergunningverlenende overheid toelaat om in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening te houden met “*beleidsmatig gewenste ontwikkelingen*” geeft dit die overheid geen vrijgeleide om beleidsintenties zonder meer te gebruiken om vergunningsaanvragen te weigeren, in weerwil van de verordenende voorschriften. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn restrictief toe te passen.

Met name doet de mogelijkheid om rekening te houden met “*beleidsmatig gewenste ontwikkelingen*” geen afbreuk aan wat bepaald wordt in artikel 4.3.1, §2, 3° VCRO: indien het gebied geregeld wordt door een RUP dan worden de voorschriften van dit RUP inzake de aandachtspunten bepaald in artikel 4.3.1, §2, 1° VCRO geacht de criteria van goede ruimtelijke ordening weer te geven. Een RUP dat uitdrukkelijk handel als een mogelijke hoofdbestemming vooropstelt doet reeds uitspraak over de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van een dergelijke functie in het licht van het decretale aandachtspunt “*functionele inpasbaarheid*”.

De strijdigheid van de beleidsvisie met het RUP werd ook al aan de orde gebracht door de verzoekende partij in haar beroepschrift, alsook door de PSA in zijn verslag.

Gelet op de manifest onwettige redenering die in de bestreden beslissing wordt gehanteerd, is dit beroepsargument minstens niet op afdoende wijze weerlegd.

Het eerste middelonderdeel is gegrond.

### 1.3

In een tweede middelonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat de visie in de Toekomstvisie detailhandel Nijlen niet onder het toepassingsgebied van “*beleidsmatig gewenste ontwikkelingen*” valt. Deze Toekomstvisie beoogt volgens haar een wijziging van de voorschriften die gelden voor het betrokken gebied.

Volgens de verzoekende partij moet een aanvraag overeenkomstig artikel 4.3.1, §1 VCRO in eerste instantie beoordeeld worden op haar overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften, en in tweede instantie op de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. In het kader van die beoordeling van de goede ruimtelijke ordening moet in eerste instantie rekening gehouden worden met de bestaande toestand, maar kunnen ook “*beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten*” in rekening gebracht worden.

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen spelen enkel hun rol bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, en niet bij de beoordeling van de overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften.

Uit de beginselen van behoorlijk bestuur, en met name het rechtszekerheidsbeginsel, vloeit voort dat het recht voorspelbaar en voorzienbaar moet zijn. Dit houdt met name in dat een voorschrift geldt totdat het wordt opgeheven door een ander voorschrift (zie artikel 2.2.5, §3 VCRO). Het decreet kent op dit beginsel één uitzondering, met name in het geval een aanvraag strijdig is met een RUP dat reeds voorlopig is goedgekeurd (artikel 4.3.2 VCRO). Die uitzondering is beperkt in tijd, omdat in dat geval de weigering zal vervallen indien het RUP niet tijdig wordt goedgekeurd. Deze bepaling is een uitzondering op de regel, en bevestigt zodoende het beginsel dat een voorschrift van toepassing blijft totdat het uitdrukkelijk wordt opgeheven, en dat het voorschrift niet terzijde kan worden geschoven omwille van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling.

Dat de mogelijkheid die de vergunningverlenende overheid heeft om zich te beroepen op beleidsmatig gewenste ontwikkelingen de overheid niet toelaat te anticiperen om een wijziging in het regelgevend kader blijkt volgens de verzoekende partij ook uit de rechtspraak van de Raad en het Grondwettelijk Hof.

De verwijzing in de bestreden beslissing naar de visie in de Toekomstvisie detailhandel Nijlen om “*in afwachting van een wijziging van het ruimtelijk uitvoeringsplan*” geen verdere uitbouw van activiteit op de handelslinten zoals de Bouwelsesteenweg toe te laten, valt bijgevolg niet onder de toepassing van “*beleidsmatig gewenste ontwikkelingen*” zoals voorzien in artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO, omdat de daarin vertolkte visie een wijziging beoogt van de voorschriften die gelden voor het betrokken gebied.

Het RUP geeft voor het betrokken perceel een bestemmingsvoorschrift (“Bouwelsesteenweg”) aan waarbij “*kleinhandel en dienstverlening*” uitdrukkelijk als toegelaten functie staat vermeld, waarbij er, in tegenstelling tot andere zones, geen maximale oppervlakte staat vermeld. De voorschriften bevatten verder geen voorschriften voor maximale kaveldiepte, en dit omdat, aldus de toelichting, “*De maximale kavelbreedte wordt niet beperkt om grootschalige kleinhandel toe te laten*”. Voor kleinhandel werden bovendien grotere bouwdieptes voorzien. De aanvraag heeft dus betrekking op een zone waar de voorschriften van het RUP specifiek zijn uitgewerkt en aangepast met het oog op het toelaten van grootschalige kleinhandel.

De criteria van een goede ruimtelijke ordening zoals vervat in artikel 4.3.1, §2 VCRO worden in de bestreden beslissing enkel getoetst in functie van een beleidsmatig gewenst geachte ontwikkeling, hetgeen gekwalificeerd kan worden als een vermomde gewenst geachte bestemmingswijziging, die het wettelijk kader en toepassingsbied van artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO te buiten gaat en zodoende een schending uitmaakt van de voorschriften van het RUP.

In het licht van de (niet-betwiste) vaststelling dat het aangevraagde verenigbaar is met de planologische bestemming van het betrokken perceel, dat de voorliggende adviezen mits voorwaarden gunstig zijn, dat de ingediende bezwaren zowel door de verzoekende partij als door de PSA omstandig weerlegd werden en dat de verwerende partij over dit alles geen andersluidende

bemerkingen heeft gemaakt, kan slechts worden besloten dat het onderzoek onvoldoende zorgvuldig gevoerd werd en in de bestreden beslissing geen pertinente motieven worden aangevoerd die zouden kunnen doen besluiten tot een mogelijke onverenigbaarheid van het aangevraagde met de criteria van een goede ruimtelijke ordening.

#### 1.4

De verzoekende partij geeft in een derde middelonderdeel aan dat de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen niet ter kennis werd gebracht aan het ruime publiek.

Ter ondersteuning van haar stelling dat een bestuur zich maar op een “beleidsmatig gewenste ontwikkeling kan beroepen”, indien die beleidslijn ter algemene kennis zijn gebracht aan het publiek, verwijst de verzoekende partij naar parlementaire voorbereidingen en rechtspraak van de Raad en van de Raad van State.

Toegepast op deze zaak stelt de verzoekende partij dat de beleidslijn waarop de verwerende partij zich thans beroept niet “*algemeen bekend*” is. De “Toekomstvisie detailhandel Nijlen”, en de daarin vervatte beleidsvisie op het terrein van de verzoekende partij, werd nooit bekendgemaakt op de website van de gemeente en de provincie of via enig ander publiek medium of forum.

De verzoekende partij stelt dat de bekendmakingswijzen aangehaald in het bestreden vergunningenbesluit, niet doen besluiten dat de beleidsvisie algemeen bekend is. Uit de publicatie in de “*Gemeentekroniek, editie 2016*” kan volgens haar geen beleidsvisie voor het handelslint langs de Bouwelsesteenweg en het terrein van de verzoekende partij worden afgeleid die bijkomende detailhandel op het terrein zou uitsluiten. De krantenartikels waarnaar de bestreden beslissing verwijst, geven voor de handelskern langs de Bouwelsesteenweg en voor het terrein van de verzoekende partij in het bijzonder geen uitdrukking aan enige beleidsvisie die op die locatie bijkomende detailhandel zou uitsluiten. De laatste twee krantenartikels waarop de verwerende partij zich beroept dateren uit de periode 2014-2015, en dus van vóór de goedkeuring van de beleidsnota door de gemeenteraad. Publicaties die de eigenlijke beleidsvisie voorafgaan, kunnen niet worden gezien als (afdoende) bekendmaking ervan.

Het verslag van de gemeenteraad van 8 november 2016 is niet publiek raadpleegbaar via de gemeentelijke website van Nijlen. Zowel op het moment dat de vergunning werd verleend, als tijdens de redactie van het verzoekschrift, werden enkel de gemeenteraadsverslagen van 2017 online ter beschikking gesteld. Bovendien werd de Toekomstvisie detailhandel Nijlen naar weten van de verzoekende partij niet aangehecht bij het verslag van de gemeenteraad.

