

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

VOORZITTER VAN DE DERDE KAMER

ARREST

nr. S/2013/0163 van 18 juni 2013
in de zaak 1213/0303/SA/3/0286

In zake: het college van burgemeester en schepenen van de **stad LIER**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Cies GYSEN
kantoor houdende te 2800 Mechelen, Antwerpsesteenweg 16-18
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

Tussenkomende partij: de GmbH & Co **Lidl Belgium**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Dominique DEVOS
kantoor houdende te 1050 Brussel, Louizalaan 106
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 11 januari 2013 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 25 oktober 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier van 12 juni 2012 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een nieuwbouw handelsruimte met parking na afbraak op een terrein.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 2500 Lier, Antwerpsesteenweg 399-401 en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie F, nummers 702F, M, K en L.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen nota betreffende de vordering tot schorsing ingediend maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De repliek van de tussenkomende partij betreffende de vordering tot schorsing is vervat in haar verzoekschrift tot tussenkomst.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 4 juni 2013, waar de vordering tot schorsing werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Alisa KONEVINA die loco advocaat Cies GYSEN verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Riet STRAETMANS die loco advocaat Dominique DEVOS verschijnt voor de tussenkomende partij zijn gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.27 VCRO verhindert bij regelmatige oproeping de afwezigheid van de verwerende partij de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. TUSSENKOMST

De GmbH & Co Lidl Belgium verzoekt met een aangetekende brief van 10 april 2013 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 28 april 2013 de tussenkomende partij toegelaten tot de debatten betreffende het ingestelde beroep tot schorsing en vernietiging van de bestreden beslissing.

Een uitspraak over de ontvankelijkheid van de tussenkomst is evenwel slechts aan de orde wanneer de voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te bevelen, zijn vervuld. Zoals hierna zal blijken, is dit niet het geval.

IV. FEITEN

Op 14 februari 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een nieuwbouw handelsruimte met parking na afbraak op een terrein”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan ‘Mechelen’, gelegen in woongebied.

De percelen zijn eveneens gelegen binnen de grenzen van het van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakeningslijn kleinstedelijk gebied Lier’, goedgekeurd met een besluit van de Vlaamse Regering van 28 juli 2006. De percelen zijn eveneens gelegen binnen de omschrijving

van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling, met name verkaveling 064/135 van 26 mei 1970.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 14 maart 2012 tot en met 12 april 2012, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, entiteit Onroerend Erfgoed brengt op 27 maart 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De brandweer van de stad Lier brengt op 2 april 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 5 april 2012 een ongunstig advies uit.

Het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen brengt op 10 april 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 6 juni 2012 het volgende ongunstig advies:

“ ...

1.2.2 Voorontwerp RUP Laporta-Carols

Het ontwerp visie detailhandel goedgekeurd door het college van 15 november 2011 is van toepassing.

Langs de Antwerpsesteenweg is de min. bruto vloeroppervlakte vastgelegd op 800m².

De aanvraag is gelegen in detailhandelsconcentratie zone B7. De aanvraag komt met de volgende punten niet overeen :

In deze zone kan er grootschalige kleinhandel op het gelijkvloers ontwikkeld worden mits goed integreerbaar in stedenbouwkundig concept en op de verdieping(en) wonen.

De ontsluiting mag vanuit de Antwerpsesteenweg maar met een minimum aan afslagbewegingen, met 1 afslag naar 2 bebouwingen.

Het parkeren moet ondergronds gebeuren, met 1 toegang per twee ondergrondse parkings.

De buitenruimte moet een landschappelijk kwalitatieve groene zijn en eveneens warden aangeboden als collectieve groene ruimte voor wijk Zevenbergen. Ze moet verbindingen integreren voor zacht verkeer, zowel dwars als naar de naastgelegen zones. Verhandingen moeten tot het strikte minimum beperkt worden.

Het is verplicht om wonen te integreren op de verdiepingen.

Er dient een masterplan te worden opgemaakt voor deze zone in zijn totaliteit.

De principes van de visie detailhandel werden vertaald in het voorontwerp RUP Laporta-Caroly.

De stedenbouwkundige aanvraag is niet in overeenstemming met de opties die genomen zijn in het voorontwerp RUP Laporta - Caroly, noch met de goedgekeurde visie detailhandel.

(...)

