

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 10 september 2020 met nummer RvVb-A-2021-0025
in de zaak met rolnummer 1819-RvVb-0683-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
Tussenkomende 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 16 april 2019 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 20 december 2018.

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 ongegrond verklaard.

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 tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 10 juli 2019 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 18 juli 2019 toe in de debatten.

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

De partijen werden opgeroepen voor de zitting van 19 mei 2020. Aangezien er tussen de partijen geen overeenstemming kon worden bereikt om de zaak in toepassing van artikel 85, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna Procedurebesluit) schriftelijk te behandelen en in beraad te nemen, stelt de kamervoorzitter de behandeling ervan onbepaald uit.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging vervolgens op de openbare zitting van 7 juli 2020.

Advocaat Tom HUYGENS 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 Procedurebesluit zijn toegepast.

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.

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. De gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar verleent vervolgens op 16 september 2009 een ongunstig advies, waarbij deze 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.

Na de hoorzitting van 4 februari 2010 verklaart de verwerende partij het beroep diezelfde dag gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij oordeelt in essentie dat er weliswaar geen uitbreiding mag plaatsvinden qua grondoppervlakte maar acht de toevoeging van een extra verdieping binnen het bestaande bouwvolume aanvaardbaar zodat

blijvende ontwikkeling binnen de bestaande perimeter onder meer door verdichting mogelijk is en dat het aangevraagde precies een verdere ontwikkeling en optimalisering van de beschikbare ruimte door verdichting beoogt.

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 (nummer A/2015/0484) vernietigt de Raad de beslissing van 4 februari 2010. Het cassatieberoep van 25 september 2015 van de verzoekende partij wordt door de Raad van State verworpen met een arrest van 29 maart 2016 (nr. 234.284).

2.

De administratieve procedure (in graad van administratief beroep) wordt hernomen. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in een verslag van 29 juni 2016 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

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 oordeelt in essentie dat het inschuiven van een bijkomend winkelplateau resulteert in een uitbreiding van het retailpark en dat de precedentswaarde die hiervan uitgaat voor de handelspanden in de buurt, zal leiden tot een ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting en een parkeerprobleem door de toename van het aantal bezoekers, meer bepaald wanneer op termijn ook andere handelspanden hierdoor geïnspireerd, op gelijkaardige wijze zouden worden opgedeeld.

Op vordering van de verzoekende partij vernietigt de Raad de beslissing van 14 juli 2016 met een arrest van 12 juni 2018 (nummer RvVb/A/1718/0976).

3.

De administratieve procedure wordt andermaal hernomen en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in een verslag van 12 december 2018 om het administratief beroep van de verzoekende partij niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 20 december 2018 verklaart de verwerende partij het beroep diezelfde dag ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning:

“... ”

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 (verbouwingen) en artikel 4.4.19 (aanpassingswerken zonder uitbreiding van het overdekte volume).

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^o van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening onverkort.

Bij de vorige beslissing van de deputatie werd er geoordeeld dat hoewel de aanvraag geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte inhoudt, er ongeveer 2.000 m² bijkomende

winkeloppervlakte wordt gecreëerd door het inschuiven van een bijkomende winkelplateau en het retailpark op deze manier wel degelijk wordt uitgebreid. Dit ging in tegen het principe dat vastgelegd werd in het ruimtelijk structuurplan van Vlaams-Brabant en wat geleid heeft tot de opmaak van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied - fase 1", goedgekeurd bij Ministerieel Besluit op 1 februari 2013 maar vernietigd door de Raad van State op 6 oktober 2015. Bij de vorige beslissing werd ook de precedentswaarde zeer sterk benadrukt. Op de site zijn er nog verschillende panden aanwezig die op deze wijze zouden kunnen worden opgedeeld.. Op termijn zou dit een grote toename van het aantal winkels en een ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting betekenen, wat ook nadelig zou zijn voor de mobiliteit.

Achter deze argumenten kan nog steeds gestaan worden. Naar aanleiding van de hoorzitting wordt de precedentswaarde wel in twijfel getrokken omdat binnen de contouren van de bestaande gebouwen alleen nog het aanpalende Brico-gebouw over voldoende hoogte beschikt (6 m onder balk) om nog een tussenvloer aan te brengen. Vandaag zouden zij daar geen vragende partij voor zijn. Gelet echter op de omvang van dit gebouw, dient er toch rekening gehouden te worden met een potentiële uitbreiding binnen het bestaande volume, daar de huidige inrichting als Brico-winkel in de toekomst niet als een vaststaande invulling mag beschouwd worden. Na verkoop en desgevallend na het aanbrengen van een tussenvloer, kan hier een andere, al dan niet publiekstrekkende winkel gevestigd worden.

f) Tegenover een niet algemeen mogen doortrekken van de precedentswaarde voor verdere opdelingen staat dat, daar waar ten tijde van de vorige beslissing er geen concreet toekomstig planningsinitiatief op tafel lag, de gemeente ondertussen gestart is met de opmaak van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan. Er werd een start- en procesnota opgemaakt en momenteel is een studiebureau bezig met de opmaak van een plan-MER.

Alhoewel er van een goedgekeurd RUP nog geen sprake is, is de start- en procesnota een officieel document waarmee rekening kan worden gehouden.

De startnota is gebaseerd op het ruimtelijk structuurplan van de provincie waarin werd gesteld dat uitbreiding voor het Gouden Kruispunt niet toegelaten is. Binnen de bestaande perimeter kan het wel blijven ontwikkelen (verdichting, optimalisatie, ontsluiting, landschappelijke inpassing en kwaliteit van de publieke ruimte) voor zover dit bijdraagt tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. In de startnota staat ook geformuleerd dat de gemeente slechts één bouwlaag wil die dienst doet als verkoopsruimte en dat ze een opdelingsverbod wenst waardoor het niet mogelijk is om bedrijven op te splitsen in kleinere bedrijven omdat hieruit nieuwe uitbreidingsproblemen of grondspeculatie zouden kunnen ontstaan.

Over deze nota bracht de deputatie op 16 augustus 2018 advies uit. Hierin wordt onder andere een opmerking gemaakt over de tweede bouwlaag die niet mag gebruikt worden voor de uitbreiding van de totale winkeloppervlakte. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat eigenaars dergelijke investeringen zullen doen, zonder dat hier een meeropbrengst (zonder een toegenomen winkeloppervlakte) tegenover staat. Dit maakt ook het beter benutten van de zichtlocatie moeilijk, wanneer wordt aangenomen dat dit dient te gebeuren door plaatselijk hoger te bouwen. Ook staat een opdelingsverbod op gespannen voet met het bieden van voldoende planologische flexibiliteit. Een opdeling of afsplitsing hoeft op zich geen probleem te zijn, als het gaat om grote winkelruimten of als afgesplitste delen worden samengevoegd met een ander pand. Ook de aard van de verkochte goederen speelt een rol bij de aanvaardbaarheid van kleinere winkelpanden. Er wordt aangeraden om een opdelingsverbod niet als een planologisch concept te hanteren.

Een opdeling hoeft dus niet vanzelfsprekend en principieel te worden geweigerd. Wanneer er hier en daar verschuivingen van muren en herverdelingen van de verkoopsoppervlakte gebeuren, heeft dit weinig impact op de site en de omgeving en wordt de totale verkoopsoppervlakte niet gewijzigd. De voorliggende aanvraag beoogt echter zowel een verticale als een horizontale verdeling. Er wordt een verdiepingsvloer gecreëerd waardoor er 2.000 m extra winkeloppervlakte wordt gecreëerd. De verkoopsoppervlakte wordt hier dus wel uitgebreid, zonder dat dan wel de grondoppervlakte en de contouren van de site worden aangepast. De aanvraag betekent in die zin wel een uitbreiding, wat ingaat tegen de principes die beschreven werden in de startnota, die een aanzet is van de beleidsmatig gewenste ontwikkeling op deze plaats.

g) Artikel 4.3.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat een vergunning moet worden geweigerd, onder meer indien het onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Met betrekking tot de opgesomde aandachtspunten zoals de functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, dient erkend te worden dat de aanvraag kadert in een bijzondere ruimtelijke context van het Gouden Kruispunt, waardoor de gevraagde ingreep dreigt te worden opgeslokt in het geheel. De site in zijn totaliteit heeft echter wel degelijk een ongunstige invloed op een aantal van deze aandachtspunten. Daarom is het niet te verantwoorden om nog nieuwe vergunningen te verlenen die de impact van site op de ruime omgeving nog versterken, wat gebeurt door een toename van 2.000 m² bijkomende verkoopsoppervlakte. Het versterken en uitbreiden van de handelsactiviteiten op de site kunnen de mobiliteit in de omgeving en de doelstellingen van artikel 1.1.4 in het gedrang brengen.

Het decreet voorziet dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling niet alleen rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand, maar dat ook de beleidsmatig gewenste ontwikkeling in rekening kunnen worden gebracht. Het is immers net om de doelstellingen van artikel 1.1.4 veilig te stellen dat een RUP wordt opgemaakt. Een startnota met de doelstellingen van het op te stellen RUP is een beleidsdocument waarmee kan rekening gehouden worden, temeer daar er in deze startnota al expliciet wordt ingegaan op de problematiek van verdichting tot opdeling en interne uitbreiding van de verkoopsoppervlakte.

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

- door het creëren van een eerste verdieping wordt er 2.000 m² bijkomende verkoopsoppervlakte gecreëerd, ook al worden de contouren of de grondoppervlakte van de site niet gewijzigd;*
- het versterken en uitbreiden van de handelsactiviteiten op de site van het Gouden Kruispunt, wat met het uitbreiden van de verkoopsoppervlakte met 2.000 m² gebeurt, kunnen de mobiliteit in de omgeving en de doelstellingen van artikel 1.1.4 in het gedrang brengen.*
- de aanvraag gaat in tegen de beleidsmatig gewenste ontwikkeling op deze plaats, die omschreven werd in de start- en procesnota, opgesteld tijdens het proces voor de opmaak van een gemeentelijk uitvoeringsplan voor het Gouden Kruispunt:
 - o uitbreiding is niet toegelaten;*
 - o de gemeente is principieel tegen opdelingen, al is de provincie hier genuanceerder in;**

- *gelet op de precedentswaarde zou de aanvraag op termijn voor een toename van het aantal winkels en verkoopsoppervlakte kunnen zorgen; dit gaat in tegen de goede ruimtelijke ordening van de plaats.*
- ...”

Dat is de bestreden beslissing.

4.

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 doch dit plan werd vernietigd door de Raad van State met een arrest van 6 oktober 2015 met nummer 232.458.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het plan op provinciaal niveau niet is hernomen maar dat vervolgens op gemeentelijk niveau een initiatief is genomen om te komen tot de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Gouden Kruispunt’. Daarvoor werd in juni 2018 een startnota opgemaakt. Tijdens de publieke raadpleging over de startnota, dient de tussenkomende partij op 30 augustus 2018 een bezwaar in.

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 de schending aan van de artikelen 1.1.4; 2.1.2, §7; 4.3.1 en 4.7.23 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de schending van het gezag van gewijsde van de arresten van de Raad van 12 juni 2018 (nummer A/1718/0976) en van 18 augustus 2015 (nummer A/2015/0484), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur:

“...
1e onderdeel

1.

1.

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:

...

