

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 2 juli 2019 met nummer RvVb-A-1819-1167  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0483-A

Verzoekende partij                      mevrouw **Katrien DE PAUW**

vertegenwoordigd door advocaat Isabelle COOREMAN met  
woonplaatskeuze op het kantoor te 1082 Brussel, Keizer Karellaan  
586 bus 9

Verwerende partij                      de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

---

### I.            **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 10 april 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 8 februari 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 Meise van 2 oktober 2017 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de functiewijziging van een praktijk naar een handelszaak en het plaatsen van een reclamebord in de voortuin op een perceel gelegen te 1860 Meise, Nieuwelaan 50, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie G, nummer 135l.

### II.           **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 23 april 2019.

Advocaat Eline SCHROYENS, *loco* advocaat Isabelle COOREMAN, voert het woord voor de verzoekende partij. De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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

### III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 29 mei 2017 (datum van ontvangst) bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "de functiewijziging van een praktijk naar een handelszaak en het plaatsen van een reclamebord in de voortuin" op een perceel gelegen te 1860 Meise, Nieuwelaan 50.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', vastgesteld met koninklijk besluit van 7 maart 1977 in woongebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Meise Centrum', goedgekeurd op 20 september 2012.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 28 juni 2017 tot en met 27 juli 2017, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 29 juni 2017 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 27 september 2017 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 2 oktober 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist eensluidend aan het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar:

“...  
...

*Het eigendom is gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd ruimtelijk uitvoeringsplan RUP "Meise Centrum", goedgekeurd op 20-09-2012.*

*Volgens dit plan is de aanvraag gelegen in Art. 1: Voorafgaandelijke en algemene bepalingen, Art 9: Residentieel gebied en Art 20: Waardevol erfgoed*

*Het eigendom is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg.*

#### **Toetsing van het project aan de geldende voorschriften :**

*Enkel de relevante voorschriften van het RUP 'Meise Centrum' worden afgetoetst.*

*Art 1: Voorafgaandelijke en algemene bepalingen*

#### **Constructies voor publiciteit**

*Constructies voor publiciteit mogen enkel rechtstreeks aan het gevelvlak aangebracht worden, evenwijdig met de gevel.*

*Evaluatie: In de voortuin wordt een constructie als "reclamepaneel" geplaatst. Het heeft de vorm van een schommel met een hoogte van 2,85 m en een breedte van 1,66 m. Het neemt een grondoppervlakte in van 1,85m x 1,66m. De constructie voor publiciteit wijkt af van de geldende bepalingen van het RUP. Het wordt geplaatst in de ruimte tussen de voorgevel en de rooilijn waar de voorschriften enkel verharding ten behoeve van toegangen en parking toelaten over max. 50 %. Andere constructies zijn niet toegelaten.*

*Art 9: Residentieel gebied*

#### **Bestemming**

*Het gebied is bestemd voor wonen en voor volgende aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen: kantoren en diensten.*

Zowel eengezinswoningen als meergezinswoningen zijn toegelaten. In elk hoofdgebouw moet het wonen de hoofdfunctie zijn. Kantoren en diensten zijn enkel toegelaten op het gelijkvloers.

Het is steeds mogelijk om een bestaande hoofdzakelijk vergunde eengezinswoning binnen het bestaande hoofdzakelijk vergunde volume, om te vormen tot een meergezinswoning.

**Evaluatie:** De aanvraag omvat het omvormen van een voormalige dokterspraktijk naar een handelsruimte. De nieuwe handelsfunctie bedraagt ongeveer 1/3 á 1/4 van de gelijkvloerse oppervlakte. Handel valt niet onder de functiecategorie kantoren en diensten. In de toelichting bij de verordenende voorschriften van het RUP staat: In het residentieel gebied primeert de woonfunctie. Commerciële functies zijn beperkt tot kantoren en diensten. Kleinhandel is niet toegelaten in dit gebied. Deze maatregel moet een eventuele baanwinkelontwikkeling langs de Nieuwelaan verhinderen. Bestaande hoofdzakelijk vergunde winkels kunnen behouden blijven op basis van de algemene bepalingen." Dit geeft duidelijk weer dat de bestemming handel in het residentieel gebied niet kan. **Voor de afwijking op een bestemmingsvoorschrift kan geen toepassing gemaakt worden van artikel 4.4.1 van de VCRO. De beoogde functie is op die plek in strijd met de voorschriften gevoegd bij het RUP Meise Centrum.**

Art 20: Waardevol erfgoed

#### **Bebouwing**

**Het is toegelaten bestaande constructies te verbouwen binnen het bestaande volume en te herbouwen op dezelfde plaats en binnen het bestaande volume, onder volgende voorwaarden:**

- Het karakter en de verschijningsvorm van de oorspronkelijke hoofdgebouwen moeten bewaard blijven of hersteld worden.
- In het bijzonder moeten de bestaande gevels en gevelindeling, de kroonlijsthoogte, de dakvorm en dakopbouw en de uitwendig zichtbare materialen behouden blijven of in authentieke staat hersteld worden, met uitzondering van de gevelindeling van de achtergevel.
- Werken en handelingen moeten vanuit esthetisch en kunsthistorisch oogpunt verantwoord zijn.
- Herbouw binnen hetzelfde bouwvolume is enkel vergunbaar indien de constructie geheel of gedeeltelijk vernield of beschadigd is door een plotse ramp, buiten de wil van de aanvrager

**Nieuwbouw is niet toegelaten.**

**Evaluatie:** De voormalige dokterspraktijk wordt omgevormd naar een handelsruimte, binnen het bestaand volume.

#### **Afwijkingsbepalingen**

**Volgende bepalingen die desgevallend volgen uit de algemene bepalingen of uit voorschriften volgens de grondkleur, zijn niet van toepassing voor het te behouden waardevol erfgoed:**

- In elk hoofdgebouw moet minstens één woongelegenheid zijn.
- Handel, horeca, bedrijven, kantoren en diensten, socioculturele voorzieningen en recreatieve voorzieningen zijn enkel toegelaten op het gelijkvloers.
- Elke individuele woning heeft minstens één individuele private buitenruimte,
- die rechtstreeks vanuit de woning bereikbaar is. De minimale oppervlakte van deze individuele private buitenruimte bedraagt:
  - 6m<sup>2</sup> met een bruikbare diepte van minstens 1,80 meter voor een woongelegenheid met een netto vloeroppervlakte van minder dan 80m<sup>2</sup>
  - 9m<sup>2</sup> met een bruikbare diepte van minstens 1,80 meter voor een woongelegenheid met een netto vloeroppervlakte van 80m<sup>2</sup> of meer

- Op alle platte daken groter dan 20m<sup>2</sup> is een groendak verplicht, tenzij ze als dakterras worden ingericht.
- Per woning is 1,5 parkeerplaats vereist, afgerond naar de hogere eenheid. De parkeerplaatsen worden aangelegd op het bouwperceel zelf of op een afstand van maximum 20 m van het bouwperceel.

*Evaluatie: De nieuwe handelsfunctie bedraagt ongeveer 1/3 à 1/4 van de gelijkvloerse oppervlakte. Het resterende volume van het gebouw behoudt zijn woonfunctie. Handel is niet toegelaten volgens de grondkleur, enkel kantoren en diensten op het gelijkvloers.*

...

### **Aspecten van goede ruimtelijke ordening**

*Conform art. 4.3.1 §2 3° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zijn het de voorschriften van het RUP die de criteria weergeven van de te verwezenlijken constructie. Het verordenend grafisch plan geeft de ruimtelijke krijtlijnen weer waarbinnen het perceel op een ruimtelijk verantwoorde wijze kan worden ontwikkeld. Dit zowel met het oog op de woonkwaliteit voor de bewoners als met het oog op het bewaren van enige transparantie binnen het plangebied van het RUP. In voorafgaande punt zijn de voorschriften van het RUP "Meise Centrum" reeds afgetoetst met het ingediende project en niet conform bevonden.*

*De beoogde herbestemming naar handel kan in het residentieel gebied niet. Voor de afwijking op een bestemmingsvoorschrift kan geen toepassing gemaakt worden van artikel 4.4.1 van de VCRO. De beoogde functie is op die plek in strijd met de voorschriften gevoegd bij het RUP Meise Centrum. Het reclamepaneel heeft betrekking op de handelsfunctie, is ingeplant in de voortuin en eveneens in strijd met de geldende voorschriften van het RUP. Het project voldoet niet aan de geldende juridische bepalingen.*

..."

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 2 november 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 23 januari 2018 om het beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 8 februari 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 8 februari ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist eensluidend aan het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar:

"...

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

*De voorliggende aanvraag beoogt een interne verbouwing/bestemmingswijziging zonder toename van de bebouwde oppervlakte. Er worden geen bijkomende verhardingen aangelegd. De beide verordeningen inzake hemelwater en verhardingen zijn bijgevolg niet van toepassing.*

b) Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg en het maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Het goed ligt binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Meise Centrum, goedgekeurd door de deputatie op 20 september 2012.

Art. 9 "residentieel gebied" bepaalt: "Het gebied is bestemd voor wonen en voor volgende aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen: kantoren en diensten." De toelichting hierbij luidt: "In het residentieel gebied primeert de woonfunctie. Commerciële functies zijn beperkt tot kantoren en diensten. Kleinhandel is niet toegelaten in dit gebied. Deze maatregel moet een eventuele baanwinkelontwikkeling langs de Nieuwelaan verhinderen."