1.2.3 Verkavelingen

Het goed maakt als lot nr. 2 en 3 deel uit van de verkaveling nr.064/135, goedgekeurd op 26 mei 1970. De verkaveling is voor dit lot niet vervallen.

Via een brief van 25 mei 2012 van Francois Govaerts wordt verzaakt aan de verkaveling in samenspraak met de eigenaars van de twee andere loten.

Volgens Art.4.6.8. van de VCRO kan er verzaakt worden aan een geheel verwezenlijkte

verkaveling in geval van akkoord van alle eigenaars.

Een verzaking wordt per beveiligde zending gemeld aan het vergunningverlenende bestuursorgaan en heeft eerst gevolg vanaf de akteneming ervan door de het vergunningverlenende bestuursorgaan.

Volgens onze kadastrale gegevens is Dhr Govaerts geen eigenaar van een betreffend perceel, er werden geen eigendomsattesten bijgevoegd, noch volmachten van de eigenaars van de 3 percelen. De verzaking kan dan ook niet aanvaard worden.

(...)

2.2. Ruimtelijke analyse

De aanvraag betreft twee percelen met vrijstaande bebouwing achteruitgebouwd, in een uitgevoerde verkaveling van drie loten. Rechts naastliggend zijn er eengezinswoningen tegen de straat gebouwd in gesloten en halfopen bouworde. Links naastliggend, situeert zich een winkelpand. Het achterliggende gebied is gekenmerkt met diepe percelen met bewoning langsheen de Dr Laportalaan en de Baron Carolylaan, grotendeels geordend door een verkavelingsvergunning.

Het grafisch plan en de bijhorende stedenbouwkundige vergunningen geven de criteria weer van een goede ruimtelijke ordening.

2.3. Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

De voorgelegde aanvraag is voorzien op een perceel dat deel uitmaakt van een verkaveling, De projecten die kunnen ontstaan zijn afhankelijk van de grafische en stedenbouwkundige voorschriften van die verkaveling.

De aanvraag is niet conform bevonden aan de voorschriften van de verkaveling.

De stedenbouwkundige aanvraag is niet in overeenstemming met de opties die genomen zijn in het ontwerp RUP Laporta Caroly, noch met de goedgekeurde visie detailhandel

Functionele inpasbaarheid:

Het voorgelegd ontwerp is principieel wel in overeenstemming met de bepalingen van het gewestplan. De functionele inpasbaarheid wordt beoordeeld aan de hand van de bijkomende bepalingen uit de omzendbrief van 8 juli 1997 en latere wijzigingen, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

De voorziene functie (grootschalige kleinhandel) is echter niet inpasbaar in de omgeving.

Mobilitateitsimpact:

De verkeersbewegingen die gegenereerd worden kunnen op een normale manier opgenomen worden in de bestaande verkeersstromen.

De mobiliteit wordt geregeld in de visie detailhandel, waarmee de aanvraag niet overeen komt.

Conclusie

De aanvraag moet worden geweigerd in toepassing van artikel 4.3.1. §1 van de Vlaamse Codex indien het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening (Ze is niet conform aan de verkaveling en niet conform aan de visie detailhandel)

(...)

Het bindend advies, vermeld in het eerste lid, verbindt het vergunningverlenende bestuursorgaan in zoverre het negatief is of voorwaarden oplegt.

Het goed ligt aan de Antwerpsesteenweg. Dit is een gewestweg.

Het advies over de voorgelegde aanvraag is ongunstig.

Het ongunstig advies is bindend en een weigering van de stedenbouwkundige vergunning zal worden afgeleverd.

...

De verzoekende partij weigert op 12 juni 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij en motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Advies gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar

De gemeente is ontvoogd. Bijgevolg moet het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar niet worden ingewonnen.

Openbaar onderzoek

De aanvraag werd openbaar gemaakt volgens de regels vermeld in het uitvoeringsbesluit betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen. Er werden geen bezwaarschriften ingediend.

Externe adviezen

De aangevraagde externe adviezen worden uitvoerig behandeld in het advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

De toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften maakt deel uit van het advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

De toetsing aan de goede ruimtelijke ordening maakt deel uit van het advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Het college van burgemeester en schepenen kan dit advies bijtreden.

...”