De Toekomstvisie detailhandel Nijlen werd bovendien door het bestuur op geen enkel ogenblik individueel ter kennis gebracht aan de verzoekende partij. De verzoekende partij heeft deze beleidslijn, in het kader van het administratief beroep, zélf moeten opvragen bij het gemeentebestuur (in het kader van een verzoek tot openbaarheid van bestuur). De verwijzing naar “individuele gesprekken” die met vertegenwoordigers van de verzoekende partij zouden zijn gevoerd, en waarop in de bestreden beslissing wordt gealludeerd, kan niet worden gezien als een bekendmaking van een beleidslijn die blijkbaar van aard is om de bestemming van het terrein te wijzigen.

Nu blijkt dat er, op het moment dat over de vergunningsaanvraag werd beslist, geen duidelijke beleidslijn voorlag met een voldoende openbaar karakter, vermocht de verwerende partij daarmee geen rekening te houden bij het beoordelen van aandachtspunten bepaald in artikel 4.3.1, §2, 1° VCRO.

Minstens handelde het bestuur kennelijk onredelijk en onzorgvuldig, door een niet voldoende bekendgemaakte beleidsvisie bij haar beoordeling te betrekken en de vergunning (onder meer) op die grond te weigeren.

Ook de gebrekkige bekendmaking van die beleidsvisie werd trouwens aan de orde gebracht door de verzoekende partij in haar beroepschrift. Dit element werd minstens niet op afdoende wijze weerlegd in de eerste bestreden beslissing.

#### 1.5

In het vierde onderdeel werpt de verzoekende partij op dat de beleidsvisie niet concreet werd afgetoetst aan de aanvraag. Het louter vaststellen dat de aanvraag niet voldoet aan een beleidsmatig gewenste ontwikkeling is onvoldoende.

In het licht van die beleidsvisie, stelt de bestreden beslissing dat het uitbreiden van het handelsaanbod door een handelsruimte op te richten aan de Bouwelsesteenweg de interne concurrentie zou aangaan met het huidige handelsapparaat, terwijl de focus zou moeten liggen op een verhoogde attractiviteit van de kern.

Uit de weigeringsbeslissing van de verwerende partij blijkt echter niet concreet waarom er op de voorziene locatie geen handelsactiviteit meer ontwikkeld zou kunnen worden. De relevante omgeving werd niet concreet onderzocht.

Bovendien meent de verzoekende partij dat de ontwikkeling die zij op het terrein beoogt, verzoenbaar is met de beleidsvisie die vervat zit in de Toekomstvisie detailhandel Nijlen. De verzoekende partij citeert hoe de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dit verwoordde in zijn verslag en stelt dat het antwoord van de verwerende partij hierop niet volstaat.

Het gegeven dat op het terrein al een leegstaande detailhandelsruimte met parking (O'Cool) aanwezig is, wordt volgens haar onvoldoende in rekening genomen in de beoordeling. De vaststelling dat die vorige detailhandelszaak kleiner is in oppervlakte, is niet te beschouwen als een concrete, laat staan redelijke beoordeling van de ruimtelijke gevolgen van de voorliggende aanvraag op het vlak van de functionele inpasbaarheid in de omgeving. Ook de vaststelling dat de bestaande handelsverlinting langs de Bouwelsesteenweg moet worden afgebouwd, is geen afdoende motivering om de concrete ontwikkeling op voorgestelde locatie af te wijzen.

De verwerende partij schendt met de bestreden beslissing de motiveringsplicht omdat ze niet, laat staan afdoend en pertinent, aantoont dat de aanvraag, in het licht van de beleidsmatig gewenste ontwikkeling, niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De bestreden beslissing bevat op die manier evenmin een zorgvuldige beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening.

#### 1.6

Tot slot werpt de verzoekende partij in een vijfde middelonderdeel op dat de Toekomstvisie detailhandel Nijlen onwettig is omdat dit moet aanzien worden als een plan of programma waarvoor krachtens de SEA-richtlijn, omgezet door het DABM, een milieubeoordeling gemaakt moet worden, en het publiek de gelegenheid moet worden geboden om haar mening te geven over het ontwerpplan of programma en het bijhorend milieuraapport.

De verzoekende partij zet omstandig uiteen dat de Toekomstvisie detailhandel Nijlen moet worden beschouwd als een "plan" of "programma" in de zin van artikel 2 van de SEA-richtlijn en in de zin van artikel 4.1.1. DABM. Zij verwijst daarvoor niet alleen naar de tekst van de SEA-richtlijn en het

DABM, maar ook naar de interpretatie in een aanbeveling van de Europese Commissie en rechtspraak van het Europees Hof van Justitie. Zij vat haar analyse als volgt samen:

- Het betreft een “plan door een instantie of lokaal niveau” opgesteld. De naam is daarbij niet relevant.
- Het plan biedt een “kader” voor het beoordelen van vergunningen voor stadsontwikkelingsprojecten, opgenomen in bijlage II en bijlage III van het project-MER-besluit, en die dus project-MER plichtig zijn of kunnen zijn.  
De verzoekende partij citeert uit de bestreden beslissing om aan te tonen dat de Toekomstvisie detailhandel Nijlen, en de daarin vervatte voorschriften, beantwoordt aan de term “kader” die in de Europese richtlijn en het DAMB wordt gehanteerd.
- Het plan creëert een kader voor “stadsontwikkelingsprojecten”. De gemeente beoogt met het plan de detailhandelsconcentraties te reglementeren. Zowel voor de Bouwsesteenweg, de handelskern in Nijlen en de deelgemeenten Kessel en Bevel, wordt uitgegaan van een gewenste ruimtelijke structuur waarbij op bepaalde locaties zekere (nader gedifferentieerde) handelsactiviteiten toegelaten en gestimuleerd, dan wel verboden worden of moeten “*uitdoven*”.

Gelet op het voorgaande had de Toekomstvisie detailhandel Nijlen volgens de verzoekende partij aan een milieu-effectenbeoordeling moeten worden onderworpen. Gelet op die verplichting was ook een publieke bevraging op grond van artikel 5.2 van de SEA richtlijn noodzakelijk.

De verzoekende partij vraagt, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, de Toekomstvisie detailhandel Nijlen buiten toepassing laten. De onwettigheid van de Toekomstvisie detailhandel Nijlen werkt op die manier door naar de bestreden weigeringsbeslissing. Immers, in zoverre dit plan onwettig is, is ook de daarop gebaseerde weigeringsbeslissing onwettig in zoverre die haar motieven aan dit plan ontleent.

De verzoekende partij heeft belang bij een dergelijk middel. Een milieueffectenbeoordeling strekt ertoe om de bevoegde overheid, alsook het betrokken publiek, op afdoende wijze te informeren. Een plan dat onderworpen is aan een milieueffectenbeoordeling moet ook aan een openbaar onderzoek worden onderworpen. De verzoekende partij heeft uiteraard een belang bij het aanvoeren van een schending van een bepaling die haar een recht op inspraak heeft ontnomen, en bij een bepaling die tot gevolg zou hebben dat zij over betere informatie over de gevolgen van het plan zou moeten beschikken.

## 2.1

De verwerende partij verwijst naar de tekst van artikel 4.3.1 VCRO die bepaalt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van het aangevraagde rekening dient te houden met de in de omgeving bestaande toestand, maar ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening kan brengen.

Verwerende partij mag een eigen stedenbouwkundig beleid voeren, gestoeld op welbepaalde algemene opvattingen over een verantwoorde ordening van een gebied en deze opvattingen kunnen fungeren als toetssteen voor ingediende aanvragen.

Ook artikel 1.1.4. VCRO stelt als algemene beleidsvisie voorop dat de ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang worden gebracht.

De beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de plaatselijke ruimtelijke ordening kan ertoe leiden dat bouwaanvragen worden geweigerd omdat ze niet verenigbaar zijn met de beleidsvisie die de vergunningverlenende overheid hanteert, onder meer inzake de gewenste plaatselijke ordening.

Het begrip "beleidsmatig gewenste ontwikkeling" is volgens de verwerende partij, een rekbaar begrip, waarvan de inhoud niet alleen uit de ruimtelijke structuurplannen, maar ook uit andere bestuursdocumenten kan voortvloeien. De verwerende partij verwijst hiervoor naar parlementaire voorbereidingen, rechtspraak van de Raad en rechtsleer.

