

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 211.892 van 10 maart 2011  
in de zaak A. 192.372/VII-37.821.**

In zake : de STAD LIER  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Leyla Top en tevens door  
advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort  
kantoor houdend te 2018 Antwerpen  
Jan van Rijswijklaan 16  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door  
1. de minister van Ondernemen  
2. het INTERMINISTERIEEL COMITÉ VOOR  
DE DISTRIBUTIE  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Carmenta Decordier  
kantoor houdend te 9041 Oostakker  
Harlekijnstraat 9  
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :  
de NV FORTSE HOEVE  
gevestigd te Lier  
Mijlstraat 81

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 27 april 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 17 februari 2009 waarbij het beroep van de NV Fortse Hoeve tegen de beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen van de stad Lier van 6 januari 2009, houdende de weigering van een socio-economische vergunning

voor een handelsvestiging gelegen aan het Maaikeneveld 50, te 2500 Lier, wordt ingewilligd en de socio-economische vergunning wordt verleend.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 16 september 2009.

Adjunct-auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 februari 2011.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Jan Vervoort, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Anneleen De Meu, die loco advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Ines Martens heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3. Op 25 november 2008 dient de tussenkomende partij een aanvraag in bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier tot het verkrijgen van een socio-economische vergunning voor een handelsvestiging in de gebouwen gelegen Maaikeneveld 50 te Lier. Het gaat om de ingebruikname, voor de vestiging van "een tuincenter met eigen kweek", van een bestaand gebouw dat voorheen voor kleinhandel werd gebruikt, met een bebouwde oppervlakte van 1.261 m<sup>2</sup> en een totale terreinoppervlakte van 8.965 m<sup>2</sup>. De bruto-oppervlakte aangewend voor handelsdoeleinden bedraagt 4.485 m<sup>2</sup>.

De aanvraag wordt ingediend overeenkomstig artikel 5 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen (hierna : handelsvestigingswet).

4. Op 6 januari 2009 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier de aanvraag.

5. De tussenkomende partij tekent beroep aan bij het Interministerieel Comité voor de Distributie (hierna : Interministerieel Comité).

6. Op 17 februari 2009 aanvaardt dit Interministerieel Comité de machtiging voor de herlokalisatie van een tuincenter met vermindering van de nettoverkoopruimte tot 991 m<sup>2</sup>.

Dit is de bestreden beslissing.

Deze is, onder meer, als volgt gemotiveerd:

"Criterium I: ruimtelijke ligging van de handelsvestiging

a) De inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon

Overwegende dat de huidige aanvraag de herlokalisatie van een tuincenter betreft naar het Maaikenveld te Lier met een vermindering van de nettoverkoopoppervlakte van 4389 m<sup>2</sup> (inclusief de niet overdekte

oppervlakten) tot 991 m<sup>2</sup>. De betrokken handelszaak, die sinds 1983 gevestigd is langs de Fortweg zonder vergunning, werd wegens burenlachten – de Fortweg is een doodlopende kasseiweg waar enkele huizen en villa's gevestigd zijn – en als gevolg van een vonnis van het Hof van Cassatie (sic) door de stad Lier op 31 oktober 2008 verplicht te sluiten;

(...)

Overwegende dat op de nieuwe locatie voorheen een tuincenter gevestigd was (Botanica), gespecialiseerd in bloemen en planten, zonder sociaal-economische machtiging. Wegens familiale redenen werd deze handelszaak onlangs stopgezet. Voor deze site werd in 2000 een aanvraag ingediend voor een verkoopoppervlakte van 1714 m<sup>2</sup> overdekt en 2810 m<sup>2</sup> niet overdekt, die omwille van de ligging in agrarische zone en het ontbreken van een bestemmingswijziging, niet behandeld werd door het Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie van toen (onder het stelsel van de wet van 29 juni 1975);

(...)

Overwegende dat de gemeente deze aanvraag geweigerd heeft, omwille van de ligging in een agrarische zone, waar in principe geen detailhandel is toegelaten, voornamelijk voor wat betreft de verkoop van decoratie en tuinmeubelen. Het kweken van bloemen en planten met de bedoeling om ze te verkopen op de veiling of sporadisch ter plaatse kan hier wel aanvaard worden, op voorwaarde dat het bedrijf aanzien wordt als een leefbaar agrarisch bedrijf;

Overwegende dat de aanvrager opmerkt dat het perceel langs het Maaikenveld in 1981 door de administratie van het kadaster herschat werd. In de algemene beschrijving wordt vermeld dat het om handel in planten en zaden (tuincenter) gaat met een ligging in landbouwzone en dat de betrokken serre in glas en aluminium profielen als verkoopruimte van planten en zaden gebruikt wordt;

Overwegende dat de inschrijving in het handelsregister van het voormalig tuincenter, gelegen langs het Maaikenveld dateert van oktober 1980 met als doel kleinhandel in zaad- en pootgoed, artikelen voor kleine huisdieren en sierdieren, bouwmaterialen (sierstenen), speelgoed, onderneming voor bosontginning, onderneming voor het uitvoeren van diverse land- en tuinbouwwerkzaamheden voor rekening van derden, verhuring van materiaal, kleinhandel in groenten, fruit en aardappelen, verbruikssalon, kleinhandel in bloemen en sierplanten, granen, zaad, tuingereedschappen en tuinmeubelen;