De tussenkomen partij tekent tegen deze beslissing op 13 juli 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 30 augustus 2012 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

8. LEGALITEIT: niet OK

Overeenstemming:

- Gewestplan: wel
- Vlaamse codex: wel
- Sectorwetgeving: niet

Toelichting:

- overeenstemming met gewestplan
- overeenstemming met VCRO: art. 4.6.8 VCRO §1 stelt dat een verkavelaar eenzijdig afstand kan doen van uit de verkaveling verkregen rechten in geval van akkoord van alle eigenaars. De aanvrager bezit 2 loten van de 3 uit de verkaveling. De derde eigenaar heeft schriftelijk akkoord gegeven om te verzaken aan de verkaveling. De verzaking werd in het beroepschrift gemeld. Dit beroepschrift werd per beveiligde zending gemeld aan het vergunningverlenende bestuursorgaan. Art. 4.6.8 §2 wordt voldaan. Er wordt akte genomen van de verzaking aan de verkaveling.

De aanvraag dient niet meer te voldoen aan de verkavelingsvoorschriften. De aanvraag dient getoetst te worden aan de gewestplanbestemming.

Zoals hoger vermeld is de aanvraag in overeenstemming met deze bestemming.

- voorwaardelijk gunstig advies van de brandweer, Onroerend Erfgoed en Toegankelijkheid.

De voorwaarden uit deze adviezen dienen strikt nageleefd te worden.

- *ongunstig advies van AWW: dit advies is bindend. Het Agentschap is niet akkoord met het voorzien van een gezamenlijke in- en uitrit. Beroeper heeft een aangepast plan bijgebracht in beroep waarbij de in- en uitrit afzonderlijk worden voorzien. Gezien het bindend ongunstig advies van het Agentschap dient de vergunning echter geweigerd te worden. Er kan wel een heroverweging worden gevraagd a.d.h.v. het aangepaste plan.*
- *voorwaardelijk in overeenstemming met de hemelwaterverordening: de voorwaarden uit het advies van de stedelijke dienst Waterbeleid dienen strikt nageleefd te worden.*

9. GOEDE RO: niet OK

Toelichting:

- *De handelsruimte is functioneel inpasbaar in de omgeving. De functies in de directe omgeving zijn divers en het perceel is gelegen langs een gewestweg.*
- *Een goede ontsluiting is hierdoor gegarandeerd. Er worden voldoende parkeerplaatsen voorzien op het eigen terrein. De aansluiting met de gewestweg is, zoals hoger vermeld, overeenkomstig het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer niet aanvaardbaar.*
- *De afmetingen, vormgeving en gebruikte materialen van de winkel zijn aanvaardbaar. De voorgevelbouwlijn sluit niet aan bij de voorgevelbouwlijnen langs deze zijde van de straat.*

De andere gebouwen zijn allen minder diep gelegen. Voor een betere samenhang kan de voorgevelbouwlijn beter aansluiten bij de aanpalenden.

- *De inrichting van de parking is weinig kwalitatief. Er zijn zeer brede rijstroken en de indeling getuigt niet van een zuinig ruimtegebruik. Door de loskade achteraan te voorzien is er een zeer grote verharding achteraan nodig om vrachtwagens te laten keren. Bovendien betreft de parking één grote verharde oppervlakte zonder groenvoorziening. Enkel rondom de verharding is groenzone voorzien.*

- *Ten opzichte van de tuinen van de woning die paalt aan de rechter perceelsgrens dient een grotere buffer bewaard te blijven.*

Om hoger vermelde redenen brengt de aanvraag de goede aanleg van plaats in het gedrang en kan niet aanvaard worden.

...

Tijdens de hoorzitting van 4 september 2012 brengt de tussenkomende partij aangepaste plannen bij, waarbij tegemoet wordt gekomen aan de knelpunten van de vergunningsaanvraag.

De verwerende partij vraagt daarom een nieuw advies aan het Agentschap Wegen en Verkeer. Deze verleent op 27 september 2012 een voorwaardelijk gunstig advies op basis van de in beroep bijgebrachte plannen.

De verwerende partij beslist op 25 oktober 2012 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen overeenkomstig de gewijzigde plannen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

...

De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.

Volgens de goedgekeurde verkavelingsvergunning situeert de aanvraag zich op lot 2 en 3 bestemd voor vrijstaande woningen.

Art. 4.6.8 VCRO §1 stelt dat een verkavelaar eenzijdig afstand kan doen van uit de verkaveling verkregen rechten in geval van akkoord van alle eigenaars.