Het spreekt tenslotte voor zich dat het bestuur ertoe gehouden is om 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 (net zoals in de vorige beslissing dd. 14.07.2016) terecht 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. Het betreft immers een verbouwing binnen het bestaande volume, zonder uitbreiding van dit volume.

In het vorige besluit dd. 14.07.2016 had de Deputatie de vergunning vervolgens geweigerd omdat de voorziene uitbreiding van de verkoopsoppervlakte niet aanvaardbaar zou zijn vermits het inschuiven van een verdieping in het gebouw een te grote precedentswaarde zou hebben. De Deputatie verwees daarbij naar de bewering van het gemeentebestuur op de hoorzitting dat er binnen het Gouden Kruispunt nog 2 andere 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.

Dit besluit en deze motivering werden door Uw Raad vernietigd bij arrest van 12 juni 2018 (nr. RvVb/A/1718/0976), met volgende motivering:

...

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

Daarenboven schendt de Deputatie met deze beslissing het gezag van gewijsde van het arrest van Uw Raad dd. 12.06.2018 waarin Uw Raad zeer duidelijk gesteld heeft dat de Deputatie geen rekening mag houden bij het nemen van haar beslissing met gelijkaardige opdelingen van winkels die in de toekomst op het Gouden Kruispunt zouden kunnen plaatsvinden.

3.

De Deputatie bevestigt met haar motivering dat haar beslissing opnieuw in essentie gesteund werd op de precedentswaarde van de aangevraagde opdeling van het pand. Uit deze motivering blijkt opnieuw dat de Deputatie geen rekening wil houden met de

bestaande toestand in de directe omgeving en zich daarentegen enkel baseert op een toekomstige, onzekere gebeurtenis.

De Deputatie gaat bovendien nog een stap verder dan bij de vorige beslissing. In de vorige beslissing beweerde de Deputatie nog dat de mogelijkheid tot opsplitsing zou leiden tot "een grote toename van het aantal winkels en een ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting". Deze bewering dat tal van andere winkels zouden volgen in de opdeling en interne uitbreiding van hun verkooppoppervlakte, werd door verzoekende partij tijdens de procedure doorprikt door erop te wijzen dat geen enkel ander gebouw op het Gouden Kruispunt hoog genoeg is om een uitbreiding van de verkooppoppervlakte te kennen door het inschuiven van een bijkomende verdieping, met uitzondering van slechts één enkele winkel, met name de Brico-winkel. Om een verdieping te kunnen toevoegen in het bestaande gebouw (zonder het gebouw zelf uit te breiden, hetgeen zonevreemd niet mogelijk is) is immers een minimale hoogte van ca. 6m vereist. Alle andere winkels op het Gouden Kruispunt hebben slechts een hoogte van ca. 4m en komen hier dus niet voor in aanmerking.

De Deputatie betwist dit niet, maar acht de mogelijkheid tot opsplitsing van deze ene winkel nu blijkbaar op zich reeds genoeg om te spreken over een "ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting" op het Gouden Kruispunt. Hoe de uitbreiding van verkooppoppervlakte in één enkele bijkomende winkel kan beschouwd worden als een ongebreidelde verdichting, wordt niet gemotiveerd. Over de 2 gelijkaardige aanvragen tot opsplitsing waarvan sprake was in het vorige besluit, wordt nu met geen woord meer gerept. De Deputatie moet stilzwijgend toegeven dat deze eerdere bewering onjuist was.

In plaats daarvan richt de Deputatie haar pijlen op de enige andere winkel op het Gouden Kruispunt (op een totaal van ca. 58 winkels!) die ook zou kunnen opgesplitst worden. Ondanks het feit dat Brico zelf nooit een verdieping zal toevoegen vermits haar assortiment dit niet toelaat, meent de Deputatie toch dat er rekening moet gehouden worden met een toekomstige horizontale opdeling nu de winkel in de toekomst zou kunnen verkocht worden en er vervolgens een nieuwe, al dan niet publiekstreckende winkel zou kunnen gevestigd worden die een "potentiële uitbreiding binnen het bestaande volume" zou kunnen uitvoeren.

Opnieuw gaat de Deputatie voort op volstrekt hypothetische gebeurtenissen. Er is geen enkele zekerheid dat Brico dit pand in de toekomst zal verkopen en al evenmin dat de koper in dat geval een extra verdieping binnen het bestaande volume zal willen inschuiven. Tot slot negeert de Deputatie opnieuw dat ook die aanvraag afzonderlijk en individueel zal moeten beoordeeld worden, zodat het helemaal geen vaststaand gegeven is dat een dergelijke aanvraag zou moeten vergund worden.

Net zoals in het vorige besluit – dat juist om deze reden vernietigd werd – beoordeelt de Deputatie de aanvraag niet op de eigen merites. De Deputatie onderzoekt niet wat de concrete impact is van de voorliggende aanvraag op de bestaande toestand in de directe omgeving. Er wordt niet onderzocht wat de impact is qua mobiliteit, op visueel vlak, op vlak van hinder, qua ruimtegebruik, enz. De Deputatie heeft in de vorige besluiten – net zoals de PSA in het verslag dd. 29.06.2016 – reeds toegegeven dat deze impact onbestaande of nagenoeg onbestaande is.

Elk onderzoek naar de concrete impact van de aanvraag op de bestaande toestand in de directe omgeving ontbreekt volledig.

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

4.

Ook de herhaling van een tweede summier motief uit het vorige besluit, met name dat de uitbreiding zou ingaan tegen het provinciaal ruimtelijk structuurplan en tegen het vernietigde RUP 'Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied – fase 1' kan niet beschouwd worden als een wettige beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

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.

Bovendien vormde het provinciaal ruimtelijk structuurplan in de eerste 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). 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.

Dit argument op basis van het provinciaal structuurplan ter ondersteuning van de aanvraag werd door Uw Raad uitdrukkelijk wettig bevonden in het arrest dd. 18.08.2015 (zie p 18-19). Uw Raad heeft dit nogmaals bevestigd in het arrest dd. 12.06.2018:

“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 2/3e 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.” (eigen aanduiding)

Uw Raad heeft tot tweemaal toe bevestigd dat huidige aanvraag een verdichting vormt zoals bedoeld wordt in het provinciaal ruimtelijk structuurplan. De Deputatie kon dan ook onmogelijk stellen dat de aanvraag zou strijden met het provinciaal ruimtelijk structuurplan. Ook hier schendt de bestreden beslissing dus het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, maar bovendien wordt ook het gezag van gewijsde van de arresten dd. 18.08.2015 en dd. 12.06.2018 geschonden.

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 reeds bevestigd dat een vergunningsverlenende overheid in haar motivering niet mag verwijzen naar een onbestaand plan van aanleg.

5.

Tenslotte stelt de Deputatie in heel vage bewoordingen dat de aanvraag de doelstellingen van art. 1.1.4. VCRO in het gedrang zou brengen. De toename van verkoopsoppervlakte zou een ongunstige invloed hebben op een aantal van de aandachtspunten uit art. 4.3.1. VCRO. De mobiliteit zou in het gedrang kunnen komen:

"Artikel 4.3.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat een vergunning moet worden geweigerd, onder meer indien het onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Met betrekking tot de opgesomde aandachtspunten zoals de functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, dient erkend te worden dat de aanvraag kadert in een bijzondere ruimtelijke context van het Gouden Kruispunt, waardoor de gevraagde ingreep dreigt te worden opgeslokt in het geheel. De site in zijn totaliteit heeft echter wel degelijk een ongunstige invloed op een aantal van deze aandachtspunten. Daarom is het niet te verantwoorden om nog nieuwe vergunningen te verlenen die de impact van site op de ruime omgeving nog versterken, wat gebeurt door een toename van 2.000 m² bijkomende verkoopsoppervlakte. Het versterken en uitbreiden van de handelsactiviteiten op de site kunnen de mobiliteit in de omgeving en de doelstellingen van artikel 1.1.4. in het gedrang brengen." (bestreden besluit p9)

De Deputatie valt in deze motivering volledig terug op loutere stijlformules. Zij geeft aan dat de totaliteit van het Gouden Kruispunt een ongunstige invloed zou hebben op een aantal aandachtspunten uit art. 4.3.1. VCRO, zonder zelfs maar te vermelden om welke aandachtspunten het gaat, laat staan dat dit concreet gemotiveerd wordt. De Deputatie verwijst bovendien vervolgens naar de impact op de ruime omgeving (over de directe omgeving wordt met geen woord gerept), wederom zonder te vermelden op welk vlak of hoe deze impact zich zou voordoen.

Tenslotte stelt de Deputatie dat de toename aan verkoopsoppervlakte de mobiliteit in de omgeving in het gedrang kan brengen, maar wederom wordt dit argument helemaal niet beargumenteerd. Van een in concreto toetsing van het aangevraagde aan de bestaande toestand op vlak van mobiliteit in de directe omgeving is helemaal geen sprake.

Nochtans had de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar in haar verslag dd. 29.06.2016 wel een zeer concrete inschatting gemaakt van de impact van deze specifieke aanvraag op de mobiliteit in de directe omgeving.

Inzake het parkeren heeft de PSA in dit verslag dd. 29.06.2016 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 meer dan 8 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.

Dit in concreto onderzoek wordt genegeerd door de Deputatie en vervangen door stijlformules.

De impact van een bijkomende zaak op het vlak van mobiliteit hangt nochtans 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 gaf in het vorige besluit nog zelf toe dat “de voorliggende aanvraag slechts een kleine impact [zal] hebben op de mobiliteit”. Door hier te verwijzen naar de impact van “nieuwe vergunningen” lijkt de Deputatie andermaal veeleer te verwijzen naar de vrees voor andere opdelingen binnen het Gouden Kruispunt in plaats van huidige aanvraag afzonderlijk te beoordelen.

De gebrekkige motivering klemt des te meer nu de Deputatie in haar eerste (weze het vernietigde) beslissing dd. 04.02.2010 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.

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.

6.

Tenslotte moet erop 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 dd. 29.06.2016. Verzoekende partij heeft hier nogmaals op gewezen in de replieknota dd. 18.12.2018.

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.

De Deputatie brengt in het bestreden besluit geen concrete gegevens bij die de conclusies van de socio-economische vergunning of de verklaring van het College uit 2013 tegenspreken. Er worden geen elementen aangebracht die wijzen op een gewijzigde situatie. De Deputatie beperkt zich in het bestreden besluit tot loutere hypothesen.

Het eerste onderdeel is dan ook gegrond.

2e onderdeel

1.

Aan de in het eerste onderdeel aangehaalde, onwettige argumentatie, voegt de Deputatie in het bestreden besluit voorts een verwijzing toe naar de start- en procesnota bij het gemeentelijk RUP in opmaak 'Gouden Kruispunt'.

De startnota bij dit RUP in opmaak zou een officieel document zijn waarmee rekening kan gehouden worden, meer bepaald als beleidsmatig gewenste ontwikkeling.

De startnota zou gebaseerd zijn op het provinciaal ruimtelijk structuurplan waarin gesteld wordt dat uitbreiding van het Gouden Kruispunt niet mogelijk is, maar andere ontwikkelingen (zoals verdichting) wel voor zover ze bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit.