De volgende definities maken deel uit van de voorschriften:

- kantoor: ruimte waar als hoofdactiviteit dienstverlening wordt uitgevoerd;
- kleinhandel: het leveren van fysieke goederen voor persoonlijk gebruik aan de consument. Ook het opslaan van deze goederen op de plaats van verkoop behoort tot de kleinhandel (...).

Volgens art. 20 "waardevol erfgoed (symbolische aanduiding in overdruk)" is het toegelaten de bestaande constructies met erfgoedwaarde te verbouwen binnen het bestaande volume en te herbouwen op dezelfde plaats en binnen het bestaande volume, onder bepaalde voorwaarden. Zo wordt onder meer opgelegd dat het karakter en de verschijningsvorm van de oorspronkelijke hoofdgebouwen bewaard blijven of hersteld worden en dat werken en handelingen vanuit esthetisch en kunsthistorisch oogpunt verantwoord zijn.

De gevraagde functiewijziging van een deel van de woning is niet in strijd met art. 20 van het RUP aangezien het karakter en de verschijningsvorm van de woning bewaard blijft en de handelingen esthetisch verantwoord zijn. De aanvraag is echter in strijd met art. 9 aangezien een kinderschoenenwinkel ontegensprekelijk het leveren van fysieke goederen voor persoonlijk gebruik aan de consument inhoudt, en dus onder de categorie kleinhandel valt. Het RUP wenst een dergelijke ontwikkeling langs de Nieuwelaan tegen te gaan maar bestemt diverse andere zones uitdrukkelijk voor kleinhandel, hetzij in een volledig pand, hetzij uitsluitend op de gelijkvloerse verdieping. Dit betreft een groot deel van de dorpskern tussen de Brusselsesteenweg en de Nieuwelaan. Het kernwinkelgebied langs de Boechtstraat begint op ca. 100 m afstand van de betrokken woning. De kern van Meise ligt op zeer korte afstand van de woning en biedt mogelijkheden om een handelszaak uit te baten, eventueel op een gelijkvloerse verdieping.

c) De plaatsing van een reclamepaneel in de vorm van een schommel in de voortuin is strijdig met art. 1 van het RUP "voorafgaandelijke en algemene bepalingen": Het voorschrift voor "constructies voor publiciteit" luidt: "Constructies voor publiciteit mogen enkel rechtstreeks aan het gevelvlak aangebracht worden, evenwijdig met de gevel". De plaatsing van een vrijstaande constructie voor publiciteit in de voortuin van de woning kan bijgevolg niet toegelaten worden. Gezien het reclamepaneel een bestemming dient die in residentieel gebied niet toegelaten is, is het ook om die reden niet vergunbaar.

d) De aanvrager betoogt dat de kinderschoenenwinkel hoofdzakelijk een vorm van dienstverlening betreft, aangezien voetkundig advies wordt verleend en de zaakvoerder van plan is een cursus podologie te volgen. Verder wordt gesteld dat de moeder van de beroepsindienaar een praktijk had als dokter-podologe en als business partner zal betrokken zijn bij de kinderschoenenwinkel. Het houden van een winkel omvat zeker elementen van dienstverlening, maar niettemin blijft de hoofdzaak de verkoop (en opslag) van goederen. Podologie is een paramedisch beroep en kan in residentieel gebied wel toegestaan worden,

*als dienstenfunctie. Maar een podologische praktijk is gericht op diagnose en behandeling, niet op de verkoop van schoenen. Het beroep houdt een voltijdse dagopleiding in van minimum drie jaar aan een erkend opleidingsinstituut. Ook het feit dat de voortzetting van de dokterspraktijk in de woning niet haalbaar is aangezien de ouders van de beroepsindieners hun activiteit hebben stopgezet, kan niet ingeroepen worden om de functiewijziging van een relatief klein gedeelte van de woning van dokterspraktijk naar handel te verantwoorden. Gezien de strijdigheid met de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP is de aanvraag niet vergunbaar. Een afwijking op de bestemmingsvoorschriften is niet mogelijk volgens art. 4.4.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).*

*e) Art. 4.4.23 VCRO is op de aanvraag niet van toepassing aangezien de woning niet in de inventaris bouwkundig erfgoed is opgenomen en bijgevolg niet voorkomt op een door de Vlaamse regering vastgestelde lijst. Bovendien blijft wonen de hoofdfunctie van het gebouw. De duurzame leefbaarheid van het gebouw komt niet in het gedrang indien de gevraagde functiewijziging voor een gedeelte van de gelijkvloerse verdieping niet toegestaan wordt.*

*f) De voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan, dat van toepassing is op de voorliggende aanvraag, worden geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven, zoals bepaald door art. 4.3.1, §2, 3° VCRO. Zowel de functiewijziging van dokterspraktijk naar kleinhandel als het reclamepaneel zijn in strijd bevonden met de voorschriften van het RUP en bijgevolg ook met de beginselen van een goede ruimtelijke ordening.*

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

- de functiewijziging van dokterspraktijk naar een kinderschoenenwinkel is in strijd met art. 9 van het RUP "Meise Centrum" aangezien het ontegensprekelijk om kleinhandel gaat, een bestemming die in residentieel gebied niet toegelaten is. Gezien de strijdigheid van de functiewijziging met de bestemmingsvoorschriften van het RUP kan er geen afwijking worden toegestaan volgens art. 4.4.1 VCRO;*
  - het reclamepaneel in de vorm van een schommel in de voortuin is in strijd met art. 1 van het RUP, aangezien binnen de grenzen van het RUP constructies voor publiciteit enkel rechtstreeks aan het gevelvlak mogen aangebracht worden, evenwijdig met de gevel. De publiciteit wordt bovendien voorzien in functie van een ongeoorloofde bestemming en is bijgevolg niet vergunbaar;*
  - wegens strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften van het RUP stemt de aanvraag niet overeen met een goede ruimtelijke ordening.*
- ..."*

Dat is de bestreden beslissing.

#### IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

#### V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE EN TWEEDE MIDDEL

*Standpunt van de partijen*

1.1

De verzoekende partij voert in haar eerste middel een schending aan van de artikelen 4 en 15 van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna “Dienstenrichtlijn”), het artikel 4.3.1 VCRO, de artikelen 1 en 9 van het RUP, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna “Motiveringswet”), alsmede de formele en materiële motiveringsplicht en het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet het middel als volgt uiteen :

“...  
...

*Volgens de voorschriften van het RUP is in residentieel gebied, naast wonen, enkel de aanwezigheid van “aan wonen aanverwante kantoren en diensten” toegestaan.*

*Artikel 9 RUP MEISE Centrum bepaalt immers:*

*“Residentieel gebied: het gebied is bestemd voor wonen en voor volgende aan wonen verwante activiteiten: kantoren en diensten.*

*Zowel eengezinswoningen als meergezinswoningen zijn toegelaten. In elk hoofdgebouw moet het wonen de hoofdfunctie zijn. Kantoren en diensten zijn enkel toegelaten op het gelijkvloers.”*

*De Deputatie weigert de vergunning op grond van volgende overweging:*

...  
...

*De Deputatie besluit “de functiewijziging van dokterspraktijk naar een kinderschoenenwinkel is in strijd met art. 9 van het RUP “Meise Centrum” aangezien het ontegensprekelijk om kleinhandel gaat, een bestemming die in residentieel gebied niet toegelaten is” en “wegens strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften van het RUP stemt de aanvraag niet overeen met een goede ruimtelijke ordening”.*

*De Deputatie is derhalve van oordeel dat het uitbaten van een schoenenwinkel geen dienst uitmaakt.*

*Nochtans had verzoekster in het kader van haar administratief beroep (stuk 2-3) uitdrukkelijk verwezen naar de Dienstenrichtlijn, alsook naar het recent arrest van het Hof van Justitie dd. 30 januari 2018 in de gevoegde prejudiciële zaken C-360/15 en C-31/16 (stuk 5), waarin uitdrukkelijk wordt bevestigd dat het uitbaten van een schoenenwinkel een dienst uitmaakt.*

*In haar nota (stuk 3) stelde verzoekster uitdrukkelijk het volgende:*

*“De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in Nederland heeft op 13 januari 2016 prejudiciële vragen over de Dienstenrichtlijn gesteld aan het Hof van Justitie (**bijlage 1**). Het betreft een gelijkaardig dossier waarin de gemeenteraad van Appingedam het bestemmingsplan 'Stad Appingedam' heeft vastgesteld. Het bestemmingsplan heeft betrekking op het Woonplein aan de rand van Appingedam. Het Woonplein is een winkelgebied voor omvangrijke detailhandel, zoals meubelen, keukens en bouwmaterialen. Een vastgoedbedrijf is het er niet mee eens dat daar geen schoen- en kledingwinkel mag worden gevestigd. Het vindt dat de gemeenteraad in strijd handelt met de Europese Dienstenrichtlijn door daar alleen detailhandel in omvangrijke goederen toe te staan.*

*De Afdeling bestuursrechtspraak wilde van het Hof weten of detailhandel, die bestaat uit de verkoop van goederen aan consumenten, een dienst is. Daarnaast wilde de Afdeling bestuursrechtspraak weten of de Dienstenrichtlijn (mede gelet op overweging 9) van toepassing is op ruimtelijke-orderingsvoorschriften die ertoe strekken de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand tegen te gaan. Ten derde wilde de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijkheid over de vraag of in deze zaak sprake is van een zogenoemde 'zuiver interne situatie' en of de Dienstenrichtlijn op zo'n situatie van toepassing is.*