De aanvrager bezit 2 loten van de 3 uit de verkaveling. De derde eigenaar heeft

schriftelijk akkoord gegeven om te verzaken aan de verkaveling.

De verzaking werd in het beroepschrift gemeld. Dit beroepschrift werd per beveiligde zending gemeld aan het vergunningverlenende bestuursorgaan. Art. 4.6.8 §2 wordt voldaan.

Er wordt akte genomen van de verzaking aan de verkaveling.

De aanvraag dient niet meer te voldoen aan de verkavelingsvoorschriften. De aanvraag dient getoetst te worden aan de gewestplanbestemming.

Zoals hoger vermeld is de aanvraag in overeenstemming met deze bestemming.

De adviezen van de brandweer, Onroerend Erfgoed, de stedelijke dienst Waterbeleid en het Centrum voor Toegankelijkheid zijn voorwaardelijk gunstig. De voorwaarden uit deze adviezen dienen strikt nageleefd te worden.

Er is een ongunstig advies van het Agentschap voor Wegen en Verkeer. Het Agentschap is niet akkoord met het voorzien van een gezamenlijke in- en uitrit. Beroeper heeft een aangepast plan bijgebracht in beroep waarbij de in- en uitrit afzonderlijk worden voorzien. Op 27/09/2012 heeft het Agentschap Wegen en Verkeer een voorwaardelijk gunstig advies verstrekt op basis van de in beroep bijgebrachte plannen.

De aanvraag dient getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De handelsruimte is functioneel inpasbaar in de omgeving. De functies in de directe omgeving zijn divers en het perceel is gelegen langs een gewestweg.

Een goede ontsluiting is hierdoor gegarandeerd. Er worden voldoende parkeerplaatsen voorzien op het eigen terrein. De aansluiting met de gewestweg is met de aanpassing van de plannen ruimtelijk aanvaardbaar.

De afmetingen, vormgeving en gebruikte materialen van de winkel zijn aanvaardbaar.

De parking betreft één grote verharde oppervlakte zonder groenvoorziening. Enkel rondom de verharding is groenzone voorzien. Ten opzichte van de tuin van de woning die paalt aan de rechter perceelsgrens dient een grotere buffer bewaard te blijven.

Op de aangepaste plannen wordt ten opzichte van de rechter perceelsgrens een grotere groenbuffer voorzien. Ook tussen de parkeerplaatsen worden een groenstrook en enkele bomen voorzien.

De aanvrager heeft een inspanning gedaan om de integratie in de omgeving te verbeteren. De voorgestelde inrichting wordt aanvaardbaar geacht in de omgeving.

(...)

Algemene conclusie:

De aanvraag is in overeenstemming met de gewestplanbestemming.

De eigenaars van de verkaveling verzaken aan de verkavelingsvoorschriften.

De adviezen van de brandweer, het Centrum voor Toegankelijkheid, de stedelijke dienst Waterbeleid, Onroerend Erfgoed en het Agentschap Wegen en Verkeer dienen strikt nageleefd te worden.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard op basis van het in beroep bijgebrachte aangepaste plan.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

De verwerende partij noch de tussenkomenende partij betwisten de ontvankelijkheid van de voorliggende vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en tot vernietiging van de bestreden beslissing. Het ontbreken van excepties ontslaat de Raad niet van de plicht om de ontvankelijkheid van een beroep ambtshalve te onderzoeken. De Raad is echter van oordeel dat vermeld onderzoek slechts aan de orde is wanneer de voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te bevelen, zijn vervuld. Zoals hierna zal blijken, is dit niet het geval.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

Luidens artikel 4.8.18, §2, eerste lid VCRO kan de Raad de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing enkel bevelen als de onmiddellijke tenuitvoerlegging van die beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokken en als de verzoekende partij(en) ernstige middelen aanvoert(en) die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden.

A. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij omschrijft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij meent te lijden als volgt:

“ ...

4. HET MOEILIK TE HERSTELLEN ERNSTIG NADEEL

(...)