In deze startnota zou te lezen staan dat de gemeente slechts 1 bouwlaag als verkoopsruimte wil en dat een opdelingsverbod gewenst is waardoor het niet mogelijk is om bedrijven op te splitsen. De Deputatie zou over deze startnota op 16.08.2018 een advies hebben uitgebracht, waarin het opdelingsverbod negatief geadviseerd werd. Huidige aanvraag zou echter verder gaan dan een opdeling door een uitbreiding van de verkoopsoppervlakte. Dit zou wel ingaan tegen de startnota.

2.

Ook deze motivering schendt de aangehaalde bepalingen en beginselen.

Vooreerst gaat de Deputatie met deze motivering opnieuw lijnrecht in tegen het arrest van Uw Raad dd. 12.06.2018 waarin gesteld werd dat de aanvraag in de eerste plaats op concrete wijze getoetst moet worden aan de in de omgeving bestaande toestand.

Net zoals de motivering rond de vermeende precedentswaarde vormt ook de verwijzing naar de startnota louter en alleen een manier om het wettelijk vereiste onderzoek naar de effectieve impact van de aanvraag op de plaatselijke aanleg te omzeilen.

Dit vereiste onderzoek werd door de PSA wel uitgevoerd in het vorige verslag dd. 29.06.2016. In dit verslag onderzocht de PSA de concrete impact van de opsplitsing en interne uitbreiding van de verkoopsoppervlakte op de parkeergelegenheid, op de mobiliteit op en rond het Gouden Kruispunt, op de visuele belevingswaarde in de directe omgeving én op de compatibiliteit met de andere winkels. Dit onderzoek werd uitgevoerd op basis van concrete gegevens en cijfers. Het resultaat van dit onderzoek was 100% positief. De PSA bevestigde dat het uitbreiden van de vloeroppervlakte geen negatief effect heeft op de mobiliteit en de parkeergelegenheid, dat de visuele belevingswaarde erop vooruitgaat en dat de nieuwe winkels compatibel zijn aan de bestaande winkels.

Zo werd bv. in dit advies dd. 29.06.2016 aangaande de parkeerbehoefte volgende motivering opgenomen:

“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 1/3de 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.”

De PSA komt in het nieuwe advies dd. 12.12.2018 tot een volkomen tegenovergestelde conclusie op basis van de precedentswaarde van de aanvraag en op basis van de startnota bij het RUP, maar voert geen nieuw onderzoek uit naar de impact van de aanvraag op de plaatselijke aanleg en gaat dus ook niet in tegen de conclusies van het door haar eerder gevoerde onderzoek, die 100% positief waren. De resultaten van dit onderzoek worden door de PSA in het nieuwe verslag volledig genegeerd. De Deputatie sluit zich aan bij dit nieuwe verslag van de PSA en maakt dezelfde fout. De Deputatie voert geen enkel onderzoek naar de concrete impact op de bestaande toestand in de omgeving en verzwijgt het eerder gevoerde onderzoek van de PSA en de positieve resultaten hiervan.

Een vermeende beleidsmatig gewenste ontwikkeling kan geen afbreuk doen aan de verplichte toetsing aan de bestaande toestand in de omgeving.

Dit werd in het verleden reeds uitdrukkelijk bevestigd door Uw Raad:

...

Op zijn allerminst (in de mate dat de beleidsmatig gewenste ontwikkeling per impossibile bewezen wordt geacht) had de Deputatie de resultaten van de toetsing aan de bestaande toestand moeten afwegen tegen de beleidsmatig gewenste ontwikkeling. De Deputatie heeft dit echter niet gedaan en heeft gewoon geen onderzoek gevoerd naar de impact op de bestaande toestand. In plaats daarvan heeft de Deputatie het eerder door de PSA reeds gevoerde in concreto onderzoek en de conclusies hiervan volledig verzwegen.

De door art. 4.3.1. VCRO vereiste beoordeling werd derhalve niet (minstens niet op wettige wijze) uitgevoerd.

3.

Bovendien is er vandaag helemaal geen sprake van een uitgesproken beleidsmatig gewenste ontwikkeling. De startnota bij een RUP is louter bedoeld om het publiek op de hoogte te brengen van de intentie om een RUP op te maken. Op basis van de startnota wordt het publiek geconsulteerd over de reikwijdte, de doelstellingen en het te voeren onderzoek bij de opmaak van het RUP. Pas nadien wordt een alternatievenonderzoek gevoerd, wordt de scopingnota opgemaakt, wordt een eerste ontwerp opgesteld, enz. De bedoeling van de decreetgever was net om de startnota zo vaag mogelijk te houden, om werkelijke participatie door het publiek mogelijk te maken en pas nadien een eerste ontwerp op te maken, zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het decreet.

“De raadpleging in de startfase van het planningsproces is bedoeld om het publiek en betrokken adviesinstanties te consulteren voor de opmaak van het plan en de noodzakelijke effectbeoordelingen.” (Memorie van toelichting, VI.Parl. 2015-16, 687, nr. 1, p24) (eigen aanduiding)

“De startnota is dus nog geen ontwerpplan waarover al beslissingen genomen zijn. Het is belangrijk dat er nog genoeg vrijheidsgraden in de startnota open blijven, zodat adviesinstanties, stakeholders en andere participanten mogelijkheden hebben om hun inbreng in de opmaak van het plan te kunnen doen.” (Memorie van toelichting, VI.Parl. 2015-16, 687, nr. 1, p33) (eigen aanduiding)

Een startnota beschouwen als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling, druist dus manifest in tegen de bedoelingen van de decreetgever.

De Deputatie lijkt dit zelf goed te beseffen. In het bestreden besluit stelt de Deputatie immers dat de startnota “een aanzet is van de beleidsmatig gewenste ontwikkeling op deze plaats”.

Het verwijzen naar een startnota als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling klemt des te meer nu er in deze fase nog geen plan-MER werd opgemaakt. De bedoeling van een plan-MER bestaat er in om verschillende planalternatieven tegen elkaar af te wegen en te onderzoeken wat de effecten van deze alternatieven zijn op mens en milieu, zodat tot een voorkeursalternatief kan gekomen worden. De startnota beschouwen als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling waar alvast vergunningsbeslissingen op kunnen gebaseerd worden, ondergraaft de milieueffectrapportage en het belang hiervan.

Overigens hebben zowel verzoekster als nv Retail Estates (de eigenaar van het pand) tijdens de publieke raadpleging een eigen visie op het RUP geformuleerd waarin uitbreiding van verkoopsoppervlakte mogelijk blijft in de mate dat er geen negatieve impact is op de mobiliteit. Dit alternatief zal moeten onderzocht worden in het plan-MER.

4.

Voorts kan uit de startnota in kwestie helemaal niet eenduidig afgeleid worden dat de aanvraag ingaat tegen de bewoordingen ervan (zie stuk 25). Er is geen sprake van een eenduidige beleidsmatig gewenste ontwikkeling.

De Deputatie beweert dat in deze nota verkondigd zou worden dat de gemeente slechts één bouwlaag wil die dienst doet als verkoopsruimte. Dit is alvast onjuist.

Dit standpunt valt enkel te lezen op p31 van de startnota bij de weergave van de relevante bepalingen uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Tielt-Winge. Deze opmerking staat dus misschien wel in het gemeentelijk structuurplan, maar maakt geen deel uit van

de in de startnota opgenomen aanzet van visie. Deze aanzet van visie wordt weergegeven op p90-98. Hier staat nergens te lezen dat de gemeente slechts één bouwlaag zou willen als verkoopsruimte.

Vervolgens stelt de Deputatie dat uit de startnota zou blijken dat de gemeente een opdelingsverbod zou willen, waardoor het niet meer mogelijk is om bedrijven op te splitsen in kleinere bedrijven. Ook dit blijkt geenszins al een eenduidige ruimtelijke visie te zijn. In de procesnota staat letterlijk te lezen:

“Of het opdelingsverbod (cfr stedenbouwkundige voorschriften vernietigd PRUP) al dan niet behouden wordt, zal later nog bekeken worden.” (p3)

In de startnota wordt de vermelding van een opsplitsingsverbod nog aangeduid in gemarkeerde tekst (zie p97), hetgeen bevestigt dat dit verbod volstrekt onzeker is.

De Deputatie geeft in het bestreden besluit bovendien zelf aan dat zij helemaal geen voorstander is van dergelijk verbod. Dit verbod kan dus in ieder geval niet beschouwd worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in hoofde van de Deputatie.

Voorts staat wel in de startnota te lezen dat het aansnijden van een tweede bouwlaag niet mag resulteren in een uitbreiding van de totale winkelvloeroppervlakte, aangezien de verkeersafwikkeling dit niet zou toelaten. Zoals hoger al werd aangegeven kan dergelijke passage hooguit een aanzet tot een ruimtelijke visie van de gemeente vormen. Er kan immers op heden onmogelijk al gesteld worden dat de verkeersafwikkeling een uitbreiding van de verkoopsoppervlakte niet zou toelaten, aangezien er nog geen MER-onderzoek (incl. mobiliteitsonderzoek) werd uitgevoerd. In het MER-onderzoek wordt een hele resem aan verkeersmaatregelen onderzocht die op deze locatie zullen genomen worden. Anderzijds zal de impact van het plan en van de alternatieven op de verkeersafwikkeling onderzocht worden. Pas na het uitvoeren van dit onderzoek zal blijken wat de impact is van een eventuele uitbreiding op de verkeersafwikkeling en kan de gemeente een visie opmaken. Hier anders over oordelen zou het belang van het plan-MER sterk ondergraven.

Er moet daarenboven op gewezen worden dat de Deputatie zelf bij de opmaak van het (vernietigde) PRUP in 2013 de bedoeling had om nog een toename mogelijk te maken van de winkelvloeroppervlakte met 4.500m² (waarbij de toename van de vloeroppervlakte binnen FUN en AS Adventure in 2013 zelfs al deel uitmaakte van de bestaande toestand, vermits deze werken werden uitgevoerd in 2011). Anno 2018 is er t.o.v. 2013 een toename van de winkelvloeroppervlakte met ca. 3.300 m², zodat er volgens de eigen visie van de Deputatie uit 2013 nog steeds een beperkte mogelijkheid zou moeten bestaan tot uitbreiding. Dit blijkt uit voetnoot 8 op p95 van de startnota. De Deputatie kan dan ook onmogelijk beweren dat haar vaststaand beleid erin zou bestaan om uitbreiding van vloeroppervlakte totaal onmogelijk te maken.

En bovendien wordt in de startnota in navolging van het provinciaal structuurplan op verschillende plaatsen ook de nadruk gelegd op de mogelijkheid tot verdichting, waar huidige aanvraag juist aan tegemoetkomt. Zo staat op p102 te lezen:

“Hoewel het een consolidatie betreft, is de visie van de RUP dat binnen de bestaande perimeter ontwikkelingen mogelijk blijven in zover ze bijdragen tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (verdichting & optimalisatie, ontsluiting, landschappelijke inpassing, kwaliteit van de publieke ruimte).” (startnota p102) (eigen aanduiding)

Op p29 van de startnota wordt nog eens benadrukt dat hieronder o.a. het schakelen en stapelen van volumes beschouwd wordt. Huidige aanvraag stemt hiermee overeen.

5.