*Artikel 4, punt 1, van de Dienstenrichtlijn 2006/123 (**bijlage 2**) moet worden uitgelegd dat de activiteit bestaande in detailhandel in goederen, als schoenen en kleding voor de toepassing van die richtlijn een "dienst" vormt. Onder “dienst” wordt in de richtlijn verstaan elke economische activiteit, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 57 VWEU.*

*De bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 (**bijlage 3**), betreffende de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, moeten worden uitgelegd dat zij mede van toepassing zijn op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen. Daaruit vloeit aldus voort dat de vrijheid van vestiging ook van toepassing is op zuiver interne gevallen binnen éénzelfde lidstaat.*

*Op grond van dit arrest valt de kinderschoenenwinkel van verzoekster aldus onder de definitie van een “dienst” waardoor zij bijgevolg wel is toegestaan in residentieel gebied en de bestemmingsvoorschriften dus niet zijn geschonden.*

*Artikel 9 van het RUP Meise centrum bepaalt dat diensten zijn toegestaan in residentieel gebied. Gezien een schoenenwinkel volgens het arrest van het Hof van Justitie dd. 30 januari 2018 wordt beschouwd als een dienst is er in casu geen schending van de bestemmingsvoorschriften van het RUP.”*

*De Deputatie heeft nagelaten rekening te houden met deze argumentatie.*

*De kinderschoenenwinkel is conform het RUP aangezien en kinderschoenwinkel een vorm van “dienstverlening” betreft.*

*Dit des te meer het geval, nu de hoofdactiviteit van verzoekster erin bestaat dat voetkundig advies wordt verleend aan het cliënteel (kinderen en hun ouders) en dat vervolgens op basis daarvan het cliënteel wordt geadviseerd omtrent het gepaste schoeisel, dit alles in een kader dat aangepast is voor de ontvangst, entertainment en op het gemak stellen van jonge kinderen en hun ouders.*



*Daarbij dient opgemerkt te worden dat de moeder van verzoekster voordien in het gebouw een praktijk als dokter-podologe had en als business partner ook in de toekomst betrokken zal zijn bij de kinderschoenenwinkel.*

*Hieruit blijkt duidelijk dat de kinderschoenenwinkel hoofdzakelijk een vorm van dienstverlening betreft. Hoewel een kinderschoenenwinkel ipso facto een dienst betreft, staat de verkoop van schoenen in casu in functie van het verlenen van voetkundig advies en is hieraan ondergeschikt. Het project is aldus perfect verenigbaar met het RUP Meise centrum.*

*Met de bestreden beslissing schendt de Deputatie de Dienstenrichtlijn, en in het bijzonder artikel 4, 1) van de Dienstenrichtlijn, alsook artikel 1 en 9 van het RUP en artikel 4.3.1 VCRO, aangezien het gegeven dat een kinderschoenenwinkel dient te worden gekwalificeerd als een “dienst”, compleet wordt miskend, op grond waarvan onterecht wordt geoordeeld dat de aanvraag onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften.*

*In die zin ligt ook een schending voor van de artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet, alsmede de formele en materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.*

*De motivering in de bestreden beslissing vermeldt op geen enkele wijze de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen, laat staan de zij afdoende zouden zijn. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat “de motivering pertinent en draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen”.<sup>2</sup> Dit is klaarblijkelijk niet het geval, aangezien de motieven waarop de Deputatie zich steunt om te besluiten dat een kinderschoenenwinkel – in tegenstrijd met de Europese regelgeving – niet kan worden beschouwd als een dienst, nergens worden vermeld. Er ligt een schending voor van de formele motiveringsplicht.*

*Tevens ligt een schending voor van de materiële motiveringsplicht. Krachtens het materiële motiveringsbeginsel moet elke administratieve beslissing steunen op rechtens aanvaardbare motieven met een voldoende feitelijke grondslag, die kunnen blijken, ofwel uit de beslissing zelf, ofwel uit het administratief dossier. De Deputatie motiveert op geen enkele wijze waarom zij afwijkt van het voornoemde arrest van het Hof van Justitie, dit terwijl verzoekster uitdrukkelijk naar dit arrest heeft verwezen in het kader van haar administratief beroep. De Deputatie laat na te verwijzen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie, laat staan de aangehaalde rechtspraak, terwijl hierin nochtans uitdrukkelijk wordt bevestigd dat het uitbaten van een schoenenwinkel een “dienst” uitmaakt. De Deputatie had minstens moeten motiveren waarom zij van mening is dat deze Europese rechtspraak hier niet van toepassing is, alsook waarom het in casu geen dienst betreft in de zin van de Dienstenrichtlijn.*

*Hieruit volgt daarenboven een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.*

*Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing zorgvuldig moet voorbereiden, en derhalve moet steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten, die met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld zijn. Het beginsel verplicht er onder meer toe zorgvuldig te handelen bij de voorbereiding van de bestreden beslissing, en er voor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier degelijk onderzocht en afgewogen worden, zodat er met kennis van zaken kan beslist worden.*

*Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de feitelijke en juridische aspecten van het dossier geenszins degelijk heeft onderzocht. Hoewel verzoekster heeft gewezen op de geldende Europese regelgeving, heeft de Deputatie nagelaten hiermee rekening te houden.*

*De Deputatie vermeldt het arrest van het Europees Hof van Justitie als volgt in de bestreden beslissing:*

...

*Verder wordt evenwel geen rekening gehouden met dit arrest van het Europees Hof van Justitie. Van een zorgvuldige overheid mag toch verwacht worden dat zij minstens nagaat of de principes van dit arrest kunnen worden toegepast op onderhavig geschil. Verwerende partij heeft evenwel nagelaten dit te doen.*

*Zo ligt onmiddellijk een schending van het redelijkheidsbeginsel voor. Het is kennelijk onredelijk om op geen enkele wijze rekening te houden met de geldende Europese regelgeving, met name de Europese Dienstenrichtlijn, alsook het recente arrest van het Europese Hof van Justitie, zeker nu hiernaar uitdrukkelijk werd verwezen door verzoekster in haar administratief beroep.*

...”

## 1.2

De verwerende partij repliceert :

“ ...

*Verwerende partij betwist niet dat een detailhandel in schoenen een dienst is in de zin van de richtlijn 2006/123/EG, maar is van oordeel dat dit gegeven er niet aan in de weg staat dat dezelfde detailhandel in het kader van het toepasselijke RUP “Meise Centrum” als kleinhandel wordt beschouwd. Dit geldt des te meer nu het RUP in artikel 1 “kleinhandel” uitdrukkelijk definieert als het leveren van fysieke goederen voor persoonlijk gebruik aan de consument. De kritiek van de verzoekende partij dat de vaststelling dat de schoenwinkel een handelsactiviteit is in de zin van het RUP “Meise Centrum”, een schending inhoudt van de richtlijn 2006/123/EG, toont m.a.w. geen schending aan van de richtlijn 2006/123/EG.*

*Daarenboven stelt het Hof van Justitie in het arrest dat door verzoekende partij wordt aangebracht (het arrest van 30 januari 2018 in de zaken C-360/15 en C-31/16), dat bepalingen die niet-volumineuze detailhandel in bepaalde geografische gebieden verbieden, verenigbaar zijn met de dienstenrichtlijn voor zover de in artikel 15, lid 3 genoemde voorwaarden inzake non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid vervuld zijn. Het Hof erkent zelf dat de ruimtelijke ordening als een dwingende reden van algemeen belang kan worden beschouwd die een territoriale beperking rechtvaardigt. Het komt de rechterlijke instantie toe om te oordelen of is voldaan aan de voorwaarden inzake non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid zoals bedoeld in artikel 15, lid 3 van de richtlijn (met eigen benadrukking):*

*“112 Met haar tweede en haar vijfde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of de artikelen 9 en 10 en artikel 14, punt 5, van richtlijn 2006/123, juncto artikel 4, punten 6 en 7, en gelezen in samenhang met overweging 9 ervan, aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente de activiteit*

bestaande in niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden....

120 In de onderhavige zaak staat vast dat de voorschriften van het bestemmingsplan in het hoofdgeding ten gevolge hebben dat de activiteit in verband met de niet-volumineuze detailhandel, zoals schoenen en kleding, in een geografische zone buiten het stadscentrum van de gemeente Appingedam verboden is...

123 Richtlijn 2006/123 dient dus geen toepassing te vinden op eisen die niet kunnen worden geacht dergelijke beperkingen te vormen omdat zij niet de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar door de dienstverrichters in acht moeten worden genomen in de uitoefening van hun economische activiteit, op dezelfde wijze als door personen die handelen als particulier.

124 Na deze precisering moet worden vastgesteld dat de voorschriften in het hoofdgeding, ook al zijn zij, zoals uit de verwijzingsbeslissing volgt, gericht op het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en op het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied in het kader van ruimtelijk beleid, niettemin als specifiek doel hebben om de geografische zones aan te wijzen waar bepaalde activiteiten in verband met detailhandel zich kunnen vestigen. Zij zijn daarmee enkel gericht tot de personen die die activiteiten in die geografische gebieden willen gaan ontwikkelen, met uitsluiting van personen die handelen als particulier....