2.- *In casu is de vergunning voor de LIDL in strijd met de stedenbouwkundige beleidsvisie van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier, vervat in het ontwerp visie detailhandel, goedgekeurd door verzoekende partij dd. 15 november 2011 en vertaald in het voorontwerp RUP Laporta-Caroy.*

De aanvraag komt met name niet overeen met de volgende punten (STUK 2, p. 3):

“In deze zone kan er grootschalige kleinhandel op het gelijkvloers ontwikkeld worden mits goed integreerbaar in stedenbouwkundig concept en op de verdieping(en) wonen. De ontsluiting mag vanuit de Antwerpsesteenweg maar met een minimum aan afslagbewegingen, met 1 afslag naar 2 bebouwingen.

Het parkeren moet ondergronds gebeuren, met 1 toegang per twee ondergrondse parkings.

De buitenruimte moet een landschappelijk kwalitatieve groene zijn en eveneens worden aangeboden als collectieve groene ruimte voor wijk Zevenbergen. Ze moet verbindingen integreren voor zacht verkeer, zowel dwars als naar de naastgelegen zones. Verhardingen moeten tot het strikte minimum beperkt worden.

Het is verplicht om wonen te integreren op de verdiepingen.

Er dient een masterplan te worden opgemaakt voor deze zone in zijn totaliteit.”

Verzoekende partij voegt de door het college van burgemeester en schepenen op 06 december 2011 goedgekeurde beleidsvisie detailhandel toe aan onderhavig

verzoekschrift (STUK 14).

Daaruit blijkt onder andere dat nieuwe detailhandelszaken geconcentreerd moeten worden in bestaande detailhandelsconcentraties, zoals die in de Antwerpsesteenweg (p.3 van STUK 14).

Daarnaast zijn er nog de specifieke toekomstperspectieven voor de Antwerpsesteenweg (zie p. 5 van STUK 14). **Op korte termijn dienen nieuwe ontwikkelingen in de detailhandelsconcentratie verplicht (half-)ondergrondse parkeergarages te voorzien.**

Wat de zone B7 betreft, waarin het project wordt gesitueerd, moeten daarenboven de volgende zonerings- en ontwikkelingsmogelijkheden in acht te worden genomen (p. 7 van STUK 14):

- “☐ Zone B7:
- Gemengd stedelijk programma op een **groene campus**
 - Grootschalige detailhandel mogelijk mits goed integreerbaar in het stedenbouwkundig concept
 - Schaalvergroting als overgang naar het grotere bouwvolume in zone B8
 - Smallere gevels, minder gesloten, meer achterin gelegen, met iets grotere bouwdiepte
 - Inrichten van een **landschappelijk kwaliteitsvolle groene buitenruimte tot tegen de Antwerpsesteenweg die eveneens als collectieve groene ruimte voor wijk Zevenbergen wordt aangeboden**”

Het verslag kerngroep ruimtelijke planning van 8 september 2011 vulde daarenboven aan met betrekking tot de zone B7 (p.10-11 van STUK 14):

“Laporta-Caroly (B7) (Antwerpsesteenweg):

- ☐ opp. norm opnieuw > dan 800 m² (owv concurrentie binnen stad), dit zal in een verhouding van bijv. 80/20 opgenomen worden zodat ook buurtondersteunende handel mogelijk blijft
 - ☐ stedelijk programma:
 - **wonen boven winkel**
 - stedelijke kwaliteit gevels: bijv. effectieve ramen
 - **parkeren ondergronds**
 - **landschapszorg**
 - niet enkel de focus wordt gelegd op winkels, ook bijv. serviceflats
 - ☐ doelgericht winkelen blijft principe: facilitering blijft beperkt
 - ☐ te sterke clustering vermijden (schaal bewaken!) ☐ door via het RUP de insteken in openbaar domein te leggen
- [...]

Het is dan ook duidelijk dat vooral de aanleg van een gelijkgrondse parking in plaats van een ondergrondse parkeergarage, evenals de afwezigheid van een landschappelijk kwaliteitsvolle groene buitenruimte die eveneens als collectieve groene ruimte moet dienen, problematisch zijn en in strijd is met het beleid van de stad Lier, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen en aldus de overheidstaak van de verzoekende partij, zijnde vergunningverlenend orgaan in eerste aanleg, die dit beleid moet veruitwendigen en vorm geven, verhindert.

Ook de verplichte integratie van de woonfunctie op de verdiepingen van handelszaken werd in casu niet nageleefd.

Bovenstaande beleidsvisie werd evenwel bevestigd en veruitwendigd in het besluit van het college van burgemeester en schepenen dd. 06 december 2011 tot goedkeuring van de beleidsvisie detailhandel (STUK 14).