Tenslotte moet erop gewezen worden dat de startnota in kwestie hooguit kan beschouwd worden als een beleidsmatige ontwikkeling die door het gemeentebestuur gewenst wordt. Uit geen enkel publiek document blijkt dat de inhoud van deze nota ook door de Deputatie gedragen wordt. Voor het beleid van de Deputatie kan hooguit gekeken worden naar het provinciaal ruimtelijk structuurplan, waarin verdichting uitdrukkelijk als een mogelijke optie wordt genoemd en waarin uitbreiding van verkoopsoppervlakte of opdeling van winkels hoegenaamd niet worden uitgesloten, zoals door Uw Raad bevestigd werd in de twee eerdere arresten in dit dossier. De Deputatie kan zich voor haar beslissing aangaande de goede ruimtelijke ordening bezwaarlijk baseren op het beleid van een andere overheid en haar eigen beleid volkomen negeren. Waar in art. 4.3.1. VCRO verwezen wordt naar beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, wordt uiteraard bedoeld op het beleid van de overheid die de beslissing in kwestie neemt.

6.

De conclusie is en blijft dat elke aanvraag op de eigen merites beoordeeld moet worden. Elke aanvraag moet getoetst worden aan de impact op de directe omgeving en aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Deze toetsing is in dit dossier steevast positief en ontbreekt in het bestreden besluit.

Ook het tweede onderdeel is gegrond.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt:

“...

Anders dan in de vorige procedures werd de thans bestreden beslissing genomen op eensluidend advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

De verzoekende partij laat in deze volkomen na om aan te tonen op welke punten dit advies formeel en inhoudelijk niet zou stroken met de in het middel aangehaalde voorschriften van de VCRO, de motiveringswet en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De deputatie maakt zich echter bij het nemen van de bestreden beslissing de argumentatie van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar zoals weergegeven op de hoorzitting en in het verslag van 12 december 2018 eigen.

Zowel het verslag als de weigeringsbeslissing van 20 december 2018 van de deputatie, zijn uitdrukkelijk genomen op grond van de overwegingen die hebben geleid tot de tussengekomen annulatiearresten van 12 juni 2018 en 18 augustus 2015.

Ingevolge de vernietiging van de beslissing van 14 juli 2016 was de deputatie ertoe gehouden om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij, weliswaar met een volheid van bevoegdheid, doch rekening houdende met het gezag van gewijsde van de eerder in deze vergunningsprocedure tussengekomen arresten.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, is het uiteraard niet omdat het administratief beroep van verzoekster wederom wordt verworpen dat de nieuwe weigeringsbeslissing het gezag van gewijsde van de bedoelde arresten zou schenden, integendeel.

Immers, het gezag van gewijsde strekt zich uit tot alle overwegingen van de arresten.

Ook heeft de deputatie een nieuwe hoorzitting georganiseerd op 20 december waarbij alle betrokkenen effectief hun argumentatie nog eens te kennen hebben gegeven.

Welnu, op grond van al deze elementen heeft de deputatie geoordeeld dat de aanvraag niet in aanmerking komt voor vergunning.

De verzoekende partij dient thans aan te tonen, binnen het kader van het wettigheidsonderzoek van de Raad, dat geen enkel andere beslissende overheid in dezelfde omstandigheden tot een zelfde conclusie zou zijn gekomen en dat dientengevolge de thans bestreden beslissing van 20 december 2018 kennelijk onredelijk is.

In een eerste onderdeel houdt verzoekster 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".

In een tweede onderdeel wordt een gebrek aan inhoudelijke motivering verweten en wordt gesteld dat de weigering volkomen is gestoeld op een startnota bij het RUP in opmaak die niet kan worden beschouwd als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling.

Geen van beide argumenten kan overtuigen.

Feit is dat er geen sprake is van enige schending van het gezag van gewijsde om de loutere reden dat er wordt verwezen naar de precedentswaarde van een opdeling.

In het bestreden besluit wordt dit ook uitdrukkelijk opgenomen waar wordt gesteld dat de precedentswaarde op zich niet mag worden doorgetrokken voor verdere opdeling zonder dat er een concreet toekomstig planningsinitiatief voorhanden is, hetgeen precies door de Raad in het vernietigingsarrest werd overwogen.

Ook wordt duidelijk gesteld in het weigeringsbesluit van 20 december 2018 dat een opdeling op zich ook niet vanzelfsprekend en principieel dient te worden geweigerd maar dat één en ander dient te worden gekaderd in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen ter plaatse.

Verschil met vorige procedure is dat de gemeente ondertussen is gestart met opmaak van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan; dat er een start- en procesnota werd opgemaakt en er eveneens werk wordt gemaakt van de opmaak van een plan-MER.

Feitelijk vaststelling is nog steeds dat er ongeveer 2.000m³ bijkomende winkeloppervlakte wordt gecreëerd door het inschuiven van een bijkomende winkelplateau en dat er op de site nog verschillende panden aanwezig zijn die op deze wijze kunnen worden opgedeeld met inbegrip van het aanpalende Brico-gebouw.

Welnu, deze start- en procesnota is een officieel document waarmee rekening kan worden gehouden.

Hieromtrent wordt in de weigeringsbeslissing van 20 december 2018 overwogen dat (...)

Anders dan verzoekster voorhoudt is de bedoelde startnota met de doelstellingen van het op te stellen RUP een beleidsdocument waarmee rekening kan worden gehouden, temeer daar er in deze startnota al expliciet wordt ingegaan op de problematiek van verdichting tot opdeling en interne uitbreiding van de verkoopoppervlakte.

Hieromtrent wordt dan ook op een deugdelijke en afdoende wijze overwogen dat (...)

Dientengevolge wordt dan ook terecht geconcludeerd het decreet voorziet dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling niet alleen rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand, maar dat ook de beleidsmatig gewenste ontwikkeling in rekening kunnen worden gebracht; het is immers net om de doelstellingen van artikel 1.1.4 veilig te stellen dat een RUP wordt opgemaakt.

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, i.c. het gewestplan Aarschot-Diest zone voor ambachten en kleine en middelgrote ondernemingen, en de andere toepasselijke reglementering, te oordelen of de aanvraag al niet voor vergunning in aanmerking komt.

De deputatie houdt hierbij rekening met het in deze eensluidend advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, met de argumenten die naar voor werden gebracht in het kader van het beroep en uiteraard met het bepaalde in de inzake tussengekomen arresten.

Hierbij dient echter opgemerkt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen als administratief rechtscollege 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, i.c. de deputatie van Vlaams-Brabant. Immers, 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 ordening en hierbij de onmiddellijke omgeving betrokken.

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

De Raad heeft wat dit betreft in het arrest van 18 augustus 2015 ook overwogen dat, hoewel het volume van de constructie behouden blijft, er wel degelijk een nieuwe handelszaak wordt gecreëerd die een impact zal hebben op de verkeersdrukke.

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

(...)

De deputatie heeft het dossier ingevolge de devolutive 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:

- door het creëren van een eerste verdieping wordt er 2.000 m² bijkomende verkoopoppervlakte gecreëerd, ook al worden de contouren of de grondoppervlakte van de site niet gewijzigd;*
- het versterken en uitbreiden van de handelsactiviteiten op de site van het Gouden Kruispunt, wat met het uitbreiden van de verkoopoppervlakte met 2.000 m² gebeurt, kunnen de mobiliteit in de omgeving en de doelstellingen van artikel 1.1.4 in het gedrang brengen.*
- de aanvraag gaat in tegen de beleidsmatig gewenste ontwikkeling op deze plaats, die omschreven werd in de start- en procesnota, opgesteld tijdens het proces voor de opmaak van een gemeentelijk uitvoeringsplan voor het Gouden Kruispunt:
 - o uitbreiding is niet toegelaten;**

- o de gemeente is principieel tegen opdelingen, al is de provincie hier genuanceerder in;*
- gelet op de precedentswaarde zou de aanvraag op termijn voor een toename van het aantal winkels en verkoopoppervlakte kunnen zorgen; dit gaat in tegen de goede ruimtelijke ordening van de plaats.*

De in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen worden aldus geenszins geschonden, laat staan het gezag van gewijsde van de eerder tussengekomen arresten.

Deze overwegingen zijn bovendien geenszins kennelijk onredelijk en kunnen dus niet leiden tot een vernietiging.

Hierbij dient opnieuw verwezen te worden naar het eensluidend advies van de PSA.

...

3.

De tussenkomende partij voegt toe:

“..."

3.1.2.1 Eerste onderdeel

23. Voor de goede orde brengt tussenkomende partij de concrete motivering van de bestreden beslissing in herinnering met betrekking tot de decretale toets aan de goede ruimtelijke ordening. De bestreden beslissing vermeldt hierover het volgende:

...

24. Verwerende partij weigert de aanvraag m.a.w. om volgende redenen:

- de vermeende precedentswaarde van de vergunningsaanvraag;*
- de beweerdelijke negatieve impact van de vergunningsaanvraag op de mobiliteit in de ruimere omgeving.*

25. Terecht stelt verzoekende partij dan ook dat de bestreden beslissing de aangehaalde bepalingen en beginselen, inzonderheid art. 4.3.1, 1 °, d) VCRO, schendt door zich te steunen op deze motieven. Verwerende partij ging kennelijk onzorgvuldig en manifest onwettig te werk door het nemen van de bestreden beslissing op basis van voormelde motieven, die expliciet door Uw Raad reeds onwettig zijn bevonden in hetzelfde dossier.

Een vergunningsbeslissing moet worden gedragen door motieven die in feite juist zijn en in rechte pertinent zijn. Uit de vergunningsbeslissing moet blijken dat de overheid de elementen van de vergunningsaanvraag concreet onderzocht en zich niet beperkt tot loutere stijlformules. Deze onderzoeks- en motiveringsplicht aangaande de concrete gegevens van de vergunningsaanvraag is evenzeer van essentieel belang in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

De vaste rechtspraak van Uw Raad vereist dat een vergunningverlenende overheid in het kader van de goede ruimtelijke ordening een aanvraag in concreto toetst aan de actueel bestaande, feitelijk relevante toestand in de onmiddellijke omgeving van het betrokken perceel (RvVb 27 februari 2018, nr. RvVb/A/1718/0588; RvVb 5 februari 2019, nr. RvVb/A/1819/0577). Een dergelijke toets impliceert bovenal dat de vergunningverlenende overheid geen rekening houdt met toekomstige, hypothetische, onzekere gebeurtenissen. Zo overwoog Uw Raad in het verleden reeds:

...

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt echter dat verwerende partij wel degelijk rekening hield met een toekomstige en onzekere gebeurtenis om de vergunningsaanvraag te weigeren. Zij verwijst in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening immers hoofdzakelijk naar de "potentiële uitbreiding" van een nieuwe winkel gevestigd in de bedrijfsruimte van de huidige Brico-winkel. De huidige Brico-winkel bevindt zich net naast het betrokken perceel.

...

Deze potentiële uitbreiding zou in de optiek van verwerende partij het rechtstreekse gevolg zijn van de vergunningsaanvraag door verzoekende partij. Verwerende partij gaat er dus niet van alleen van uit dat de huidige Brico-winkel zijn activiteiten zou stop zetten en een nieuwe publiekstrekkende winkel het betrokken pand zou innemen maar dat deze vervolgens een tussenvloer zou willen plaatsen. Zoals verwerende partij zelf aangeeft in de bestreden beslissing is een dergelijke verkoop en desgevallend potentiële uitbreiding door een nieuwe uitbater, volstrekt hypothetisch. Bovendien zou een dergelijke aanvraag, indien er al enige indicatie zou zijn dat ze zou worden ingediend -quod non-, steeds op haar eigen individuele elementen moeten worden beoordeeld. Verzoekende partij geeft terecht aan het geen vaststaand gegeven is dat een dergelijke aanvraag moet worden goedgekeurd. De bestreden beslissing kon zich bijgevolg niet steunen op de vermeende precedentswaarde van de vergunningsaanvraag.