131 Zoals de advocaat-generaal in punt 143 van zijn conclusie heeft opgemerkt bevatten de voorschriften in het hoofdgeding, doordat zij de niet-volumineuze detailhandel in een geografische zone buiten het stadscentrum van de gemeente Appingedam verbieden, een van de eisen bedoeld in artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123, want zij stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk van een territoriale beperking in de zin van artikel 15, lid 2, onder a), van die richtlijn.

132 Zoals volgt uit punt 129 van het onderhavige arrest, staat richtlijn 2006/123 er niet aan in de weg dat de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk wordt gesteld van de inachtneming van een dergelijke territoriale beperking, mits de in artikel 15, lid 3, genoemde voorwaarden inzake non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid vervuld zijn.

133 Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of zulks het geval is in het hoofdgeding.

134 Niettemin volgt aangaande meer in het bijzonder de voorwaarde inzake noodzakelijkheid zoals gedefinieerd in artikel 15, lid 3, onder b), van richtlijn 2006/123 uit de verwijzingsbeslissing, dat het verbod in het hoofdgeding strekt tot het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en tot het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

135 Zoals de advocaat-generaal in punt 147 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een dergelijk doel van bescherming van het stedelijk milieu overeenkomstig artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123, gelezen in samenhang met overweging 40 van deze laatste, een dwingende reden van algemeen belang vormen die een territoriale beperking als die in het hoofdgeding rechtvaardigt.

136 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de tweede en de vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het

er niet aan in de weg staat dat voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente de activiteit bestaande in niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden, mits alle in artikel 15, lid 3, van die richtlijn genoemde voorwaarden vervuld zijn. **Het is aan de verwijzende rechterlijke instantie om dat te verifiëren.**

Wanneer de deputatie op basis van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO uitspraak doet over een bij haar ingesteld beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, dan treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als (administratief) rechtscollège. De deputatie is enkel bevoegd om te oordelen over de vraag of een bepaalde bouw- of verkavelingswijze overeenstemt met het recht en de goede ruimtelijke ordening (Parl.St.VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/01, randnr. 549).

Het komt de deputatie m.a.w. niet toe om het RUP "Meise Centrum" te toetsen aan de richtlijn 2006/123/EG, en het RUP desgevallend buiten toepassing te laten. Dit wordt overigens ook bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie dat herhaaldelijk stelt dat het aan de rechterlijke instantie toekomt om het betrokken nationaal voorschrift te toetsen aan de richtlijn 2006/123/EG.

De deputatie kon de aanvraag bijgevolg enkel toetsen aan de van toepassing zijnde bestemmingsvoorschriften, zijnde het RUP, en aan de goede ruimtelijke ordening. In het kader van die toetsing heeft de deputatie vastgesteld dat de aanvraag strijdig is met de artikelen 1 en 9 van het RUP "Meise Centrum", waardoor zij niet anders kon dan de aanvraag te weigeren. Dit wordt afdoende gemotiveerd in punt 5.7. 'Beoordeling', paragrafen b) – d) van de bestreden beslissing.

De deputatie heeft inderdaad vastgesteld dat de aanvraag niet alleen in strijd is met artikel 9 van het RUP 'Meise Centrum', maar ook met artikel 1 van datzelfde RUP. Artikel 1 van het RUP stelt dat constructies voor publiciteit enkel toelaatbaar zijn indien zij rechtstreeks aan het gevelvlak worden aangebracht, evenwijdig met de gevel. Het reclamebord bestaat in casu uit een constructie in de vorm van een schommel met een hoogte van 2,85 m en een breedte van 1,66 m en is voorzien in de voortuin. Het spreekt voor zich dat de schommel niet aan de gevel kan bevestigd worden, evenwijdig daaraan. Deze kan dus niet d.m.v. het opleggen van voorwaarden vergund worden. De strijdigheid van de aanvraag met artikel 1 van het RUP volstaat m.a.w. om de aanvraag te weigeren.

In het licht van dit weigeringsmotief, kan worden geconcludeerd dat de kritiek van de verzoekende partij met betrekking tot de kwalificatie van de schoenwinkel als detailhandel, zelfs indien ze gegrond wordt bevonden, niet kan leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing. Deze kritiek kan immers niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden. Om die reden dient de kritiek als onontvankelijk te worden afgewezen. Het motief dat de aanvraag weigert o.w.v. de strijdigheid met artikel 1 volstaat immers om de bestreden beslissing te weigeren en de verzoekende partij voert nergens de onwettigheid aan van dit motief. (RvVb, nr. RvVb/A/1516/0333 van 8 december 2015; Arrest RvVb nr. RvVb/A/1718/0590 van 27 februari 2018)

De deputatie heeft bij de voorbereiding van de bestreden beslissing alle feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk vergaard, geïnventariseerd en gecontroleerd zodat ze met kennis van zaken en in alle redelijkheid tot de bestreden beslissing kon komen.

*Uit het bestreden besluit zelf blijkt dat de beslissing gedragen wordt door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn. De deputatie heeft dan ook in alle redelijkheid geoordeeld dat voorliggende aanvraag niet vergunbaar is.*

*De motieven van de bestreden beslissing zijn bovendien duidelijk, concreet, nauwkeurig, pertinent (ter zake doend), waarachtig en bewezen door stukken uit het administratief dossier. De beslissing is geenszins gemotiveerd door een loutere stijlformule, ze is inhoudelijk onderbouwd door deugdelijke motieven. De juridische en feitelijke motieven dragen de beslissing in alle redelijkheid. Bovendien is de motivering opgenomen in de bestreden beslissing zelf.*

*De aangevoerde bepalingen en beginselen werden niet geschonden.  
..."*

### 1.3

In de wederantwoordnota voegt de verzoekende partij het volgende toe aan haar uiteenzetting :

*"...*

*Verzoekster heeft er in het kader van haar administratief beroep uitdrukkelijk op gewezen dat het uitbaten van een schoenenwinkel een dienst uitmaakt in de zin van de Dienstenrichtlijn.*

*De Deputatie heeft met de argumentatie van verzoekster evenwel geen rekening willen houden. Hoewel de voorschriften van het RUP uitdrukkelijk "kantoren en diensten" toelaten op de betreffende locatie, weigert de Deputatie de aangevraagde functiewijziging onder het mom van strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften.*

*Het is dan ook uiterst opmerkelijk dat de Deputatie in haar antwoordnota nu wel erkent dat de aanvraag betrekking heeft op een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn.*

*Indien de Deputatie van oordeel is dat er sprake is van een dienst, kon zij de vergunningsaanvraag niet zonder meer weigeren, nu diensten zijn toegelaten in het gebied. De relevante passage uit artikel 9 van het RUP stelt met name (louter en alleen) het volgende:*

*"Het gebied is bestemd voor wonen en voor volgende aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen: kantoren en diensten."*

*Minstens kon de Deputatie niet louter verwijzen naar de (niet-verordenende) toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP om de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.*

*Enkel de grafische plannen en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht. De toelichting bij de voorschriften dienen als richtinggevende interpretatie van de voorschriften gelezen te worden samen met de stedenbouwkundige voorschriften. Het is (louter en alleen) in deze toelichting dat kleinhandel wordt uitgesloten:*

*"In het residentieel gebied primeert de woonfunctie. Commerciële functies zijn beperkt tot kantoren en diensten. Kleinhandel is niet toegelaten in dit gebied. Deze maatregel moet een eventuele baanwinkelontwikkeling langs de Nieuwelaan verhinderen. Bestaande hoofdzakelijk vergunde winkels kunnen behouden blijven op basis van de algemene bepalingen.*

*Op het gelijkvloers zijn autonome kantoren en diensten functies toegelaten. Daarnaast is het op basis van de algemene bepalingen steeds toegelaten om een deel van een woning om te vormen tot complementaire kantoor- of diensten functie."*

*De gemeente ging er bij de opmaak van het RUP duidelijk van uit dat "diensten" en "kleinhandel" twee te onderscheiden categorieën uitmaken. Een schoenenwinkel behoort volgens de gemeente onder de categorie "kleinhandel". Dat een schoenenwinkel een dienst uitmaakt conform de Europese regelgeving, wordt genegeerd.*

*De Deputatie geeft niet aan waarom in geval van een dubbele kwalificatie (zowel dienst als kleinhandel), de kwalificatie als kleinhandel voorrang moet krijgen, zeker nu verzoekster aantoont dat de kinderschoenenwinkel in hoofdzaak een vorm van dienstverlening betreft. Daarbij komt nog dat de Deputatie, door een schoenenwinkel niet te kwalificeren als dienst, voorrang geeft aan de (niet-bindende) toelichting bij het RUP, waarbij de verordende stedenbouwkundige voorschriften naar de achtergrond verdwijnen. En dit overigens zonder enige motivering in de bestreden beslissing.*

*Hoe dan ook, dienen de bindende voorschriften van het RUP te primeren en dient een schoenenwinkel te worden gekwalificeerd als een dienst in de zin van artikel 9 van het RUP.*

*Kleinhandel die valt onder de kwalificatie "dienst" werd in het RUP ten onrechte uitgesloten.*

*Een eenvoudige toetsing van de aanvraag met de bestemmingsvoorschriften volstaat om vast te stellen dat de aanvraag voor de functiewijzing in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften uit het RUP, gezien het gaat om een dienst en geen enkele dienst volgens de dienstenrichtlijn mag worden uitgesloten.*

