

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 12 juni 2018 met nummer RvVb/A/1718/0976
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0043/A

Verzoekende partij	de nv FUN BELGIUM vertegenwoordigd door advocaat Tom HUYGENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint Niklaas, Vijfstraten 57
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT vertegenwoordigd door advocaat Dany SOCQUET met woonplaatskeuze op het kantoor te 3080 Tervuren, Merenstraat 28
Tussenkomenende partij	de nv RETAIL ESTATES vertegenwoordigd door advocaat Dirk CAESTECKER met woonplaatskeuze op het kantoor te 1050 Brussel, Louizalaan 106

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 26 september 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 14 juli 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tielt-Winge van 6 oktober 2009 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een handelsruimte op een perceel gelegen te 3390 Tielt-Winge, Gouden Kruispunt 98, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummer 128M4.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 30 november 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 16 februari 2017 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient een laatste nota in. De tussenkomenende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 6 maart 2018.

Advocaat Tom HYGENS voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Dany SOCQUET voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Thomas STERCKX *loco* advocaat Dirk CAESTECKER voert het woord voor de tussenkomenende partij.

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. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

1.

De verzoekende partij dient op 7 januari 2009 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tielt-Winge een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “verbouwen van een handelsruimte” op een perceel gelegen te 3390 Tielt-Winge, Gouden Kruispunt 98.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Aarschot-Diest’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978 in een zone voor ambachten en kleine en middelgrote bedrijven.

Het perceel lag aanvankelijk ook binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied – fase 1’, goedgekeurd op 1 februari 2013. Dit ruimtelijke uitvoeringsplan werd echter vernietigd door het arrest van de Raad van State van 6 oktober 2015 met nummer 232.458.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 30 januari 2009 gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tielt-Winge brengt op 14 juli 2009 een ongunstig pre-advies uit:

“
...

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en het project

Door de reeds bestaande bebouwing en de reeds aanwezige infrastructuur, is de structuur van het gebied bekend. Gelet op de aard en het karakter van de bestaande bebouwing in de naaste omgeving, die overwegend is samengesteld uit handelsruimten in open en half open verband.

Het project voorziet slopen opsplitsen van een bestaande winkelruimte en de aanpassing van de voorgevel.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De opsplitsing van een winkelruimte in ambachtelijke zone is niet verenigbaar met de goede plaatselijke ordening

Algemene conclusie

Het project is niet in overeenstemming met de planologische voorschriften van gewestplan Aarschot-Diest en brengt de goede ruimtelijke ordening van het gebied in het gedrang.

...

De gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar verleent op 16 september 2009 een ongunstig advies, waarbij zij zich aansluit bij de planologische en ruimtelijke motivering van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tielt-Winge.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tielt-Winge weigert op 6 oktober 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 5 november 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 21 december 2009 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

VI. Bespreking

Beschrijving van de plaats

De aanvraag is gelegen op het “Gouden Kruispunt”, waar de Leuvensesteenweg en de Aarschotsesteenweg (N223) elkaar kruisen. Het Gouden kruispunt is een verzamelplaats voor grootschalige baanwinkels en winkelketens. De winkels zijn opgevat als industriële bouwdozen waarbij de voorgevels voorzien zijn van grote reclameborden. De winkels liggen geconcentreerd langs beide zijden van de N223. Er is één centrale ontsluiting aan weerszijden van de N223 voorzien. Voor de winkelpanden is een grote parking gelegen. Het betreffende pand bevindt zich aan de westzijde nabij het rond punt.

Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag betreft het opsplitsen van een groot winkelpand naar twee kleinere winkelvolumes. Het huidige pand zit ingesloten tussen twee andere winkelpanden. Het pand is 69.80m lang en 46.34m breed. Het telt één bouwlaag en heeft een kroonlijsthoogte van 7.0m. De constructie van het pand is opgevat als een staalstructuur waarbij de vrije hoogte onder de dakspanten 6.0m bedraagt.

Momenteel bestaat het pand uit 3 gelijke traveeën of zones, bepaald op basis van de staalstructuur. Ten eerste wordt een horizontale opdeling beoogd: tussen de linker en de middelste travee wordt een scheidingswand aangebracht. Ten tweede voorziet de verbouwing ook in een verticale opdeling: een tweede open bouwlaag wordt binnen het bestaande volume aangebracht bij middel van een nieuwe dekvloer over tweederde van de oppervlakte en dit voor beide ontworpen winkelvolumes. Vooraan in beide winkels zal de huidige hoge plafondhoogte behouden blijven. Een brede trap met tussenbordes verleent toegang tot de nieuwe eerste verdieping. Er is geen lift voorzien. Op de plannen werd geen indeling of inrichting van het interieur weergegeven. De bestaande voorzieningen voor het personeel (toilet, refter, bureau...) blijven behouden.

Historiek

- op 14 november 1985 werd door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het oprichten van een doe-het-zelfzaak en met de verplichting van het aanleggen van een groenscherm;
- op 5 september 1995 werd door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen en heroprichten van loodsen voor handelsactiviteiten;
- op 14 januari 2003 werd door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het maken van een afzonderlijke in- en uitgang naar een winkelruimte.

...

Beoordeling

1. Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg en het goed maakt geen deel uit van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

2. De provincie Vlaams-Brabant is opdrachtgever voor het opstellen van een milieueffectenrapport (plan-MER) in het kader van de afbakening van te consolideren locaties voor kleinschalige groothandel waaronder het Gouden Kruispunt te Tielt-Winge valt, zoals vermeld in het bindend gedeelte van het provinciaal ruimtelijk structuurplan. Nadien zal een ruimtelijk uitvoeringsplan opgesteld dienen te worden.

4. De aanvraag is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. De aanvraag voorziet in een verbouwing zonder toename van de bebouwde oppervlakte. De aanvraag houdt dus geen vermindering in van de infiltratiecapaciteit van de bodem. Er dienen geen bijzondere maatregelen te worden vooropgesteld. In deze omstandigheden kan in alle redelijkheid verwacht worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom in aanvraag.

5. Volgens het gewestplan Aarschot-Diest is het goed gelegen in een zone voor ambachten en kleine en middelgrote ondernemingen. Artikelen 7 en 8 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn van kracht.

...

6. Het pand ligt in een KMO-zone. In 1995 werd de handelsfunctie al vergund. Het betreft een zonevreemde en vergund geachte constructie, niet zijnde woningbouw. Art. 4.4.16 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening aangaande het verbouwen van deze panden is van toepassing.

7. Het structuurplan van Vlaams-Brabant heeft het Gouden Kruispunt geselecteerd als een te consolideren locatie voor grootschalige kleinhandel. Nieuwe grootschalige kleinhandel wordt bij voorkeur ondergebracht op deze locaties. Consolidatie betekent niet dat deze retailparken kunnen uitbreiden in grondoppervlakte maar wel dat ze binnen de bestaande perimeter kunnen blijven ontwikkelen (verdichting, optimalisatie, ontsluiting, landschappelijke inpassing en kwaliteit van de publieke ruimte). Verder aansnijden van de open ruimte kan niet. Momenteel is er al $\pm 30.000\text{m}^2$ winkelruimte aanwezig, die verdeeld is over een zestigtal aparte winkelruimten. Het project voorziet in een toename van de oppervlakte van 3223m^2 naar 5293m^2 , binnen het bestaande volume van 22561m^3 , door

het inschuiven van een bijkomend winkelplateau. Dit concept is ruimtelijk en stedenbouwkundig aanvaardbaar.

8. Weliswaar zijn er enkele bedenkingen te formuleren bij het project. Een toename van $\pm 2000\text{m}^2$ winkeloppervlakte betekent ook een toename van bezoekers en de behoefte aan bijkomende parkeerruimte. De beoogde parkeerproblematiek en een ruimtelijk verantwoorde oplossing komen niet aan bod in de beoogde aanvraag. Momenteel is er in de weekends al een nijpend tekort aan parkeerplaatsen op het Gouden Kruispunt. Ook is het niet duidelijk of, voor het aanbrengen van een tweede toegang, (de gevelopening werd al aangebracht na de vergunning van 2003) bestaande parkeerplaatsen dienen te verdwijnen en zo ja hoe deze op een andere locatie voorzien kunnen worden.

9. De plannen geven niet weer welke publieke handelsactiviteit zal plaatsvinden in beide panden. Een speelgoedwinkel kan perfect ondergebracht worden in het bestaande retailpark. Voor andere handelsfuncties als bijvoorbeeld een spellenhal, bar, ... dient steeds nagegaan te worden of de activiteit verenigbaar is met de overige winkels en activiteiten op het Gouden Kruispunt. Wegens het ontbreken van deze gegevens laat de huidige aanvraag deze beoordeling niet toe. Verder geven de plannen niet weer op welke manier de nieuwe verdiepingsplateaus, indien dit nodig zou zijn, toegankelijk zijn voor andersvaliden. Tevens ontbreken gegevens over de plaatsing van rookmelders.

10. Een toename in winkeloppervlakte kan een grotere werkgelegenheid met zich meebrengen. Aan de bestaande voorzieningen voor personeel (sanitair, refter) zijn geen ingrepen voorzien. Uit het dossier kan niet afgeleid worden dat deze voldoende ruim zijn in functie van de te verwachten tewerkstelling.

11. Momenteel hebben de gevels gericht naar de publieke ruimte een verwaarloosde indruk. Het project voorziet in de renovatie, wat een verbetering betekent voor de belevingswaarde van de publieke ruimte (zicht vanaf de parking en de straat). Hierbij wordt gekozen voor neutrale grijze basiskleuren met een oranje accentband zonder tekst, logo of tekeningen.

Verder worden ook twee grote reclameborden in de vorm van reclametotems aangebracht die geheel boven de dakrand uitsteken. De bestaande en de ontworpen reclamelogo's zijn overdreven groot en dragen niet bij tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de publieke verblijfsruimte. Er dient gezocht te worden naar meer uniformiteit aangaande de reclamelogo's van de verschillende winkelpanden op het Gouden Kruispunt. Reclamestorens horen eerder thuis op een centrale plaats waarop verschillende logo's gegroepeerd kunnen worden. Dit kan door het opstellen van stedenbouwkundige voorschriften via de gekende planningsinstrumenten. Voorlopig zijn er geen voor de site. In afwachting kunnen de logo's in hoogte beter beperkt blijven tot maximaal de kroonlijsthoogte. De voorgestelde reclameborden/totems beantwoorden niet aan deze vereiste.

12. Hoewel de voorgestelde wijzigingen aan de gevels een verbetering zullen zijn, reikt het project geen voorstellen aan om de publieke verblijfsruimte rond de inkom en naar de parkings te verbeteren of op te waarderen, nochtans deel uitmakend van het perceel van de aanvrager. Een aangename publieke verblijfsruimte is een integraal onderdeel van een retailpark met grote winkelpanden en lokt immers meer bezoekers. Best kan de verbetering van de publieke ruimte integraal op het retailpark aangepakt worden via algemene stedenbouwkundige voorschriften. In het project blijven een aantal stedenbouwkundige

thema's onbehandeld en in dit opzicht is de aanvraag een gemiste kans. Wegens het ontbreken van concrete oplossingen voor deze stedenbouwkundige thema's is een ruimtelijke afweging van de aanvraag in een globaal kader niet mogelijk. Bijgevolg is de verlening van de vergunning voorlopig niet opportuun.

13. In bijkomende orde kan vermeld worden dat de provincie momenteel al de nodige stappen onderneemt inzake een plan-MER studie en een toekomstig RUP voor het Gouden Kruispunt; te consolideren retailpark met grootschalige kleinhandel zoals voorzien in het provinciaal structuurplan. Dit RUP zal voor de aanvrager een duidelijke ruimtelijke visie en concrete stedenbouwkundige voorschriften bevatten binnen dewelke een aantal van de aangehaalde stedenbouwkundige pijnpunten uit het dossier opgelost kunnen worden teneinde te komen tot een betere bezetting van het winkelpark en het verbeteren van de publieke verblijfsruimte.

Conclusie:

De aanvraag komt niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- in de aanvraag ontbreekt iedere verduidelijking aangaande de inrichting van de publieke verblijfsruimte van het retailpark enerzijds en anderzijds de mogelijke noodzakelijke uitbreiding van de parking, die beide gedeeltelijk gelegen zijn op het betreffende perceel;*
 - in de aanvraag ontbreken gegevens aangaande de verdere binneninrichting, de toegankelijkheid voor andersvaliden, de plaatsing van rookmelders en de specifieke gewenste handelsactiviteit;*
 - de voorziene reclameborden steken boven de dakrand uit.*
- ...*

Na de hoorzitting van 4 februari 2010 verklaart de verwerende partij het beroep diezelfde dag gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

9. Het project voorziet in een bijkomende winkel en een toename van de winkeloppervlakte met ±2000m². De nieuwe winkel zal voornamelijk bezocht worden door bezoekers die zich al op het Gouden Kruispunt bevinden, zodat geen toename van de verkeersdrukte verwacht wordt.

9. De plannen geven niet weer welke publieke handelsactiviteit zal plaatsvinden in beide panden. Een speelgoedwinkel kan perfect ondergebracht worden in het bestaande retailpark. Voor andere handelsfuncties als bijvoorbeeld een spellenhal, bar, ... dient steeds nagegaan te worden of de activiteit verenigbaar is met de overige winkels en activiteiten op het Gouden Kruispunt. De winkeloppervlakte bedraagt meer dan 400m². De compatibiliteit van de nieuwe handelsactiviteit met de bestaande winkels dient verder onderzocht te worden in functie van de procedure tot het verlenen van een socio-economische vergunning.

10. Verder geven de plannen niet weer op welke manier de nieuwe verdiepingsplateaus, indien dit nodig zou zijn, toegankelijk zijn voor andersvaliden. Tevens ontbreken gegevens over de plaatsing van rookmelders. Deze elementen kunnen via specifieke voorwaarden aan een vergunning gekoppeld worden.

11. Voorts worden twee grote reclameborden (één boven iedere inkom) aangebracht die geheel boven de dakrand uitsteken. De bestaande en de ontworpen reclamelogo's zijn

overdreven groot en dragen niet bij tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de publieke verblijfsruimte. Er dient gezocht te worden naar meer uniformiteit aangaande de afmetingen en de plaatsing van reclamelogo's van de verschillende winkelpanden op het Gouden Kruispunt. Reclamestorens horen eerder thuis op een centrale plaats waarop verschillende logo's gegroepeerd kunnen worden. Dit kan door het opstellen van stedenbouwkundige voorschriften via de gekende planningsinstrumenten. Voorlopig zijn er geen voor de site. In afwachting van eenduidige richtlijnen voor het hele retailpark, kan de stedenbouwkundige vergunning beperkingen opleggen aangaande het plaatsen van reclameborden.

De deputatie is van mening dat de aanvraag voorwaardelijk vergunbaar is om volgende redenen:

- het project past binnen de toekomstige ontwikkelingsvisie van het te bestendigen retailpark. Mogelijke uitbreidingen kunnen via verdichting en zonder verdere inname van bijkomende onbebouwde ruimte;
- het project wordt gerealiseerd binnen een bestaand en vergund volume;
- de gevel gericht naar de publieke ruimte wordt gerenoveerd;
- de reclamepanelen zijn overdreven groot en veel hoger dan de dakrand en dragen niet bij tot een goede ruimtelijke ordening.

en met volgende voorwaarden:

- de nodige rookdetectors worden aangebracht;
 - in beide winkelruimten is de verdieping, indien toegankelijk voor het publiek, bereikbaar via een lift;
 - de reclamepanelen, die hoger zijn dan de dakrand, worden uit de vergunning gesloten.
- ...

2.