Naast gecodificeerde beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen zogenaamde niet-gecodificeerde beleidsmatig gewenste ontwikkelingen als masterplannen, stedenbouwkundige studies, beeldkwaliteitsplannen e.a. in aanmerking worden genomen, voor zover deze beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bekendgemaakt zijn, niet enkel aan de aanvrager zelf, maar aan de ganse bevolking. Een concrete vorm van bekendmaking wordt niet voorgeschreven, zodat moet worden aangenomen dat elke vorm van openbaar maken van beslissingen voor het publiek in aanmerking kan worden genomen voor zover het grote publiek erdoor kan worden bereikt. De bekendmaking op een website van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen moet in dat opzicht kunnen volstaan, aldus kan blijken uit rechtspraak van de Raad.

## 2.2

Specifiek ter weerlegging van het eerste middelonderdeel haalt de verwerende partij aan dat het feit dat deze beleidsvisie nog niet vertaald werd in bv. een RUP, niet weg neemt dat de goedgekeurde beleidsvisie beschouwd kan worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling die er specifiek op gericht is de handelskernen in Nijlen te versterken en een verdere uitbouw van activiteiten op de handelslinten, zoals de Bouwelsesteenweg, tegen te gaan.

De bestreden beslissing stelt uitdrukkelijk dat de aanvraag in overeenstemming is met het bestemmingsvoorschrift uit het gemeentelijk RUP "Kern Nijlen". Maar het is niet omdat een aanvraag verenigbaar is met het bestemmingsvoorschrift uit het gemeentelijk RUP, dat de aanvraag automatisch voor vergunning in aanmerking komt.

Conform artikel 4.3.1, §1 VCRO moet een aanvraag, naast een toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften ook getoetst worden aan de goede ruimtelijke ordening. Volgens artikel 4.3.1, §2 VCRO moet het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van het aangevraagde in het licht van de goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats rekening houden met de in de omgeving bestaande toestand, maar mogen ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de decretale aandachtspunten en criteria in rekening worden gebracht.

De gemeente Nijlen heeft een beleidsvisie over lokale economie en detailhandel uitgewerkt die op 8 november 2016 goedgekeurd werd door de gemeenteraad van Nijlen en via verschillende kanalen bekendgemaakt werd aan het ruime publiek. Deze goedgekeurde beleidsvisie vormt een beleidsmatig gewenste ontwikkeling die er specifiek op gericht is de handelskernen in Nijlen te versterken en een verdere uitbouw van activiteiten op de handelslinten, zoals de Bouwelsesteenweg, tegen te gaan.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, specificeert de beleidsvisie - als aanvulling op het RUP "Kern Nijlen" - welke locaties binnen het RUP in aanmerking komen voor (grootschalige) detailhandel. De beleidsvisie is dus niet strijdig met de voorschriften uit het RUP. Het volledig verbieden van verdere uitbouw van activiteiten op de handelslinten, zoals de

Bouwelsesteenweg, is geenszins het opzet van de beleidsvisie. Wel worden in de beleidsvisie enkele randvoorwaarden opgenomen waarbinnen een verdere ontwikkeling moet kaderen.

De verwerende partij citeert de beleidsvisie die specifiek voor de handelslinten en de Bouwelsesteenweg wordt vooropgesteld. Hieruit blijkt volgens de verwerende partij dat de beleidsvisie voor de uitbouw van handelsactiviteiten aan de Bouwelsesteenweg genuanceerder is dan hetgeen verzoekende partij voorhoudt.

In de bestreden beslissing wordt geoordeeld dat de locatie van de aanvraag niet in aanmerking komt voor grootschalige detailhandel aangezien het ruimtelijk inplannen van een bijkomende (grootschalige) economische vestiging de mobiliteit op de invalsweg met zeer veel vervoerbewegingen doet stijgen. De mobiliteitsgevolgen worden nefast beoordeeld en schaden het bestaande handelsapparaat met een nog ernstiger verlies van de kwaliteit. Bovendien zal de aanvraag een (ongewenste) verdere verlinting van de handelsactiviteiten op de invalswegen tot gevolg hebben. Dit leidt tot extra mobiliteitsdruk en versnippering.

Deze aspecten hebben betrekking op de functionele inpasbaarheid en het ruimtegebruik van het aangevraagde en behoren dus tot één van de aandachtspunten van de goede ruimtelijke ordening waaraan de verwerende partij een aanvraag (naast het onderzoek naar de verenigbaarheid met de stedenbouwkundige voorschriften) behoort af te toetsen.

Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

## 2.3

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel herneemt de verwerende partij haar argumentatie ter weerlegging van het eerste middelonderdeel.

## 2.4

Voor wat het derde middelonderdeel betreft meent de verwerende partij dat de beleidsvisie wel ter kennis gebracht werd aan het ruime publiek, zoals vereist door de parlementaire voorbereidingen en de rechtspraak van de Raad.

Zij verwijst naar de kanalen die in de bestreden beslissing werden opgesomd waarbij de beleidsvisie aan zowel de inwoners van de gemeente Nijlen, als aan het ruime publiek bekend gemaakt werd.

Volgens haar kan er geen discussie bestaan over het feit dat ruchtbaarheid gegeven werd aan deze visienota. De visie werd gepubliceerd in de 'Gemeentekroniek', editie januari-februari 2017 waarin een extra katern toegevoegd werd. De 'Gemeentekroniek' wordt bediend in de ganse gemeente, en elke editie is ook altijd online op [www.nijlen.be](http://www.nijlen.be) te raadplegen (voor niet Nijlense burgers). In deze publicatie wordt verwezen naar de gemeenteraadbeslissing van 8 november 2016 waarbij de visie detailhandel werd goedgekeurd.

Daarnaast werd de beleidsnota ook in de krant gepubliceerd.

De Toekomstvisie detailhandel Nijlen werd goedgekeurd in de gemeenteraad en is dus ook terug te vinden in de verslagen van de gemeenteraad. Deze verslagen zijn steeds online via [www.nijlen.be](http://www.nijlen.be) te raadplegen. Waar de verzoekende partij voorhoudt dat de verslagen van de gemeenteraad van 2016 niet online raadpleegbaar zijn, verwijst de verwerende partij naar "printscreens" van de website van de gemeente Nijlen waaruit blijkt dat de "oudere" gemeenteraadsverslagen wel degelijk raadpleegbaar zijn via de gemeentelijke website.



Uit wat voorafgaat blijkt dat de beleidsvisie door de gemeente Nijlen via verschillende kanalen (infoblad, website en kranten) ter kennis gebracht werd aan zowel haar eigen bevolking als aan het ruime publiek. Op het moment van de beoordeling over de bestreden aanvraag lag er dus een duidelijke beleidslijn voor met een voldoende openbaar karakter die bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening betrokken mocht worden.

Het derde middelonderdeel is niet gegrond.

## 2.5

Als antwoord op het vierde middelonderdeel stelt de verwerende partij dat de beleidsmatig gewenste ontwikkeling wel concreet aan de vergunningsaanvraag werd getoetst.

De bestreden beslissing beschrijft het voorwerp van de vergunningsaanvraag, met name een nieuwe grootschalige detailhandelsfunctie, gelegen op een invalsweg en verbindingsweg, in een handelslint Bouwsesteenweg, tussen bestaande handelscentra.

Vervolgens wordt de aanvraag afgetoetst aan de relevante criteria uit de beleidsvisie. De verwerende partij citeert de motivering in de bestreden beslissing en wijst op de vermelding dat de locatie van de aanvraag niet in aanmerking komt voor een bijkomende (grootschalige) economische vestiging aangezien dit de mobiliteit op de invalsweg met zeer veel vervoerbewegingen doet stijgen. De mobiliteitsgevolgen worden nefast beoordeeld. De aanvraag overstijgt de lokale ambitie. Bovendien zal de aanvraag een (ongewenste) verdere verlinting van de handelsactiviteiten op de invalswegen tot gevolg hebben. Dit leidt tot extra mobiliteitsdruk en versnippering.

De beleidsmatig gewenste ontwikkeling werd *in concreto* getoetst aan de vergunningsaanvraag.

Het vierde middelonderdeel is niet gegrond.

## 2.6

Wat het vijfde middelonderdeel betreft werpt de verwerende partij op dat het middelonderdeel wat de opgeworpen schending van de bepalingen van de SEA-richtlijn betreft, niet ontvankelijk is.

De SEA-richtlijn werd omgezet in het Belgisch recht door het DABM. De verzoekende partij beweert niet dat deze omzetting niet correct is. Integendeel verwijst verzoekende partij naar de omzetting in het DABM. De Raad van State oordeelde herhaaldelijk dat een schending van de SEA-richtlijn in dergelijk geval niet ontvankelijk kan worden opgeworpen.