*De argumentatie van de Deputatie dat het middel niet zou kunnen leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing, aangezien het reclamebord strijdig is met artikel 1 van het RUP, kan ook niet worden gevolgd gelet op de vaste rechtspraak van uw Raad.*

*De rechtspraak die de Deputatie aanhaalt, is in ieder geval niet ter zake doend, nu deze betrekking heeft op onderdelen van een vergunningsaanvraag die niet konden worden gesplitst, in tegenstelling tot voorliggende vergunningsaanvraag.*

*Conform vaste rechtspraak van uw Raad is een gedeeltelijke vernietiging van een stedenbouwkundige vergunning mogelijk indien het gedeelte dat het voorwerp uitmaakt van het verzoek tot vernietiging, "afgesplitst kan worden van de rest van de vergunning en dat de vergunningverlenende overheid dezelfde beslissing genomen zou hebben ongeacht het feit of het betrokken gedeelte al dan niet mede deel uitmaakte van de aanvraag" (RvVb 3 september 2013, nr. A/2013/0521; RvVb 28 februari 2017, nr. A/1617/0616). De bestreden beslissing kan perfect worden opgesplitst, en de vernietiging kan derhalve eenvoudigweg worden beperkt tot de aanvraag tot functiewijziging.*

*In het kader van de aanvraag kon perfect de schoenwinkel vergund worden terwijl eventueel de vergunning voor het reclamebord wordt geweigerd. Op heden werd er ter plaatse ook geen reclamebord aangebracht.*

*In ondergeschikte orde, verzoekt verzoekster uw Raad dan ook om over te gaan tot gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing.*

*..."*

## 2.1

De verzoekende partij beroept zich in haar tweede middel op een schending van de artikelen 4 en 15 Dienstenrichtlijn, de artikelen 1 en 9 van het ruimtelijk uitvoeringsplan, in samenlezing met artikel 159 Grondwet, en van de artikelen 2 en 3 van de Formele motiveringswet, alsmede de formele en materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij verklaart nader :

“ ...

*Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest dd. 30 januari 2018 in de gevoegde prejudiciële zaken C-360/15 en C-31/16 (stuk 5), verduidelijkt dat artikel 15 van de Dienstenrichtlijn de lidstaten een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting oplegt om hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om ze in overeenstemming te brengen met de voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid, geformuleerd in lid 3 van artikel 15.*

*Het Hof van Justitie verduidelijkt dat het aan de verwijzende rechterlijke instantie is om te verifiëren of de in artikel 15, lid 3 van de richtlijn genoemde voorwaarden vervuld zijn. De lidstaten dienen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.*

*Indien uw Raad van oordeel zou zijn dat het uitbaten van een schoenenwinkel geen dienst zou zijn in de zin van het RUP, quod certe non, dient alsnog rekening te worden gehouden met voorgaande voorwaarden.*

*Verzoekster merkt op dat artikel 9 van het RUP de voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid uit artikel 15, lid 3 van de richtlijn niet respecteert.*

*Artikel 9 van het RUP stelt het volgende:*

*Het gebied is bestemd voor wonen en voor volgende aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen: kantoren en diensten.*

*Zowel eengezinswoningen als meergezinswoningen zijn toegelaten. In elk hoofdgebouw moet het wonen de hoofdfunctie zijn. Kantoren en diensten zijn enkel toegelaten op het gelijkvloers.*

*De toelichting bij deze stedenbouwkundige voorschriften luidt als volgt:*

*“In het residentieel gebied primeert de woonfunctie. Commerciële functies zijn beperkt tot kantoren en diensten. Kleinhandel is niet toegelaten in dit gebied. Deze maatregel moet een eventuele baanwinkelontwikkeling langs de Nieuwelaan verhinderen. Bestaande hoofdzakelijk vergunde winkels kunnen behouden blijven op basis van de algemene bepalingen.*

*Op het gelijkvloers zijn autonome kantoren en dienstenfuncties toegelaten. Daarnaast is het op basis van de algemene bepalingen steeds toegelaten om een deel van een woning om te vormen tot complementaire kantoor- of dienstenfunctie.”*

*Kleinhandel wordt dan weer gedefinieerd als “het leveren van fysieke goederen voor persoonlijk gebruik aan de consument. Ook het opslaan van deze goederen op de plaats*

*van verkoop behoort tot de kleinhandel. De kleinhandel kan zich ruimtelijk uitdrukken in verschillende types: winkels, baanwinkels, grootwarenhuizen, shoppingcentra, discounts, ...”*

*In de mate dat de uitbating van een kinderschoenenwinkel, kleinhandel volgens verwerende partij, wordt uitgesloten in residentieel gebied, stelt verzoekster vast dat bovenstaande stedenbouwkundige voorschriften in artikel 9 van het RUP de toets voorzien artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn niet doorstaan.*

*Het is onduidelijk in welke mate de eis om kleinhandel te weren en diensten/kantoren toe te laten gerechtvaardigd / noodzakelijk is om een dwingende reden van algemeen belang. De reden van de uitsluiting van ‘kleinhandel’ in een residentiele zone, die kan worden gelezen in de toelichting bij het stedenbouwkundig voorschrift, bestaat er in “eventuele baanontwikkeling langs de Nieuwelaan te verhinderen”. Het is bijzonder onduidelijk waarom een onderscheid tussen diensten/kantoren en kleinhandel essentieel is om dit doel te bereiken. Het is dan ook volstrekt onduidelijk waarom een dienst/kantoor niet zou zorgen voor ‘baanontwikkeling’, terwijl een schoenenwinkel – in essentie een dienst in de zin van dienstenrichtlijn – dit wel zou doen.*

*Men stelt zich de vraag wat in feite het verschil inhoudt tussen de vestiging van een huisarts, van een bankkantoor, van een crèche of van een kinderschoenenwinkel in het licht van het weren van baanontwikkeling? Het onderscheid tussen ‘diensten/kantoren’ en ‘kleinhandel’ zoals geformuleerd in het RUP kan in die zin allerminst worden gerechtvaardigd.*

*Bovendien is het bijzonder tegenstrijdig enerzijds te stellen dat eventuele baanontwikkeling langs de Nieuwelaan dient te worden verhinderd, maar anderzijds het grootste deel van de Nieuwelaan te bestemmen als “woongebied”, “kernwinkelgebied” of “centrumgebied”, waarin kleinhandel conform de voorschriften bij dit RUP wel is toegelaten.*

*Onderstaand grafisch plan van het RUP toont deze incoherentie ook aan.*

*[afbeelding]*

*Het onderscheid tussen kleinhandel en diensten/kantoren binnen residentiele ruimte is niet noodzakelijk ter verwezenlijking van het vooropgestelde doel, wat dit RUP ook doet blijken, nu op het grootste deel van de Nieuwelaan wel kleinhandel is toegelaten.*

*De stedenbouwkundige voorschriften stellen met betrekking woongebied het volgende:*

*“Bij kleinhandel bedraagt de verkoopsoppervlakte van een individuele winkel maximaal 100 m<sup>2</sup>.”*

*De toelichting luidt als volgt:*

*“De oppervlakte van een winkel is beperkt. Grotere winkels horen thuis in het centrumgebied en in de kernwinkelgebieden.”*

*Deze bepaling toont in het bijzonder aan dat de eisen gesteld in artikel 9 van het RUP niet evenredig zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Het doel kan ook worden bereikt door middel van minder beperkende maatregelen, bijvoorbeeld door een onderscheid te maken tussen kleine en grotere winkels (wat ook is gebeurd in woongebied).*



*Deze bepaling toont bovendien aan dat in “centrumgebied” en in “kernwinkelgebied” zelfs grotere winkels zijn toegelaten. Aangezien deze gebieden zich eveneens situeren langs de Nieuwelaan, kan onmogelijk worden begrepen waarom de kinderschoenenwinkel van verzoekster, die qua omvang veel minder ingrijpend is, dient te worden geweerd.*

*In de mate dat artikel 1 en 9 van het RUP dient te worden begrepen dat een schoenenwinkel wordt gekwalificeerd als kleinhandel, en om die reden niet kan worden ingepland in residentieel gebied, zijn deze stedenbouwkundige voorschriften in strijd met artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. De voormelde stedenbouwkundige voorschriften voldoen niet aan de voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid en dienen dus buiten toepassing verklaard te worden.*

*Artikel 1 en 9 van het RUP dient om die reden buiten toepassing te worden gelaten op grond van de Dienstenrichtlijn, in samenhang gelezen met artikel 159 van de Grondwet.*

*Artikel 159 van de Grondwet bepaalt dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.*

*De rechtspraak van Uw Raad bevestigde in het verleden ook reeds dat afzonderlijke stedenbouwkundige voorschriften op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing kunnen worden gelaten.*

*De wettigheidstoets op grond van artikel 159 van de Grondwet is volgens het Hof van Cassatie slechts een bijzondere toepassing van het meer algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk de rechter geen toepassing mag maken van een beslissing, met name een norm, waarbij een hogere bepaling wordt geschonden.*

*De stedenbouwkundige voorschriften in artikel 1 en 9 uit het RUP zijn behept met een manifeste onwettigheid in de mate dat zij een discriminatoir, niet-noodzakelijk en onevenredig onderscheid maken tussen diensten en kleinhandel.*

*De onwettigheid van de bestreden beslissing vloeit voort uit een schending van de Dienstenrichtlijn en is duidelijk gezien de bestreden beslissing als weigeringsgrond voor het afleveren van de vergunning gebaseerd is op een onwettige bepaling van het RUP (strijdig met de Dienstenrichtlijn).*

*Minstens werd niet gemotiveerd waarom de bepalingen uit het RUP voldoen aan de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn. Ook blijkt dit niet uit het administratief dossier.*

*...*

## 2.2

De verwerende partij antwoordt :

*“ ...*

*Artikel 15, lid 3 van de richtlijn 2006/123/EG, bepaalt het volgende:*

*“3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:*

*a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;*

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;  
c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.”