3.- Welnu dient een vergunning, die strijdig is met een stedenbouwkundige beleidsvisie van de gemeente en bijgevolg later als precedent kan worden ingeroepen, te worden gezien als een rechtshandeling die de uitvoering van de bestuursopdracht van de verzoekende partij in verband met de ruimtelijke ordening kan verhinderen of in ernstige mate bemoeilijken. Verzoekende partij geeft, als vergunningverlenend bestuursorgaan in eerste aanleg, met name vorm aan het beleid inzake ruimtelijke ordening.

Met name is het ontwerp RUP nog niet vastgesteld, maar heeft de verzoekende partij reeds een afgelijnde beleidsvisie opgemaakt. Verzoekende partij gebruikt die dan ook bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen, die geleden zijn in de 3 clusterzones (zoals onder meer de Antwerpsesteenweg).

Indien er uitvoering zal worden gegeven aan de vergunning, zal dit leiden tot een creatie van een precedent en daarenboven de gewenste ordening van het gebied nadelig beïnvloeden.

De overeenstemming van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening wordt zoals gekend met name beoordeeld met inachtneming van de volgende beginselen: het vergunningverlenende bestuursorgaan, zijnde in casu de verzoekende partij, houdt bij de beoordeling van het aangevraagde **rekening met de in de omgeving bestaande toestand**, **doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen** met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen (artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO).

De onmiddellijke omgeving is dan ook determinerend voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Het optrekken van een project, in strijd met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, vormt dan ook een moeilijk te herstellen ernstig nadeel voor de verzoekende partij.

4.- Verzoekende partij geeft, als vergunningverlenend bestuursorgaan in eerste aanleg, vorm aan het beleid inzake ruimtelijke ordening. Artikel 4.7.12 VCRO voorziet dan ook dat de beslissing over de bouwaanvraag in de eerste plaats opgedragen wordt aan de gemeentevervalheid.

Verzoekende partij zal dan ook een moeilijk te herstellen ernstig nadeel lijden ten gevolge van de uitvoering van de vergunning en het optrekken van de handelsvestiging, zonder onder meer een ondergrondse parkeergarage, een landschappelijk kwaliteitsvolle groene buitenruimte die eveneens als collectieve groene ruimte kan dienen en de verplichte integratie van de woonfunctie op de verdiepingen.

Nu zullen andere projectontwikkelaars bouwaanvragen voor grootschalige detailhandel, in strijd met de beleidsvisie, vastgesteld door de verzoekende partij, in de omgeving van het heden bestreden project kunnen aanvragen en verkrijgen, met verwijzing naar onderhavige opgetrokken handelsvestiging en in toepassing van artikel 4.3.1, §2, 2°

VCRO. Het project zal aldus als een precedent kunnen worden ingeroepen en zal bijgevolg de uitvoering van de overheidstaak van verzoekende partij, zijnde het verlenen van vergunningen en vormgeven aan het beleid inzake ruimtelijke ordening, verhinderen of in ernstige mate bemoeilijken.

De bestreden vergunning veroorzaakt een moeilijk te herstellen ernstig nadeel voor de verzoekende partij aangezien die de uitvoering van de overheidstaak en bestuursopdracht van verzoekende partij zal verhinderen of in ernstige mate bemoeilijken.

De vordering tot schorsing is in ieder geval gegrond.

...

2.

De verwerende partij heeft geen nota betreffende de vordering tot schorsing neergelegd en lijkt het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van de verzoekende partij dan ook niet te betwisten.

3.

De tussenkomende partij voegt hieraan nog het volgende toe:

“ ...

1. GEEN moeilijk te herstellen ernstig nadeel

(...)

b) Weerlegging van het standpunt van verzoekende partij

In het beroepschrift dat tussenkomende partij op 13 juli 2012 bij de Deputatie indiende, werd reeds omstandig uiteengezet waarom de "beleidsvisie detailhandel" niet bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag betrokken mag worden. Op vandaag is deze beleidsvisie nog steeds een document dat geen verordende kracht, en zelfs geen juridisch statuut, heeft.