De aanbeveling van de Europese Commissie over de interpretatie van de richtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie, waar de verzoekende partij zich op baseert, is niets meer dan een louter aanbeveling en heeft geen bindende waarde. De aanbeveling is een louter richtinggevend document en kan geen afbreuk doen aan de bedoelingen van de decreetgever.

Evenmin kan op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie besloten worden dat de Toekomstvisie detailhandel Nijlen aanzien moet worden als een "plan of programma" in de zin van artikel 4.1.1 DABM.

Het voorwerp van de overheidsbesluiten in de door de verzoekende partij aangehaalde procedures bij het Hof van Justitie betreffen enerzijds maatregelen betreffende bemesting en anderzijds sectorale milieuvoorwaarden voor windturbineparken met een vermogen gelijk aan of groter dan 0,5 MW. Dit kan moeilijk vergeleken worden met de voorliggende - veel beperktere – Toekomstvisie detailhandel Nijlen. Niet alleen is de schaal van deze besluiten, met toepassing binnen een heel

Gewest, verschillend dan deze van de Toekomstvisie detailhandel Nijlen ook de inhoud ervan is fundamenteel verschillend.

De Toekomstvisie detailhandel Nijlen vormt niet "het kader" voor de toekenning van een vergunning voor een project, zoals artikel 4.2.1 DABM dat vereist. Het is geen plan waarin alle beoordelingscriteria voor een vergunningsaanvraag worden opgenomen. Het wijzigt evenmin de bestemming van het gebied. Bovendien volgt uit rechtspraak van de Raad dat met "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" rekening gehouden kan worden bij de vergunningverlening, maar dit geenszins een verplichting is.

De verwerende partij verwijst nog naar parlementaire voorbereidingen en stelt dat de Toekomstvisie detailhandel Nijlen een louter beleidsplan is, dat geenszins de "basis" vormt voor het oprichten van een gebouw.

Zodoende kan de Toekomstvisie detailhandel Nijlen niet als een plan of programma worden beschouwd dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.

Het vijfde middelonderdeel is niet gegrond.

3.

De tussenkomenende partij heeft geen schriftelijke uiteenzetting ingediend.

4.1

De verzoekende partij antwoordt met betrekking tot het eerste middelonderdeel dat artikel 4.3.1, §2 VCRO de vergunningverlener geen vrijgeleide geeft om - onder het mom van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling - "*bijkomende randvoorwaarden*" op te leggen aan het vestigen van kleinhandel binnen het bestemmingsgebied - die er *in casu* op neerkomen dat kleinhandel alsnog wordt verboden in de betrokken zone. In zoverre de verwerende partij het nodig acht om voor de betrokken zone "*aanvullende randvoorwaarden*" op te leggen, stelt zij hiermee het RUP zelf in vraag.

De door de verwerende partij aangevoerde strijdigheid met de functionele inpasbaarheid is om diezelfde reden geen wettig motief om de aanvraag te weigeren: het RUP doet reeds 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 verwerende partij beweert, kan daarvan niet meer worden afgeweken door het toepassen van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.

4.2

Wat betreft het derde middelonderdeel herinnert de verzoekende partij er aan dat de aangehaalde bekendmakingsvormen niet volstaan om te besluiten dat de beleidsvisie "algemeen bekend" was op het moment dat de vergunning werd verleend.

Wat betreft de gemeenteraadsbeslissing van 8 november 2016 wenst de verzoekende partij te benadrukken dat ook aan die beslissing de Toekomstvisie detailhandel Nijlen niet is toegevoegd. Evenmin blijkt uit die gemeenteraadsbeslissing zelf enige beleidsintentie van het gemeentebestuur om aan de Bouwsesteenweg en het terrein van de verzoekende partij geen detailhandel meer toe te staan.

De bekendmakingsmodaliteiten van de (nu wel raadpleegbare) gemeenteraadsbeslissing van 8 november 2016 die de verwerende partij illustreert in haar antwoordnota, zijn volgens de verzoekende partij niet transparant te noemen. Een bestuurde die kennis wenst te nemen van de

(goedkeuring van de) beleidsvisie door de gemeenteraad, dient eerst vier keer door te klikken (Tabblad 'Bestuur' – 'gemeenteraad' – 'archieven gemeenteraad voorgaande jaren' – 'archief 2016'), alvorens, binnen een gerangschikte overzichtslijst van gemeenteraadsbeslissing van dat jaar, te kunnen doorklikken naar de gemeenteraadsbeslissing van 8 november 2016. Bovendien veronderstelt deze bekendmakingswijze dat een bestuurde al weet op welke datum de beleidsvisie door de gemeenteraad werd goedgekeurd, dan wel periodiek elke gemeenteraadsbeslissing opvolgt.

Dat is niet evident en niet verantwoord. Deze bekendmakingswijze volstaat in elk geval niet om te kunnen spreken van een beleidsvisie die algemeen bekend is gemaakt aan het publiek.

#### 4.3

Ter ondersteuning van haar vijfde middelonderdeel beklemtoont de verzoekende partij dat het niet vereist is dat in de beleidsvisie alle beoordelingscriteria voor een vergunningsaanvraag moet worden opgenomen, om die visie te kunnen beschouwen als een "plan" dat het "kader" vormt voor het toekennen van vergunningen. Evenmin is vereist dat die beleidsvisie verplichtend wordt opgelegd.

Het volstaat dat dit document maatregelen bevat waarvan de nakoming een voorwaarde kan zijn voor de toekenning van een vergunning voor een MER-plichtige activiteit of handeling. Het is niet noodzakelijk dat het plan of programma qua voorschriften reeds de "*vervolgbesluitvorming*" in sterke mate determineert.

De Toekomstvisie detailhandel Nijlen, en de daarin vervatte voorschriften en criteria, werd toegepast als een beoordelingsgrond voor het project dat de verzoekende partij aan de Bouwsesteenweg wenst te realiseren - in die mate zelfs dat het inrichten van kleinhandel er wordt verboden in strijd met de geldende planbestemming. Deze visie, en de daarin vervatte voorschriften, betreft dan ook overduidelijk een "plan" dat het "kader" vormt voor de toekenning van vergunningen voor stadsontwikkelingsprojecten, dat krachtens de Europese richtlijn en het DABM principieel onderworpen is aan de plan-MER-plicht.

#### *Beoordeling door de Raad*

##### 1.

De verwerende partij weigert de aanvraag omdat deze onverenigbaar is met de vereisten van een goede ruimtelijke ordening en meer bepaald omdat een nieuwe grootschalige kleinhandel niet inpasbaar is op de locatie omwille van de mobiliteitsimpact en een (ongewenste) verdere verlating van de handelsactiviteiten op de invalswegen. Zij verwijst daarvoor onder meer naar een beleidsmatig gewenste ontwikkeling "Toekomstvisie detailhandel Nijlen".

De verzoekende partij meent dat de functionele inpasbaarheid reeds vastgelegd werd in het RUP "Kern Nijlen", dat de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening in deze zaak in feite een gewenst geachte bestemmingswijziging betreft, dat de Toekomstvisie onvoldoende ter kennis werd gebracht van het publiek, dat de Toekomstvisie niet concreet aan de aanvraag werd getoetst en dat de Toekomstvisie onwettig is nu zij als plan niet werd onderworpen aan een milieueffectbeoordeling.

##### 2.1

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO volgt dat een vergunning geweigerd moet worden als de aanvraag onverenigbaar is met de vereisten van een goede ruimtelijke ordening.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenend bestuursorgaan om, rekening houdend met artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO, op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij hij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij zijn beoordeling moet betrekken en rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand. Een van die relevante aspecten betreft de functionele inpasbaarheid.

Uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO volgt tevens dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de aanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand, maar dat ook “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” met betrekking tot de decretale aandachtspunten en criteria in rekening gebracht kunnen worden. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereidingen, moet er daarbij *“rekening worden gehouden met de Raad van State-rechtspraak volgens dewelke de overheid die een bepaalde stedenbouwkundige politiek voert, (...), die politiek bekend moet maken en in concreto moet onderzoeken of een bepaald project daaraan beantwoordt”* (Memorie van toelichting, Parl. St. VI. P., 2008-09, nr. 2011/1, 125).

Uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO volgt dat, in de mate dat de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP een beoordelingsruimte laten, de verwerende partij tot een eigen appreciatie van de aanvraag moet overgaan.

Waar het de toets van een aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening betreft, beschikt het vergunningverlenend bestuursorgaan over een discretionaire bevoegdheid om de feiten te beoordelen. De Raad mag zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats van die van het bevoegde bestuur stellen. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenend bestuur de hem wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren uitgeoefend heeft, met name of het van de juiste feitelijke gegevens uitgegaan is, of het die correct beoordeeld heeft en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor een of meer bestuursinstellingen of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat die afdoende moeten zijn. Afdoende betekent dat de motivering draagkrachtig moet zijn, dat wil zeggen dat de motieven moeten volstaan om de beslissing te verantwoorden.

## 2.2

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de functie detailhandel principieel in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften van het RUP “Kern Nijlen”.

Omtrent het decretale aandachtspunt van de goede ruimtelijke ordening ‘de functionele inpasbaarheid’ stelt zij vooreerst het volgende:

“ ...

*De functie detailhandel is principieel in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften voor deze zone van het RUP 'Kern Nijlen', aangezien het RUP de mogelijkheid voorziet om op deze locatie detailhandel te voorzien.*

*Dit impliceert echter niet dat een nieuwe grootschalige supermarkt op deze locatie zonder meer aanvaardbaar is.*

*Het college van burgemeester en schepenen van Nijlen heeft immers een beleidsvisie over lokale economie en detailhandel goedgekeurd. Het betreft een beleidsmatig gewenste*

*ontwikkeling die er op gericht is de handelskernen in Nijlen te versterken en een verdere uitbouw van activiteiten op de handelslinten, zoals de Bouwelsesteenweg, tegen te gaan. De beleidsvisie specificeert - als aanvulling op het RUP - welke locaties binnen het RUP in aanmerking komen voor (grootschalige) detailhandel. De locatie van de aanvraag komt - zoals blijkt uit onderstaande argumentatie - niet in aanmerking voor grootschalige detailhandel.*

...

Vervolgens zet de verwerende partij deze beleidsmatig gewenste ontwikkeling uiteen.

Het RUP bepaalt in artikel 1.11 Bouwelsesteenweg dat volgende functies toegelaten zijn: eengezinswoningen, meergezinswoningen, ambacht met niet hinderlijk karakter, kleinhandel en dienstverlening, vrije beroepen, horeca en kinderopvang en gemeenschapsvoorzieningen, behoudens onderwijs.

Uit deze opsomming blijkt dat in het gebied is opgevat als een 'gemengde' bestemmingszone waarin diverse functies kunnen worden toegelaten, waaronder 'kleinhandel'. Het gebied is in elk geval niet uitsluitend of hoofdzakelijk bestemd voor 'kleinhandel'.

De aanvraag heeft betrekking op een grootschalige kleinhandel. Het is niet kennelijk onredelijk van de verwerende partij 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.

De Raad is van oordeel dat de voorschriften in 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. Zoals de verzoekende partij aanhaalt, bevatten de stedenbouwkundige voorschriften geen maximale oppervlakte. Dat betekent niet dat een grootschalige kleinhandel per definitie toegelaten is, maar eerder dat de stedenbouwkundige voorschriften niet gedetailleerd zijn wat de toegelaten kleinhandelszaken betreft en dus een beoordelingsmarge laten aan de vergunningverlenende overheid.

De vergunningverlenende overheid heeft, rekening houdend met artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO, 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. Zij mag daarbij rekening houden met de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO bedoelde 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' wanneer deze slaan op de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO opgesomde criteria en aandachtspunten.

De vergunningverlenende overheid heeft dus binnen de grenzen van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP "Kern Nijlen" een beoordelingsmarge om te onderzoeken en beslissen of de aangevraagde grootschalige kleinhandel op deze locatie vergunbaar is.

De verwerende partij motiveert concreet waarom de aanvraag niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. Zij beschrijft de omgeving en de bestaande toestand en focust vervolgens op de functionele inpasbaarheid.

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. Zij is daardoor niet in strijd met het RUP maar schept binnen de grenzen van de bestemmingsvoorschriften van het RUP een niet-verplicht kader teneinde de functionele inpasbaarheid te toetsen.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij poneert, bezondigt de verwerende partij zich niet aan een vermomde bestemmingswijziging. Het toepassen van de Toekomstvisie detailhandel Nijlen in het kader van de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening belet immers niet dat kleinhandel mogelijk blijft binnen de desbetreffende zone, zelfs grootschalige kleinhandel wordt binnen de zone niet uitgesloten, net zomin als de overige volgens artikel 1.11 toegelaten hoofdfuncties.

Door in het kader van de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening rekening te houden met de toekomstvisie detailhandel Nijlen heeft de verwerende partij noch de artikelen 2.2.2, 2.2.5, 4.3.1 VCRO, noch de zorgvuldigheidsplicht en motiveringsplicht geschonden.

## 2.3

De bestreden beslissing zet de concrete en inhoudelijke stedenbouwkundige bepalingen uit de Toekomstvisie detailhandel Nijlen uiteen waaraan de aanvraag kan worden getoetst. De verwerende partij stelt vervolgens:

“ ...

*Reeds in de bestreden beslissing van het college van burgemeester en schepenen werd uitvoerig verduidelijkt waarom de gevraagde, nieuwe grootschalige detailhandelfunctie, die gelegen zal zijn op een inval- en verbindingsweg (handelslint Bouwelsesteenweg) tussen de bestaande handelscentra, strijdig is met deze inhoudelijke bepalingen en dus niet binnen de beleidsvisie past:*

...

*Eén van de belangrijkste vaststellingen is dat de voorbije decennia de totale handelsoppervlakte sterk is gegroeid terwijl de vraag (bestedingspotentieel = totaal uitgaven in detailhandel) stabiel is gebleven. Dit onevenwicht tussen vraag en aanbod heeft tot een overschot aan m<sup>2</sup> geleid met dalende winstmarges en dus stijgende leegstand tot gevolg. Een aanbodbeleid dat enkel extra handelsoppervlakte genereert, is dan ook niet aangewezen, maatschappelijke en sociale aspecten dragen immers ook bij tot een aantrekkelijke kern. Integendeel, de ambities van de gemeente moeten op termijn bijkomende leegstand voorkomen en inspelen op de snelle evoluties in de sector van detailhandel.*

*Tevens werd vastgesteld dat door de uitbouw van de Bouwelsesteenweg als 'economische drager', de Bouwelsesteenweg in concurrentie gaat met de detailhandel in het centrum. Het vergroten van het aanbod aan de Bouwelsesteenweg is dus nefast voor de versterking van het handelsapparaat in de kern.*

...

*De detailhandel in Nijlen dient vooral op de eigen inwoners aangewezen te zijn. De ligging vlakbij steden met een handelscentrum, dichtbij Herentals en Heist-op-den-Berg én in het verzorgingsgebied van grotere steden Antwerpen en Mechelen is een bepalende factor voor de ontwikkeling van de detailhandel in Nijlen. Het geeft het afzetgebied van Nijlen in de toekomst slechts een beperkte groeimarge. Dat betekent dat netto uitbreiding van het aanbod interne concurrentie zal aangaan met het huidige handelsapparaat. De focus ligt op een verhoogde attractiviteit van de kernen zodat de huidige inwoners blijven winkelen in Nijlen en in de toekomst de nieuwe inwoners, toeristen, cultuurliefhebbers en recreanten er graag komen winkelen. Er moet dan ook vooral geïnvesteerd worden in leefbare handelskernen, in de kwaliteit van hun handelsapparaat en winkelomgeving en in het imago van Nijlen als winkeldorp.*

*Daar tegenover kan worden vastgesteld dat het voorgestelde aanbod de lokale ambitie sterk overstijgt. Omwille van deze redenen is de aanvraag functioneel niet inpasbaar.*

*Wen kent de dag van vandaag een ernstig mobiliteitsprobleem op zijn gewestwegen. Dit door de specifieke ligging, tussen Lier en Herentals, aan de N13. Op papier lijkt dit de ideale*

*ontsluiting, maar in praktijk zijn deze gewestwegen ernstig verzadigd. Het ruimtelijk inplannen met een bijkomende economische vestiging, doet de mobiliteit op deze weg met zeer veel vervoerbewegingen stijgen. Aangezien het lokale aanbod reeds is ingevuld en de gemeente slechts op basis van zijn eigen inwoners een beperkte groeimarge heeft, betekent dit dat vooral inwoners van aanpalende gemeente zullen worden aangetrokken. De mobiliteitsgevolgen zijn bijgevolg nefast en schaden het bestaande handelsapparaat met nog een ernstiger verlies van de kwaliteit.*