Tegen deze beslissing stelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op 27 maart 2010 een beroep tot vernietiging in bij de Raad. Met een arrest van 18 augustus 2015 (nr. A/2015/0484) vernietigt de Raad de beslissing van 4 februari 2010.

Tegen dit arrest tekent de verzoekende partij op 25 september 2015 cassatieberoep aan bij de Raad van State die het beroep verwerpt met een arrest van 29 maart 2016 (nr. 234.284).

3.

De procedure in graad van administratief beroep wordt vervolgens hernomen. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 29 juni 2016 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen. Hij adviseert:

“ ...

5.6 Beoordeling

a) Hoofdstuk III, afdeling I, artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (Belgisch Staatsblad 14 november 2003) legt bepaalde verplichtingen op, die de watertoets worden genoemd. Deze watertoets houdt in dat de eventuele schadelijke effecten van het innemen van ruimte ten koste van de watersystemen worden ingeschat. Het betrokken goed is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. Er dringen zich in het kader van de watertoets geen maatregelen op inzake overstromingsvrij bouwen of beperkingen inzake de inname van komberging.

De voorliggende aanvraag beoogt een interne verbouwing zonder toename van de bebouwde oppervlakte. De aanvraag valt dan ook niet onder de toepassing van de

gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater stedenbouwkundige verordeningen inzake afkoppeling van het hemelwater.

b) Op 1 maart 2010 is de nieuwe regelgeving betreffende toegankelijkheid van publieke gebouwen in Vlaanderen in werking getreden (Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid van 5 juni 2009). Aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning moeten vanaf dan (indieningsdatum dossier) voldoen aan de criteria die deze verordening voorschrijft. De voorliggende aanvraag is bij de gemeente Tielt-Winge ingediend op 7 januari 2009 waardoor de aanvraag dus niet moet voldoen aan de verordening.

Hoewel het niet wettelijk afdwingbaar is, is het voor winkels van een dergelijke oppervlakte steeds wenselijk dat de winkel in zijn totaliteit toegankelijk is voor alle bezoekers, ook andersvaliden. Om deze reden wordt als voorwaarde opgelegd dat de nieuwe verdiepingsplateaus toegankelijk zijn voor andersvaliden door het plaatsen van een lift in elke winkel.

c) In navolging van het Besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2013 (BS 29 april 2013) dient er voor de aanvraag een project-m.e.r.-screening te gebeuren (bijlage III bij het project-m.e.r.-besluit). De vandaag verplichte MER-screeningsnota behoorde nog niet tot de verplichte dossierinhoud toen de voorliggende aanvraag werd ingediend, maar werd recent toegevoegd ter ondersteuning van de screening, die in dit geval door de vergunningverlenende overheid zelf dient te gebeuren.

Uit de nota blijkt dat er geen milieueffecten zijn op vlak van emissies, het watersysteem, noch op mens', natuur of landschap. Slecht bij de aanleg veroorzaakt het project geluid of trillingen. De MER-screeningsnota geeft dan ook geen aanleiding tot een inhoudelijke aanpassing van de beoordeling van de aanvraag. Er kan geconcludeerd worden dat er geen significante negatieve milieueffecten te verwachten zijn in de huidige opstelling en rekening houdende met de reeds voorziene maatregelen.

In zoverre dit het voorwerp van kritiek zou vormen kan inzake het screeningsformulier nog worden opgemerkt dat, voor zover dit document zelfs niet verplicht is in voorliggend geval, hieraan geen formele vereiste gesteld wordt, noch dat deze dient beoordeeld te worden op correctheid. De screeningsnota heeft evenmin de bedoeling om al een beoordeling te maken. De screening is enkel een hulpmiddel en vergt geen inhoudelijke beoordeling, noch zijn er sancties voorzien bij nalatigheden in de wijze van screenen. Slechts wanneer zeer belangrijke elementen achterwege worden gelaten in de screening, en er is voor de overheid reden om aan te nemen dat de screening te weinig sluitend is, kan deze afgewezen worden en is het aan de aanvrager om het project voor te leggen bij de MER-cel en een vrijstelling van project-MER te vragen. Het is aan de overheid om te evalueren of een project-MER een vereiste kan zijn, ondersteund door de gegevens uit een screeningsnota. Hier kan geoordeeld worden dat een project-MER niet vereist is.

d) Het goed maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling en is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg. Het goed is gelegen binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied — fase 1", goedgekeurd bij M.B. van 1 februari 2013. Dit ruimtelijk uitvoeringsplan werd echter vernietigd door de Raad van State in het

arrest 232.458 van 6 oktober 2015. Hierdoor moet er worden teruggevallen op 'het volgende planniveau, zijnde het gewestplan.

Volgens het gewestplan Aarschot-Diest is het goed gelegen in een zone voor ambachten en kleine en middelgrote ondernemingen. Artikelen 7 en 8 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn van kracht. artikel. 7:

...

Het pand ligt in een KMO-zone waar handelsruimten niet toegelaten zijn. De handelsfunctie werd echter in 1995 vergund. Het betreft dus een zonevreemde en vergund geachte constructie, ook voor wat betreft de functie, niet zijnde woningbouw. Artikel 4.4.16. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt dat in alle bestemmingsgebieden de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Aangezien de werken volledig binnen het bestaande vergunde volume worden uitgevoerd, betreft het een verbouwing en voldoet de aanvraag aan de bepalingen van artikel 4.4.16.

e) Bij de eventuele afgifte van een vergunning op grond van de basisrechten voor zonevreemde constructies geldt de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, vermeld in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening onverkort.

Het ruimtelijke structuurplan van de provincie Vlaams-Brabant heeft het Gouden Kruispunt geselecteerd als een te consolideren locatie voor grootschalige kleinhandel. Nieuwe grootschalige kleinhandel wordt bij voorkeur ondergebracht op deze locaties. Consolidatie betekent niet dat deze retailparken kunnen uitbreiden in grondoppervlakte maar wel dat ze binnen de bestaande perimeter kunnen blijven ontwikkelen (verdichting, optimalisatie, ontsluiting, landschappelijke inpassing en kwaliteit van de publieke 'ruimte'). Verder aansnijden van de open ruimte kan niet.

Momenteel is er al $\pm 30.000\text{m}^2$ winkelruimte aanwezig, dat verdeeld is over een zestigtal aparte winkelruimten. Het project voorziet in een toename van de vloeroppervlakte van 3223m^2 naar 5293m^2 , binnen het bestaande volume van 22561m^3 , door het inschuiven van een bijkomende winkelplateau. Op gebied van schaal en ruimtegebruik heeft de aanvraag dus geen enkele impact, aangezien het bestaande volume behouden blijft. De twee nieuwe winkelruimtes huisvesten een Fun (een speelgoedwinkel) en een AS Adventure (een winkel voor buitensport) die beide compatibel zijn met de bestaande handelsvestigingen op het Gouden Kruispunt.

f) Hoewel de aanvraag geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte inhoudt, wordt er wel ongeveer 2000m^2 bijkomende winkeloppervlakte gerealiseerd. Een dergelijke toename aan winkeloppervlakte kan een toename van bezoekers en de behoefte aan bijkomende parkeerruimte betekenen. Hoewel volgens het structuurplan een beperkte ontwikkeling en optimalisatie van de bestaande infrastructuur in principe wel mogelijk is, moet er bij elke aanvraag steeds beoordeeld worden of het creëren van een bijkomende winkelruimte en een uitbreiding van de vloeroppervlakte geen negatief effect heeft op de mobiliteit en de bestaande parkeermogelijkheden.

Aangezien uit de plannen van 2009 niet duidelijk kan afgeleid worden of voor het aanbrengen van de tweede toegang bestaande parkeerplaatsen zullen verdwijnen, heeft

de beroepsindiener een aanvullend plan ingediend met een duidelijke weergave van de aanleg van de parking. Daarnaast werd ook een aanvullende nota overgemaakt waarin de aanvraag op gebied van mobiliteit uitvoerig wordt gemotiveerd.

Op basis van het aanvullend plan kan opgemaakt worden dat na de werken op het betrokken perceel 110 parkeerplaatsen aanwezig zijn, waaronder 6 plaatsen voor mindervaliden. Deze parkeerplaatsen liggen niet enkel voor de twee betrokken winkels (Fun en AS Adventure) maar liggen ook deels voor de Brico. Wanneer er enkel rekening wordt gehouden met de parkeerplaatsen gelegen voor de Fun en de AS Adventure, gaat het over 66 plaatsen. Ten opzichte van de oorspronkelijke toestand zijn er dus 3 plaatsen minder, als gevolg van de aanleg van 3 bijkomende plaatsen voor mindervaliden, het voorzien van een bergruimte voor winkelkarretjes en een zebrapad voor de toegang van de AS Adventure.

In de aanvullende nota verduidelijkt de beroepsindiener dat de werken reeds werden uitgevoerd en de twee winkels ondertussen meer dan 5 jaar worden uitgebaat. De beroepsindiener stelt dat uit de praktijk blijkt dat de bijkomende winkel (AS Adventure) geen impact heeft op de parkeerbehoefte en de mobiliteit. Hierbij wordt verwezen naar een schriftelijke verklaring van het college van burgemeester en schepenen van 6 mei 2013 dat de bijkomende winkel geen negatieve impact heeft gehad op de mobiliteit. Daarnaast verwijst de beroepsindiener naar de toelichtingsnota bij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied — fase 1", waarin op pagina 38 staat dat de huidige parking voldoende parkeergelegenheid biedt tijdens de piekmomenten. Op het ogenblik van de opmaak van deze toelichtingsnota (september 2012) waren de werken reeds uitgevoerd en bestond de AS Adventure reeds meer dan 1 jaar.

Daarnaast toont de beroepsindiener aan, op basis van de verkoopscijfers van de Fun (de grootste winkel van de twee), dat de 66 plaatsen voldoende parkeergelegenheid bieden voor de twee winkels. Uitgaande van een winkeltijd van 20 minuten per klant, blijkt dat er op de drukste dag, namelijk de zondag, voor de twee winkels 48 plaatsen nodig zijn per uur. Uit deze cijfers blijkt ook dat zelfs indien de parkeerdruk op de piekmomenten nog 1/3" hoger ligt, er nog steeds voldoende parkeergelegenheid is. In de AS Adventure zal de winkeltijd per klant iets langer zijn, maar aangezien deze winkel kleiner is, zal het aantal klanten per uur lager liggen.

Uit de voorgaande cijfers en de aanvullende nota blijkt dat de voorliggende aanvraag voor het opdelen van een bestaande winkel en het uitbreiden van de vloeroppervlakte geen negatief effect heeft op de mobiliteit en de parkeergelegenheid.

h) Een toename in winkeloppervlakte kan een grotere werkgelegenheid met zich meebrengen. Voor de rechter winkelruimte (Fun) blijven de bestaande voorzieningen voor het personeel behouden. In de linker winkelruimte worden een sociaal lokaal en toiletten voorzien voor het personeel van deze nieuwe winkel.

i) Het project voorziet in de renovatie van de gevels, wat een verbetering betekent voor de belevingswaarde van de publieke ruimte (zicht vanaf de parking en de straat). Hierbij wordt gekozen voor, neutrale grijze basiskleuren met een oranje accentband.

Verder worden ook twee grote reclameborden in de vorm van reclametotems aangebracht die geheel boven de dakrand uitsteken. De bestaande en de ontworpen reclamelogo's zijn

overdreven groot en dragen niet bij tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de publieke verblijfsruimte. Er dient gezocht te worden naar meer uniformiteit aangaande de reclamelogo's van de verschillende winkelpanden op het Gouden Kruispunt. Reclametotems horen eerder thuis op een centrale plaats waarop verschillende logo's gegroepeerd kunnen worden. Dit kan door het opstellen van stedenbouwkundige voorschriften via de gekende planningsinstrumenten. Voorlopig zijn er geen voor de site. In afwachting kunnen de logo's in hoogte dus beter beperkt blijven tot maximaal de kroonlijsthoogte. De voorgestelde reclameborden/totems beantwoorden niet aan deze vereiste. Er wordt als voorwaarde opgelegd dat de reclamepanelen niet boven de dakrand mogen uitsteken.

j) De aanvrager heeft de werken ondertussen reeds uitgevoerd. Aangezien het verzoek tot schorsing bij het arrest van 7 juli 2010 verworpen werd, is de vergunning steeds uitvoerbaar gebleven. De werken werden uitgevoerd in de periode einde 2010 — begin 2011. De nieuwe winkels (Fun en AS Adventure) werden geopend in mei 2011. Bij de uitvoering van de werken werd rekening gehouden met hierboven aangehaalde opmerkingen inzake toegankelijkheid, brandveiligheid en de reclamepanelen en de voorwaarden die bij de vergunningsbeslissing van de deputatie van 4 februari 2010 werden opgelegd:

in beide winkels werd een lift voorzien;

- de nodige rookdetectors werden aangebracht;
- de reclamepanelen werden in hoogte beperkt tot de dakrand van het gebouw.

Bij de uitvoering van de werken werden echter ook een aantal aanpassingen doorgevoerd ten opzichte

van de vergunde plannen. De beroepsindieners heeft aangepaste plannen overgemaakt waar de

volgende aanpassingen op zijn weergegeven:

de vergunde luifels aan de ingangen van de beide winkels werden niet uitgevoerd;

de inrichting van de winkels werd licht aangepast:

- de scheidingswand tussen de beide winkels werd anders uitgevoerd waardoor de AS Adventure iets groter is dan op de plannen werd weergegeven
- de trappen naar de verdiepingen werden anders uitgevoerd (gebogen vorm) en in de winkelruimte van de Fun werd ook een hellend vlak toegevoegd;
- de verdiepingsvloer van de AS Adventure neemt niet de volledige breedte van de winkelruimte in beslag.

Daarnaast werden twee raamopeningen in de voorgevel dichtgemaakt. Deze werken werden pas recent uitgevoerd, aangezien deze ramen nog zichtbaar zijn op de beelden van de Mobile Mapping toepassing van de Vlaamse Overheid die dateren van 1 september 2015.

Binnen deze procedure kunnen echter enkel de oorspronkelijke plannen beoordeeld worden. Tijdens de beroepsprocedure kunnen beperkt aangepaste plannen worden ingediend door de beroepsindieners.

Deze aanpassingen zijn echter enkel toegelaten indien tegemoet komen aan bemerkingen van de vergunningverlenende overheid of bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek. De doorgevoerde wijzigingen zijn echter van technische of budgettaire aard.

Hierbij wordt wel opgemerkt dat de aanpassingen die uitgevoerd werden niet-vergunningsplichtig zijn of vrijgesteld zijn van vergunning. Om die reden is het inhoudelijk

beoordelen van de voorliggende aanvraag nog steeds relevant aangezien deze vergunning de basis vormt voor de latere aanpassingen. Het dichtmaken van de raamopeningen in de voorgevel zijn echter meldingsplichtige werken. Deze werken kunnen niet binnen deze procedure mee vergund worden, aangezien dit een uitbreiding van de aanvraag zou inhouden, hetgeen niet mogelijk is binnen de beroepsprocedure. Hiervoor dient de correcte procedure te worden doorlopen bij de gemeente Tielt-Winge.