Dit laatste klemmt des te meer nu Uw Raad reeds in het arrest van 12 juni 2018 onomstotelijk oordeelde dat verwerende partij bij de beoordeling van de huidige vergunningsaanvraag niet mocht steunen op een vermeende precedentswaarde. Zo oordeelde Uw Raad als volgt:

...

Waar de gemeente Tiel-Winge tijdens de hoorzitting in de administratieve beroepsprocedure voorafgaand aan het arrest van Uw Raad van 12 juni 2018 nog verklaarde -zonder evenwel hier een begin van bewijs voor te leggen- dat er twee lopende vergunningsaanvragen waren voor een soortgelijke opdeling als de vergunningsaanvraag van verzoekende partij en in haar vorige weigeringsbeslissing vermeldde dat de vergunningsaanvraag een buitenproportionele negatieve ruimtelijke impact zou hebben op tal van andere winkels, beperkt zij de precedentswaarde op heden tot slechts één enkele winkel. Van deze hypothetische uitbreiding brengt verwerende partij geenszins bewijs naar voor in de bestreden beslissing. A fortiori kan verwerende partij zich met de bestreden beslissing niet beroepen op de vermeende precedentswaarde van de vergunningsaanvraag van verzoekende partij.

26. Daarnaast kan verwerende partij zich niet steunen op het ruimtelijk structuurplan van de provincie Vlaams-Brabant om het aangevraagde project te weigeren. Vooreerst geeft verzoekende partij terecht aan dat artikel 2.1.2, §7 VCRO uitdrukkelijk stelt dat een ruimtelijk structuurplan geen beoordelingsgrond vormt voor een vergunningsaanvraag.

Overigens oordeelde verwerende partij in tegenovergestelde zin met haar beslissing van 4 februari 2010. Destijds oordeelde zij in die beslissing als volgt:

...

In het arrest van 18 augustus 2015 werd dit argument door Uw Raad uitdrukkelijk wettig bevonden. Ook de PSA kwam in het verslag van 29 juni 2016 tot dezelfde conclusie. Verwerende partij kan dan ook hetzelfde argument niet aanwenden om tot een tegenovergestelde beslissing te komen. Uw Raad bevestigde deze zienswijze nogmaals in haar arrest van 12 juni 2018:

...

Bijgevolg staat het onomstotelijk vast dat verwerende partij zich niet dienstig kan beroepen op het ruimtelijk structuurplan voor de weigering van de vergunningsaanvraag, nu Uw Raad tot tweemaal toe bevestigde dat de vergunningsaanvraag van verzoekende partij past binnen de door het betrokken ruimtelijk structuurplan vooropgestelde verdichting.

Evenmin kan verwerende partij zich steunen op het ruimtelijk uitvoeringsplan "Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied - fase 1" om de vergunningsaanvraag te weigeren. De Raad van State vernietigde met haar arrest van 6 oktober 2015 (nr. 232.458) voormeld ruimtelijk uitvoeringsplan, reden waarom verwerende partij dit niet bij haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening krachtens art. 4.3.1, §1, 1°, d) VCRO kon betrekken. Na de vernietiging door de Raad van State hernam verwerende partij nooit het RUP "Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied - fase 1". Zij kan zich dan ook niet dienstig beroepen op de principes van dit RUP maar dient een vergunningsaanvraag te beoordelen aan de hand van de in art. 4.3.1, §2, 1° VCRO vervatte aandachtspunten en criteria (zie in die zin RvVb 24 november 2015, nr. RvVb/A/1516/0240; RvVb 9 augustus 2016, nr. RvVb/A/1516/1401).

27. De bestreden beslissing ontbeert evenwel enige andere, concrete motivering met betrekking tot de toets aan de decretaal voorgeschreven elementen van de goede ruimtelijke ordening. Verwerende partij beperkt zich louter tot de volgende, abstracte stijlformule:

...

Niet alleen concretiseert verwerende partij niet op welke aandachtspunten de vergunningsaanvraag betrekking zou hebben, haar motivering bepaalt daarnaast eveneens dat de gehele winkelsite aan het Gouden Kruispunt ruimtelijk negatief zou zijn voor de ruimere omgeving. Een dergelijke motivering houdt evenwel geen enkel verband met de vergunningsaanvraag en de ruimtelijke weerslag ervan op de onmiddellijke omgeving en is dan ook niet pertinent en draagkrachtig.

Evenmin is de verwijzing naar de mobiliteitsimpact dienstig. Verwerende partij komt immers niet verder dan het louter aanhalen van een negatieve mobiliteitsimpact, zonder hiervoor enige verantwoording te bieden. Verwerende partij kan zich hier dan ook niet op beroepen in de bestreden beslissing. Dit laatste klemt des te meer nu verscheidene elementen aantonen dat de handelsvestigingen op het betrokken perceel geen negatieve impact hebben op de mobiliteit in de omgeving:

- in 2010 leverde het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tielt-Winge, na een gunstig advies van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie, een socio-economische vergunning voor de twee nieuwe handelspanden af. Na een uitbating van een meer dan 8 jaar heeft de opsplitsing van het initiële gebouw derhalve geen waarneembare negatieve impact op de mobiliteit gehad;*
- het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tielt-Winge gaf aan in haar verklaring van 6 mei 2013 dat de realisatie van de vergunningsaanvraag geen negatieve impact heeft gehad op de mobiliteit of de goede ruimtelijke ordening;*
- de PSA van de provincie Vlaams-Brabant becijferde aan de hand van zeer concrete gegevens in haar verslag van 29 juni 2016 dat de vergunningsaanvraag geen invloed had op de mobiliteit in de onmiddellijke omgeving.*

Verzoekende partij en tussenkomende partij haalden deze elementen eveneens aan voor verwerende partij in de replieknota's op het verslag van de PSA van 12 december 2018. Tijdens de hoorzitting in het kader van de administratieve beroepsprocedure, hernomen na het arrest van Uw Raad van 12 juni 2018, was de burgemeester van de gemeente Tielt-

Winge eveneens aanwezig. De burgemeester haalde destijds geen elementen aan op basis waarvan de beoordeling van de vermeende mobiliteitshinder zoals zij deze zelf in het verleden maakte, niet langer pertinent zou zijn. Ook de bestreden beslissing bevat geen andersluidende elementen die de argumenten van verzoekende en tussenkomende partij op dit punt ontkrachten.

Verwerende partij schendt dan ook de formele motiveringsplicht op basis waarvan een vergunningverlenende overheid haar beslissingen des te zorgvuldiger en concreter moet motiveren wanneer zij ingaat tegen eerdere, andersluidende adviezen en bezwaren (zie in die zin RvVb 9 januari 2018, nr. RvVb/A/1718/0385; RvVb 4 september 2018, nr. RvVb/A/1819/0011). Verwerende partij liet evenwel na om de door verzoekende en tussenkomende partij aangedragen elementen omtrent de vermeende mobiliteitsproblematiek te betrekken bij haar besluitvorming. Hierdoor handelde zij kennelijk onredelijk en onzorgvuldig en schond hierdoor de formele motiveringsplicht.

Aansluitend schendt verwerende partij hierdoor eveneens art. 4.7.23 VCRO (thans art. 62 en 63/1 OVD). Voormelde bepaling houdt de verplichting in voor de vergunningverlenende overheid in laatste aanleg om de relevante opmerkingen van beroepsindieners en belanghebbenden op het verslag van de PSA mee in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken (RvVb 6 november 2018, nr. RvVb/A/1819/0272; RvVb 2 juli 2019, nr. RvVb/A/1819/1181). Uit de bestreden beslissing blijkt geenszins dat verwerende partij de door verzoekende partij en tussenkomende partij ingediende replieknota's heeft betrokken bij haar beoordeling, inzonderheid met betrekking tot de vermeende precedentswaarde, de vermeende beleidsmatige ontwikkelingen en de vermeende negatieve mobiliteitsimpact. Door deze niet te betrekken in de besluitvorming en bij gebrek aan concrete motivering daaromtrent, begaat verwerende partij dan ook een schending van art. 4.7.23 VCRO.

28. Uit het bovenstaande vloeit eveneens voort dat verwerende partij het gezag van gewijsde van de arresten van Uw Raad schond.

Niet alleen de vernietiging op zich maar ook de vernietigingsmotieven zelf waarop de vernietiging steunt, behoren tot het gezag van gewijsde (RvVb 10 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1093; RvVb 5 februari 2019, nr. RvVb/A/1819/0577). De rechtspunten waarover het vernietigingsarrest van 12 juni 2018 uitspraak deed, kunnen niet meer in vraag worden gesteld en moeten worden geëerbiedigd bij het nemen van een nieuwe beslissing (RvVb 10 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1093). Een vergunningsaanvrager zoals verzoekende partij mag en moet verwachten dat de verwerende partij die het aangevraagde project opnieuw beoordeelt, de dragende overwegingen van een vernietigingsarrest van Uw Raad nauwgezet in rekening brengt en de motieven waarop de bestreden beslissing rust, uiterst precies en zorgvuldig uiteenzet (RvVb 5 februari 2019, nr. RvVb/A/1819/0577).

Uw Raad oordeelde in het arrest van 12 juni 2018 dat verwerende partij zich niet kan beroepen op een onzekere en volstrekt hypothetische precedentswaarde en daarentegen de aanvraag op haar eigen individuele aspecten moet beoordelen. Door zich wederom te beroepen op de vermeende precedentswaarde en tegelijkertijd geen concrete toets aan de bestaande, actuele onmiddellijke omgeving doorvoert, gaat verwerende partij lijnrecht in tegen de vernietigingsmotieven die aan de basis van de arrest van Uw Raad van 12 juni 2018 lagen.

Daarnaast betrok verwerende partij geenszins de overwegingen omtrent de verdichting in de zin van het ruimtelijk structuurplan van de provincie Vlaams-Brabant uit de arresten van

Uw Raad van 15 augustus 201 en 12 juni 2018 bij haar motivering. Verwerende partij viel wederom terug op de motivering uit haar voorgaande beslissing.

Bijgevolg schendt de bestreden beslissing het gezag van gewijsde van de arresten van Uw Raad, minstens schendt zij de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

29. *Het eerste middelonderdeel van het enig middel is gegrond.*

3.1.2.2 Tweede onderdeel

30. *Verwerende partij weigerde tevens de vergunningsaanvraag in te willigen met verwijzing naar de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen op basis van art. 4.3.1, §2, 2°; a) VCRO. Naar de mening van verwerende partij is een startnota waarin een vermeend opdelingsverbod te lezen zou zijn, voldoende om in aanmerking te nemen als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Verzoekende partij stelt evenwel terecht dat deze motivering niet afdoende is.*

31. *Vooreerst doet een beoordeling aan de hand van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling geen afbreuk aan een beoordeling van de verenigbaarheid van de vergunningsaanvraag met de goede ruimtelijke ordening aan de hand van de aandachtspunten en criteria vermeld in art. 4.3.1, §2, 1° VCRO. Uw Raad bevestigde dit als volgt:*

...