*De aanvraag van Lidl is zodoende niet in overeenstemming met de beleidslijnen voor de toekomst van de detailhandel in Nijlen die geen verdere uitbouw van activiteit op handelslinten wenst. Handel op de invalswegen mag niet tot verdere verlinting van handelsactiviteit leiden. Dit leidt immers tot extra mobiliteitsdruk en versnippering op termijn.*

*De deputatie wenst zich aan te sluiten bij deze argumentatie. De beleidsvisie geeft uitdrukkelijk weer waar nieuwe locaties wel en niet vergund kunnen worden. Hierbij wordt rekening gehouden met de bestaande toestand, er werd geen studie gemaakt van de juridische toestand. Op basis van deze bestaande toestand (waarin geen grootschalige handelszaak aanwezig was op deze locatie) werd geoordeeld dat in de onmiddellijke omgeving geen nieuwe handelszaken wenselijk waren.*

*Het klopt dat er op deze locatie vroeger een detailhandelszaak (O'cool, met parkeergelegenheid) werd uitgebaat. Deze detailhandelszaak was echter significant kleiner in omvang (minder bruto-detailhandelsvloeroppervlakte en minder parkeerplaatsen). Bovendien staat het pand vandaag leeg en is het de doelstelling van de beleidsvisie om 'handelsverlinting' op de Bouwelsesteenweg stapsgewijs af te bouwen door een uitdoofbeleid via herbestemming van de lege handelspanden naar bijvoorbeeld woningen.*

*...*

Uit deze motivering blijkt dat de verwerende partij rekening houdt met de concrete in de omgeving bestaande toestand, de concrete omvang van de aangevraagde handel en het concrete mobiliteitsaspect.

Zoals blijkt uit de tekst van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO is een vergunningverlenend bestuursorgaan niet verplicht om alle daarin vermelde aandachtspunten en criteria te betrekken in het onderzoek naar de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening. Het is voldoende dat uit de bestreden beslissing blijkt dat er een concreet onderzoek is gevoerd naar deze verenigbaarheid daarbij gebruik makend van de vermelde aandachtspunten of criteria voor zover die noodzakelijk of relevant zijn.

Artikel 4.3.1 §2, eerste lid, 1° VCRO stelt dat enkel voor zover noodzakelijk of relevant met de aldaar vermelde aandachtspunten en criteria wordt rekening gehouden. Wanneer de verwerende partij op basis van een aantal voor de aanvraag relevante aandachtspunten en criteria tot de conclusie is gekomen dat de vergunning moet worden geweigerd, is het niet noodzakelijk dat er nog een onderzoek plaatsvindt van de overige criteria. Eén enkel weigeringsmotief kan immers volstaan om een beslissing te schragen.

Met haar vierde middelonderdeel bekritiseert de verzoekende partij opnieuw de inhoud van de Toekomstvisie en de wijze waarop de verwerende partij de Toekomstvisie toetst aan de aanvraag. Het is duidelijk dat de verzoekende partij het niet eens is met deze Toekomstvisie, noch met de toetsing. De Raad stelt echter vast dat de motivering in de bestreden beslissing niet uitgaat van foutieve feitelijke gegevens en deze niet onzorgvuldig, noch onredelijk heeft beoordeeld.

Het eerste, tweede en vierde middelonderdeel wordt verworpen.

### 2.3

Zoals reeds gesteld kan de verwerende partij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening brengen met betrekking tot de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO opgenomen aandachtspunten en criteria, voor zover deze blijken uit voldoende bekend gemaakte beleidsdocumenten.

De verwerende partij baseert zich op een document getiteld “Strategisch Commercieel Plan voor de detailhandel in de gemeente Nijlen”, dat het resultaat is van een samenwerking tussen de gemeente Nijlen en de dienst Economie van de provincie Antwerpen. De gemeenteraad van Nijlen keurde deze Toekomstvisie detailhandel Nijlen goed in haar zitting van 8 november 2016.

De verwerende partij wijst in de bestreden beslissing op het belang van de ruchtbaarheid die aan een beleidsmatig gewenste ontwikkeling gegeven moet worden en stelt vervolgens vast dat daaraan voldaan is, waarbij ze diverse wijzen van bekendmaking van de Toekomstvisie detailhandel Nijlen opsomt, meer bepaald de goedkeuring door de gemeenteraad, een publicatie in de Gemeentekroniek, die tevens online raadpleegbaar is, en krantenartikelen die de opmaak van de Toekomstvisie bespreken.

De Raad is van oordeel dat de Toekomstvisie op die wijze, alle elementen samengenomen, voldoende ruchtbaarheid heeft gekregen.

Het is daarbij niet vereist dat de artikelen in de gemeentelijke en regionale pers de Toekomstvisie *in extenso* vermelden. Deze artikelen kondigen aan dat de gemeente Nijlen werkt aan een visie voor de detailhandel, in samenwerking met de handelaars, en verwijzen naar een gemeenteraadsbeslissing, die openbaar kan geraadpleegd worden.

Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

### 2.4

In het vijfde middelonderdeel kwalificeert de verzoekende partij de Toekomstvisie detailhandel Nijlen als een plan of programma waarvoor krachtens de SEA-richtlijn, omgezet door het DABM, een milieubeoordeling gemaakt moet worden, en het publiek de gelegenheid moet worden geboden om haar mening te geven over het ontwerpplan of programma en het bijhorend milieuraapport.

De verwerende partij steunt de weigering van de aanvraag op het gebrek aan overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening, zoals bepaald in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b) en artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO, en meer bepaald het gebrek aan overeenstemming met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen vastgelegd in de Toekomstvisie detailhandel Nijlen.

Het wordt niet betwist dat de Toekomstvisie detailhandel Nijlen geen milieubeoordeling doorlopen heeft.

Het hoofddoel van de SEA-richtlijn bestaat er, volgens artikel 1, in dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, bij de voorbereiding en vóór de vaststelling ervan aan een milieubeoordeling worden onderworpen. Het toepassingsgebied van deze richtlijn mag niet beperkend worden geïnterpreteerd, om op die wijze een hoog milieubeschermingsniveau te verzekeren en geen afbreuk te doen aan de nuttige werking van de richtlijn. De Raad is er zich van bewust dat bepalingen die de werkingssfeer van de Richtlijn afbakenen en met name de bepalingen waarin de door deze richtlijn beoogde besluiten zijn gedefinieerd (artikelen 2 en 3), ruim moeten worden uitgelegd.



De Toekomstvisie wordt in dit geval betrokken bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag. De vergunningverlenende overheid heeft de Toekomstvisie detailhandel Nijlen betrokken in haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en meer in het bijzonder het relevante aandachtspunt functionele inpasbaarheid. Artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO bepaalt dat een vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van een aanvraag, naast de in de omgeving bestaande toestand, ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kan betrekken met betrekking tot dit aandachtspunt. Terwijl de vergunningverlenende overheid de in de omgeving bestaande toestand moet betrekken, beoordeelt zij discretionair of zij ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen betreft.

De Toekomstvisie detailhandel Nijlen betreft een beleidsvisie met doelstellingen die leiden tot beleidslijnen en ruimtelijke voorstellen voor de detailhandel in Nijlen die vervolgens dienen omgezet te worden in acties waaronder ruimtelijke instrumenten. Noch afzonderlijk beschouwd, noch gelezen in hun context, kunnen deze beleidslijnen geacht worden, handelingen te zijn *“die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststellen voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben”*, zoals de formulering van het Hof van Justitie luidt (HvJ 27 oktober 2016, D'Oultremont e.a., C-290/15, EU:C:2016:816, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak; GwH nr. 33/2019 van 28 februari 2019).

De Toekomstvisie detailhandel Nijlen werd opgesteld in het kader van een samenwerkingstraject tussen de gemeente Nijlen en de dienst economie van de provincie Antwerpen en werd goedgekeurd door de gemeenteraad van Nijlen. Deze Toekomstvisie is geen plan waarvan de opmaak door wetgeving voorgeschreven en betreft een vrijwillig opgestelde beleidsvisie. Het valt als zodanig niet onder de omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 2 SEA-richtlijn van een plan of programma dat door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven.