Conclusie

De aanvraag komt in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- *het project wordt gerealiseerd binnen een bestaand en vergund volume;*
 - *aangezien het een verbouwing betreft en geen uitbreiding, kunnen de basisrechten voor zonevreemde constructies worden toegepast;*
 - *het project is aanvaardbaar binnen de ontwikkelingsvisie van het te bestendigen retailpark zoals bepaald in het ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant. Mogelijke ontwikkelingen kunnen via verdichting en zonder verdere inname van bijkomende onbebouwde ruimte;*
 - *de aanvraag voor het opdelen van een bestaande winkel en het uitbreiden van de vloeroppervlakte heeft geen negatief effect op de mobiliteit en de parkeergelegenheid;*
 - *de twee nieuwe winkels, een speelgoedwinkel en een winkel voor buitensport, zijn compatibel met de bestaande handelsvestigingen op het Gouden Kruispunt;*
 - *de voorgevel wordt gerenoveerd, hetgeen positief is voor de belevingswaarde van de publieke ruimte.*
- ...*

Na de hoorzitting van 12 juli 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 14 juli 2016 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

5.6 Beoordeling

a) *Hoofdstuk III, afdeling I, artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (Belgisch Staatsblad 14 november 2003) legt bepaalde verplichtingen op, die de watertoets worden genoemd. Deze watertoets houdt in dat de eventuele schadelijke effecten van het innemen van ruimte ten koste van de Watersystemen worden ingeschat. Het betrokken goed is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. Er dringen zich in het kader van de watertoets geen maatregelen op inzake overstromingsvrij bouwen of beperkingen inzake de inname van komberging.*

De voorliggende aanvraag beoogt een interne verbouwing zonder toename van de bebouwde oppervlakte. De aanvraag valt dan ook niet onder de toepassing van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater stedenbouwkundige verordeningen inzake afkoppeling van het hemelwater.

b) *Op 1 maart 2010 is de nieuwe regelgeving betreffende toegankelijkheid van publieke gebouwen in Vlaanderen in werking getreden (Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid van 5 juni 2009). Aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning moeten vanaf dan (indieningsdatum dossier) voldoen aan de criteria die deze verordening voorschrijft. De voorliggende aanvraag is bij de gemeente Tielt-Winge ingediend op 7 januari 2009 waardoor de aanvraag dus niet moet voldoen aan de verordening.*

Hoewel het niet wettelijk afdwingbaar is, is het voor winkels van een dergelijke oppervlakte steeds wenselijk dat de winkel in zijn totaliteit toegankelijk is voor alle bezoekers, ook personen met een handicap. Om deze reden wordt als voorwaarde opgelegd dat de nieuwe verdiepingsplateaus toegankelijk zijn voor personen met een handicap door het plaatsen van een lift in elke winkel.

c) In navolging van het Besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2013 (BS 29 april 2013) dient er voor de aanvraag een project-m.e.r.-screening te gebeuren (bijlage III bij het project-m.e.r.-besluit). De vandaag verplichte MER-screeningsnota behoorde nog niet tot de verplichte dossierinhoud toen de voorliggende aanvraag werd ingediend, maar werd recent toegevoegd ter ondersteuning van de screening, die in dit geval door de vergunningverlenende overheid zelf dient te gebeuren.

Uit de nota blijkt dat er geen milieueffecten zijn op vlak van emissies, het watersysteem, noch op mens, natuur of landschap. Slecht bij de aanleg veroorzaakt het project geluid of trillingen. De MER-screeningsnota geeft dan ook geen aanleiding tot een inhoudelijke aanpassing van de beoordeling van de aanvraag. Er kan geconcludeerd worden dat er geen significante negatieve milieueffecten te verwachten zijn in de huidige opstelling en rekening houdende met de reeds voorziene maatregelen.

In zoverre dit het voorwerp van kritiek zou vormen kan inzake het screeningsformulier nog worden opgemerkt dat, voor zover dit document zelfs niet verplicht is in voorliggend geval, hieraan geen formele vereiste gesteld wordt, noch dat deze dient beoordeeld te worden op correctheid. De screeningsnota heeft evenmin de bedoeling om al een beoordeling te maken. De screening is enkel een hulpmiddel en vergt geen inhoudelijke beoordeling, noch zijn er sancties voorzien bij nalatigheden in de wijze van screenen. Slechts wanneer zeer belangrijke elementen achterwege worden gelaten in de screening, en er is voor de overheid reden om aan te nemen dat de screening te weinig sluitend is, kan deze afgewezen worden en is het aan de aanvrager om het project voor te leggen bij de MER-cel en een vrijstelling van project-MER te vragen. Het is aan de overheid om te evalueren of een project-MER een vereiste kan zijn, ondersteund door de gegevens uit een screeningsnota. Hier kan geoordeeld worden dat een project-MER niet vereist is.

d) Het goed maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling en is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg. Het goed is gelegen binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied—fase 1", goedgekeurd bij M.B. van 1 februari 2013. Dit ruimtelijk uitvoeringsplan werd echter vernietigd door de Raad van State in het arrest 232.458 van 6 oktober 2015. Hierdoor moet er worden teruggefallen op het volgende planniveau, zijnde het gewestplan.

Volgens het gewestplan Aarschot-biest is het goed gelegen in een zone voor ambachten en kleine en middelgrote ondernemingen. Artikelen 7 en 8 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn van kracht.

...

Het pand ligt in een KMO-zone waar handelsruimten niet toegelaten zijn. De handelsfunctie werd echter in 1995 vergund. Het betreft dus een zonevreemde en vergund geachte constructie, ook voor wat betreft de functie, niet zijnde woningbouw. Artikel 4.4.16. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt dat in alle bestemmingsgebieden de vigerende

bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Aangezien de werken volledig binnen het bestaande vergunde volume worden uitgevoerd, betreft het een verbouwing en voldoet de aanvraag aan de bepalingen van artikel 4.4.16.

e) Bij de eventuele afgifte van een vergunning op grond van de basisrechten voor zonevreemde constructies geldt de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, vermeld in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening onverkort.

Het ruimtelijke structuurplan van de provincie Vlaams-Brabant heeft het Gouden Kruispunt geselecteerd als een te consolideren locatie voor grootschalige kleinhandel. Nieuwe grootschalige kleinhandel wordt bij voorkeur ondergebracht op deze locaties. Consolidatie betekent niet dat deze retailparken kunnen uitbreiden in grondoppervlakte maar wel dat ze binnen de bestaande perimeter kunnen blijven ontwikkelen (verdichting, optimalisatie, ontsluiting, landschappelijke inpassing en kwaliteit van de publieke ruimte) voor zover ze bijdragen tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Verder aansnijden van de open ruimte kan niet. Dit werd ook vertaald in het ruimtelijk uitvoeringsplan "Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied — fase 1". Alhoewel het RUP vernietigd werd, kan er achter de principes die leidden tot de opmaak gestaan blijven worden. Het toevoegen van nieuwe winkelvloeroppervlakte dient zorgvuldig te worden afgewogen en kan alleen dan worden toegestaan indien het een kwalitatieve toevoeging betreft ofwel strategisch van aard is.

Hoewel de aanvraag geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte inhoudt, wordt er ongeveer 2000m² bijkomende winkeloppervlakte gecreëerd door het inschuiven van een bijkomende winkelplateau en wordt het retailpark op deze manier wel uitgebreid. Vooral wanneer er rekening gehouden wordt met de grote precedentswaarde die de aanvraag heeft, kan dit niet aanvaard worden. Op de site zijn er nog verschillende panden aanwezig die op deze wijze zouden kunnen worden opgedeeld. Tijdens de hoorzitting gaf de gemeente ook te kennen dat er momenteel al 2 concrete aanvragen lopende zijn voor een gelijkaardige opdeling. Op termijn zou dit een grote toename van het aantal winkels en een ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting betekenen, iets wat ingaat tegen de geest van het ruimtelijk structuurplan van de provincie en het intussen vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan.

f) Een dergelijke toename aan winkeloppervlakte kan een toename van bezoekers en de behoefte aan bijkomende parkeerruimte betekenen. Ook hier dient de precedentswaarde sterk te worden benadrukt. Op zich zal de voorliggende aanvraag slechts een kleine impact hebben op de mobiliteit. Maar wanneer er nog aanvragen voor opdelingen zouden volgen, zou dit zeker leiden tot een parkeerprobleem. Ook om deze reden kan de vergunning niet worden verleend.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- gelet op de grote, precedentswaarde zou de aanvraag op termijn een overdreven toename van het aantal winkels betekenen; dit gaat in tegen de goede ruimtelijke ordening van de plaats;*
- een grote toename van het aantal winkels zou leiden tot een onaanvaardbare verdichting en tot een mobiliteits- en parkeerprobleem.*

...

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 – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert als volgt de schending aan van artikel 2.1.2, §7 VCRO, artikel 4.3.1 VCRO en artikel 4.7.23 VCRO, artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel:

“ ...

1^e onderdeel

Blijkens de vaste rechtspraak van Uw Raad moet een vergunningsbeslissing gedragen worden door motieven die in feite juist zijn en in rechte pertinent zijn. Uit het besluit moet blijken dat de vergunningsverlenende overheid de aanvraag in concreto onderzocht heeft. De overheid mag zich dus niet beperken tot het aanhalen van stijlclausules, maar moet haar beslissing steunen op de concrete gegevens van het dossier.

Deze onderzoeks- en motiveringsplicht aangaande de concrete gegevens van het dossier is essentieel bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening:

...

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening moet de overheid bovendien uitgaan van de actueel bestaande, feitelijke toestand en mag zij zich niet baseren op toekomstige, onzekere gebeurtenissen of evoluties. Uw Raad heeft dit reeds herhaaldelijk benadrukt (zie bv. RvVb 29 november 2011, nr. A/201 1/0178; RvVb 20 december 2011, nr S/201 1/0167; RvVb 29 februari 2012, nr. A/2012/007 I ; RvVb 13 november 2012, r. A/2012/0467).

Conform de rechtspraak van Uw Raad geldt de motiveringsplicht van de vergunningsverlenende overheid des te strenger wanneer de verwerende partij afwijkt van het advies van de provincie stedenbouwkundige ambtenaar. Overeenkomstig art. 4.7.23. §1 VCRO neemt de Deputatie haar beslissing op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

Het spreekt daarenboven voor zich dat het bestuur ertoe gehouden is om nog uitgebreider te motiveren wanneer zij afwijkt van een standpunt dat zij zelf in het verleden heeft ingenomen.

2.

In casu heeft de aanvraag betrekking op de opsplitsing van een handelspand in 2 winkelruimtes, binnen het bestaande, vergunde volume. Dit opsplitsen gaat gepaard met een aantal interne verbouwingswerken en met het aanpassen van de voorgevel. Bij deze interne verbouwingswerken wordt de eerste verdieping vergroot zodat de totale handelsoppervlakte in het gebouw toeneemt met ca. 2.000 m².

De Deputatie bevestigt in het bestreden besluit dat de aanvraag voldoet aan de bepalingen uit de VCRO inzake de basisrechten voor zonevreemde constructies en meer bepaald aan art. 4.4.16. VCRO, zoals overigens ook al bevestigd was door Uw Raad in het eerdere arrest dd. 18.08.2015.

De Deputatie wijst er in haar besluit voorts op dat het Gouden Kruispunt een "te consolideren locatie voor grootschalige kleinhandel" vormt (zie besluit p5 onderaan). Dit wil zeggen dat dit retailpark "binnen de bestaande perimeter [kan] blijven ontwikkelen (verdichting, optimalisatie, ontsluiting, landschappelijke inpassing en kwaliteit van de publieke ruimte) voor zover ze bijdragen tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit".

Vervolgens stelt de Deputatie echter dat de voorziene uitbreiding van de verkoopsooppervlakte niet aanvaardbaar is omdat deze een te grote precedentswaarde zou hebben. De Deputatie verwijst naar de bewering van het gemeentebestuur op de hoorzitting dat er 2 aanvragen voor een gelijkaardige opdeling lopende zouden zijn.

Deze precedentswaarde zou volgens de Deputatie enerzijds leiden tot een "ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting", hetgeen zou ingaan "tegen de geest van het ruimtelijk structuurplan van de provincie en het intussen vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan", en zou anderzijds leiden tot een parkeerprobleem., De Deputatie geeft daarbij zelf echter toe dat "de voorliggende aanvraag slechts een kleine impact [zal] hebben op de mobiliteit".

Met deze motivering schendt het bestreden besluit de aangehaalde bepalingen en beginselen. Deze motivering is niet concreet, bestaat uit loutere stijlclausules en beoordeelt de aanvraag niet op haar eigen merites. Bovendien is deze beoordeling niet gebaseerd op de actueel bestaande toestand, maar wel op vermeende toekomstige gebeurtenissen,

3.

Het is in het licht van art. 4.3.1. VCRO en van de vaststaande rechtspraak van Uw Raad en van de Raad van State niet aanvaardbaar dat het bestuur een vergunning zou weigeren (of goedkeuren) louter omwille van haar "precedentswaarde".

Uit de term alleen volgt dat de Deputatie haar beslissing niet gesteund heeft op de concrete gegevens van het voorliggende dossier en op de concrete impact van deze aanvraag op de plaatselijke aanleg, maar wel op de verwachting dat nog gelijkaardige aanvragen zouden ingediend kunnen worden.

Nochtans had de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar in haar verslag wel een zeer concrete, inschatting gemaakt van de impact van deze specifieke aanvraag op de bestaande plaatselijke aanleg.

Inzake schaal en ruimtegebruik is de PSA in het verslag ingegaan op de specifieke gegevens van de aanvraag, met name het behoud van het bestaande volume en de inpasbaarheid van de 2 concrete nieuwe winkels (Fun en AS Adventure) t.o.v. de bestaande handelsvestigingen. Inzake het parkeren heeft de PSA onderzocht en gemotiveerd hoeveel parkeerplaatsen er voorhanden zijn voor de desbetreffende winkelruimtes en hoeveel parkeerplaatsen er nodig zijn op piekmomenten gedurende de week. De PSA heeft er tevens op gewezen dat er in de praktijk (de opsplitsing werd reeds 5 jaar geleden doorgevoerd) geen impact is gebleken op de parkeerbehoefte, hetgeen in 2013 nog schriftelijk bevestigd werd door het gemeentebestuur van Tielt-Winge (zie ook stuk 12) en in 2012 door het provinciebestuur, respectievelijk 2 en 1 jaar na de ingebruikname van de 2 winkels.

De Deputatie steunt haar weigeringsbeslissing niet op deze concrete gegevens die werden aangereikt in het verslag van de PSA, maar wel op de vage, niet gestaafde bewering dat "een grote toename van het aantal winkels" een niet-kwalitatieve verdichting zal betekenen en bovendien een parkeerprobleem zal opleveren.

Hiermee heeft de Deputatie in feite niet eens een beoordeling gemaakt van de voorliggende aanvraag. Zij baseert haar standpunt in plaats daarvan op toekomstige, te verwachten aanvragen, hetgeen sowieso niet aanvaardbaar is.

Bovendien bestaat er geen enkele zekerheid over deze vermeende evolutie. Uit niets blijkt dat een veelheid aan bestaande winkels op het Gouden Kruispunt over de mogelijkheid zou beschikken om intern opgesplitst te worden. De oorspronkelijke winkel van FUN was met ca. 45 m bijzonder breed, veel breder dan alle andere winkels op het Gouden Kruispunt. De Deputatie verwijst naar de beweging van het gemeentebestuur op de hoorzitting dat er twee gelijkaardige aanvragen zouden lopen. Enig. bewijs hiervan werd niet geleverd op de hoorzitting (of op enig ander moment tijdens de procedure). Evenmin werden er concrete gegevens aangereikt over deze vermeende aanvragen, zodat onmogelijk kan gecontroleerd worden of deze aanvragen überhaupt voor vergunning in aanmerking komen en wat voor impact deze aanvragen (indien bestaand) op de omgeving zouden kunnen hebben, op zich of in combinatie met huidige aanvraag. Er werd door het gemeentebestuur ook niet aangegeven of deze vermeende aanvragen tot opsplitsing al dan niet gepaard zouden gaan met een uitbreiding van winkeloppervlakte.