Uit het eerste onderdeel van het enig middel vloeide reeds voort dat verwerende partij met de bestreden beslissing naliet om -in weerwil van het uitdrukkelijke arrest van Uw Raad van 12 juni 2018- een concrete toets aan de aandachtspunten en criteria van de goede ruimtelijke ordening door te voeren. Op geen enkel moment toetst verwerende partij de vergunningsaanvraag in concreto aan de in de onmiddellijke omgeving actueel bestaande, feitelijke toestand. Verwerende partij kan zich dan ook niet beroepen op de vermeende beleidsmatige ontwikkelingen in de startnota van de gemeente Tielt-Winge om de leemten in de motivering van de bestreden beslissing betreffende de goede ruimtelijke ordening op te vullen.

32. *Daarnaast kan de startnota bij een ruimtelijk uitvoeringsplan niet worden beschouwd als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Een startnota is te beschouwen als een beleidsvoorbereidend document en heeft geen enkele verordenende kracht, noch bevat de startnota een goedgekeurd en afdwingbaar beleid, waarvoor overigens enkel de gemeenteraad bevoegd is.*

Een startnota bevat alleen (artikel 2.2.4, §2 VCRO):

...

Tegen een startnota is ook geen administratief, noch juridictioneel beroep mogelijk. Nadat de startnota ter consultatie is voorgelegd aan het publiek en de adviesinstanties, wordt een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakt en wordt dit plan ter voorlopige vaststelling voorgelegd aan de bevoegde gemeenteraad. Wanneer het ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig is vastgesteld door de gemeenteraad heeft het een beperkt verordende kracht (zie artikel 4.3.2 VCRO).

Ook in de parlementaire voorbereidingen wordt door de decreetgever verduidelijkt dat een startnota geen beleidsbeslissing is:

...

Bijgevolg kon verwerende partij de startnota niet in aanmerking nemen als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Verwerende partij is overigens zelf bewust van het gegeven dat de startnota bij het ruimtelijk uitvoeringsplan van de gemeente Tielt-Winge geen daadwerkelijk beleidsmatig gewenste ontwikkeling is. In de bestreden beslissing overweegt verwerende partij als volgt:

...

Het feit dat de startnota nog slechts een voorbereidend document vormt, blijkt tevens uit het gegeven dat verwerende partij zelf een negatief advies gaf met betrekking tot het door de startnota naar voorgeschoven opdelingsverbod en dus adviseert om het opdelingsverbod in het verdere planningsproces niet langer te hanteren. In de bestreden beslissing overweegt verwerende partij als volgt:

...

In het licht van deze overwegingen, zijn de visie van verwerende partij met betrekking tot de startnota op zichzelf en de toepassing van de startnota op de betrokken vergunningsaanvraag van verzoekende partij derhalve diametraal tegengesteld aan elkaar. Hierdoor handelt verwerende partij kennelijk onzorgvuldig.

33. *Zelfs indien Uw Raad van oordeel zou zijn dat de startnota bij het ruimtelijk uitvoeringsplan van de gemeente Tielt-Winge als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling te beschouwen is -quod non-, vloeit uit deze startnota niet voort dat een verdichting zoals de vergunningsaanvraag beoogt, niet toegelaten is op het betrokken perceel.*

De startnota stelt immers zelf verdichting als principe voorop met betrekking tot de grootschalige kleinhandel in de omgeving van het Gouden Kruispunt. Zij sluit daarbij aan bij het ruimtelijk structuurplan van de provincie Vlaams-Brabant. De startnota omschrijft verdichting als volgt:

...

Zoals Uw Raad opmerkte in haar arresten van 15 augustus 2015 en 12 juni 2018 voorziet de betrokken vergunningsaanvraag van verzoekende partij in een dergelijke verdichting. Naar analogie past de betrokken vergunningsaanvraag binnen de visie van het ruimtelijk structuurplan van de gemeente Tielt-Winge.

Verwerende partij kan zich daarbij niet beroepen op de vermeende negatieve impact op de mobiliteit die de startnota naar voor schuift (zie bijvoorbeeld STUK 6 - p. 94). De startnota levert geen concreet bewijs aan dat een ontwikkeling aan de hand van de verdichting die de vergunningsaanvraag van verzoekende partij vooropstelt, een negatieve impact zou hebben op de mobiliteit van de omgeving. Dit klemt des te meer nu verwerende partij in de bestreden beslissing aangeeft dat een plan-MER in opmaak is. Een milieueffectenrapportage zal daadwerkelijk uitsluitel bieden of er sprake is van de vermeende mobiliteitsproblematiek en desgevallend, of de vergunningsaanvraag hierop een invloed zou kunnen hebben. Op heden loopt verwerende partij hier echter op vooruit, zonder een dergelijke invloed van de vergunningsaanvraag te kunnen staven.

Ten overvloede verwijst tussenkomende partij naar het eerste onderdeel bij het enig middel, waaruit reeds bleek dat in het verleden er diverse elementen waren die aantoonen dat de uitbating van de betrokken handelspanden geen negatieve invloed hebben op de mobiliteit. Ondanks de aanwezigheid van de burgemeester van de gemeente Tielt-Winge op de hoorzitting van de administratieve beroepsprocedure, leverde deze geen elementen aan waaruit bleek dat deze overwegingen uit 2013 en 2016 vandaag niet langer relevant zijn. Ook de startnota brengt geen elementen aan die aantonen dat de overwegingen van de burgemeester uit 2013 en het verslag van de PSA in 2016 niet langer zouden gelden.

34. *In het licht van bovenstaande overwegingen schendt de bestreden beslissing de formele en materiële motiveringsplicht door geen pertinente, afdoende en draagkrachtige motivering op te nemen. Tevens is er een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. Verwerende partij handelt kennelijk onzorgvuldig door de startnota te beschouwen als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling, minstens door deze de vergunningsaanvraag in het licht hiervan als negatief te beoordelen.*
...

4.
De verzoekende partij reageert:

“...
1e onderdeel

1.
Verwerende partij wijst op het feit dat de beslissing van de deputatie ditmaal genomen werd na eensluitend advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

Dit is correct, maar doet geen afbreuk aan de gegrondheid van het middel.

Het middel is gestoeld op het feit dat het bestreden besluit nog steeds in essentie gebaseerd is op een vrees voor een precedentswaarde, op het gebrek aan een in concreto beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening houdend met de bestaande toestand en op een schending van het gezag van gewijsde.

Het al dan niet eensluitend karakter van het verslag van de PSA is daarbij niet relevant. Het feit dat de PSA een eensluitend advies geeft, kan de deputatie niet ontslaan van de verplichting om de aanvraag in concreto en individueel (op de eigen merites) te toetsen aan de goede plaatselijke aanleg en in het bijzonder aan de bestaande toestand in de omgeving (en niet aan toekomstige, onzekere gebeurtenissen).

Uw Raad heeft om dezelfde redenen het eerste middelonderdeel in de vorige procedure gegrond bevonden. Daarbij werd door Uw Raad in het geheel niet verwezen naar het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar. Het feit dat dit advies ditmaal eensluitend is, is dan ook evenmin relevant bij de beoordeling van de ingeroepen schending van het gezag van gewijsde van het eerdere arrest.

2.
Vervolgens stelt verwerende partij dat verzoekende partij zou moeten aantonen dat het bestreden besluit kennelijk onredelijk is en door geen enkele andere beslissende overheid zou genomen worden.

Ook dit houdt geen steek. Zoals hierboven al werd aangehaald en zoals ook duidelijk blijkt uit het inleidend verzoekschrift wordt in hoofdzaak de onwettige motivering van het deputatiebesluit en het gebrek aan in concreto beoordeling aan de kaak gesteld. Dit is niet hetzelfde als een kennelijke onredelijkheid.

3.
Verwerende partij doet voorts uitschijnen dat de precedentswaarde van de vergunning voor opdeling van het handelspand ditmaal wel een relevant motief zou zijn, omdat er nu een concreet planningsinitiatief voorhanden zou zijn.

Het is voor verzoekende partij volstrekt onduidelijk waarom het bestaan van een planningsinitiatief plotseling van deze precedentswaarde een wettig motief zou maken. Ook dit planningsinitiatief (dat – zoals blijkt uit het tweede middelonderdeel – nog helemaal geen eenduidige visie bevat) kan de bevoegde overheid niet ontslaan van de verplichting om de aanvraag op zijn eigen merites te beoordelen en te toetsen aan de bestaande, actuele toestand.

Meer nog: indien dit planningsinitiatief daadwerkelijk zou resulteren in een RUP met een opdelingsverbod zoals verwerende partij beweert, dan verdwijnt het risico op een precedentswaarde volkomen. Toekomstige aanvragen zullen dan immers behandeld worden op basis van dit vermeende RUP. De vrees voor een precedentswaarde blijft dan ook sowieso een onwettig motief.

4.

Vervolgens stelt verzoekende partij vast dat verwerende partij ook in de antwoordnota blijft volharden in de boosheid. Onderaan p8 van de antwoordnota benadrukt verwerende partij nogmaals “dat er ongeveer 2.000m³ bijkomende vloeroppervlakte wordt gecreëerd door het inschuiven van een bijkomende winkelplateau en dat er op de site nog verschillende panden aanwezig zijn die op deze wijze kunnen worden opgedeeld met inbegrip van het aanpalende Brico-gebouw.”

Wederom bewijst verwerende partij dat zij haar beslissing gebaseerd heeft op de vrees voor een precedentswaarde van de opdeling van het pand met uitbreiding van de verkoopsoppervlakte en dat dit motief voor haar doorslaggevend is. Wederom gaat zij letterlijk in tegen het eerdere arrest van Uw Raad.

Bovendien spreekt verwerende partij opnieuw over verschillende panden die opgedeeld zouden kunnen worden terwijl verzoekende partij tijdens de procedure heeft aangetoond dat er slechts 1 ander gebouw op het Gouden Kruispunt mathematisch in aanmerking komt voor horizontale opsplitsing (m.n. het Brico-pand). Alle andere gebouwen zijn hiervoor te laag.

5.

Tenslotte haalt verwerende partij aan dat een horizontale opdeling van het pand, waarbij een bijkomende winkelvloer wordt gecreëerd, een impact zal hebben op de mobiliteit en het parkeren. Verwerende partij lijkt hiermee te stellen dat er in het bestreden besluit – waar een gelijkaardige vage bewering is terug te vinden – wel tegemoetgekomen werd aan het vereiste onderzoek naar de inpasbaarheid van de aanvraag in de bestaande omgeving en aan de formele motiveringsplicht.