De beleidsvisie, hoewel aangenomen door het college van burgemeester en schepenen, werd nog niet door de gemeenteraad goedgekeurd. Tussenkomende partij heeft tijdens een telefonisch contact met de dienst Stedenbouw van de Stad Lier vernomen dat het document nog steeds als een beleidsvoorbereidend document wordt beschouwd en bijgevolg niet door het publiek kan worden opgevraagd.

De beleidsvisie detailhandel zou naar verluidt de noodzakelijke insteek vormen voor het RUP Laporta-Caroly. De goedkeuringsprocedure voor dit RUP is echter nog niet van start gegaan. Artikel 4.3.2 VCRO dat bepaalt dat een vergunning kan worden geweigerd indien de aanvraag onverenigbaar is met een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan, kan dus geen toepassing vinden.

Aldus kan de beleidsvisie niet met een stedenbouwkundig voorschrift waaraan een aanvraag getoetst dient te worden, worden gelijkgesteld. Tussenkomende partij herhaalt dat de beleidsvisie nog vatbaar is voor diverse aanpassingen en zich dus in een te pril stadium bevindt om als beoordelingskader te kunnen fungeren.

Dat de beleidsvisie nog niet behoorlijk is afgewogen en aan wijzigingen onderhevig is, blijkt ontegensprekelijk uit het advies van de cel mobiliteit van de Stad Lier (geciteerd in de weigeringsbeslissing van verzoekende partij van 12 juni 2012), alsook uit het advies

van het Agentschap Wegen en Verkeer. In laatstgenoemde adviezen wordt een splitsing van de in- en uitrit aanbevolen. De beleidsvisie detailhandel stelt echter dat een verkeersafwikkeling op de Antwerpsesteenweg uit "een minimaal aantal afslagbewegingen, met één afslag naar twee bebouwingen" dient te bestaan.

Ook de Raad van State heeft in het verleden reeds geoordeeld dat beleidsopties die nog niet in plannen met bindende kracht vertaald zijn, geen afdoende grondslag bieden voor de weigering van een vergunning.

Zo liet de Raad in een arrest van 3 februari 2009 het volgende optekenen:

(...)

In dezelfde zin werd door de Raad in een arrest van 5 januari 2009 geoordeeld:

(...)

Voorts kan, wat het risico op de creatie van een precedent betreft, gewezen worden op de zaak Van Damme waarin door de Raad werd vastgesteld dat een partij op eventuele toekomstige aanvragen anticipeerde "terwijl zij enkel bevoegd is om zich uit te spreken over de voorliggende aanvraag". In dit arrest gaf de Raad te kennen dat:

Een eventuele nieuwe aanvraag (...) op haar eigen merites [zal] moeten beoordeeld worden door de op dat ogenblik bevoegde overheid aan de hand van de dan geldende regelgeving."

In het licht van die rechtspraak dient de eventuele precedentwaarde die aan de verleende vergunning verbonden zou zijn, dus sterk genuanceerd te worden. Verzoekende partij slaagt er dan ook niet in het beweerd moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan de hand van voldoende concrete feiten en gegevens aannemelijk te maken. Nochtans wordt dit door Uw Raad vereist. In haar rechtspraak overwoog Uw Zetel immers dat de verzoekende partij:

(...)

In dit kader is het onvoldoende om het potentieel nadeel, uiterst rudimentair en bijgevolg onvoldoende concreet te omschrijven. Precies op dat punt blijft verzoekende partij thans in gebreke. Uit het feit dat de beleidsvisie detailhandel geen enkele wettelijke basis en evenmin enige juridische waarde heeft, blijkt immers dat het nadeel zoals dat door verzoekende partij wordt verwoord, fictief is. Het Deputatiebesluit van 25 oktober 2011 berokkent haar dan ook niet het beweerd ernstig nadeel. Derhalve dient de vordering als onontvankelijk (minstens ongegrond) te worden afgewezen.

..."

Beoordeling door de Raad

1.

In de memorie van toelichting wijst de decreetgever erop dat het begrip 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel' eveneens wordt gehanteerd binnen het schorsingscontentieux van de Raad van State en dat vermeld begrip, voor wat de mogelijkheid tot schorsing in procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, in diezelfde zin mag worden begrepen (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 222, nr. 627). Opdat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing door de Raad zou kunnen bevolen worden, moet de verzoekende partij doen blijken van een ernstig nadeel dat moeilijk te herstellen en bovendien persoonlijk is.