De Deputatie heeft haar beslissing bijgevolg gesteund op een onzekere en ongekende, toekomstige evolutie waarvoor geen enkel stuk voorligt in het administratief dossier, met uitzondering van een vage, mondelinge bewering van het gemeentebestuur op de hoorzitting.

En zelfs indien het vermoeden dat er nog gelijkaardige aanvragen zouden volgen geloofwaardig zou zijn (quod non), mogen deze toekomstige aanvragen nooit een reden vormen tot weigering van de voorliggende aanvraag. Elke aanvraag dient op zijn eigen specifieke merites beoordeeld te worden en afgetoetst te worden t.o.v. de op dat ogenblik bestaande omgeving.

De wettelijk vereiste, concrete toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening ontbreekt derhalve in het bestreden besluit.

4.

Ook de verdere, zeer summiere motieven van de Deputatie doen aan deze vaststelling geen afbreuk en bouwen integendeel voort op de onwettige argumentatie aangaande de precedentswaarde van de aanvraag.

De bewering dat de "grote toename van het aantal winkels" zal leiden tot een "ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting", vormt een loutere stijlclausule. De Deputatie verklaart niet waarom de toename van winkels door opsplitsing van bestaande handelspanen binnen de bestaande volumes automatisch zou leiden tot niet-kwalitatieve verdichting.

De Deputatie stelt bovendien zelf in een eerdere paragraaf dat verdichting in theorie mogelijk is binnen de bestaande perimeter van het Gouden Kruispunt. Zij kan niet zonder bijkomende motivering enkele regels verder het tegenovergestelde beweren. Deze motivering is dus bijgevolg ook nog eens intern tegenstrijdig.

Deze "niet-kwalitatieve verdichting" zou voorts ingaan tegen het ruimtelijk structuurplan van de provincie en tegen "het intussen vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan". Dat de aanvraag zou strijden met het provinciaal ruimtelijk structuurplan (quod non) kan nooit een grond vormen tot weigering van de vergunning, gelet op art. 2.1.2. §7 VCRO dat uitdrukkelijk stelt dat een structuurplan geen beoordelingsgrond mag vormen bij een vergunningsaanvraag. Laat staan dat de verenigbaarheid van toekomstige gelijkaardige aanvragen met dit structuurplan een relevante beoordelingsgrond zou mogen vormen.

Bovendien vormde het provinciaal ruimtelijk structuurplan in de eerdere beslissing van de Deputatie dd. 04.02.2010 nog een argument dat klaarblijkelijk bijdroeg tot de beslissing om de vergunning te verlenen (zie stuk 11, p3). Dit argument werd door Uw Raad uitdrukkelijk wettig bevonden in het arrest dd. 18.08.2015 (zie p 18-19). De Deputatie kan datzelfde argument niet plotseling aanwenden om tot een tegenovergestelde beslissing te komen. Minstens dient de Deputatie haar gewijzigd standpunt dienaangaande uitdrukkelijk te motiveren. Dergelijke motivering ontbreekt in casu.

Evenzeer problematisch is de argumentatie dat de verwachte toename van winkels zou ingaan tegen een vernietigd ruimtelijk uitvoeringsplan. De Deputatie verwijst hiermee naar het, provinciaal RUP "Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied — fase 1", dat vernietigd werd door de Raad van State bij arrest van 6 oktober 2015 (nr. 232.458) en sedertdien niet hernomen werd door de provincie. Het mag evident zijn dat de Deputatie haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet mag steunen op een RUP dat vernietigd werd (en dat nadien zelfs niet eens hernomen werd). Uw Raad heeft in een zeer recent arrest nog bevestigd dat een vergunningsverlenende overheid in haar motivering niet mag verwijzen naar een onbestaand plan van aanleg.

Ook de impact van de precedentswaarde op het vlak van mobiliteit (de bewering dat bijkomende aanvragen "zeker" zullen leiden tot een parkeerprobleem) is om dezelfde redenen als hierboven werd aangegeven, een onaanvaardbaar argument.

Bovenop het feit dat er geen sprake is van een in concreto beoordeling van de specifieke aanvraag, toont de Deputatie niet aan dat de door haar verwachte toekomstige aanvragen "zeker" zullen leiden tot een parkeerprobleem. De impact van een bijkomende zaak op het vlak van mobiliteit hangt af van de concrete aard van deze winkel (welke sector, welke openingsuren en sluitingsdagen, kleinhandel of groothandel, enz.) en dient bijgevolg geval per geval en in concreto onderzocht te worden.

De Deputatie geeft tenslotte zelf toe dat "de voorliggende aanvraag slechts een kleine impact [zal] hebben op de mobiliteit". Het College had eerder al gesteld dat de uitvoering van deze aanvraag "geen negatieve impact" heeft gehad (zie stuk 12).

De verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening werd dan ook niet op wettige wijze beoordeeld in het bestreden besluit.

Het onderdeel is gegrond.

2^e onderdeel

1.

Overeenkomstig art. 4.7.23. §1 VCRO neemt de Deputatie haar beslissing op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar. Conform de rechtspraak van Uw Raad dient de Deputatie haar beslissing des te grondiger, preciezer en concreter te motiveren wanneer zij afwijkt van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

2.

In casu heeft de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar op 29.06.2016 geadviseerd om de vergunning te verlenen.

Inzake schaal en ruimtegebruik stelt de PSA in het verslag:

...

De PSA concludeert op basis van deze motivering dat de aanvraag op gebied van schaal en ruimtegebruik "geen enkele impact" heeft en dat de beide concrete winkels compatibel zijn met de bestaande vestigingen.

De Deputatie beperkt haar motivering op dit punt tot de verklaring dat de te verwachten instroom van gelijkaardige aanvragen zal leiden tot "een ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting", hetgeen zou ingaan "tegen de geest van het ruimtelijk structuurplan van de provincie en het intussen vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan".

Daar waar de PSA meent dat er geen enkele impact op schaal en ruimtegebruik uitgaat van de aanvraag, blijkt de Deputatie te concluderen dat deze aanvraag (of minstens de te verwachten gelijkaardige aanvragen) een niet-kwalitatieve impact zullen hebben. Waarop deze afwijkende conclusie gebaseerd is, kan niet afgeleid worden uit het bestreden besluit. Het betreft een loutere stijlclausule, die op geen enkel concreet motief gesteund is.

In het eerste onderdeel werd reeds aangegeven dat de verwijzingen van de Deputatie naar het provinciaal ruimtelijk structuurplan en naar het vernietigde provinciaal RUP onwettig zijn. Deze verwijzingen zijn bovendien in ieder geval niet dienstig ter weerlegging van de conclusies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

3.

Inzake de parkeergelegenheid op het Gouden Kruispunt en meer algemeen de mobiliteit heeft de PSA een zeer ruime motivering opgenomen in het verslag, gebaseerd op concrete onderzoeksgegevens:

...

De Deputatie gaat tegen deze zeer uitgebreide motivering in met volgende, laconieke passage:

...

De Deputatie weerlegt de bevindingen van de PSA bijgevolg niet. De conclusie van de PSA dat de aanvraag geen negatief effect heeft op de mobiliteit en de parkeergelegenheid wordt niet betwist.

In plaats van de voorliggende aanvraag te beoordelen, gaat de Deputatie in op de situatie waarin er nog aanvragen voor opdelingen zouden volgen. Zoals in het eerste onderdeel reeds uitvoerig werd aangegeven, voldoet dergelijke motivering niet aan de vereiste in concreto toetsing van de aanvraag aan de actueel bestaande omgeving. De voorliggende aanvraag wordt in feite zelfs niet getoetst aan de goede plaatselijke aanleg. Dit terwijl in het verslag van de PSA wel een zeer uitvoerige beoordeling is opgenomen van de impact van de aanvraag inzake mobiliteit.

De Deputatie houdt derhalve geen rekening met de motieven uit het verslag van de PSA. De beslissing werd klaarblijkelijk niet genomen op grond van het verslag van de PSA. Minstens is de motivering van de Deputatie manifest onvoldoende en kennelijk onredelijk in het licht van de andersluidende inhoud van het verslag van de PSA.

4.

Deze gebrekkige motivering klemmt des te meer nu de Deputatie in haar vorige (weze het vernietigde) beslissing de impact van de aanvraag op de mobiliteit volledig gunstig beoordeeld heeft en met geen woord gerept heeft over de eventuele precedentswaarde van de aanvraag. Deze vrees voor een precedentswaarde vindt evenmin enige grondslag in het administratief dossier of in het vernietigingsarrest van Uw Raad.

Een bestuur kan zijn standpunt steeds wijzigen op grond van een voortschrijdend inzicht, maar dient dit gewijzigde standpunt extra grondig te motiveren en dient te verklaren waarom zij tot een ander inzicht gekomen is. Dergelijke motivering blijft in het bestreden besluit volledig achterwege.

5.

Tenslotte moet er op gewezen worden dat de Deputatie geen rekening gehouden heeft met de eerdere verklaring van het College van 6 mei 2013, waarbij het College uitdrukkelijk verklaard heeft dat de realisatie van de voorliggende aanvraag geen negatieve impact gehad heeft op de mobiliteit of op de goede ruimtelijke ordening. Op het ogenblik van deze verklaring waren de winkels Fun en AS Adventure reeds 2 jaar in gebruik genomen, zodat het College een correcte en volwaardige inschatting heeft kunnen maken van de mobiliteitsimpact van de voorliggende aanvraag.

Deze schriftelijke verklaring van het College werd overgemaakt aan de Deputatie (zie stuk 14) en werd door de PSA ook uitdrukkelijk betrokken in het verslag.

Ten onrechte heeft de Deputatie hier op geen enkele wijze rekening mee gehouden, terwijl het duidelijk om een zeer relevant gegeven gaat in de beoordeling van de mobiliteitsimpact van de aanvraag.

Hetzelfde geldt voor de socio-economische vergunning die verleend werd door het College van burgemeester en schepenen dd. 14.12.2010 voor de vestigingen van Fun en AS

Adventure (zie stuk 16). De mobiliteits- en parkeerimpact van de aanvraag werd in dit besluit uitdrukkelijk onderzocht. Het College heeft deze socio-economische vergunning verleend (na gunstig advies van het Nationaal Sociaal-economisch Comité), waaruit alleen maar kan afgeleid worden dat deze aspecten gunstig beoordeeld werden. Deze vergunning werd eveneens overgemaakt aan de Deputatie (zie stuk 16). De Deputatie heeft ook met dit relevant gegeven op geen enkele wijze rekening gehouden.

*Het middel is dan ook gegrond.
...*

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

Verzoekster houdt in dit middel voor dat voormelde bepalingen en beginselen zouden worden geschonden daar de vergunning, aldus verzoekster, "louter geweigerd wordt omwille van de "precedentswaarde" van de aanvraag, met het oog op problemen die zouden kunnen ontstaan "wanneer er nog aanvragen voor opdelingen zouden volgen" en om reden dat, wederom volgens verzoekster, niet zou blijken dat de beslissing werd genomen op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Geen van beide argumenten kan overtuigen.

Verzoekster acht met betrekking tot de VCRO de volgende voorschriften geschonden:

Artikel 2.1.2., § 7. waarin wordt gesteld dat de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen, noch voor het stedenbouwkundig attest; artikel 4.3.1. VCRO waarin de beoordelingsgronden voor een vergunning worden omschreven en artikel 4.7.23., §1 waarin wordt bepaald dat de deputatie haar beslissing omtrent het ingestelde beroep neemt op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.

Wat de vermeende schending van de motiveringsplicht betreft dient opgemerkt dat verzoekster niet de formele én materiële motiveringsplicht kan aanvechten; ofwel bevat het besluit geen motivering en dan is er sprake van schending van de formele motiveringsplicht, ofwel is het besluit niet afdoende of deugdelijk gemotiveerd en dan is er een schending van de materiële motiveringsplicht; daarenboven voorziet de wetgeving een materiële motiveringsverplichting zodanig dat verzoekster de motiveringsplicht niet dient te zoeken in beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoekster dient een keuze te maken tussen een schending van de formele of de materiële motiveringsverplichting; daarenboven primeert een duidelijke wettekst boven een gelijkaardig beginsel van behoorlijk bestuur, zodat ook de ingeroepen schending van de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur als onontvankelijk dient te worden afgewezen.

Verzoekster verwijzen tevens naar artikel 4.7.23., §1 VCRO.

Ook de vermeende schending van deze bepaling dient als onontvankelijk te worden afgewezen bij gebreke aan het vereiste belang; zo heeft uw Raad eerder geoordeeld (zo

onder meer in het arrest nr. A/2012/0439 van 30 oktober 2012 in de zaak 1112/0332/A/2/0284) dat:

...

Vervolgens dient opgemerkt dat, zoals blijkt uit de eenvoudige lezing van het bestreden besluit, de deputatie in de beslissing zelf duidelijk heeft uiteengezet om welke redenen zij de mening is toegedaan dat de aanvraag niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening en de onmiddellijke omgeving.

Er kan aldus geen sprake zijn van een schending van de in dit middel opgeworpen bepalingen van de artikelen 2.1.2. §7, 4.3.1. en 4.7.23. VCRO en evenmin van de artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet.

Immers, wanneer de deputatie op grond van artikel 4.7.21, 4.7.22 en 4.7.23 VCRO in beroep uitspraak doet over een aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning, treedt zij niet op als administratief rechtscollege maar als orgaan van actief bestuur; hieruit volgt dat zij, om te voldoen aan de haar opgelegde motiveringsverplichting, er niet toe gehouden is al de in beroep aangevoerde argumenten te beantwoorden, doch het volstaat dat zij in de beslissing duidelijk aangeeft door welke redenen, zij is verantwoord.

Hiertoe beschikt zij, ingevolge de devolutive-werking van het hoger beroep, over een volheid van bevoegdheid.

Immers, luidens artikel 4.7.22, 1 VCRO in fine onderzoekt de deputatie bij het behandelen van het beroep de aanvraag in haar volledigheid; het behoort aldus tot de decretaal toegekende appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om, binnen de grenzen van de door het gewestplan opgelegde bestemmingsvoorschriften en de andere toepasselijke reglementering, te oordelen of de aanvraag al dan niet voor vergunning in aanmerkingen komt.

De deputatie houdt hierbij rekening niet alleen met het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, met de argumenten die naar voor werden gebracht in het kader van het beroep, doch tevens met de bezwaren zoals die werden geformuleerd in het kader van het gehouden openbaar onderzoek.

Hierbij dient nog opgemerkt dat ook de Raad zijn beoordeling van de eisen van de plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening niet in de plaats vermag te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. De Raad is in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht op een voor hem aangevochten weigering van een stedenbouwkundige vergunning bevoegd om na te gaan of de bevoegde overheid bij de weigering van die vergunning is uitgegaan van de juiste feitelijke

gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond ervan in redelijkheid tot het besluit is kunnen komen dat de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking kon komen.

Welnu, in het bestreden besluit wordt hieromtrent op een deugdelijke en afdoende wijze overwogen om welke redenen de aanvraag niet in aanmerking komt voor een vergunning.

Het is dus feitelijk onjuist dat de deputatie in het besluit niet uitdrukkelijk en inhoudelijk zou hebben gemotiveerd om welke redenen zij de mening is toegedaan dat aanvraag niet voor vergunning in aanmerking komt.

Hierbij dient opgemerkt dat de formele motiveringsplicht onder meer tot doel heeft om belanghebbenden een zodanig inzicht te geven in de motieven van die beslissing zodat zij in staat zijn terdege te oordelen of het zin heeft zich tegen die beslissing te verweren met de middelen die het recht hen verschaft. Aan die vereiste is klaarblijkelijk voldaan. De eisen van de formele motiveringsplicht reiken echter niet zover dat de motieven van een beslissing moeten gemotiveerd worden.