*Er is maar sprake van discriminatie indien in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk zijn behandeld zonder dat er voor deze ongelijke behandeling een objectieve verantwoording bestaat.*

*Verzoekende partij stelt weliswaar dat het discriminatieverbod is geschonden doch onderbouwt deze stelling op geen enkele manier. Verzoekende partij voert geen concrete en afdoende gegevens aan waaruit blijkt dat een gelijkaardige aanvraag op een verschillende manier werd behandeld. Dit terwijl het nochtans aan de verzoekende partij toekomt om haar standpunten voldoende concreet en afdoende te onderbouwen. Verwerende partij meent dat de verzoekende partij nalaat om de schending van het discriminatieverbod op afdoende wijze aan te tonen. Louter stellen dat op het grootste deel van de Nieuwelaan wel kleinhandel is toegestaan, zonder dit te staven aan de hand van concrete en precieze gegevens, volstaat niet om een schending van het gelijkheidsbeginsel aan te tonen.*

*Zoals reeds aangehaald in de weerlegging van het eerste middel, heeft het Hof zelf erkend dat de ruimtelijke ordening kan worden beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang die een territoriale beperking kan rechtvaardigen. Verzoekende partij kan dit niet op redelijke wijze betwisten. Dat verzoeker het niet zinvol vindt om kleinhandel te verbieden teneinde baanontwikkeling op die plaats te vermijden, volstaat niet om aan te tonen dat er in casu geen sprake is van een dwingende reden van algemeen belang.*

*Wat betreft de vereiste van evenredigheid, voert verzoekende partij aan dat er niet kan worden ingezien waarom het verbod van kleinhandel noodzakelijk / evenredig is met het oog op het verhinderen van baanwinkelontwikkeling langs de Nieuwelaan.*

*Uit de toelichting bij het RUP blijkt dat de maatregel wordt opgelegd met het oog op het verhinderen van baanwinkelontwikkeling om in het residentieel gebied de woonfunctie te laten primeren. Om die reden zijn commerciële functies beperkt tot kantoren en diensten. Er dient immers te worden vermeden dat commerciële activiteiten de bovenhand krijgen waardoor overmatige voertuigbewegingen op termijn de kwaliteit van de woonfunctie in het gedrang brengen. Het hoeft geen betoog dat kantoren en diensten minder voertuigbewegingen genereren dan commerciële activiteiten. Kantoren genereren in hoofdzaak voertuigbewegingen aan het begin en het einde van de werkdag daar waar commerciële activiteiten doorheen de dag voortdurend voertuigbewegingen genereren.*

*Verzoekende partij toont niet aan dat niet voldaan is aan de voorwaarden bedoeld in artikel 15, lid 3 van de richtlijn 2006/123/EG.*

*Uit het bestreden besluit zelf blijkt dat de beslissing gedragen wordt door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn. De deputatie heeft dan ook in alle redelijkheid geoordeeld dat voorliggende aanvraag niet vergunbaar is.*

*De motieven van de bestreden beslissing zijn bovendien duidelijk, concreet, nauwkeurig, pertinent (ter zake doend), waarachtig en bewezen door stukken uit het administratief dossier. De beslissing is geenszins gemotiveerd door een loutere stijlformule, ze is inhoudelijk onderbouwd door deugdelijke motieven. De juridische en feitelijke motieven*

*dragen de beslissing in alle redelijkheid. Bovendien is de motivering opgenomen in de bestreden beslissing zelf.*

*De aangevoerde bepalingen en beginselen werden niet geschonden.*

*...*

2.3.

De verzoekende partij vult aan :

*“..."*

*De Deputatie verschuilt zich achter de slogan dat "baanontwikkeling langs de Nieuwelaan dient te worden verhinderd". Het algemeen belang en de goede ruimtelijke ordening zouden dit vereisen.*

*Op zich heeft verzoekster geen probleem met een beleid waarbij baanontwikkeling aan de Nieuwelaan wordt verhinderd maar het vestigen van een kleinschalige kinderschoenwinkel kan zeker niet als "baanontwikkeling" gekwalificeerd worden. Bovendien dient dit beleid met enige zin voor realiteit te worden benaderd. Verzoekster heeft dan ook bezwaar bij het eenvoudige feit dat andere kantoren en diensten, met eenzelfde impact op het verkeer zoals een dokterspraktijk, boekhoudkantoor, notaris- en/of advocatenkantoor, bank- en/of verzekeringskantoor, wel zijn toegelaten in het gebied, terwijl de dienst van verzoekster wordt uitgesloten. Met haar eenvoudige stelling dat "kantoren en diensten minder voertuigbewegingen genereren dan commerciële activiteiten" slaagt de Deputatie er niet in om aan te tonen dat dit onderscheid verantwoord is.*

*Overigens is een kinderschoenenwinkel überhaupt een dienst...*

*Dat een kantoor en/of dienst verschilt van een grootwarenhuis, kan nog worden begrepen. Daarentegen kan niet redelijk worden voorgehouden dat een schoenenwinkel (eveneens een dienst) wat betreft bezoekersaantal dermate verschilt van bijvoorbeeld een bank- of verzekeringskantoor.*

*Een kleine schoenenwinkel wordt conform het RUP gelijkgeschakeld met "baanwinkels, grootwarenhuizen, shoppingscentra, discounts,...". Het autoverkeer dat gepaard gaat met een shoppingscentrum kan in geen geval worden vergeleken met een kleinschalige kinderschoenenwinkel.*

*Daarbij komt nog dat het oprichten van een schoenenwinkel op de voorziene locatie hoe dan ook het risico op baanontwikkeling niet zal beïnvloeden. Zoals hierboven reeds opgemerkt, werd het grootste deel van de Nieuwelaan ten noorden van de woning van verzoekster bestemd als "woongebied", "kernwinkelgebied" of "centrumgebied", waarin kleinhandel conform de voorschriften bij dit RUP wel is toegelaten. Enkel grotere winkels worden uit deze gebieden gebannen.*

*Zo blijkt uit onderstaand grafisch plan van het RUP (met de woning van verzoekster aangeduid met een geel kruis):*

*[afbeelding]*

*Dat het risico op baanontwikkeling overigens irreëel is, kan ook blijken uit het stuk Nieuwelaan dat is gelegen ten zuiden van de woning van verzoekster, waar aan de ene kant de plantentuin is gelegen (en er dus geen bebouwing is), en aan de andere kant*

*onmiddellijk de A12 is gelegen. Tussen de A12 en de Nieuwelaan ligt overigens een groenzone. Een en ander wordt enigszins overzichtelijker met volgende afbeeldingen:*

*[afbeeldingen]*

*Hieruit volgt dat het risico op baanontwikkeling in deze gebieden ook nihil is.*

*De situatie ter plaatste toont aan dat de maatregel om bepaalde diensten (met name deze die vallen onder de definitie van kleinhandel) te weren in de residentiële zone, in feite maar een handvol woningen treft, zoals blijkt uit het grafisch plan van het RUP.*

*Eenzijds valt niet te verantwoorden waarom bepaalde diensten (zoals een kinderschoenenwinkel) enkel in die (beperkte) zone waarin de woning van verzoekster is gelegen, dienen uitgesloten te worden, terwijl in het overgrote deel van het bebouwde deel van de Nieuwelaan zoals weergegeven op het RUP deze diensten wel zijn toegelaten. Anderzijds valt evenmin te verantwoorden waarom een dienst zoals een schoenenwinkel meer baanontwikkeling zou veroorzaken dan een andere dienst, zoals een bank-en verzekeringskantoor.*

*Uit bovenstaande kunnen we in feite opmaken dat de uitbating van een kinderschoenenwinkel geen risico op meer baanontwikkeling met zich kan meebrengen, gezien de situatie ter plaatse. Minstens valt niet redelijk te verantwoorden waarom het uitsluiten van een schoenenwinkel wel noodzakelijk is, terwijl het uitsluiten van bijvoorbeeld een bank- of verzekeringskantoor dit niet lijkt te zijn.*

*Zoals hierboven reeds aangegeven kan het doel van de gemeente eenvoudigweg worden bereikt door minder beperkende maatregelen. De Deputatie kan zich niet zo maar verschuilen achter het feit dat beweegredenen van ruimtelijke ordening kunnen worden aanzien als dwingende redenen van algemeen belang.*

*Huidige regeling is discriminatoir, niet-noodzakelijk en bovenal onevenredig.  
...”*

#### *Beoordeling door de Raad*

##### *1.1.*

Met de bestreden beslissing weigert de verwerende partij een functiewijziging van een dokterspraktijk naar een handelszaak (kinderschoenenwinkel) in een eengezinswoning en het plaatsen van een reclamebord in de voortuin. De bestreden beslissing steunt op drie weigeringsmotieven:

- De functiewijziging van dokterspraktijk naar kinderschoenenwinkel is in strijd met artikel 9 van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Meise Centrum’ (hierna verder aangeduid als het ruimtelijk uitvoeringsplan) aangezien de kinderschoenenwinkel kleinhandel betreft. Een afwijking op grond van artikel 4.4.1 VCRO wordt geweigerd.
- Het reclamepaneel in de voortuin is in strijd met artikel 1 van het ruimtelijk uitvoeringsplan aangezien publiciteit enkel aan het gevelvlak mag worden aangebracht, evenwijdig met de gevel. De publiciteit kadert bovendien in een ongeoorloofde activiteit en kan ook om die reden niet vergund worden.
- Uit de strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan volgt tegelijk dat het aangevraagde niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening af.