In de toelichting bij het voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's is aangegeven:

*“1.2. Het voorstel bevat een omschrijving van de milieubeoordelingsprocedure met betrekking tot de in artikel 2 van de richtlijn aangegeven plannen en programma's. het blijft dus beperkt tot de plannings- en programmeringsfase van de besluitvorming en is niet van toepassing op de hoogste niveaus van de besluitvormingspiramide, waar de beleidslijnen in hun meest algemene vorm worden geformuleerd. Hoewel ook in die algemene beleidsbeslissingen zeker rekening moet worden gehouden met het milieu, zijn de procedurele voorschriften van het onderhavige voorstel misschien niet het meest geschikte instrument om dat doel te bereiken. Bij de totstandkoming van beleidsbeslissingen van algemene aard worden geen vaste paden bewandeld, en daarom is misschien een andere aanpak nodig om het milieuaspect in dit proces te integreren. De Commissie blijft deze kwestie bestuderen” (COM(96) 511 def., p. 2).*

De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet van 27 april 2007 houdende wijziging van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu verschaft volgende toelichting omtrent het begrip "kader" (Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1081/1, p. 6-7):

*“Er zal aldus in concreto moeten worden nagegaan of het voorgenomen plan of programma een kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project. Daarbij worden beleidsvoornemens en beleidsplannen niet geviseerd, aangezien deze plannen gericht zijn tot de overheid en geen kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een*

*project. Het zal aldus veelal gaan om, bijvoorbeeld, een ruimtelijk uitvoeringsplan dat specifiek de basis vormt voor, bijvoorbeeld, de aanleg van een weg of de inkleuring van een industriegebied."*

Uit het voorgaande volgt dat de Toekomstvisie detailhandel Nijlen, dat in het kader van de mogelijkheid om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening te betrekken, kan, doch niet moet, betrokken worden bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, geen plan of programma is dat valt onder het toepassingsgebied van de verplichte opmaak van een voorafgaande milieubeoordeling in de zin van de SEA-richtlijn.

De Toekomstvisie detailhandel Nijlen schendt de artikelen 3.1, 3.2 en 5.2 SEA-richtlijn, de artikelen 4.2.1, 4.2.3, §§ 1, 2, 1° en 3bis en 4.2.11 DABM, en artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's niet.

Het vijfde middelonderdeel wordt verworpen.

2.5

Het middel wordt verworpen.

## **B. Eerste middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van artikel 4.3.3 VCRO, de artikelen 2 en 3 Motiveringswet, het materiële motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt in een eerste onderdeel dat een negatief advies van de tussenkomende partij het vergunningverlenend bestuur niet verplicht om de aanvraag te weigeren, maar ruimte laat om de vergunning te verlenen met voorwaarden. Bovendien is het advies niet bindend; de verzoekende partij verhielp immers de aangevoerde schendingen door haar aanvraag aan te passen en aan te vullen.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat het advies van de tussenkomende partij onwettig is. Het advies preciseert immers niet welke direct werkende normen werden geschonden. De aangehaalde schendingen omtrent de mobiliteitstoets en de publiciteitstotem werden bovendien verholpen zodat dit geen draagkrachtige motieven kunnen zijn.

2.

De verwerende partij acht zich gebonden door het ongunstig advies van de tussenkomende partij waarin strijdigheden met direct werkende normen werden vastgesteld. Zij heeft niet de bevoegdheid de strijdigheden opgeworpen in het advies te beoordelen. Zij kan enkel het aangevraagde weigeren of vergunnen mits het opleggen van voorwaarden waardoor de naleving van de sectorale wetgeving wordt gewaarborgd. Zij is echter niet verplicht om een vergunning te verlenen onder voorwaarden noch om hieromtrent een motivering te geven.

De verwerende partij meent dat het advies zorgvuldig werd opgesteld, afdoende gemotiveerd is en aangeeft welke direct werkende normen geschonden worden. Zij merkt op dat er wel degelijk een kader bestaat waarbinnen de opmaak van een mobiliteitstoets moet gebeuren.

3.

De tussenkomende partij heeft geen schriftelijke uiteenzetting ingediend.

4.

In haar wederantwoordnota verduidelijkt de verzoekende partij dat de verwerende partij een verkeerde draagwijdte geeft aan artikel 4.3.3 VCRO door te stellen dat de vergunning zonder enige ruimte tot discussie moet geweigerd worden. De verwerende partij had volgens haar moeten vaststellen dat, gelet op de aanpassingen, geen strijdigheden meer blijken uit het advies.

De tussenkomende partij handelde onredelijk en onzorgvuldig door in de gegeven omstandigheden haar negatief advies te handhaven.

#### *Beoordeling door de Raad*

Onder het tweede middel stelt de Raad vast dat de verzoekende partij niet aantoont dat de beoordeling van de verwerende partij inzake de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening kennelijk onredelijk of onzorgvuldig zou zijn. Dit vormt een wettig determinerend weigeringsmotief, wat volstaat om de bestreden beslissing te schragen.

De kritiek van de verzoekende partij met betrekking het (ondergeschikte) weigeringsmotief betreffende het advies van de tussenkomende partij is kritiek op een overtollig motief die, zelfs indien ze gegrond wordt bevonden, niet kan leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

Het middel wordt verworpen.

### **C. Derde middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van artikel 4.3.1 VCRO, de artikelen 2 en 3 Motiveringswet, het materiele motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De aanvraag strekt zowel tot het slopen van de bestaande constructies op het terrein als tot het oprichten van een nieuw handelsgebouw met bijhorende parking. Volgens de verzoekende partij is de sloopvergunning splitsbaar van de weigering van de vergunning voor de oprichting van het handelsgebouw met parking en maakte de sloopvergunning niet het voorwerp uit van het administratief beroep. Bovendien had de verwerende partij geen wettige reden om de sloopvergunning te weigeren.

De verwerende partij heeft ten onrechte de bestaande omgeving van de bouwplaats buiten beschouwing gelaten bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van de sloop met de goede ruimtelijke ordening. Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat de verwerende partij concreet heeft onderzocht of de bestaande constructies enig waardevol karakter hebben.

De weigering van de sloopvergunning wordt verantwoord door het gebrek aan "inhoudelijke visie" op de toekomstige ontwikkeling van het terrein, nu de gevraagde supermarkt er niet aanvaardbaar wordt geacht. Een beweerd gebrek aan "inhoudelijke visie" op het terrein kan er niet toe leiden dat de in de omgeving bestaande toestand buiten beschouwing wordt gelaten, aangezien de "toekomstige" of "inhoudelijke" ontwikkeling van het terrein geen aandachtspunt is waarmee rekening kan worden gehouden, zoals vermeld in 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

De overweging dat niet zou blijken dat de bestaande constructies *“niet het behouden waard zijn, dat een herbestemming onmogelijk is, of dat de constructies een (bouwtechnisch) gevaar vormen voor de omgeving”* kan om diezelfde reden niet worden gehanteerd om de sloopvergunning te weigeren, nu blijkt dat de bestaande bebouwing geen enkel beschermingswaardig karakter heeft.

Volgens de verzoekende partij handelde de verwerende partij kennelijk onredelijk door de sloopvergunning te weigeren.

2.

De verwerende partij antwoordt dat een stedenbouwkundige vergunning in principe één en ondeelbaar is en niet op ontvankelijke wijze slechts gedeeltelijk kan worden aangevochten. Van dit beginsel kan enkel afgeweken worden wanneer vaststaat dat het bestreden gedeelte afgesplitst kan worden van de rest van de vergunningsbeslissing en dat het vergunningverlenend bestuursorgaan ook, afgezien van het afgesplitste gedeelte, dezelfde beslissing zou hebben genomen. In dit dossier staan beide onderdelen van de bestreden beslissing niet op zichzelf zodat niet kan worden afgeweken van het beginsel van de ondeelbaarheid van een stedenbouwkundige vergunning door het voorwerp van het beroep te beperken tot het onderdeel van de bestreden beslissing waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de oprichting van het handelsgebouw met parking.

De verwerende partij diende de aanvraag in haar volledigheid te beoordelen, dus zowel het onderdeel met betrekking tot de sloop als het onderdeel met betrekking tot de oprichting van het handelsgebouw.