Anders dan verzoekster voorhoudt heeft de deputatie van Vlaams-Brabant aldus bij het nemen van de bestreden beslissing wel degelijk een aftoetsing gemaakt aan de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordeding en hierbij de onmiddellijke, omgeving betrokken.

De precedentswaarde waarvan sprake in het besluit dient ook in dit opzicht te worden begrepen; in het besluit wordt hieromtrent terecht overwogen dat er ter plaatse, in de onmiddellijke omgeving, nog verschillende panden aanwezig zijn die door het inschuiven van een bijkomende winkelplateau een aanzienlijke uitbreiding van hun winkeloppervlakte zouden kunnen realiseren.

De beoordeling is dat een zulke ontwikkeling niet zal bijdragen tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse.

Dat in het besluit bijkomend wordt overwogen dat een zulke ontwikkeling op termijn tot een grote toename van het aantal winkels en tot een ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting zou lijden en dit "ingaat tegen de geest van het ruimtelijk structuurplan van de provincie en het intussen vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan" is een correcte analyse van de situatie doch betekent geenszins dat het weigeringsbesluit wordt gestoeld op het structuurplan dan wel op een vernietigd RUP. De verwijzing naar het structuurplan is uiteraard geen weigeringsmotief om de eenvoudige, reden dat een structuurplan geen beoordelingsgrond vermag te zijn voor een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

Te dezen wordt enkel gemotiveerd dat een zulke ontwikkeling naar goede ruimtelijke ordening en naar de plaatselijke aanleg niet wenselijk is.

Idem voor de insinuatie van verzoekster met betrekking tot het vernietigde RUP: het behoeft geen betoog dat er geen weigeringsbesluit kan worden gestoeld op een besluit dat uit de rechtswereld is verdwenen.

Deze argumenten van verzoekster zijn niet ernstig.

Hetgeen de verwerende partij in het weigeringsbesluit wel heeft gedaan is een correcte analyse gemaakt van de plaatselijke toestand en aldus van de gevolgen op het vlak van de goede plaatselijke ordening zo de winkels worden toegelaten om de panden op te delen.

Feit is dat de vergunningverlenende overheid rekening dient te houden met de feitelijke toestand ter plaatse.

Welnu, het is een aan zekerheid grenzende graad van waarschijnlijkheid dat indien de opdeling in meerdere winkelgedeelten wordt toegestaan voor één pand de andere uitbaters van panden eveneens een zulke aanvraag zullen indienen.

Het is een gegeven dat de vergunningverlenende overheid deze aanvragen niet zal kunnen weigeren op grond van de overweging dat een opdeling van de panden niet wenselijk is gelet op het feit dat huidige verzoekster wel een vergunning, en aldus een bestendinging van de feitelijke toestand ter plaatse, heeft bekomen.

Het is daarenboven een feitelijk gegeven dat een horizontale opdeling van de panden waarbij er een bijkomende winkelvloer wordt gecreëerd en feite wordt verdubbeld, tevens een impact zal hebben op de mobiliteit en mogelijke parkeerproblemen.

De Raad heeft wat dit betreft in het arrest van 18 augustus 2015 evenzeer dienen vast te stellen dat, hoewel het volume van de constructie behouden blijft, er wel degelijk een nieuwe handelszaak wordt gecreëerd die een impact zal hebben op de verkeersdrukte.

Waar de PSA de overtuiging is toegedaan dat de aanvraag voor het opdelen van een bestaande winkel en het uitbreiden van de vloeroppervlakte geen negatief effect heeft op de mobiliteit en de parkeergelegenheid en aldus verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, is de deputatie de mening toegedaan dat de aanvraag op termijn een overdreven toename van het aantal winkels zou betekenen hetgeen ingaat tegen de goede ruimtelijke ordening en zou leiden tot een onaanvaardbare verdichting en tot een mobiliteits- en parkeerprobleem.

Hieromtrent wordt op een deugdelijke en afdoende wijze in het weigeringsbesluit overwogen:

...

De deputatie heeft het dossier ingevolge de devolutieve werking van het beroep, in haar totaliteit opnieuw beoordeeld waarbij kon worden vastgesteld dat de aanvraag niet in aanmerking komt voor vergunning om volgende redenen:

- gelet op de grote precedentswaarde zou de aanvraag op termijn een overdreven toename van het aantal winkels betekenen; dit gaat in tegen de goede ruimtelijke ordening van de plaats;*
- een grote toename van het aantal winkels zou leiden tot een onaanvaardbare verdichting en tot een mobiliteits- en parkeerprobleem.*

De in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen worden aldus geenszins geschonden.

Het middel dient, zo ontvankelijk, als ongegrond te worden afgewezen.

...

3.

De tussenkommende partij zet het volgende uiteen:

“ ...

3.1 Toelichting bij het eerste onderdeel

Overeenkomstig de vaste rechtspraak van Uw Raad moet een vergunningsbeslissing gedragen worden door motieven die in feite juist zijn en in rechte pertinent zijn. Uit het vergunningsbeslissing moet alleszins blijken dat de vergunningverlenende overheid de aanvraag in concreto onderzocht heeft. De overheid mag zich dus niet beperken tot het gebruik van stijlclausules, maar moet haar beslissing steunen op de concrete gegevens

van het dossier. Deze onderzoeks- en motiveringsplicht aangaande de concrete gegevens van het dossier is essentieel bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening:

...

De overheid mag zich bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet baseren op toekomstige, onzekere gebeurtenissen of evoluties maar moet uitgaan van de actueel, bestaande, feitelijke toestand. Uw Raad heeft dit reeds herhaaldelijk benadrukt in haar vaststaande rechtspraak ter zake (zie onder meer. RvVb 29 november 2011, nr. A/2011/0178; RvVb 20 december 2011, nr S/2011/0167; RvVb 29 februari 2012, nr. A/2012/0071; RvVb 13 november 2012, r. A/2012/0467).

Overeenkomstig de rechtspraak van Uw Raad geldt de motiveringsplicht van de vergunningverlenende overheid des te strenger wanneer de verwerende partij afwijkt van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar (zie bv. RvVb. 10 augustus 2011, nr. A/2011/0116). Overeenkomstig art. 4.7.23. §1 VCRO neemt de Deputatie haar beslissing op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar. Het spreekt daarenboven voor zich dat het bestuur ertoe gehouden is om nog uitgebreider te motiveren wanneer zij afwijkt van een standpunt dat zij zelf in het verleden heeft ingenomen.

In casu heeft de aanvraag betrekking op de opsplitsing van een handelspand in twee winkelruimtes, binnen het bestaande, vergunde volume. Naast de opsplitsing worden tevens een aantal interne verbouwingswerken uitgevoerd en wordt de voorgevel aangepast. Bij deze interne verbouwingswerken wordt de eerste verdieping vergroot zodat de totale handelsoppervlakte in het gebouw toeneemt met ca. 2.000 m².

De Deputatie bevestigt in het bestreden besluit dat de aanvraag voldoet aan de bepalingen uit de VCRO inzake de basisrechten voor zonevreemde constructies en meer bepaald aan art. 4.4.16. VCRO, zoals overigens ook reeds bevestigd werd door Uw Raad in het eerdere arrest van 18 augustus 2015. De Deputatie wijst er in haar besluit voorts op dat het Gouden Kruispunt een "te consolideren locatie voor grootschalige kleinhandel" vormt (zie besluit p5 onderaan). Dit wil zeggen dat dit retailpark "binnen de bestaande perimeter [kan] blijven ontwikkelen (verdichting, optimalisatie, ontsluiting, landschappelijke inpassing en kwaliteit van de publieke ruimte) voor zover ze bijdragen tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit".

Vervolgens stelt de Deputatie echter dat de voorziene uitbreiding van de verkoopoppervlakte niet aanvaardbaar zou zijn omdat deze een te grote precedentswaarde zou hebben. De Deputatie verwijst hiervoor naar de bewering van het gemeentebestuur op de hoorzitting dat er twee aanvragen voor een gelijkaardige opdeling lopende zouden zijn. Deze vermeende precedentswaarde zou volgens de Deputatie enerzijds leiden tot een "ongebreidelde en niet- kwalitatieve verdichting", hetgeen zou ingaan "tegen de geest van het ruimtelijk structuurplan van de provincie en het intussen vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan", en zou anderzijds leiden tot een parkeerprobleem. De Deputatie geeft daarbij zelf echter toe dat "de voorliggende aanvraag slechts een kleine impact [zal] hebben op de mobiliteit".

Met deze motivering schendt het bestreden besluit de voormelde bepalingen en beginselen. Deze motivering is immers niet concreet, bestaat uit loutere stijlclausules en beoordeelt de aanvraag niet op haar eigen merites. Bovendien is deze beoordeling niet gebaseerd op de actueel bestaande toestand, maar wel op vermeende toekomstige gebeurtenissen.

In het licht van art. 4.3.1. VCRO en van de vaststaande rechtspraak van Uw Raad en van de Raad van State is het geenszins aanvaardbaar dat een bestuur een vergunning zou weigeren (of goedkeuren) louter omwille van haar "precedentswaarde". Zo oordeelde Uw raad reeds in het arrest van 2 juni 2015:

...

Uit de term alleen volgt dat de Deputatie haar beslissing niet gesteund heeft op de concrete gegevens van het voorliggende dossier en op de concrete impact van deze aanvraag op de plaatselijke aanleg, maar wel op de verwachting dat nog gelijkaardige aanvragen zouden ingediend kunnen worden.

Nochtans had de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar ("PSA") in haar verslag wel een zeer concrete inschatting gemaakt van de impact van deze specifieke aanvraag op de bestaande plaatselijke aanleg.

Inzake schaal en ruimtegebruik is de PSA in het verslag ingegaan op de specifieke gegevens van de aanvraag, met name het behoud van het bestaande volume en de inpasbaarheid van de 2 concrete nieuwe winkels (Fun en AS Adventure) t.o.v. de bestaande handelsvestigingen. Inzake het parkeren heeft de PSA onderzocht en gemotiveerd hoeveel parkeerplaatsen er voorhanden zijn voor de desbetreffende winkelruimtes en hoeveel parkeerplaatsen er nodig zijn op piekmomenten gedurende de week. De PSA heeft er tevens op gewezen dat er in de praktijk (de opsplitsing werd reeds 5 jaar geleden doorgevoerd) geen impact is gebleken op de parkeerbehoefte, hetgeen in 2013 nog schriftelijk bevestigd werd door het gemeentebestuur van Tielt-Winge en in 2012 door het provinciebestuur, respectievelijk twee en één jaar na de ingebruikname van de twee winkels.

De Deputatie steunt haar weigeringsbeslissing niet op deze concrete gegevens die werden aangereikt in het verslag van de PSA, maar wel op de vage, niet gestaafde bewering dat "een grote toename van het aantal winkels" een niet-kwalitatieve verdichting zal betekenen en bovendien een parkeerprobleem zal opleveren.

Hiermee heeft de Deputatie in feite niet eens een beoordeling gemaakt van de voorliggende aanvraag. Zij baseert haar standpunt in plaats daarvan op toekomstige, te verwachten aanvragen, hetgeen sowieso niet aanvaardbaar is.

Bovendien bestaat er geen enkele zekerheid over deze vermeende evolutie. Uit niets blijkt dat een veelheid aan bestaande winkels op het Gouden Kruispunt over de mogelijkheid zou beschikken om intern opgesplitst te worden. De oorspronkelijke winkel van FUN was met ca. 45 m bijzonder breed, veel breder dan alle andere winkels op het Gouden Kruispunt. De Deputatie verwijst naar de bewering van het gemeentebestuur op de hoorzitting dat er twee gelijkaardige aanvragen zouden lopen. Enig bewijs hiervan werd niet geleverd op de hoorzitting (of op enig ander moment tijdens de procedure). Evenmin werden er concrete gegevens aangereikt over deze vermeende aanvragen, zodat onmogelijk kan gecontroleerd worden of deze aanvragen überhaupt voor vergunning in aanmerking komen en wat voor impact deze aanvragen (indien bestaand) op de omgeving zouden kunnen hebben, op zich of in combinatie met huidige aanvraag. Er werd door het gemeentebestuur ook niet aangegeven of deze vermeende aanvragen tot opsplitsing al dan niet gepaard zouden gaan met een uitbreiding van winkeloppervlakte.

De Deputatie heeft haar beslissing bijgevolg gesteund op een onzekere en ongeken- de, toekomstige evolutie waarvoor geen enkel stuk voorligt in het administratief dossier, met uitzondering van een vage, mondelinge bewering van het gemeentebestuur op de hoorzitting.

En zelfs indien het vermoeden dat er nog gelijkaardige aanvragen zouden volgen geloofwaardig zou zijn - quod non -, mogen deze toekomstige aanvragen nooit een reden vormen tot weigering van de voorliggende aanvraag. Elke aanvraag dient op zijn eigen specifieke merites beoordeeld te worden en afgetoetst te worden t.o.v. de op dat ogenblik bestaande omgeving.

De wettelijk vereiste, concrete toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening ontbreekt derhalve in het bestreden besluit.

Ook de verdere, zeer summiere motieven van de Deputatie doen aan deze vaststelling geen afbreuk en bouwen integendeel voort op de onwettige argumentatie aangaande de precedentswaarde van de aanvraag.

De bewering dat de "grote toename van het aantal winkels" zal leiden tot een "ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting", vormt een loutere stijlclausule. De Deputatie verklaart niet waarom de toename van winkels door opsplitsing van bestaande handelspanen binnen de bestaande volumes automatisch zou leiden tot niet-kwalitatieve verdichting.

De Deputatie stelt bovendien zelf in een eerdere paragraaf dat verdichting in theorie mogelijk is binnen de bestaande perimeter van het Gouden Kruispunt. Zij kan niet zonder bijkomende motivering enkele regels verder het tegenovergestelde beweren. Deze motivering is dus bijgevolg ook nog eens intern tegenstrijdig.

Deze "niet-kwalitatieve verdichting" zou voorts ingaan tegen het ruimtelijk structuurplan van de provincie en tegen "het intussen vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan". Dat de aanvraag zou strijden met het provinciaal ruimtelijk structuurplan (quod non) kan nooit een grond vormen tot weigering van de vergunning, gelet op art. 2.1.2. §7 VCRO dat uitdrukkelijk stelt dat een structuurplan geen beoordelingsgrond mag vormen bij een vergunningsaanvraag. Laat staan dat de verenigbaarheid van toekomstige gelijkaardige aanvragen met dit structuurplan een relevante beoordelingsgrond zou mogen vormen.

Bovendien vormde het provinciaal ruimtelijk structuurplan in de eerdere beslissing van de Deputatie dd. 04.02.2010 nog een argument dat klaarblijkelijk bijdroeg tot de beslissing om de vergunning te verlenen (zie stuk I I, p3). Dit argument werd door Uw Raad uitdrukkelijk wettig bevonden in het arrest dd. 18.08.2015 (zie p 18-19). De Deputatie kan datzelfde argument niet plotseling aanwenden om tot een tegenovergestelde beslissing te komen. Minstens dient de Deputatie haar gewijzigd standpunt dienaangaande uitdrukkelijk te motiveren. Dergelijke motivering ontbreekt in casu.