Zoals al werd aangehaald in het inleidend verzoekschrift, gaat het hier om een loutere stijlformule. Van een in concreto toetsing van het aangevraagde aan de bestaande toestand op vlak van mobiliteit in de directe omgeving is helemaal geen sprake. Deze vage, niet-beargumenteerde bewering klemmt des te meer gelet op:

- *het feit dat de PSA in haar verslag dd. 29.06.2016 wel een uitgebreide, zeer concrete inschatting gemaakt heeft van de impact van deze aanvraag op de mobiliteit in de directe omgeving aan de hand van concrete cijfers, de aard van de specifieke winkelruimtes in kwestie en de praktijk;*
- *het feit dat de verwerende partij in het vorige besluit nog zelf toegaf dat “de voorliggende aanvraag slechts een kleine impact [zal] hebben op de mobiliteit”;*

- *het feit dat de verwerende partij in haar eerste (weze het vernietigde) besluit van 04.02.2010 de impact van de aanvraag op de mobiliteit volledig gunstig beoordeeld heeft;*
- *de verklaring van het college van burgemeester en schepenen dd. 06.05.2013, 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.*
- *de socio-economische vergunning dd. 14.12.2010 voor de vestigingen van Fun en As Adventure, waarbij de mobiliteits- en parkeerimpact onderzocht werd.*

Het eerste onderdeel is dan ook gegrond.

2e onderdeel

Verwerende partij stelt in de antwoordnota enkel en alleen dat de startnota een officieel document vormt waarmee rekening kan gehouden worden, temeer daar er in deze nota al expliciet zou ingegaan worden op de problematiek van de verdichting.

Daarmee vat verwerende partij enkel het standpunt van de deputatie in het bestreden besluit samen. Verzoekende partij merkt op dat verwerende partij in de antwoordnota in het geheel niet reageert op de onwettigheden die worden aangehaald in het tweede middelonderdeel. Verzoekende partij heeft in dit onderdeel aangetoond dat er geen sprake is van een uitgesproken beleidsmatig gewenste ontwikkeling en dat zelfs indien deze er zou zijn (quod non), deze geen afbreuk kan doen aan het noodzakelijk onderzoek naar de concrete impact van de aanvraag op de directe omgeving.

Verwerende partij antwoordt niet op de argumentatie van verzoekende partij.

*Verzoekende partij kan dan ook volstaan met een verwijzing en herhaling van het tweede middelonderdeel, zoals opgenomen in het inleidend verzoekschrift.
...”*

Beoordeling door de Raad

1.

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

“... ”

§ 1. Een vergunning wordt geweigerd :

1 ° als het aangevraagde onverenigbaar is met:

a) stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken;

... ”

d) 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 de volgende aspecten in rekening brengen:

a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1°;

...”

De verwerende partij heeft een ruime beoordelingsbevoegdheid wanneer ze onderzoekt of een aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. In haar beoordeling moet ze duidelijk aangeven op welke motieven ze haar beslissing steunt. Daarbij moet ze rekening houden met de relevante, in de omgeving bestaande toestand en met de aandachtspunten en criteria die relevant zijn voor het aangevraagde project (artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO). Het toezicht van de Raad is beperkt. Hij kan enkel nagaan of de verwerende partij de feitelijke gegevens correct vaststelt en of ze op basis daarvan niet kennelijk onredelijk of foutief beslist. De Raad kan zelf geen eigen beoordeling van de goede ruimtelijke ordening maken in de plaats van de verwerende partij.

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

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.

2.

Met de bestreden beslissing weigert de verwerende partij 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 2/3e van de oppervlakte van het bestaande volume en dit voor beide ontworpen winkelvolumes. Het ontwerp voorziet dat de huidige plafondhoogte van beide winkelvolumes vooraan behouden blijft. Een brede trap met tussenbordes verleent vervolgens toegang tot de nieuwe eerste verdieping.

3.1.

In een eerste middelonderdeel voert de verzoekende partij in essentie aan dat de verwerende partij zich andermaal bedient van de (vermeende) precedentswaarde om de aanvraag te weigeren en dit zonder de aanvraag concreet te toetsten aan de in de omgeving bestaande toestand en terwijl

precies hetzelfde motief aanleiding heeft gegeven tot het vernietigingsarrest van de Raad van 12 juli 2018. Aldus schendt de bestreden beslissing volgens de verzoekende partij het gezag van gewijsde van dat arrest. Voorts stelt zij dat de verwerende partij zich inzake de beoordeling van de mobiliteit bedient van een loutere stijlformule.

Met het arrest van 12 juni 2018 (nummer RvVb/A/1718/0976), heeft de Raad de weigeringsbeslissing van de verwerende partij van 14 juli 2016 vernietigd. In het voormeld arrest heeft de Raad in herinnering gebracht 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. In dat verband heeft de Raad vastgesteld dat de verwerende partij haar beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening heeft laten afhangen van een toekomstige onzekere gebeurtenis, die zij aanneemt als vaststaand gegeven, meer bepaald de voorgehouden precedentswaarde die er volgens de verwerende partij toe zou leiden dat andere omliggende winkelpanden eenzelfde opdeling zouden kunnen gaan doorvoeren, wat de verwerende partij onwenselijk acht.

Wanneer de verwerende partij na een vernietigingsarrest opnieuw uitspraak doet, moet ze het dossier opnieuw in zijn volledigheid beoordelen, hierbij rekening houdend met het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest. Dit gezag van gewijsde strekt zich uit tot alle motieven die aan de vernietiging ten grondslag liggen en er de noodzakelijke ondersteuning van uitmaken in de mate dat die motieven betwistingen beslechten die typisch zijn voor die zaak. Dit houdt in dat de rechtspunten waarover in een vernietigingsarrest uitspraak is gedaan niet meer in vraag kunnen gesteld worden en geëerbiedigd moeten worden bij het nemen van een nieuwe beslissing.

Concreet volgt uit het vernietigingsarrest 12 juni 2018 (nummer RvVb/A/1718/0976) dat met gezag van gewijsde is geoordeeld dat het enkele gegeven dat het vergunnen van de voorliggende aanvraag een precedent zou kunnen scheppen geen zorgvuldige beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde vormt, in het licht van de goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij is ertoe gehouden deze rechtspunten te eerbiedigen die ten grondslag liggen aan de vernietiging van de vorige weigeringsbeslissing van de verwerende partij van 14 juli 2016.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij het volgende:

“ ...

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.

Bij de vorige beslissing van de deputatie werd er geoordeeld dat hoewel de aanvraag geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte inhoudt, er ongeveer 2.000 m² bijkomende winkeloppervlakte wordt gecreëerd door het inschuiven van een bijkomende winkelplateau en het retailpark op deze manier wel degelijk wordt uitgebreid. Dit ging in tegen het principe dat vastgelegd werd in het ruimtelijk structuurplan van Vlaams-Brabant en wat geleid heeft tot de opmaak van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied - fase 1", goedgekeurd bij Ministerieel Besluit op 1 februari 2013 maar vernietigd door de Raad van State op 6 oktober 2015. Bij de vorige beslissing werd ook de precedentswaarde zeer sterk benadrukt. Op de site zijn er nog verschillende panden aanwezig die op deze wijze zouden kunnen worden opgedeeld. Op termijn zou dit een grote toename van het aantal winkels en een ongebreidelde en niet-kwalitatieve verdichting betekenen, wat ook nadelig zou zijn voor de mobiliteit.

*Achter deze argumenten kan nog steeds gestaan worden. Naar aanleiding van de hoorzitting wordt de precedentswaarde wel in twijfel getrokken omdat binnen de contouren van de bestaande gebouwen alleen nog het aanpalende Brico-gebouw over voldoende hoogte beschikt (6 m onder balk) om nog een tussenvloer aan te brengen. Vandaag zouden zij daar geen vragende partij voor zijn. Gelet echter op de omvang van dit gebouw, dient er toch rekening gehouden te worden met een potentiële uitbreiding binnen het bestaande volume, daar de huidige inrichting als Brico-winkel in de toekomst niet als een vaststaande invulling mag beschouwd worden. Na verkoop en desgevallend na het aanbrengen van een tussenvloer, kan hier een andere, al dan niet publiekstreckende winkel gevestigd worden.
...*

Hieruit blijkt dat de verwerende partij volhardt in het weigeringsmotief van de precedentswaarde. In de mate dat de verwerende partij andermaal verwijst naar de precedentswaarde van de aanvraag en nalaat het aangevraagde concreet te beoordelen aan de hand van de specifieke elementen van het aanvraagdossier en de in de omgeving bestaande toestand, bedient zij zich van een weigeringsmotief dat in het arrest van 12 juni 2018 (nummer RvVb/A/1718/0976) uitdrukkelijk onwettig werd bevonden. In zoverre schendt de bestreden beslissing het gezag van gewijsde van dit vernietigingsarrest.

De toevoeging dat het aanpalende winkelpand (thans Brico) in de toekomst, na een eventuele nieuwe invulling en het desgevallend aanbrengen van een tussenvloer, een soortgelijke opdeling zou kunnen ondergaan met het oog op een vestigen van een bijkomende “*al dan niet publiekstreckende winkel*”, neemt niet weg dat de (vermeende) precedentswaarde van het aangevraagde wordt gehanteerd als weigeringsmotief zonder de voorliggende aanvraag op de eigen merites te beoordelen aan de hand van alle noodzakelijke en relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening en op basis van een toetsing aan de in de omgeving bestaande toestand.

Voorts bekritiseert de verzoekende partij het feit dat de verwerende partij zich louter van een algemene standaardmotivering bedient waar zij aanhaalt dat een versterking en uitbreiding van de handelsactiviteiten op de site een negatieve impact op de mobiliteit heeft. De verwerende partij overweegt in dat verband het volgende in de bestreden beslissing:

*“...
Artikel 4.3.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat een vergunning moet worden geweigerd, onder meer indien het onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Met betrekking tot de opgesomde aandachtspunten zoals de functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, dient erkend te worden dat de aanvraag kadert in een bijzondere ruimtelijke context van het Gouden Kruispunt, waardoor de gevraagde ingreep dreigt te worden opgeslokt in het geheel. De site in zijn totaliteit heeft echter wel degelijk een ongunstige invloed op een aantal van deze aandachtspunten. Daarom is het niet te verantwoorden om nog nieuwe vergunningen te verlenen die de impact van site op de ruime omgeving nog versterken, wat gebeurt door een toename van 2.000 m² bijkomende verkoopsoppervlakte. Het versterken en uitbreiden van de handelsactiviteiten op de site kunnen de mobiliteit in de omgeving en de doelstellingen van artikel 1.1.4 in het gedrang brengen.
...”*

Met de verzoekende partij en de tussenkomenende partij moet worden vastgesteld dat de verwerende partij louter poneert dat een vergunning voor bijkomende winkeloppervlakte niet te verantwoorden

is omdat “de site in zijn totaliteit wel degelijk een ongunstige invloed heeft op een aantal van deze aandachtspunten [van de goede ruimtelijke ordening]” en dat het versterken en uitbreiden van de handelsactiviteiten op de site “de mobiliteit” in het gedrang “kunnen” brengen. Hierbij wordt in geen enkel opzicht concreet gemotiveerd op basis van welke specifieke gegevens uit het aanvraagdossier en rekening houdend met de ter plaatse bestaande toestand, de verwerende partij tot het besluit is kunnen komen dat het aangevraagde dermate nefast is op mobiliteitsvlak dat zulks moet leiden tot de weigering van de voorliggende aanvraag. In zover de verwerende partij slechts summier en zeer algemeen verwijst naar “de mobiliteit” die in het gedrang kan worden gebracht, getuigt deze motivering niet van een zorgvuldig en gedegen onderzoek van het mobiliteitsaspect noch van een concrete beoordeling van de in de omgeving bestaande toestand.