In de bestreden beslissing wordt inzake de beoordeling van de verenigbaarheid van de sloop met de goede ruimtelijke ordening op basis van meerdere argumenten geoordeeld dat het slopen van de bestaande gebouwen geen goede en duurzame ruimtelijke ordening uitmaakt. Zo is het stedenbouwkundig niet te verantwoorden om het bestaande bouwweefsel ruimtelijk te onderbreken zonder dit te compenseren, met alle gevolgen van dien (leegstand, sluikstort, vandalisme, ...). Waar de verwerende partij het bestaande bouwweefsel en de (braakliggende) toestand van het perceel na de sloop in overweging neemt, beoordeelt zij overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO het voor de aanvraag relevante aandachtspunt inzake visueel-vormelijke elementen en cultuurhistorische aspecten, waarbij zij rekening houdt met de relevante in de omgeving bestaande toestand.

Bovendien mag de verwerende partij, binnen haar ruime appreciatiebevoegdheid inzake de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, oordelen dat de sloop van de bestaande gebouwen (vooralsnog) niet mogelijk is zolang er geen alternatief en (ruimtelijk evenwaardig) kwalitatief nieuwbouwproject wordt voorgelegd dat deze sloop kan verantwoorden. Een duurzame ruimtelijke ordening betekent dat verantwoord omgegaan moet worden met bestaande bebouwing. Uit het dossier blijkt op geen enkele manier dat de bestaande bebouwing niet het behouden waard is, dat een herbestemming ervan onmogelijk is, of dat de constructies een (bouwtechnisch) gevaar vormen voor de omgeving. De verwerende partij beperkt zich daarbij niet tot de loutere vaststelling dat de sloop moet worden gekoppeld aan nieuwbouw, maar motiveert concreet dat zij de waarde van de te slopen gebouwen wil afwegen ten opzichte van de (beoogde) nieuwe invulling.

3.

De tussenkomen partij heeft geen schriftelijke uiteenzetting ingediend.

4.

De verzoekende partij voegt toe dat in zoverre de verwerende partij in haar antwoordnota stelt dat het stedenbouwkundig niet te verantwoorden is om een sloopvergunning te verlenen omdat daardoor het bestaande bouwweefsel “ruimtelijk wordt onderbroken zonder dit te compenseren, met alle gevolgen van dien (leegstand, sluikstort, vandalisme, ...)”, dit motieven betreft die niet te lezen staan in de bestreden beslissing zelf. Met dit soort *ex post* motivering kan geen rekening worden gehouden.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij werpt op dat de verwerende partij ten onrechte uitspraak deed over de sloop, nu zij enkel beroep aantekende tegen de weigering van de nieuwbouw door het college van burgemeester en schepenen en niet tegen de verleende vergunning voor de sloop.

De verzoekende partij werpt tevens op dat de verwerende partij de aanvraag tot sloop en, in het bijzonder, de goede ruimtelijke ordening niet concreet heeft onderzocht en de weigering onvoldoende heeft gemotiveerd.

2.

Wanneer de deputatie beslist over een administratief beroep tegen een in eerste administratieve aanleg verleende vergunningsbeslissing, doet de deputatie geen uitspraak als administratief rechtscollege, maar beslist ze als een orgaan van actief bestuur.

Artikel 4.7.21, §1 VCRO bepaalt wat volgt:

*“Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid”.*

De decreetgever vermeldt uitdrukkelijk dat het administratief beroep tot gevolg heeft dat de zaak in haar geheel bij de deputatie aanhangig wordt gemaakt, ook wanneer het beroep slechts tegen een gedeelte van het bestreden besluit gericht is (Memorie van Toelichting, *Parl.St.* VI.Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 183):

*“Er wordt nu zelfs uitdrukkelijk vermeld dat de deputatie de aanvraag bij het behandelen van het beroep in haar volledigheid onderzoekt (...). Dat sluit aan bij de vaste rechtspraak volgens dewelke het hoger beroep een administratief en geen jurisdictioneel karakter heeft. De deputatie treedt niet op als administratieve rechter, maar als bestuurlijke overheid, zulks om te oordelen over de vraag of een bepaalde bouw- of verkavelingswijze overeenstemt met het recht en de goede ruimtelijke ordening. De zaak wordt daarbij in haar geheel bij de deputatie aanhangig gemaakt, ook wanneer het beroep slechts tegen een gedeelte van het bestreden besluit gericht is. Het instellen van het beroep draagt de beslissingsbevoegdheid aldus over naar de deputatie (...), met het gevolg dat de beslissing van de deputatie in de plaats komt van deze van het college.”*

Een stedenbouwkundige vergunning is in principe één en ondeelbaar, tenzij blijkt dat bepaalde onderdelen van de rest van de vergunning kunnen afgesplitst worden, zonder dat die andere onderdelen daardoor in feite zonder voorwerp worden of hun bestaansreden verliezen.

Zoals blijkt uit voormelde memorie van toelichting wordt de zaak in beginsel in haar geheel bij de deputatie aanhangig gemaakt, ook wanneer het administratief beroep slechts tegen een gedeelte

van het bestreden besluit gericht is. In het geval dat een beroep wordt ingesteld tegen slechts een deel van de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen, dient de deputatie te beoordelen of dit deel afsplitsbaar is van de rest van de aanvraag. Is het niet afsplitsbaar, dan heeft de devolutieve werking tot gevolg dat de aanvraag in haar volledigheid wordt onderzocht zowel naar legaliteit als naar opportuniteit, zonder dat de deputatie daarbij gebonden is door de motivering vervat in de beslissing van het college, of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten.

De verzoekende partij toont niet voldoende aan dat de sloop afsplitsbaar is van de rest van de vergunningsaanvraag en meer bepaald dat de sloop ook vergund zou worden zonder een bijhorende aanvraag voor nieuwbouw. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de reden om de vergunning te weigeren, verbonden is met de beoordeling van de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en met de toepassing van principes van duurzame ruimtelijke ordening, meer bepaald het verantwoord omgaan met bestaande bebouwing.

De verwerende partij kon dan ook terecht beslissen om de aanvraag in haar geheel te onderzoeken en opnieuw te beoordelen, zoals artikel 4.7.21 VCRO bepaalt.

3.

Wanneer de verwerende partij op basis van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO uitspraak doet over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege. Ten gevolge van het devolutief karakter van het beroep moet de verwerende partij de aanvraag opnieuw in haar volledigheid onderzoeken, en dit op grond van een eigen beoordeling van de hele aanvraag, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit van de aanvraag betreft.

De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden, noch is zij gebonden door de motivering van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is de Raad enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De verwerende partij motiveert de weigering van de sloop als volgt:

“ ...

*Een gedeeltelijke vergunning - waarbij enkel het slopen van de bestaande bebouwing wordt vergund - zou betekenen dat er in de vergunning geen uitspraak wordt gedaan over de toekomstige ontwikkeling van het terrein van de aanvraag.*

*Een dergelijke onvoorwaardelijke sloop kan een nieuwe, kwalitatieve invulling van het terrein niet garanderen en impliceert dat de waarde van de bestaande bebouwing dient te worden afgewogen ten opzichte van een nog niet gekende waarde van een mogelijke nieuwe invulling.*

*Er kan enkel akkoord worden gegaan met de sloop, indien deze kan worden gekaderd binnen een inhoudelijke visie op de toekomstige ontwikkeling van het terrein. Nu wordt geoordeeld dat de gevraagde supermarkt niet in aanmerking komt voor een vergunning, ontbreekt een dergelijke inhoudelijke visie.*

*Een duurzame ruimtelijke ordening betekent ook verantwoord omgaan met bestaande bebouwing. Uit het dossier blijkt op geen enkele manier dat de bestaande bebouwing niet het behouden waard is, dat een herbestemming ervan onmogelijk is, of dat de constructies een (bouwtechnisch) gevaar vormen voor de omgeving.*

...

De Raad oordeelt dat deze motivering volstaat. De verwerende partij heeft concreet onderzocht of er redenen zijn om de bestaande bebouwing te slopen. Uit de motivering blijkt dat zij vaststelt dat de aanvraag geen afdoende gegevens bevat om de loutere sloop van de gebouwen te verantwoorden zonder een nieuwe kwalitatieve invulling van het terrein te garanderen. Hieruit blijkt dat zij aandacht heeft voor ruimtelijke kwaliteit, wat kan worden ingepast in de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening zoals omschreven in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

Het middel wordt verworpen.

#### **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de LEIDEND AMBTENAAR van het Agentschap Wegen en Verkeer is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 25 juni 2019 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Margot DEPRAETERE

Karin DE ROO