Evenzeer problematisch is de argumentatie dat de verwachte toename van winkels zou ingaan tegen een vernietigd ruimtelijk uitvoeringsplan. De Deputatie verwijst hiermee naar het provinciaal RUP "Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied - fase I", dat vernietigd werd door de Raad van State bij arrest van 6 oktober 2015 (nr. 232.458) en sedertdien niet hernomen werd door de provincie. Het mag evident zijn dat de Deputatie haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet mag steunen op een RUP dat vernietigd werd (en dat nadien zelfs niet eens hernomen werd). Uw Raad heeft in een zeer

recent arrest nog bevestigd dat een vergunningsverlenende overheid in haar motivering niet mag verwijzen naar een onbestaand plan van aanleg (RvVb 9 augustus 2016, nr. RvVb/A/1516/1401)

Ook de impact van de precedentswaarde op het vlak van mobiliteit (de bewering dat bijkomende aanvragen "zeker" zullen leiden tot een parkeerprobleem) is om dezelfde redenen als hierboven werd aangegeven, een onaanvaardbaar argument.

Bovenop het feit dat er geen sprake is van een in concreto beoordeling van de specifieke aanvraag, toont de Deputatie niet aan dat de door haar verwachte toekomstige aanvragen "zeker" zullen leiden tot een parkeerprobleem. De impact van een bijkomende zaak op het vlak van mobiliteit hangt af van de concrete aard van deze winkel (welke sector, welke openingsuren en sluitingsdagen, kleinhandel of groothandel, enz.) en dient bijgevolg geval per geval en in concreto onderzocht te worden.

De Deputatie geeft tenslotte zelf toe dat "de voorliggende aanvraag slechts een kleine impact [zal] hebben op de mobiliteit". Het College had eerder al gesteld dat de uitvoering van deze aanvraag "geen negatieve impact" heeft gehad.

De verenigbaarheid van de aanvraag met de goede wijze beoordeeld in het bestreden besluit.

Het onderdeel is gegrond.

3.2 Toelichting bij het tweede onderdeel

Overeenkomstig art. 4.7.23. § I VCRO neemt de Deputatie haar beslissing op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar. Conform de rechtspraak van Uw Raad dient de Deputatie haar beslissing des te grondiger, preciezer en concreter te motiveren wanneer zij afwijkt van het advies van de PSA. De Deputatie kan zich derhalve niet beperken tot een loutere stijlformule om een afwijking van het verslag van de PSA te verantwoorden.

In casu heeft de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar op 29 juni.2016 geadviseerd om de vergunning te verlenen.

Inzake schaal en ruimtegebruik stelt de PSA in het verslag:

...

De PSA concludeert op basis van deze motivering dat de aanvraag op gebied van schaal en ruimtegebruik "geen enkele impact" heeft en dat de beide concrete winkels compatibel zijn met de bestaande vestigingen.

De Deputatie beperkt haar motivering op dit punt tot de verklaring dat de te verwachten instroom van gelijkaardige aanvragen zal leiden tot "een ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting", hetgeen zou ingaan "tegen de geest van het ruimtelijk structuurplan van de provincie en het intussen vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan".

Hoewel de PSA meent dat er geen enkele impact op schaal en ruimtegebruik uitgaat van de aanvraag, blijkt de Deputatie te concluderen dat deze aanvraag (of minstens de te verwachten gelijkaardige aanvragen) een niet-kwalitatieve impact zullen hebben. Waarop deze afwijkende conclusie gebaseerd is, kan geenszins afgeleid worden uit het bestreden besluit. Het betreft een loutere stijlclausule, die op geen enkel concreet motief gesteund is.

In het eerste onderdeel werd reeds aangegeven dat de verwijzingen van de Deputatie naar het provinciaal ruimtelijk structuurplan en naar het vernietigde provinciaal RUP onwettig zijn. Deze verwijzingen zijn bovendien in ieder geval niet dienstig ter weerlegging van de conclusies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

Inzake de parkeergelegenheid op het Gouden Kruispunt en meer algemeen de mobiliteit heeft de PSA een zeer ruime motivering opgenomen in het verslag, gebaseerd op concrete onderzoeksgegevens:

...

De Deputatie gaat tegen deze zeer uitgebreide motivering in met volgende, uiterst beknopte motivering:

...

De Deputatie laat derhalve na om de bevindingen van de PSA te weerleggen. De conclusie van de PSA dat de aanvraag geen negatief effect heeft op de mobiliteit en de parkeergelegenheid wordt geenszins betwist.

In plaats van de voorliggende aanvraag te beoordelen, gaat de Deputatie in op de situatie waarin er nog aanvragen voor opdelingen zouden volgen. Zoals in het eerste onderdeel reeds uitvoerig werd aangegeven, voldoet dergelijke motivering niet aan de vereiste in concreto toetsing van de aanvraag aan de actueel bestaande omgeving. De voorliggende aanvraag wordt in feite zelfs niet getoetst aan de goede plaatselijke aanleg. Dit terwijl in het verslag van de PSA wel een zeer uitvoerige beoordeling is opgenomen van de impact van de aanvraag inzake mobiliteit.

De Deputatie houdt derhalve geen rekening met de motieven uit het verslag van de PSA. De beslissing werd duidelijk niet genomen op grond van het verslag van de PSA. Minstens is de motivering van de Deputatie manifest onvoldoende en kennelijk onredelijk in het licht van de andersluidende inhoud van het verslag van de PSA.

Deze gebrekkige motivering klemmt des te meer nu de Deputatie in haar vorige (weze het vernietigde) beslissing de impact van de aanvraag op de mobiliteit volledig gunstig beoordeeld heeft en met geen woord gerept heeft over de eventuele precedentswaarde van de aanvraag. Deze vrees voor een precedentswaarde vindt evenmin enige grondslag in het administratief dossier of in het vernietigingsarrest van Uw Raad.

Een bestuur kan zijn standpunt steeds wijzigen op grond van een voortschrijdend inzicht, maar dient dit gewijzigde standpunt extra grondig te motiveren en dient te verklaren waarom zij tot een ander inzicht gekomen is. Dergelijke motivering blijft in het bestreden besluit volledig achterwege.

Tenslotte moet er op gewezen worden dat de Deputatie geen rekening gehouden heeft met de eerdere verklaring van het College van Burgemeester en Schepenen van 6 mei 2013, waarbij het College van Burgemeester en Schepenen uitdrukkelijk verklaard heeft dat de realisatie van de voorliggende aanvraag geen negatieve impact gehad heeft op de mobiliteit of op de goede ruimtelijke ordening. Op het ogenblik van deze verklaring waren de winkels Fun en AS Adventure reeds 2 jaar in gebruik genomen, zodat het College een correcte en volwaardige inschatting heeft kunnen maken van de mobiliteitsimpact van de voorliggende aanvraag.

Deze schriftelijke verklaring van het College van Burgemeester en Schepenen werd overgemaakt aan de Deputatie en werd door de PSA ook uitdrukkelijk betrokken in het verslag. Ten onrechte heeft de Deputatie hier op geen enkele wijze rekening mee gehouden, terwijl het duidelijk om een zeer relevant gegeven gaat in de beoordeling van de mobiliteitsimpact van de aanvraag.

Hetzelfde geldt voor de socio-economische vergunning die verleend werd door het College van Burgemeester en Schepenen op 14 december 2010 voor de vestigingen van Fun en AS Adventure. De mobiliteits- en parkeerimpact van de aanvraag werd in dit besluit uitdrukkelijk onderzocht. Het College heeft deze socio-economische vergunning verleend, na gunstig advies van het Nationaal Sociaal-economisch Comité, waaruit alleen maar kan afgeleid worden dat deze aspecten gunstig beoordeeld werden. Deze vergunning werd eveneens overgemaakt aan de Deputatie. De Deputatie heeft ook met dit relevant gegeven op geen enkele wijze rekening gehouden.

Het middel is dan ook gegrond.

...

4.

De verzoekende partij reageert als volgt:

“ ...

Repliek op de antwoordnota van verwerende partij

1e onderdeel

1.

In het eerste onderdeel heeft verzoekende partij er kort samengevat op gewezen dat de motivering van het bestreden besluit niet concreet is maar integendeel bestaat uit loutere stijlclausules en daarenboven de aanvraag niet op haar eigen merites beoordeelt. Bovendien is de beoordeling blijkens de geboden motivering niet gebaseerd op de actueel bestaande toestand, maar wel op vermeende toekomstige gebeurtenissen.

In plaats van de impact van de aanvraag op de goede plaatselijke aanleg te beoordelen op basis van concrete gegevens (zoals de PSA wel zeer uitvoerig gedaan heeft), heeft de verwerende partij haar beslissing louter gesteund op de verwachting dat er nog gelijkaardige aanvragen zouden ingediend kunnen worden en op de precedentswaarde van huidige aanvraag. De “niet-kwalitatieve verdichting” die uit deze toekomstige aanvragen zou volgen, zou voorts indruisen tegen het provinciaal structuurplan en tegen een vernietigd ruimtelijk uitvoeringsplan. Ook deze argumenten zijn onwettig.

Uit deze kritiek volgt een schending van art. 2.1.2. §7, 4.3.1. en 4.7.23. VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verwerende partij doet uitschijnen dat de kritiek van verzoekende partij louter van formele aard zou zijn en enkel zou inhouden dat er in de bestreden beslissing geen weigeringsmotieven kunnen teruggevonden worden. Verzoekende partij zou geen belang hebben bij deze formele kritiek.

Uit een eenvoudige lezing van het inleidend verzoekschrift blijkt dat deze argumentatie niet correct is.

Verzoekende partij heeft beargumenteerd dat de motivering van het bestreden besluit inzake de goede ruimtelijke ordening niet afdoende en niet deugdelijk is en niet op zorgvuldige wijze tot stand gekomen is. Daarmee heeft verzoekende partij voldoende verduidelijkt waarom er sprake is van een schending van de materiële motiveringsplicht én van de artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet waarin immers benadrukt wordt dat de motivering van een eenzijdige administratieve rechtshandeling niet alleen moet blijken uit het besluit zelf maar ook afdoende moet zijn. Uit het inleidend verzoekschrift en uit de samenvatting hierboven kan enkel vastgesteld worden dat het niet om een louter formele kritiek gaat. De ingeroepen motieven stroken niet met de vereisten van art. 4.3.1. VCRO.

De door verzoekende partij ingeroepen schendingen zijn dan ook wel degelijk ontvankelijk.

2.

Verzoekende partij heeft er in het inleidend verzoekschrift uitvoerig op gewezen dat de overheid zich gelet op art. 4.3.1. VCRO en de vaststaande rechtspraak van Uw Raad bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening moet baseren op de actueel bestaande, feitelijke toestand en niet op toekomstige, onzekere gebeurtenissen of evoluties. De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening moet immers in concreto gebeuren op basis van de concrete impact van de voorliggende aanvraag. Door de weigering te steunen op de “precedentswaarde” van de aanvraag, gaat het bestreden besluit in tegen deze principes.

Verwerende partij reageert nauwelijks op deze nochtans essentiële kritiek en stelt in de antwoordnota enkel dat de verwijzing naar deze “precedentswaarde” moet begrepen worden als een beoordeling dat de ontwikkeling waarbij nog panden kunnen uitbreiden door het inschuiven van een winkelplateau niet zal bijdragen tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse.

Hiermee bevestigt verwerende partij alleen maar het standpunt van verzoekende partij dat niet de impact van de concrete aanvraag getoetst werd aan de goede ruimtelijke ordening, maar wel de vrees voor toekomstige gelijkaardige aanvragen. Het verschil met de beoordeling door de PSA, die wel de concrete gegevens van het dossier onderzoekt en betreft bij de beoordeling van de plaatselijke aanleg, is bijzonder groot en toont het onwettig karakter van de beoordeling aan.

Verwerende partij bevestigt de facto dat er geen toetsing in concreto werd uitgevoerd. Verwerende partij slaagt er niet in om ook maar één enkel argument uit het bestreden besluit te halen waarbij de impact van de huidige aanvraag (de verbouwing en interne uitbreiding van het winkelpand van FUN en AS Adventure) op de goede plaatselijke aanleg beoordeeld wordt.

Verzoekende partij heeft in het verzoekschrift bovendien betwist dat er sprake zou zijn van gelijkaardige mogelijkheden tot uitbreiding bij andere panden. De mondelinge bewering van de burgemeester hieromtrent werd op geen enkele wijze gestaafd noch werden er concrete gegevens aangereikt over deze andere panden zodat enige vergelijking volstrekt onmogelijk is.

Verwerende partij reageert hier niet op in de antwoordnota. Verwerende partij brengt geen stukken of gegevens voor omtrent deze vermeende andere panden waarbinnen intern zou kunnen uitgebreid worden of omtrent deze vermeende gelijkaardige aanvragen die lopende zouden zijn.

Een dergelijke vage bewering die niet gestaafd wordt door enig bewijs of enig element in het administratief dossier en bijgevolg op geen enkele wijze kan gecontroleerd worden, kan niet dienen als afdoende motivering in het kader van de goede ruimtelijke ordening.

De stelling van verwerende partij dat het “een aan zekerheid grenzende graad van waarschijnlijkheid [is] dat indien de opdeling in meerdere winkelgedeelten wordt toegestaan voor één pand de andere uitbaters van panden eveneens een zulke aanvraag zullen indienen” kan daaraan geen afbreuk doen. Dit is hoegenaamd geen zekerheid aangezien er geen gelijkaardige panden bestaan op het Gouden Kruispunt. Ook de bewering dat deze vermeende toekomstige aanvragen niet geweigerd zullen kunnen worden, is een louter hypothetische bewering die nergens op gestoeld is en die in strijd is met de verplichting om elke aanvraag in concreto en op zijn eigen merites te beoordelen.

3.

Tenslotte heeft de Deputatie haar bestreden besluit gestoeld op het feit dat de toename van het aantal winkels op termijn zou ingaan “tegen de geest van het ruimtelijk structuurplan van de provincie en het intussen vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan”.

Verzoekende partij heeft in het inleidend verzoekschrift (p12) gewezen op de manifeste onwettigheid van dit motief. Een aanvraag kan niet geweigerd worden op basis van een structuurplan (art. 2.1.2. §7 VCRO) en al helemaal niet op basis van een RUP dat vernietigd werd.

Verwerende partij stelt in de antwoordnota dat het geen betoog hoeft dat de bovenvermelde argumentatie zowel inzake het structuurplan als inzake het vernietigde RUP geen weigeringsmotief vormt. Dat een structuurplan geen beoordelingsgrond kan zijn voor een aanvraag zou de Deputatie immers niet onbekend zijn.

Verwerende partij maakt niet aannemelijk dat de weigering niet gestoeld is op deze 2 bekritiseerde motieven.

De Deputatie stelt nergens in het bestreden besluit dat de vermeende toename van het aantal winkels (door toekomstige gelijkaardige aanvragen) zou strijden met de goede ruimtelijke ordening. De Deputatie stelt wel dat deze vermeende toename strijdt met het structuurplan en met het vernietigde RUP. Hieruit kan alleen maar afgeleid worden dat de Deputatie haar beoordeling van de aanvraag uitdrukkelijk gestoeld heeft op de verenigbaarheid ervan met een ruimtelijk structuurplan en met een onbestaand RUP.

Verzoekende partij had er tevens op gewezen dat het ruimtelijk structuurplan in de eerdere beslissing van de Deputatie nog een argument in het voordeel van de vergunning vormde. Verwerende partij biedt geen enkele verklaring voor deze volledige ommezwaai.

Het onderdeel is dan ook gegrond.

2e onderdeel

1.

De PSA heeft in haar advies dd. 29.06.2016 op basis van een uitvoerige motivering geadviseerd om de vergunning te verlenen. Onder andere inzake schaal en ruimtegebruik en inzake parkeergelegenheid werd op basis van duidelijke en concrete argumenten aangetoond dat de aanvraag geen negatieve effecten heeft op de goede plaatselijke aanleg.

De bevindingen van de PSA werden door de Deputatie niet weerlegd en werden de facto zelfs niet betrokken bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening door de Deputatie. De afwijkende conclusies van de Deputatie zijn louter gebaseerd op stijlclausules en op de vrees om een precedent te scheppen.