De verwerende partij voert aan dat het inleidend verzoekschrift geen middel(en) bevat met betrekking tot de in de bestreden beslissing vaststelling dat de plaatsing van het reclamepaneel strijdt met artikel 1 van het ruimtelijk uitvoeringsplan en derhalve niet vergund kan worden.

De verwerende partij voegt hieraan toe dat dit weigeringsmotief op zich volstaat om de (volledige) beslissing te schragen zodat dat de middelen, of onderdelen ervan, gericht tegen de kwalificatie van de (functiewijziging van dokterspraktijk naar) kinderschoenwinkel als kleinhandel, moeten worden aangemerkt als kritiek op overtoollige motieven en derhalve moeten worden verworpen.

#### 1.2.

Met de verwerende partij stelt de Raad vast dat de verzoekende partij kennelijk geen kritiek levert op de in de bestreden beslissing vervatte vaststelling dat het beoogde reclamepaneel strijdt met artikel 1 van het ruimtelijk uitvoeringsplan. In zoverre de bestreden beslissing de plaatsing van het kwestieuze reclamepaneel weigert, lijkt de bestreden beslissing dan ook definitief.

Of voorgaande vaststelling, zoals de verwerende partij doet, kennelijk zonder meer volstaat om aan te nemen dat overige middelen, of onderdelen ervan, gericht zijn tegen overtoollige motieven, kan naar het oordeel van de Raad niet worden aanvaard. Hoewel een vergunningsbeslissing in beginsel één en ondeelbaar is, hetgeen impliceert dat een dergelijke beslissing bij wijze van uitzondering slechts gedeeltelijk kan worden vernietigd, wanneer blijkt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan, eenzelfde beslissing zou hebben genomen en dit ongeacht de omstandigheid of het betrokken gedeelte al dan niet een onderdeel van de aanvraag vormt, is de stelling van de verwerende partij al te verregaand.

#### 1.3.

Er kan in redelijkheid immers niet worden betwist dat het kwestieuze reclamepaneel niet meer dan een bijzaak is van de essentie van de aanvraag, zijnde de wijziging van de functie van een dokterspraktijk naar een kinderschoenwinkel. De verwerende partij lijkt zulks in de bestreden beslissing zelf te suggereren wanneer zij ten overvloede aangeeft dat het betrokken paneel kadert in wat als een ongeoorloofde activiteit wordt aangemerkt en derhalve ook om die reden niet kan worden vergund.

Beide onderdelen van de aanvraag, de functiewijziging enerzijds en het reclamepaneel anderzijds, worden bovendien op verschillende gronden beoordeeld en geweigerd. De functiewijziging van dokterspraktijk naar kinderschoenwinkel wordt geweigerd omdat zulks volgens de verwerende partij in strijd is met artikel 9 van het ruimtelijk uitvoeringsplan terwijl voor wat het reclamepaneel betreft, wordt gewezen op de kennelijk niet betwiste strijdigheid met artikel 1 van hetzelfde ruimtelijk uitvoeringsplan.

De exceptie van de verwerende partij wordt derhalve verworpen.

#### 2.1.

De verzoekende partij voert in haar eerste middel onder meer aan dat in de bestreden beslissing onterecht wordt overwogen dat een kinderschoenwinkel niet als een 'dienst' kan worden aangemerkt, terwijl deze activiteit wordt geacht onder het begrip 'dienst' in de zin van artikel 4, 1 Dienstenrichtlijn te vallen.

In de bestreden beslissing wordt de aangevraagde functiewijziging onverenigbaar geacht met het stedenbouwkundig voorschrift zoals vastgelegd in artikel 9 van het ruimtelijk uitvoeringsplan:

“ ...

*Het goed ligt binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Meise Centrum, goedgekeurd door de deputatie op 20 september 2012.*

*Art. 9 “residentieel gebied” bepaalt: “Het gebied is bestemd voor wonen en voor volgende aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen: kantoren en diensten.” De toelichting hierbij luidt: “In het residentieel gebied primeert de woonfunctie. Commerciële functies zijn beperkt tot kantoren en diensten. Kleinhandel is niet toegelaten in dit gebied. Deze maatregel moet een eventuele baanwinkelontwikkeling langs de Nieuwelaan verhinderen.”*

*De volgende definities maken deel uit van de voorschriften:*

- kantoor: ruimte waar als hoofdactiviteit dienstverlening wordt uitgevoerd;*
- kleinhandel: het leveren van fysieke goederen voor persoonlijk gebruik aan de consument. Ook het opslaan van deze goederen op de plaats van verkoop behoort tot de kleinhandel (...).*

...

*De aanvraag is echter in strijd met art. 9 aangezien een kinderschoenenwinkel ontegensprekelijk het leveren van fysieke goederen voor persoonlijk gebruik aan de consument inhoudt, en dus onder de categorie kleinhandel valt. Het RUP wenst een dergelijke ontwikkeling langs de Nieuwelaan tegen te gaan maar bestemt diverse andere zones uitdrukkelijk voor kleinhandel, hetzij in een volledig pand, hetzij uitsluitend op de gelijkvloerse verdieping. Dit betreft een groot deel van de dorpskern tussen de Brusselsesteenweg en de Nieuwelaan. Het kernwinkelgebied langs de Boechtstraat begint op ca. 100 m afstand van de betrokken woning. De kern van Meise ligt op zeer korte afstand van de woning en biedt mogelijkheden om een handelszaak uit te baten, eventueel op een gelijkvloerse verdieping.*

...”

## 2.2

Artikel 9 van het ruimtelijk uitvoeringsplan bepaalt:

“ ...

*Artikel 9 : Residentieel gebied*

### *Bestemming*

*Het gebied is bestemd voor wonen en voor volgende aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen: kantoren en diensten.*

*Zowel eengezinswoningen als meergezinswoningen zijn toegelaten. In elk hoofdgebouw moet het wonen de hoofdfunctie zijn. Kantoren en diensten zijn enkel toegelaten op het gelijkvloers.*

...”

De toelichting bij artikel 9 van het ruimtelijk uitvoeringsplan verduidelijkt :

“ ...

*In het residentieel gebied primeert de woonfunctie. Commerciële functies zijn beperkt tot kantoren en diensten. Kleinhandel is niet toegelaten in dit gebied. Deze maatregel moet eventuele baanontwikkeling langs de Nieuwelaan verhinderen. Bestaande hoofdzakelijk vergunde winkels kunnen behouden blijven op basis van algemene bepalingen.*

*Op het gelijkvloers zijn autonome kantoren en dienstenfuncties toegelaten. Daarnaast is het op basis van de algemene bepalingen steeds toegelaten om een deel van de woning om te vormen tot complementaire kantoor- of dienstenfunctie.*

*Het wonen is de hoofdfunctie indien de aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen niet meer dan 50% van de vloeroppervlakte van een gebouw innemen.*

*...*

### 2.3

Artikel 4, 1 Dienstenrichtlijn bepaalt :

*“ ...*

*dienst: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag;*

*...”*

### 3.1.

Het Hof van Justitie heeft in een arrest van 30 januari 2018 (in de zaken C-360/15 en C-31/16) geoordeeld dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op een lokaal bestemmingsplan dat voorschriften voor kleinhandel vastlegt. Het Hof overweeg in dit arrest, waarbij zij antwoord gaf op zes prejudiciële vragen, onder meer wat volgt :

*“ ...*

*Met haar eerste vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in essentie te vernemen of artikel 4, punt 1, van de richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat de activiteit bestaande in detailhandel in goederen als schoenen en kleding een “dienst” is waarop de bepalingen van die richtlijn van toepassing zijn.*

*...*

*In onderhavig geval lijdt het geen twijfel dat de activiteit van detailhandel in het hoofdgeding in de eerste plaats een economische activiteit anders dan in loondienst tegen vergoeding vormt en in de tweede plaats niet valt onder de uitsluitingen van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 bedoeld in artikel 2, leden 2 en 3, van deze laatste. Bovendien worden werkzaamheden van commerciële aard in artikel 57 VWEU uitdrukkelijk vermeld op de niet-uitputtende lijst van verrichtingen die dat artikel als diensten definieert.*

*...*

*Aangezien in het hoofdgeding de handel in goederen aan de orde is, moet er nog op worden gewezen dat overweging 76 van richtlijn 2006/123, ..., enkel preciseert dat de beperkingen waarop zij betrekking heeft eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van dienstenactiviteiten en niet eisen ten aanzien van goederen zelf betreffen. Zoals de commissie heeft opgemerkt, betreffen de voorschriften van het bestemmingsplan in het hoofdgeding niet de goederen zelf, maar de voorwaarden voor de geografische ligging van activiteiten in verband met de verkoop van bepaalde goederen, dus de voorwaarden voor toegang tot die activiteiten.*

*In die omstandigheden moet de activiteit bestaande in de detailhandel in goederen als schoenen en kleding worden geacht onder het begrip “dienst” in de zin van artikel 4, punt 1, van die richtlijn te vallen.*

*...*

*Met haar vierde vraag, ..., wenst de verwijzende rechterlijke instantie in essentie te vernemen of de bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123, betreffende de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, van toepassing zijn op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen.*

*Dienaangaande moet allereerst worden opgemerkt dat uit de bewoordingen van die bepalingen niet volgt dat er sprake moet zijn van een grensoverschrijdend aspect.*

...