Overwegende dat de aanvrager concludeert dat in de betrokken serre al kleinhandel plaatsvond van vóór de inwerkingtreding van de wet op de bestemmingswijzigingen in 1984 en aldus niet in overtreding was. Het is enkel deze serre dat toegankelijk zal gesteld worden voor het publiek en als netto verkoopruimte wordt aangevraagd;

Overwegende dat de gemeente deze weerlegging niet relevant vindt omdat de agrarische zone, vastgelegd in het gewestplan van 1976 enkel bestemd werd voor agrarische activiteiten en er nooit een bestemmingswijziging werd aangevraagd. Bovendien werd er op de plannen van de bouwvergunningen van 1980, 1991 en 1992 geen verkoopruimte vermeld;

Overwegende dat het hier gaat over een aspect dat onder de bevoegdheid valt van de wetgeving over ruimtelijke ordening en dat de twee wetgevingen gescheiden zijn en verschillende procedures vereisen. De nieuwe wet

betreffende de vergunning van handelsvestigingen heeft inderdaad een duidelijke scheiding gemaakt met de wetgeving op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening. Het feit dat op basis van deze laatste wetgeving de vestiging van een kleinhandel niet kan worden gevestigd in een agrarische zone, kan op zich geen argument vormen om een sociaal-economische vergunning te weigeren. Indien het dossier volledig is, dient de gemeente een beslissing te nemen binnen de wettelijke termijn op basis van de vier criteria die bepaald zijn in artikel 7 § 2 van de wet op de handelsvestigingen. Het koninklijk besluit van 22 februari 2005 verduidelijkt deze criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestiging en de samenstelling van het sociaal-economisch dossier. Deze vier criteria staan los van de wetgeving op stedenbouw;

Overwegende dat de verplaatsing van een tuincenter met een vermindering van de nettoverkoopruimte van 4 389 m<sup>2</sup> (inclusief de niet overdekte oppervlakten) naar 991 m<sup>2</sup> naar de betrokken zone, waar sinds 1980 een tuincenter gevestigd was, vanuit distributieplanologisch oogpunt nog aanvaard kan worden".

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *Eerste middel*

##### *Standpunt van de verzoekende partij*

7.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna DRO), van het gewestplan Mechelen, van artikel 11.4.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), van artikel 7, § 2, 1°, van de handelsvestigingswet, en van artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 tot verduidelijking van de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestiging en de samenstelling van het socio-economisch dossier (hierna : koninklijk besluit van 22 februari 2005). Tevens wordt de schending ingeroepen van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het continuïteits- en rechtszekerheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Het middel houdt in essentie in dat machtiging wordt verleend voor de exploitatie van een handelsvestiging, terwijl die vestiging gelegen is in agrarisch gebied, dat enkel bestemd is voor landbouw en para-agrarische activiteiten, en dat de overheid die uitspraak doet over een socio-economische vergunning de voorschriften van een gewestplan in acht moet nemen. Bovendien bekritiseert de verzoekende partij de toetsing van de planologische verenigbaarheid aan het criterium "ruimtelijke ligging". De verzoekende partij verwijst ook naar de beginselen inzake de milieuvergunning, waar de vergunningverlenende overheid rekening moet houden met de planologische voorschriften.

Ook stelt de verzoekende partij dat het onzorgvuldig en kennelijk onredelijk is om de socio-economische vergunning af te leveren hoewel de handelsvestiging duidelijk niet thuishoort op de betreffende locatie. Zij betoogt eveneens dat de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht schendt in zoverre daarin de argumentatie van de aanvrager werd overgenomen inzake de in het verleden uitgeoefende kleinhandel in de betreffende gebouwen. De vermeende wijziging van de functie naar een handelsfunctie kan volgens haar niet beschouwd worden als vergund, aangezien deze functie steeds strijdig is geweest met de gewestplanbestemming. Bovendien is volgens haar de mogelijkheid om een zonevreemde functiewijziging door te voeren slechts geboden door de decreetswijziging van 19 juli 2002, zodat de aanvrager ook geen recht kan putten uit de beweerde functiewijziging van vóór 1984.

De verzoekende partij betoogt eveneens dat, aangezien de socio-economische vergunning in het verleden aan de vorige exploitant van de terreinen geweigerd werd omdat er in agrarisch gebied geen detailhandel is toegelaten en de verleende bouwvergunningen dit ook niet toelieten, de verwerende partij niet zonder afdoende motivering kan afwijken van een "voordien aangehouden beleidslijn", zodat de bestreden beslissing het continuïteits- en het rechtszekerheidsbeginsel schendt.