Daarmee schendt het bestreden besluit art. 4.7.23. VCRO en de motiveringsplicht, die immers strenger geldt wanneer er afgeweken wordt van de bevindingen van de PSA.

Ook nu weerlegt verwerende partij nog steeds de duidelijke argumenten en conclusies van de PSA niet.

Verwerende partij negeert – ook in de antwoordnota – het verslag van de PSA totaal.

2.

Het enige verweer dat betrekking heeft op het 2e onderdeel betreft de ontvankelijkheid van de ingeroepen schending van art. 4.7.23. VCRO. Verwerende partij meent dat deze ingeroepen schending wederom een louter formele kritiek zou vormen, waarbij verzoekende partij geen belang zou hebben. Verwerende partij verwijst naar een arrest van Uw Raad dd. 30.10.2012 (nr. A/2012/0439) waarin Uw Raad oordeelde dat het niet louter vermelden van de feitelijke en juridische determinerende overwegingen van het verslag, niet nuttig kon ingeroepen worden gelet op de grotendeels gelijkkluidendheid van het verslag en het ongegrond bevinden van de ingeroepen middelen.

Bij de beoordeling van het eerste onderdeel werd reeds aangetoond dat de kritieken op de motivering geen louter formele kritiek vormen. Dit geldt ook voor het tweede onderdeel. De kritiek van het onderdeel heeft geen betrekking op het niet vermelden in het bestreden besluit van de determinerende overwegingen van de PSA, maar wel op het feit dat er eenvoudigweg niet geantwoord wordt op deze determinerende overwegingen en dat er zelfs niet blijkt uit het verslag of deze overwegingen überhaupt betrokken werden bij de beoordeling van de Deputatie.

Immers, daar waar de PSA ingaat op de concrete impact van de voorliggende aanvraag (zowel qua schaal en ruimtegebruik als inzake parkeergelegenheid), negeert de Deputatie deze concrete elementen van het dossier en wordt enkel de nadruk gelegd op de precedentswaarde van de aanvraag die zou leiden tot “ongebredelde en niet-kwalitatieve” verdichting.

Zo baseert de PSA haar standpunt inzake mobiliteit onder andere op:

- *Het aanvullend plan dat ter verduidelijking werd toegevoegd aan het dossier, op basis waarvan het exacte aantal parkeerplaatsen op het perceel kon vastgesteld worden.*

- Een schriftelijke verklaring van het College van burgemeester en schepenen van de gemeente Tielt-Winge waarin bevestigd wordt dat de bijkomende winkel geen negatieve impact gehad heeft op de mobiliteit.
- De verklaring van het provinciebestuur (in de toelichtingsnota bij een provinciaal RUP) dat de huidige parking voldoende parkeergelegenheid biedt tijdens de piekmomenten. Deze verklaring dateert van meer dan 1 jaar na de oprichting van de bijkomende winkel.
- De verkoops cijfers van FUN, op basis waarvan op objectieve wijze berekend kon worden hoeveel parkeerplaatsen er in concreto vereist zijn. Deze cijfers werden vervolgens getoetst aan de beschikbare parkeerplaatsen.

Deze stukken en gegevens worden door de Deputatie gewoonweg niet betrokken bij de beoordeling, laat staan dat de overwegingen van de PSA hieromtrent beantwoord worden.

Hieruit volgt dat het bestreden besluit niet genomen werd op grond van het verslag van de PSA (schending van art. 4.7.23. VCRO) en dat het bestreden besluit op zijn allerm minst niet tegemoet komt aan de rechtspraak van Uw Raad waarin een strengere motiveringsplicht wordt opgelegd wanneer er afgeweken wordt van het verslag van de PSA. Deze rechtspraak werd overigens nog herhaald in het eerdere arrest van Uw Raad in dit dossier dd. 18.08.2015:

*...
Het middel is dan ook gegrond.
...*

5.

De verwerende partij voegt in haar laatste nota niets wezenlijks toe.

6.

De tussenkomende partij herneemt haar argumentatie uit de schriftelijke uiteenzetting en voegt hieraan het volgende toe:

*“ ...
24.- Het opwerpen van een schending van zowel de formele, als de materiële motiveringsplicht kan niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van het middel(enonderdeel). Uw Raad heeft herhaaldelijk middelen waar zowel de schending van de formele als de materiele motiveringsplicht werd opgeworpen, ontvankelijk verklaard (vb. RvVb 31 januari 2017, nr. RvVb/A/1617/0516; RvVb 31 januari 2017, nr. RvVb/A/1617/0518). Uw Raad herleidt - voor zover nodig - het middel zelf tot een schending van de materiële motiveringsplicht:*

*...
Bovendien, zoals verzoekende partij ook terecht aanhaalt in zijn wederantwoordnota, vereist de formele motiveringsplicht niet alleen de aanwezigheid van een motivering, maar ook van een afdoende motivering. De aanwezigheid van een motivering, waarvan betwist wordt dat deze afdoende is, kan niet volstaan om te stellen dat een middel gesteund op de formele motiveringsplicht niet-ontvankelijk is.*

Ondergeschikt kan worden aangehouden dat het eerste middelenonderdeel betrekking heeft op de materiële motiveringsplicht, nu geargumenteed wordt dat de motivering van verwerende partij niet deugdelijk en afdoende is, terwijl in het tweede middelenonderdeel een schending van de formele motiveringsplicht wordt aangevoerd omdat iedere motivering waarbij de andersluidende conclusies van de PSA worden betrokken, ontbreekt.

Het middelenonderdeel, en het middel in het algemeen zijn ontvankelijk.

...

29.- *In de antwoordnota houdt verwerende partij voor dat de verwijzing naar de vermeende precedentswaarde begrepen moet worden in het licht van de ruimtelijke ordening. Verwerende partij tracht aldus haar motivering bij te sturen door in de antwoordnota toe te lichten dat deze motieven kaderen in de beoordeling van de goede ruimtelijke.*

Dit blijkt evenwel niet uit de tekst van de bestreden beslissing zelf. Verwerende partij stelt louter dat de precedentwaarde een ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting zou betekenen, in strijd met het ruimtelijk structuurplan en het vernietigde RUP. Op geen enkel moment wordt teruggekoppeld naar de werkelijke, actuele omgeving. Enkel louter hypothetische veronderstellingen die niets met de feitelijke toestand ter plaatse te maken hebben, worden bij de beoordeling van de aanvraag betrokken.

Niet alleen kan het beweerde 'gevaar voor precedenteren' geen rechtsgeldig criterium zijn voor de concrete beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, maar daarenboven is de stelling daaromtrent manifest onjuist (zie infra).

Mocht zich een gelijkaardige (nieuwe) aanvraag vanwege derden aandienen, dan nog moet ook in het kader van die aanvraag de goede ruimtelijke ordening in het licht van de concrete omstandigheden beoordeeld worden. Dienaangaande wordt overigens nergens in de bestreden beslissing gemotiveerd waarom het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van de handelsruimte de vergunningverlenende overheid niet meer zou toelaten om haar taken als overheid uit te voeren. Als er al gevaar zou zijn op precedenteren – quod certe non -, dan wordt dit daarenboven niet gecreëerd door de aanvraag vanwege de verzoekende partij, maar door de reeds bestaande eigenheid van de omgeving.

Het is verwerende partij hierbij niet toegestaan om tijdens de procedure haar beslissing bijkomend te motiveren. De motivering moet immers blijken uit bestreden beslissing zelf. Een motivering a posteriori is niet toelaatbaar, zoals Uw Raad reeds bevestigde:

...

Het is verwerende partij dus niet toegestaan haar motivering aan te vullen in haar antwoordnota.

...

De deputatie heeft haar beslissing bijgevolg gesteund op een onzekere en ongeken- de, toekomstige evolutie waarvoor geen enkel stuk voorligt in het administratief dossier, met uitzondering van een vage, mondelinge bewering van het gemeentebestuur op de hoorzitting.

Nochtans gaf Uw Raad bij het arrest van 18 augustus 2015 aan dat verwerende partij haar beslissing moet steunen op objectieve en concrete gegevens die blijken uit het administratief dossier en zich niet mag baseren op veronderstellingen:

...

De precedentswaarde wordt in casu niet gestaafd in bestreden beslissing aan de hand van objectieve gegevens die blijken uit het administratief dossier. Tijdens deze procedure voor Uw Raad worden evenmin stukken bijgebracht die de beweringen van verwerende partij kunnen staven. Dit staat in schril contrast met de beoordeling van de PSA die

nauwkeurig en op zorgvuldige wijze is teruggekomen op de bijgebrachte stukken en de gegevens uit het administratief dossier.

31.- En zelfs indien het vermoeden dat er nog gelijkaardige aanvragen zouden volgen geloofwaardig zou zijn - quod non -, mogen deze toekomstige aanvragen nooit een reden vormen tot weigering van de voorliggende aanvraag. Elke aanvraag dient op zijn eigen specifieke merites beoordeeld te worden en afgetoetst te worden t.o.v. de op dat ogenblik bestaande omgeving.

De bewering van verwerende partij dat met "een aan zekerheid grenzende graad van waarschijnlijkheid" meerdere aanvragen in dezelfde zin zullen volgen, waardoor het een "gegeven [is] dat de vergunningverlenende overheid deze aanvragen niet zal kunnen weigeren" raakt kant noch wal (zie supra).

In de eerste plaats betreft het ook hier een niet-toelaatbare motivering a posteriori.

In de tweede plaats ontnemt het feit dat verwerende partij aan verzoekende partij een vergunning zou verlenen, vergunningverlenende overheden nog niet hun beoordelingsbevoegdheid bij andere gelijkaardige aanvragen. Het is niet omdat het toelaten van een extra niveau in casu toelaatbaar zou zijn, dat dit ook het geval is bij andere winkels. Zoals hoger aangegeven, was de winkel van FUN een van de grootste units op het Gouden Kruispunt. Andere omstandigheden in eventuele navolgende aanvragen, kunnen nopen tot een andere conclusie in het licht van de goede ruimtelijke ordening.

Ook gaat verwerende partij ervan uit dat de aanvraag een onaanvaardbare impact zou hebben op de verkeersdrukke aan het Gouden Kruispunt. Vreemd genoeg heeft verwerende partij bij voorliggende aanvraag de verkeersimpact niet eens nauwkeurig onderzocht, in tegenstelling tot de PSA die tot het besluit komt dat er weinig tot geen impact is op het vlak van mobiliteit. Uiteraard moet bij navolgende aanvragen de mobiliteitsimpact opnieuw in concreto worden beoordeeld. Het feit dat later eventueel een nadelige impact op de mobiliteit zou ontstaan, zal bij die concrete aanvragen doen besluiten tot weigering van de aanvraag.

De wettelijk vereiste, concrete toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening ontbreekt derhalve in het bestreden besluit.

...

In de antwoordnota wordt gesteld dat het ruimtelijk structuurplan en het vernietigde RUP vanzelfsprekend geen weigeringsgronden vormen en dat deze beoordeling eveneens kadert binnen de beoordeling van de aanvraag in functie van de goede ruimtelijke ordening. Volgens verwerende partij wordt enkel gemotiveerd dat verdere verdichting niet wenselijk is.

Uit bestreden beslissing blijkt evenwel niet dat het ruimtelijk structuurplan en het vernietigde RUP niet als zelfstandige beoordelingsgrond hebben gediend. Nergens in bestreden beslissing maakt verwerende partij melding van het feit dat dergelijke ontwikkeling niet wenselijk is in de omgeving. De bestreden beslissing stelt enkel dat dergelijke ontwikkeling ingaat tegen de geest van het ruimtelijk structuurplan en het vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan:

"Op termijn zou dit een grote toename van het aantal winkels en een ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting betekenen, iets wat ingaat tegen de geest van het ruimtelijke structuurplan van de provincie en het intussen vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan."

Door te stellen dat deze beoordeling kadert in haar beoordeling m.b.t. de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, voegt verwerende partij opnieuw een niet-toelaatbare motivering a posteriori tot aan bestreden beslissing (RvVb 31 januari 2017, nr. RvVb/A/1617/0531).

...

Tweede onderdeel

35.- Het tweede onderdeel heeft geenszins betrekking op een louter formeel gebrek. Uit het feit dat in casu voor een groot deel het verslag van de PSA werd overgenomen, volgt niet dat het middelenonderdeel onontvankelijk zou zijn. Verzoekende partij bekritiseert niet dat de overwegingen van de PSA niet werden overgenomen. Verzoekende partij bekritiseert wel dat de andersluidende conclusie van de PSA en de objectieve gegevens van het dossier niet bij de beoordeling van de aanvraag werden betrokken.

De inhoudsloze stijlformules, die gebaseerd zijn op louter mondelinge beweringen op de hoorzitting, kunnen allerminst volstaan om het duidelijk en zorgvuldig gemotiveerde verslag van de PSA te weerleggen of hierop te antwoorden.

Het middelenonderdeel is ontvankelijk.

36.- Overeenkomstig art. 4.7.23. § I VCRO neemt de deputatie haar beslissing op grond van het verslag van de PSA. Conform de rechtspraak van Uw Raad dient de deputatie haar beslissing des te grondiger, preciezer en concreter te motiveren wanneer zij afwijkt van het advies van de PSA. De deputatie kan zich derhalve niet beperken tot een loutere stijlformule om een afwijking van het verslag van de PSA te verantwoorden.

37.- Tussenkomen de partij verwijst pro memorie opnieuw naar de inhoud van het eerder arrest van Uw Raad in onderhavig dossier:

...

Ook nu steunt verwerende partij louter op veronderstellingen en geenszins op concrete gegevens. Verwerende partij gaat simpelweg uit van een vermeende precedentswaarde van de aanvraag en steunt zich daarbij enkel op de mondelinge beweringen van de burgemeester tijdens de hoorzitting, ondanks de eerdere positieve standpunten die het college innam, zoals ook de verzoekende partij stelt, en de socio-economische vergunning.

Verwerende partij steunde zich in de beoordeling van het dossier niet op concrete gegevens, die deel uitmaken van het administratief dossier, in tegenstelling tot de PSA, die onder meer de volgende gegevens bij haar beoordeling betrok:

- een aanvullend inplantingsplan met aanduiding van de parkeerplaatsen;*
- een verklaring van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tielt-Winge m.b.t. de mobiliteitsimpact (stuk 12 stukkenbundel van verzoekende partij);*
- een verklaring van het provinciebestuur in de toelichtingsnota bij het provinciaal RUP;*
- de verkoopscijfers van Fun NV i.f.v. een concrete behoefteberekening van het aantal parkeerplaatsen;*

- *de verleende socio-economische vergunning (stuk 16 stukkenbundel verzoekende partij).*

Zoals supra aangehaald is de precedentswaarde van de aanvraag niet aangetoond. Bijgevolg steunt verwerende partij zich louter op veronderstellingen en beweringen.

...

De deputatie laat derhalve na om de bevindingen van de PSA te weerleggen. De conclusie van de PSA dat de aanvraag geen negatief effect heeft op de mobiliteit en de parkeergelegenheid wordt geenszins betwist.

Nochtans volgt uit het eerdere arrest van Uw Raad dat de bevindingen van de PSA m.b.t. het mobiliteitsaspect moeten betrokken worden bij de beoordeling van de aanvraag:

...

Beoordeling door de Raad

1.

Vooreerst betoogt de verwerende partij dat de verzoekende partij niet gelijktijdig de schending kan invoeren van de materiële én de formele motiveringsplicht en dat derhalve de ingeroepen schending van de materiële motiveringsplicht als onontvankelijk dient te worden afgewezen.