*Voor de volledige verwezenlijking van de interne dienstenmarkt moeten allereerst de belemmeringen worden weggenomen die de dienstverrichters ondervinden om zich te vestigen in de lidstaten, of dat nu is in hun eigen of in een andere lidstaat, en die afbreuk kunnen doen aan hun capaciteit om diensten ten behoeve van ontvangers in de gehele Unie te verrichten.*

...

*Gelet op het voorgaande moet op de vierde vraag worden geantwoord dat de bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123, betreffende de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, aldus moeten worden uitgelegd dat zij mede van toepassing zijn op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen.*

*Met haar tweede en haar vijfde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of de artikelen 9 en 10 en artikel 14, punt 5, van de richtlijn 2006/123, juncto artikel 4, punten 6 en 7, en gelezen in samenhang met overweging 9 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente de activiteit bestaande in een niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden.*

...

*Het begrip 'eis' moet overeenkomstig artikel 4, punt 7, van de genoemde richtlijn aldus worden verstaan dat daaronder onder meer valt "elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten".*

...

*Na deze precisering moet worden vastgesteld dat de voorschriften in het hoofdgeding, ook al zijn zij, zoals uit de verwijzingsbeslissing volgt, gericht op het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en op het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied in het kader van ruimtelijk beleid, niettemin als specifiek doel hebben om geografische zones aan te wijzen waar bepaalde activiteiten in verband met detailhandel zich kunnen vestigen.*

...

*Zoals volgt uit punt 129 van het onderhavig arrest, staat richtlijn 2006/123 er niet aan in de weg dat de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk wordt gesteld van de inachtneming van een dergelijke territoriale beperking, mits de in artikel 15, lid 3, genoemde voorwaarden inzake non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid vervuld zijn.*

...

*Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de tweede en vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 15, lid 1, van de richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat*



*het er niet aan in de weg staat dat voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente de activiteit bestaande in niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden, mits alle in artikel 15, lid 3, van die richtlijn genoemde voorwaarden vervuld zijn. Het is aan de verwijzende rechterlijke instantie om dat te verifiëren.*

*...*

### 3.2.

De detailhandel die bestaat uit de verkoop van (kinder)schoenen aan consumenten maakt voor de toepassing van de Dienstenrichtlijn volgens het Hof van Justitie een dienst uit. De vrijheid van vestiging van dienstverleners is volgens het Hof van toepassing op zuiver interne situaties. Een ruimtelijke uitvoeringsplan is niet uitgesloten van de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn.

Voorschriften van een ruimtelijke uitvoeringsplan die bepalingen opleggen met betrekking tot de geografische ligging van een activiteit in niet-volumineuze detailhandel moeten volgen het Hof van Justitie getoetst worden aan artikel 14 en 15, derde lid Dienstenrichtlijn.

Artikel 14 Dienstenrichtlijn bevat een zwarte lijst met verboden handelingen. Artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn houdt in dat een territoriale beperking van een dienstenactiviteit slechts mogelijk is indien de voorwaarden inzake non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid vervuld zijn.

### 4.

Op basis van het tweede middel dient de Raad te onderzoeken of het ruimtelijk uitvoeringsplan op grond van artikel 159 Grondwet buiten beschouwing moet worden gelaten aangezien dit ruimtelijk uitvoeringsplan de toets van artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn niet doorstaat. Op grond van artikel 159 Grondwet is de Raad bevoegd om onrechtstreeks wettigheidsaspecten van een ruimtelijk uitvoeringsplan te beoordelen.

Uit de hierboven vermelde overwegingen volgt dat artikel 9 van het ruimtelijk uitvoeringsplan beperkingen inzake detailhandel vastlegt; deze beperkingen dienen getoetst te worden aan de Dienstenrichtlijn. Krachtens artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn dienen dergelijke territoriale beperkingen cumulatief te voldoen aan volgende drie criteria :

*“... ”*

*3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:*

- a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;*
- b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;*
- c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.*

*... ”*

De opgelegde beperkingen dienen samengevat noodzakelijk, niet-discriminatoir en evenredig te zijn.

### 5.1.

Aangezien (de voorschriften van) het ruimtelijk uitvoeringsplan geen beperkingen opleggen op het vlak van nationaliteit of de plaats van de statutaire zetel van vennootschappen, komt het de Raad

voor dat artikel 9 van het ruimtelijk uitvoeringsplan niet discriminatoir is. Aan de voorwaarde van noodzakelijkheid is tevens voldaan.

Het ruimtelijk uitvoeringsplan beoogt de woonfunctie in het residentieel gebied te laten primeren en beperkt de commerciële functies tot 'kantoren en diensten'. Het verbod op kleinhandel is ingegeven om eventuele baanontwikkeling tegen te gaan. De voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan beogen de goede ruimtelijke ordening zodat het verbod op kleinhandel gerechtvaardigd lijkt omwille van redenen van algemeen belang.

## 5.2.

De Raad dient in het licht van voorgaande vaststellingen evenwel nog na te gaan of het verbod op kleinhandel, gegeven het nagestreefde doel, zowel in feite als in rechte, evenredig kan worden genoemd. Het verbod op kleinhandel in residentieel gebied moet geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en het doel mag niet met andere, minder beperkende maatregelen gerealiseerd kunnen worden.

In het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf kan geen verantwoording gevonden worden aangaande de evenredigheid van het verbod op kleinhandel. In de toelichting bij het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt op geen enkele wijze gemotiveerd in hoeverre het uitdrukkelijke verbod op detailhandel, bestaande uit kleinhandel, waaronder de verkoop van (kinder)schoenen, en in tegenstelling tot autonome kantoren en diensten, geschikt is om de baanontwikkeling langs de Nieuwestraat tegen te gaan. Evenmin blijkt hieruit waarom deze maatregel in deze concrete omstandigheden nodig dan wel het meest geschikt is. De mogelijkheid bestaat immers dat door een andere maatregel/maatregelen eenzelfde doel bereikt kan worden.

Het komt de plannende overheid toe om te motiveren op welke wijze de territoriale beperking de evenredigheidsdoets doorstaat. Bij gebreke hieraan is het voor de Raad niet mogelijk na te gaan in hoeverre het verbod op detailhandel de toets van de evenredigheid doorstaat. Een ruimtelijk uitvoeringsplan vormt in beginsel verder één ondeelbaar geheel. Een partiële vernietiging, of buitentoepassing verklaring, is slechts mogelijk wanneer zulks de algemene economie van het plan niet aantast en wanneer vaststaat dat de bevoegde overheden het plan ook zouden hebben vastgesteld en goedgekeurd zonder het onderdeel ervan waarvan de onwettigheid is vastgesteld. Uit de gegevens zoals bijgebracht door de partijen blijkt niet dat *in casu* dient afgeweken te worden van dit principe.

## 6.

De Raad is bijgevolg van oordeel dat het ruimtelijk uitvoeringsplan op grond van artikel 159 GW, samen gelezen met de artikelen 4, 14 en 15, derde lid Dienstenrichtlijn, als onwettig buiten toepassing dient gelaten te worden.

In zoverre de verwerende partij de functiewijziging van dokterspraktijk naar kinderschoenwinkel weigert wegens strijdigheid met artikel 9 van het ruimtelijk uitvoeringsplan, heeft deze beslissing geen geldige juridische grondslag en moet de bestreden beslissing op dit punt derhalve vernietigd worden. De Raad stelt tevens vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing nalaat aan te duiden, hoewel de verzoekende partij hierop in het kader van haar administratief beroep uitdrukkelijk had gewezen, waarom zij meent dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing zou zijn.

De middelen zijn in de aangegeven gegrond.

## VI. KOSTEN

1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep, met inbegrip van 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.

In zoverre de vordering van de verzoekende partij (in de aangegeven mate) gegrond wordt bevonden, moet de verwerende partij als de ten gronde in het ongelijk gestelde partij aangeduid worden en is er grond om de kosten van het geding, zijnde het door de verzoekende partij betaalde rolrecht, ten hare laste te leggen. Om dezelfde reden kan de vraag van de verzoekende partij tot het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 700 euro ten laste van de verwerende partij, ingewilligd worden.

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

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 8 februari 2018, waarbij aan de verzoekende partij in zoverre de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de functiewijziging van een dokterspraktijk naar een handelszaak op een perceel gelegen te 1860 Meise, Nieuwelaan 50 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie G, nummer 135I.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van zes maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 2 juli 2019 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Stephanie SAMYN

Filip VAN ACKER