7.2. De verwerende partij stelt dat ruimtelijke ordening een exclusief gewestelijke bevoegdheid is en dat het niet aan haar toekomt om de aanvraag te toetsen aan die normen. Zij verwijst ook naar het advies nr. 36.479/1 van de afdeling wetgeving van de Raad van State met betrekking tot het wetsontwerp betreffende de vergunning van handelsvestigingen waarin de Raad stelt dat het niet duidelijk is wat precies met het eerste criterium "ruimtelijke ligging" wordt bedoeld, maar dat het wel duidelijk is dat het niet kan gaan om een aangelegenheid als bedoeld in artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, namelijk de stedenbouw en ruimtelijke ordening, waarvoor de gewesten exclusief bevoegd zijn. De verwerende partij verwijst ook naar een arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 18/96 van 5 maart 1996 en een arrest van de Raad van State nr. 185.381 van 14 juli 2008 waaruit de bevoegdheidsverdeling tussen de Federale wetgever en de gewesten en gemeenten inzake vergunningen voor handelsvestigingen moet blijken.

Voorts wijst zij erop dat uit de bestreden beslissing blijkt dat afdoende rekening werd gehouden met het criterium van de ruimtelijke localisatie, met name de inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon. In de beslissing werd ook ingegaan op de argumenten van de stad Lier, met name dat de gemeente de vergunning weigerde omwille van de ligging in agrarisch gebied waar in principe geen detailhandel is toegelaten. In de bestreden beslissing wordt geargumenteed dat het echter gaat om een aspect dat onder de bevoegdheid valt van de wetgeving op de ruimtelijke ordening en dat de twee wetgevingen gescheiden zijn en afzonderlijke procedures vereisen, zodat de socio-economische vergunning niet kan worden geweigerd om stedenbouwkundige redenen.

Tot slot betoogt de verwerende partij dat de bestreden beslissing niet hoefde te worden gemotiveerd met betrekking tot artikel 2 van het DRO aangezien de stad Lier bij het nemen van de beslissing in eerste aanleg van 6 januari 2009 op geen enkel ogenblik verwezen had naar de toepassing van artikel 2 van het DRO.

7.3. In haar memorie van wederantwoord argumenteert de verzoekende partij dat noch uit de bevoegdheidsverdeling tussen het Gewest en de Federale Staat, noch uit het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de handelsvestigingswet, kan worden afgeleid dat het Interministerieel Comité de socio-economische vergunning niet zou kunnen weigeren wegens manifeste planologische onverenigbaarheid van de inrichting.

Voorts stelt de verzoekende partij onder meer dat uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen en uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de overheid die een socio-economische vergunning verleent, moet overgaan tot een planologische toets. Tevens wijst zij er op dat in de rechtsleer op grond van het legaliteitsbeginsel wordt aangenomen dat plannen van aanleg verordenende kracht hebben.

Het feit dat in de beslissing van haar schepencollege niet uitdrukkelijk werd verwezen naar artikel 2 van het DRO, ontslaat het Interministerieel Comité er volgens de verzoekende partij niet van om te motiveren waarom het afweek van die bepaling, nu de verzoekende partij duidelijk het principe van de verordenende kracht heeft gehanteerd als het decisief weigeringsmotief voor de vergunning.

### *Beoordeling*

8. Bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag moet het Interministerieel Comité voor de Distributie onder meer rekening houden met de "ruimtelijke ligging van de handelsvestiging". Overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 moet bijzondere aandacht worden besteed aan "de inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon".

De plannen van aanleg hebben verordenende kracht. Deze verordenende kracht dringt zich eveneens op aan het Interministerieel Comité wanneer het uitspraak moet doen over een aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning voor een handelsvestiging.

De verplichting om de voorschriften van de plannen van aanleg in acht te nemen impliceert dat het Interministerieel Comité de socio-economische vergunning moet weigeren indien de handelsvestiging niet past in de bindende bepalingen van het plan. Aan die verplichting wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de beoordelingscriteria van de handelsvestigingswet en van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 niet uitdrukkelijk melding maken van een toetsing van de aanvraag aan de dwingende bepalingen van de plannen van aanleg.

De inrichting zal worden uitgebaat in agrarisch gebied. Uit artikel 11.4.1. van het inrichtingsbesluit volgt dat niet alleen zuivere landbouwbedrijven maar ook para-agrarische bedrijven kunnen worden gevestigd in agrarische gebieden. Het bestreden besluit bevat echter geen beoordeling van dit planologisch aspect van de zaak, dat voor het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier een belangrijk weigeringsmotief was.

Het Interministerieel Comité voor de Distributie heeft dan ook ten onrechte nagelaten de bestaanbaarheid van de vestiging te toetsen aan de planologische voorschriften.

Het eerste middel is in die mate gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 17 februari 2009 waarbij het beroep van de NV Fortse Hoeve tegen de beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen van de stad Lier van 6 januari 2009, houdende de weigering van een socio-economische vergunning voor een handelsvestiging gelegen aan het**

**Maaikeneveld 50, te 2500 Lier, wordt ingewilligd en de socio-economische vergunning wordt verleend.**

**2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**

**3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

**De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 10 maart tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Luc Hellin,     | kamervoorzitter, |
| Eric Brewaeys,  | staatsraad,      |
| Peter Sourbron, | staatsraad,      |
| bijgestaan door |                  |
| Bart Tettelin,  | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Bart Tettelin**

**Luc Hellin**