Anders evenwel dan de verwerende partij voorhoudt, kan de verzoekende partij wel degelijk onontvankelijk de schending van zowel de formele als de materiële motiveringsplicht invoeren. Om afdoende te zijn in de zin van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, moet de in de bestreden beslissing opgenomen motivering immers pertinent en draagkrachtig zijn, dat wil zeggen dat de aangehaalde redenen met de beslissing te maken moeten hebben en moeten volstaan om de beslissing te dragen.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht op zijn beurt houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Een motivering die inhoudelijk niet deugt, kan niet afdoende zijn.

In zoverre is het middel onontvankelijk.

2.

Artikel 4.3.1 VCRO luidde op het ogenblik van de bestreden beslissing als volgt:

“ ...

§ 1. Een vergunning wordt geweigerd :

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met :

- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,*
- b) een goede ruimtelijke ordening;*

...

§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke

elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

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

...

De Raad kan zijn beoordeling omtrent de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van het vergunningverlenend bestuursorgaan. De Raad is enkel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

Daarbij kan enkel rekening gehouden worden met de in de bestreden beslissing opgenomen motieven. Het komt aan de verzoekende partij toe om aan te tonen dat de motivering aangaande de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing foutief of kennelijk onredelijk dan wel onzorgvuldig is.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat de verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

De zorgvuldigheid verplicht de verwerende partij onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

3.

De bestreden beslissing weigert een stedenbouwkundige vergunning voor het opsplitsen van een winkelpand naar twee kleinere winkelvolumes waarbij naast een horizontale opdeling tevens een verticale opdeling wordt beoogd door het aanbrengen van een nieuwe dekvloer over 2/3^e van de oppervlakte van het bestaande volume en dit voor beide ontworpen winkelvolumes.

De verwerende partij overweegt daarbij onder meer het volgende:

“ ...

Het ruimtelijke structuurplan van de provincie Vlaams-Brabant heeft het Gouden Kruispunt geselecteerd als een te consolideren locatie voor grootschalige kleinhandel. Nieuwe grootschalige kleinhandel wordt bij voorkeur ondergebracht op deze locaties. Consolidatie betekent niet dat deze retailparken kunnen uitbreiden in grondoppervlakte maar wel dat ze binnen de bestaande perimeter kunnen blijven ontwikkelen (verdichting, optimalisatie, ontsluiting, landschappelijke inpassing en kwaliteit van de publieke ruimte) voor zover ze bijdragen tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Verder aansnijden van de open ruimte kan niet.

...”

In het arrest van 18 augustus 2015 (nummer A/2015/0484) met betrekking tot de eerste vergunningsbeslissing van 4 februari 2010 over de aanvraag van de verzoekende partij, heeft de Raad met betrekking tot de gelijklopende overwegingen van de verwerende partij geoordeeld dat de verwerende partij enkel heeft gesteld dat er geen uitbreiding mag plaatsvinden in grondoppervlakte maar dat dit niet wil zeggen dat er geen extra verdieping binnen het bestaande bouwvolume mag toegevoegd worden, dat blijvende ontwikkeling binnen de bestaande perimeter onder meer door verdichting mogelijk is, en dat het precies dat is dat de voorliggende aanvraag beoogt namelijk een verdere ontwikkeling en optimalisering van de beschikbare ruimte door verdichting.

4.

In de thans bestreden beslissing voegt verwerende partij hier echter aan toe:

“ ...

Dit werd ook vertaald in het ruimtelijk uitvoeringsplan "Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied — fase 1". Alhoewel het RUP vernietigd werd, kan er achter de principes die leidden tot de opmaak gestaan blijven worden. Het toevoegen van nieuwe winkelvloeroppervlakte dient zorgvuldig te worden afgewogen en kan alleen dan worden toegestaan indien het een kwalitatieve toevoeging betreft ofwel strategisch van aard is.

Hoewel de aanvraag geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte inhoudt, wordt er ongeveer 2000m² bijkomende winkeloppervlakte gecreëerd door het inschuiven van een bijkomende winkelplateau en wordt het retailpark op deze manier wel uitgebreid.

Vooraf wanneer er rekening gehouden wordt met de grote precedentswaarde die de aanvraag heeft, kan dit niet aanvaard worden. Op de site zijn er nog verschillende panden aanwezig die op deze wijze zouden kunnen worden opgedeeld. Tijdens de hoorzitting gaf de gemeente ook te kennen dat er momenteel al 2 concrete aanvragen lopende zijn voor een gelijkaardige opdeling. Op termijn zou dit een grote toename van het aantal winkels en een ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting betekenen, iets wat ingaat tegen de geest van het ruimtelijk structuurplan van de provincie en het intussen vernietigde ruimtelijk uitvoeringsplan.

f) Een dergelijke toename aan winkeloppervlakte kan een toename van bezoekers en de behoefte aan bijkomende parkeerterrein betekenen. Ook hier dient de precedentswaarde sterk te worden benadrukt. Op zich zal de voorliggende aanvraag slechts een kleine impact hebben op de mobiliteit. Maar wanneer er nog aanvragen voor opdelingen zouden volgen, zou dit zeker leiden tot een parkeerprobleem. Ook om deze reden kan de vergunning niet worden verleend.

...”

Hieruit blijkt dat het determinerende weigeringsmotief gelegen is in de precedentswaarde van de voorliggende aanvraag in de zin dat op dezelfde site nog verschillende andere winkelpanden aanwezig zijn die in gelijkaardige zin zouden kunnen worden opgedeeld, dat er volgens de verwerende partij zelfs al dergelijke concrete aanvragen zouden zijn ingediend bij het college van burgemeester en schepenen en dat het gevolg van dat alles een “*ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting*” zal betekenen alsook parkeerproblemen met zich zal brengen “*wanneer er nog aanvragen voor opdelingen zouden volgen*”.

Evenwel dient de verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats

rekening te houden met de in de omgeving bestaande toestand en niet enkel met een toekomstige en onzekere gebeurtenis, namelijk de mogelijke toekomstige verdere opdeling van de naburige en omliggende winkelpanden. De mogelijkheid dat er nog aanvragen voor gelijkaardige opdelingen voor andere winkelpanden zouden kunnen volgen en dat deze ook effectief zouden worden vergund en gerealiseerd, is derhalve louter hypothetisch en hoogst onzeker. Van de bewering van de gemeente tijdens de hoorzitting (in het kader van het hernemen van de administratieve beroepsprocedure) dat er *“momenteel al 2 concrete aanvragen lopende zijn voor een gelijkaardige opdeling”*, ligt bovendien niet het minste (begin van) bewijs voor.

In de motivering van de bestreden beslissing gaat de verwerende partij evenwel in essentie uit van de premisse dat de voorliggende aanvraag, zo zij deze zou vergunnen, aanleiding zal geven tot tal van gelijkaardige aanvragen van andere winkelpanden op de site van het Gouden Kruispunt. In haar antwoordnota stelt de verwerende partij bovendien dat het met een *“aan zekerheid grenzende graad van waarschijnlijkheid is dat indien de opdeling in meerdere winkelgedeelten wordt toegestaan voor één pand de andere uitbaters van panden eveneens een zulke aanvraag zullen indienen.”*

Bovendien meent de verwerende partij dat het “een gegeven is” dat zij dergelijke aanvragen niet zal kunnen weigeren omwille van de onwenselijkheid ervan indien zij aan de verzoekende partij wél een vergunning zou afleveren. In die zin neemt de verwerende partij de louter hypothetische en onzekere gebeurtenis dat andere gelijkaardige aanvragen zouden kunnen volgen en maar moeilijk nog geweigerd zullen kunnen worden, als een vaststaand gegeven waaraan zij middels de weigering van de voorliggende aanvraag (preventief) paal en perk lijkt te willen stellen.

Met het voorgaande gaat de verwerende partij voorbij aan het feit dat elke aanvraag individueel en op de eigen merites moet worden beoordeeld en dat deze beoordeling in eerste instantie aan de verwerende partij zelf is opgedragen waarbij zij de concrete aanvraag die haar wordt voorgelegd dient te beoordelen aan de hand van alle relevante en noodzakelijke met de goede ruimtelijke ordening verband houdende aspecten en criteria als bedoeld in artikel 4.3.1, §2 VCRO. Eventuele (latere) aanvragen voor een gelijkaardige opdeling van andere winkelpanden zullen in voorkomend geval in een afzonderlijke vergunningsaanvraag moeten worden aangevraagd en, elk wat hen betreft, afzonderlijk en individueel moeten worden beoordeeld naar legaliteit en overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

De verwerende partij schendt in de bestreden beslissing aldus het zorgvuldigheidsbeginsel, aangezien zij haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1, §1, 1°, b en §2 VCRO op determinerende wijze laat afhangen van een toekomstige onzekere gebeurtenis die zij aanneemt als een vaststaand gegeven.

Het eerste middelonderdeel is gegrond.

5.1.

In een tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij een motiveringsgebrek aan in de mate dat de verwerende partij met de bestreden beslissing afwijkt van het andersluidend standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en zonder daarbij des te concreter en zorgvuldiger te motiveren waarom het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet wordt bijgetreden.

5.2.

Overeenkomstig artikel 4.7.23, §1 VCRO neemt de verwerende partij haar beslissing op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Hieruit volgt dat de verwerende partij uitdrukkelijk moet motiveren waarom zij afwijkt van het verslag. Wanneer de verwerende partij in haar beoordeling afwijkt van het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert.

Voorgaande overweging mag evenwel niet zo begrepen worden dat de verwerende partij de andersluidende motieven van het verslag letterlijk dient te citeren in haar beslissing. Het volstaat dat zij duidelijk aangeeft dat zij afwijkt van het andersluidend verslag en dat uit de bestreden beslissing onmiskenbaar blijkt waarom zij afwijkt van de andere zienswijze en op welke punten.

5.3.

In diens verslag van 29 juni 2016 overwoog de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat het beroep kan worden ingewilligd en de vergunning voorwaardelijk kan worden verleend.

Meer bepaald stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat het project weliswaar voorziet in een toename van de vloeroppervlakte van de betrokken winkelruimte maar dat deze volledig wordt gerealiseerd binnen het bestaande volume en zodoende geen enkele impact heeft op het vlak van schaal en ruimtegebruik. Wel stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vast dat de bijkomende winkeloppervlakte kan leiden tot een toename van het aantal bezoekers en een daarmee samenhangende bijkomende behoefte aan parkeerruimte.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt tegelijk evenwel vast, op basis van de motiveringsnota van de verzoekende partij van 22 juni 2016 naar aanleiding van de herneming van het administratief beroep en de bijhorende beperkt aangepaste plannen, dat er 110 parkeerplaatsen aanwezig zijn waarvan 66 gelegen zijn vóór de winkelruimte waarop de aanvraag betrekking heeft en dat de werken intussen meer dan vijf jaar geleden werden uitgevoerd en de winkels ook effectief worden uitgebraut zonder dat dit aanleiding geeft tot parkeerproblemen.

Wat dit laatste betreft verwijst de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar naar een verklaring van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tielt-Winge van 6 mei 2013, bijgebracht bij de voormelde motiveringsnota door de verzoekende partij, en waarin wordt bevestigd dat de bijkomende winkel geen negatieve impact heeft gehad op de mobiliteit. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar besluit dat de voorliggende aanvraag tot het opdelen van de betrokken winkelruimte derhalve geen negatief effect heeft op de mobiliteit en de parkeergelegenheid.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij specifiek met betrekking tot het mobiliteitsaspect dat een toename van winkeloppervlakte zal leiden tot een toename van het aantal bezoekers, wat ook een bijkomende parkeerbehoefte impliceert. De verwerende partij stelt verder dat *“op zich de voorliggende aanvraag slechts een kleine impact heeft op de mobiliteit”* maar dat

“wanneer er nog aanvragen voor opdelingen zouden volgen, dit zeker zou leiden tot een parkeerprobleem” en dat ook om die reden de vergunning niet kan worden verleend.

5.4.

Vooreerst moet worden opgemerkt dat de Raad in het arrest van 18 augustus 2015 met betrekking tot het mobiliteitsaspect heeft vastgesteld dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in diens toenmalig verslag er enerzijds op had gewezen dat de bijkomende winkelruimte voor extra bezoekers zou zorgen terwijl er reeds sprake is van een bestaand parkeerprobleem, voornamelijk in de weekends en anderzijds dat de plannen onduidelijkheid laten bestaan over het exacte aantal parkeerplaatsen. In hetzelfde arrest oordeelde de Raad evenwel dat de toenmalige beoordeling van de verwerende partij dat het creëren van bijkomende winkeloppervlakte geen toename van de verkeersdruk zou genereren, kennelijk onredelijk is en dat de opgeworpen onduidelijkheid in de plannen omtrent het verdwijnen van een aantal parkeerplaatsen niet wordt besproken in de toen bestreden beslissing.

Naar aanleiding van het hernemen van het administratief beroep heeft de verzoekende partij op 22 juni 2016 een motiveringsnota bijgebracht, zo blijkt uit het administratief dossier, waarin op gemotiveerde wijze wordt ingegaan op het mobiliteitsaspect en de parkeerproblematiek en waarbij beperkt aangepaste plannen worden gevoegd waarop, specifiek voor wat de parking betreft, de wettelijk vereiste gehandicaptenplaatsen worden toegevoegd, alsook een aantal bomen en een verduidelijking van de ingang tot de winkels met schrapping van een parkeerplaats ter hoogte van deze ingang. In de motiveringsnota zelf wordt onder meer gesteld dat de winkels (op dat ogenblik) reeds meer dan vijf jaar geopend zijn, dat er zich intussen geen mobiliteitsproblemen hebben voorgedaan, en dat uit de verkoopscijfers in combinatie met de gemiddelde winkeltijd van de klanten blijkt dat het parkeeraanbod volstaat.

Thans stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag van 29 juni 2016, en op basis van de voormelde motiveringsnota van de verzoekende partij, vast dat het opdelen van de betrokken winkelruimte geen negatief effect heeft op de mobiliteit en de parkeergelegenheid. De verwerende partij is in de bestreden beslissing evenwel van oordeel dat het aangevraagde wel degelijk aanleiding zal geven tot parkeerproblemen, inzonderheid wanneer er nog gelijkaardige aanvragen voor opdeling zouden volgen en overweegt met name het volgende:

“... ”

Een dergelijke toename aan winkeloppervlakte kan een toename van bezoekers en de behoefte aan bijkomende parkeerruimte betekenen. Ook hier dient de precedentswaarde sterk te worden benadrukt. Op zich zal de voorliggende aanvraag slechts een kleine impact hebben op de mobiliteit. Maar wanneer er nog aanvragen voor opdelingen zouden volgen, zou dit zeker leiden tot een parkeerprobleem. Ook om deze reden kan de vergunning niet worden verleend.

“... ”

De Raad is van oordeel dat een dergelijke motivering in het licht van het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zelfs al baseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zich op een door de verzoekende partij in de feiten illegaal gecreëerde situatie, niet kan volstaan. Vooreerst blijkt uit de geciteerde overweging dat de verwerende partij zelf vaststelt dat de aanvraag *“op zich [...] slechts een kleine impact [zal] hebben op de mobiliteit.”*

De enkele vaststelling dat *“de precedentswaarde sterk dient te worden benadrukt”* en dat *“wanneer er nog aanvragen voor opdelingen zouden volgende, dit zeker zou leiden tot een parkeerprobleem”*

kan niet worden beschouwd als een voldoende concrete en zorgvuldige weerlegging van het andersluidend standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Het tweede middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv RETAIL ESTATES is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 14 juli 2016, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het verbouwen van een handelsruimte op een perceel gelegen te 3390 Tielt-Winge, Gouden Kruispunt 98, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummer 128M4.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. 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 12 juni 2018 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Stephanie SAMYN

Filip VAN ACKER