Het gebrek aan een draagkrachtige en pertinente motivering in verband met het mobiliteitsaspect klemt des te meer nu de verwerende partij in de (vernietigde) beslissing van 14 juli 2016 voor dezelfde aanvraag nog overwoog dat de voorliggende aanvraag op zich “slechts een kleine impact zal hebben op de mobiliteit”. Tevens wijzen zowel de verzoekende als de tussenkomenende partij erop dat zij in hun respectievelijke nota’s naar aanleiding van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar gemotiveerd hebben toegelicht dat niet elke uitbreiding gelijkstaat aan een toename van het aantal bezoekers en dat in de loop van de 8 jaren dat het pand geëxploiteerd wordt, zich geen praktische problemen voordoen op de site. In die omstandigheden is de overweging van de verwerende partij dat de aanvraag zonder meer de mobiliteit in het gedrang brengt, niet zodanig evident of voor de hand liggend dat zij zich kon beperken tot een algemene vaststelling daaromtrent als weigeringsmotief.

Het eerste middelonderdeel is gegrond.

3.2.

Een tweede onderdeel ontleent de verzoekende partij in essentie aan de vaststelling dat de verwerende partij zich ten onrechte baseert op een startnota bij een RUP in opmaak waarvan beweerd wordt dat het beschouwd kan worden als een aanzet tot beleidsmatig gewenste ontwikkeling. De verzoekende partij bekritiseert meer bepaald het feit dat een startnota geenszins beschouwd kan worden als beleidsmatig gewenste ontwikkeling, dat ook in dergelijk geval geen abstractie mag worden gemaakt van de in de omgeving bestaande toestand en dat uit de startnota in kwestie in elk geval geen eenduidige gewenste ontwikkeling kan worden afgeleid.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij het volgende:

“...
f)

Tegenover een niet algemeen mogen doortrekken van de precedentswaarde voor verdere opdelingen staat dat, daar waar ten tijde van de vorige beslissing er geen concreet toekomstig planningsinitiatief op tafel lag, de gemeente ondertussen gestart is met de opmaak van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan. Er werd een start- en procesnota opgemaakt en momenteel is een studiebureau bezig met de opmaak van een plan-MER.

Alhoewel er van een goedgekeurd RUP nog geen sprake is, is de start- en procesnota een officieel document waarmee rekening kan worden gehouden.

De startnota is gebaseerd op het ruimtelijk structuurplan van de provincie waarin werd gesteld dat uitbreiding voor het Gouden Kruispunt niet toegelaten is. Binnen de bestaande perimeter kan het wel blijven ontwikkelen (verdichting, optimalisatie, ontsluiting, landschappelijke inpassing en kwaliteit van de publieke ruimte) voor zover dit bijdraagt tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. In de startnota staat ook geformuleerd dat de gemeente slechts één bouwlaag wil die dienst doet als verkoopsruimte en dat ze een

opdelingsverbod wenst waardoor het niet mogelijk is om bedrijven op te splitsen in kleinere bedrijven omdat hieruit nieuwe uitbreidingsproblemen of grondspeculatie zouden kunnen ontstaan.

Over deze nota bracht de deputatie op 16 augustus 2018 advies uit. Hierin wordt onder andere een opmerking gemaakt over de tweede bouwlaag die niet mag gebruikt worden voor de uitbreiding van de totale winkelvloeroppervlakte. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat eigenaars dergelijke investeringen zullen doen, zonder dat hier een meeropbrengst (zonder een toegenomen winkeloppervlakte) tegenover staat. Dit maakt ook het beter benutten van de zichtlocatie moeilijk, wanneer wordt aangenomen dat dit dient te gebeuren door plaatselijk hoger te bouwen. Ook staat een opdelingsverbod op gespannen voet met het bieden van voldoende planologische flexibiliteit. Een opdeling of afsplitsing hoeft op zich geen probleem te zijn, als het gaat om grote winkelruimten of als afgesplitste delen worden samengevoegd met een ander pand. Ook de aard van de verkochte goederen speelt een rol bij de aanvaardbaarheid van kleinere winkelpanden. Er wordt aangeraden om een opdelingsverbod niet als een planologisch concept te hanteren.

Een opdeling hoeft dus niet vanzelfsprekend en principieel te worden geweigerd. Wanneer er hier en daar verschuivingen van muren en herverdelingen van de verkoopsoppervlakte gebeuren, heeft dit weinig impact op de site en de omgeving en wordt de totale verkoopsoppervlakte niet gewijzigd. De voorliggende aanvraag beoogt echter zowel een verticale als een horizontale verdeling. Er wordt een verdiepingsvloer gecreëerd waardoor er 2.000 m extra winkeloppervlakte wordt gecreëerd. De verkoopsoppervlakte wordt hier dus wel uitgebreid, zonder dat dan wel de grondoppervlakte en de contouren van de site worden aangepast. De aanvraag betekent in die zin wel een uitbreiding, wat ingaat tegen de principes die beschreven werden in de startnota, die een aanzet is van de beleidsmatig gewenste ontwikkeling op deze plaats.

...

Opdat een planinitiatief zonder meer zou kunnen worden aangewend als weigeringsgrond voor een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, is vereist dat ten minste het planningsproces werd doorlopen tot in de fase dat er een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan voorligt (artikel 4.3.2 VCRO).

De verwerende partij geeft in de bestreden beslissing aan dat, wat overigens niet wordt betwist, het planningsproces zich zeer vroeg stadium bevindt, dat enkel een start- en projectnota werden opgemaakt en dat het studiebureau bezig is met de opmaak van een plan-MER. De verwerende partij oordeelt dat het aangevraagde niettemin strijdt met de “aanzet van de beleidsmatig gewenste ontwikkeling” die zij leest in de startnota van juni 2018, opgemaakt naar aanleiding van het initiatief tot opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Gouden Kruispunt’.

Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling kan (in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel) slechts in rekening worden gebracht voor zover dit voldoende duidelijk is vastgelegd en openbaar is gemaakt. De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid overweegt daarover het volgende (Parl. St. VI. Parl, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 125):

“... ”

Het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde in het licht van de “goede ruimtelijke ordening” in de eerste plaats rekening met de in de omgeving bestaande toestand.

Doch ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de decretale aandachtspunten en criteria kunnen in rekening worden gebracht. Er zal daarbij wel rekening worden gehouden met de Raad van State-rechtspraak volgens dewelke de overheid die een bepaalde stedenbouwkundige politiek voert, bvb. om de collectieve voorzieningen opnieuw in de steden en gemeenten te concentreren, die politiek bekend moet maken en in concreto moet onderzoeken of een bepaald project daaraan beantwoordt.

...”

De omstandigheid dat de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Gouden Kruispunt’ tot nader bericht in een embryonaal stadium moet worden gesitueerd, vindt bevestiging in het feit dat enkel een start- en procesnota werden opgemaakt en dat de plan-MER-procedure nog lopende is.

Een startnota speelt in essentie een informatieve rol, en heeft meer bepaald tot doel om zo vroeg mogelijk in het planningsproces de bevolking en adviesinstanties te informeren en te laten participeren aan het geïntegreerd planningsproces. Zij bevat informatie over de context, doelstelling, reikwijdte, detailleringsgraad en voorziene planonderdelen van het voorgenomen plan en een eerste aanzet voor mogelijke alternatieven (artikel 2.2.4, §2 VCRO). De startnota geeft ook al aan welke effectonderzoeken noodzakelijk geacht worden. De decreetgever heeft uitdrukkelijk gewild dat de startnota louter informatief is en bijgevolg nog geen voorlopig, laat staan een definitief, vastgesteld ontwerpplan is (*Parl. St. VI. Parl, 2015-2016, 687/1, 33*):

“...

De startnota is dus nog geen ontwerpplan waarover al beslissingen genomen zijn. Het is belangrijk dat er nog genoeg vrijheidsgraden in de startnota open blijven, zodat adviesinstanties, stakeholders en andere participanten mogelijkheden hebben om hun inbreng in de opmaak van het plan te kunnen doen. Dit kan het draagvlak voor het plan verhogen.

...”

4.

Waar de verwerende partij steunt op de betrokken startnota en de daarin geformuleerde punten beschouwt als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling die het vergunnen van het aangevraagde in de weg staat, geeft zij een betekenis en draagwijdte aan de startnota die niet overeenstemt met het doel dat de decreetgever voor ogen had en die met name gewild heeft dat de startnota nog geen ontwerpplan is waarover al beslissingen genomen zijn. De verwerende partij kon hieruit dan ook niet met goed gevolg, laat staan zonder de rechtszekerheid in het gedrang te brengen, enige beleidsmatig gewenste ontwikkeling afleiden.

Los daarvan blijkt zowel uit de bestreden beslissing zelf als uit de discussie die de partijen voeren, dat de lezing die de verwerende partij geeft aan de startnota namelijk dat het inschuiven van een winkelverdieping gelijkstaat aan een uitbreiding van het retailpark wat op zijn beurt haaks zou staan op principes beschreven in de startnota, niet onbetwist is aangezien de verwerende partij zelf op 16 augustus 2018 een advies over de startnota heeft uitgebracht waarin wordt voorgesteld om, anders dan de gemeente het ziet, een opdelingsverbod niet als absoluut planologisch concept te hanteren maar hier genuanceerd mee om te springen. De verzoekende partij overtuigt dat de overweging dat de aanvraag ingaat tegen de principes beschreven in de startnota, geen wettig weigeringsmotief uitmaakt in de zin dat de verwerende partij zich hier niet van kon bedienen om daaruit de strijdigheid af te leiden met een beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Het tweede onderdeel is gegrond.

Het middel is gegrond.

5.

Het gegrond bevonden middel leidt tot de vernietiging van de bestreden beslissing. De terugwerkende kracht van een vernietigingsarrest zonder indeplaatsstelling heeft onder meer tot gevolg dat – wanneer de vernietigde handeling er een is die door de overheid binnen een bepaalde termijn dient te worden vastgesteld – de overheid over een nieuwe volle termijn beschikt om een beslissing te nemen (RvS 11 mei 2010, nr. 203.868). Deze termijn wordt alleen gewijzigd wanneer de Raad op basis van artikel 37, eerste en tweede lid DBRC-decreet beveelt om binnen een bepaalde ordetermijn en met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak, een nieuwe beslissing te nemen. Dat is in voorliggend arrest niet het geval.

VII. KOSTEN

1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep, inclusief de hierna bedoelde rechtsplegingsvergoeding, geheel of voor een deel ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

2.

Aangezien de vordering van de verzoekende partij gegrond wordt bevonden, dient de verwerende partij als de ten gronde in het ongelijk gestelde partij aangeduid te worden. De kosten van het geding, zijnde het door de verzoekende partij betaalde rolrecht en de door haar gevraagde rechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 700 euro, vallen bijgevolg ten laste van de verwerende partij.

De Raad acht het tot slot aangewezen dat de kosten van de tussenkomst, zijnde het door de tussenkomende partij betaalde rolrecht, ten hare last blijven. Een tussenkomende partij beslist immers zelf of zij (vrijwillig) tussenkomt en een eventuele tussenkomst, waarbij moeilijk kan worden ingeschat hoeveel partijen er desgevallend zullen tussenkomen, mag naar het oordeel van de Raad de inzet van de procedure, ook niet voor de verwerende partij, nodeloos verzwaren.

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 20 december 2018, 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 legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 10 september 2020 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Yannick DEGREEF

Filip VAN ACKER