De verzoekende partij dient aan de hand van concrete en precieze gegevens aan te duiden waaruit enerzijds de ernst van het persoonlijke nadeel bestaat dat zij ondergaat of dreigt te

ondergaan, wat inhoudt dat concrete en precieze aanduidingen moeten worden verschaft over de aard en de omvang van het nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de aangevochten beslissing kan berokkenen, en waaruit anderzijds het moeilijk te herstellen karakter van het nadeel blijkt.

In hoofde van een bestuurlijke overheid (zoals de verzoekende partij) kan er bijkomend echter slechts sprake zijn van een persoonlijk moeilijk te herstellen ernstig nadeel indien de bestreden beslissing de uitoefening van de overheidstaak of de bestuursopdracht waarmee die overheid belast is, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt en indien de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in die mate in het gedrang zou brengen dat zij haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen. Het nadeel van een bestuurlijke overheid kan daarom niet zonder meer gelijkgeschakeld worden met het nadeel dat private natuurlijke personen of rechtspersonen dienen aan te tonen.

2.

De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing strijdt met haar stedenbouwkundige beleidsvisie, die zich vertaald ziet in het voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Laporta-Caroy' en haar beleidsvisie "detailhandel", goedgekeurd op 6 december 2011. Noch uit het administratief dossier, noch uit de stukken bijgevoegd door de verzoekende partij, blijkt dat het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan waarnaar de verzoekende partij verwijst reeds werd omgezet naar een voorlopig vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan. De procedure, zo bleek op de openbare zitting van 4 juni 2013, werd zelfs nog niet opgestart zodat de visie zoals vervat in het betrokken voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan bezwaarlijk kan aangemerkt worden als vaststaand beleid in hoofde van de verzoekende partij.

Overeenkomstig artikel 4.3.2 VCRO kan bovendien enkel een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan een eventuele grond tot weigering van een stedenbouwkundige vergunning vormen. De strijdigheid met een voorlopig vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan zal op zich in voorkomend geval niet zonder meer als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen worden aangemerkt doch veeleer als een middel dat de wettigheid van de bestreden beslissing viseert. Een discussie over de grond van de zaak levert voor de verzoekende partij evenwel geen nadeel op dat de voor de schorsing vereiste graad van ernst vertoont.

3.

Het loutere gegeven dat het stedenbouwkundig beleid van de verzoekende partij wordt doorkruist door een beslissing van de verwerende partij is op zich evenzeer onvoldoende om als een ernstig nadeel aanvaard te kunnen worden. Het behoort immers tot de aard en de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep dat de verwerende partij zelf een beslissing kan nemen, na onderzoek van "*de aanvraag in haar volledigheid*" (artikel 4.7.21 §1 in fine VCRO).

De eerder hypothetische vrees dat de bestreden beslissing een precedent zou kunnen vormen, evenals de overweging dat de bestreden beslissing ingaat tegen het (stedenbouwkundig) beleid van de verzoekende partij, volstaan niet om de Raad te doen vaststellen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de uitoefening van de overheidstaak of de bestuursopdracht waarmee de verzoekende partij belast is, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt en dat de werking van haar diensten in die mate in het gedrang worden gebracht dat zij haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen.

4.

Er is dan ook niet voldaan aan de in artikel 4.8.18, §2, eerste lid VCRO gestelde voorwaarde dat een bestreden vergunningsbeslissing slechts geschorst kan worden ter voorkoming van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Deze vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

B. Ernstige middelen

Aangezien in het vorige onderdeel wordt vastgesteld dat de verzoekende partij niet voldoende aantoont dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing haar een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, is een onderzoek naar de ernst van de middelen niet aan de orde.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.
2. De zaak wordt voor de behandeling van de vordering tot vernietiging verwezen naar de tweede kamer, voorgezeten door mevrouw Hilde LIEVENS.

Het oorspronkelijke rolnummer wordt voor de behandeling van de vordering tot vernietiging gewijzigd in het rolnummer 1213/0303/SA/2/0286.

3. De uitspraak over de kosten wordt uitgesteld tot de beslissing over de vordering tot vernietiging.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 18 juni 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

| | |
|------------------|--------------------------------|
| Filip VAN ACKER, | voorzitter van de derde kamer, |
| | met bijstand van |
| Eddie CLYBOUW, | griffier. |

De griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Eddie CLYBOUW

Filip VAN ACKER