

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.454 van 10 maart 2015
in de zaak A. 208.672/X-15.404.**

In zake : de NV FUN BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Wim De Cuyper en Tom Huygens
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dany Socquet
 kantoor houdend te 3080 Tervuren
 Merenstraat 28
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Tollenaere
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de COMM. V. REDEVCO RETAIL BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Empereur
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Brusselstraat 59, bus 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 april 2013, strekt tot de
nietigverklaring van :

- “1. Het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 1 februari 2013 houdende goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘2 concentraties grootschalige kleinhandel te Tielt-Winge en Ternat’ van de provincie Vlaams-Brabant. [...]
2. Het Besluit van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant dd. 23.10.2012 tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘2 concentraties grootschalige kleinhandel te Tielt-Winge en Ternat’ van de provincie Vlaams-Brabant.”

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 10 september 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 februari 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Roy Vander Cruyssen, die *loco* advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Leen Lippevelde, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de tweede verwerende partij, en

advocaat Karolien Bulkman, die loco advocaat Els Empereur verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is eigenaar van een perceel gelegen aan het Gouden Kruispunt 98 te Tielt-Winge, kadastraal bekend afdeling 4, sectie D, nr. 128/m4.

Dit perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Aarschot-Diest gelegen in een zone voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen.

3.2. In uitvoering van de bindende bepaling van artikel 3.2.3 van het provinciaal ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant (hierna: PRS) wordt beslist tot opmaak van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: PRUP) voor drie te consolideren concentraties van grootschalige kleinhandel in het buitengebied, met name het Gouden Kruispunt in Tielt-Winge, Kampenhout-Sas en Ternat. De doelstelling van het plan is een planologische oplossing uit te werken voor een beperkt aantal historisch gegroeide concentraties van grootschalige kleinhandel in het buitengebied.

3.3. Het overeenkomstig artikel 4 van het toentertijd geldende besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 ‘betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan’ bij de dienst Mer ingediende voorstel van nota voor publieke

consultatie, wordt op 17 juni 2010 door de dienst Mer volledig verklaard en door deze dienst ter inzage gelegd.

3.4. De ontvangen inspraakreacties en adviezen op de volledig verklaarde nota voor publieke consultatie worden behandeld op de “richtlijnenvergadering” van 31 augustus 2010, waarna de dienst Mer de richtlijnen over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het plan-MER opmaakt.

3.5. Een tussentijdse vergadering over het plan-MER vindt plaats op 6 september 2011 en aan de initiatiefnemer wordt gevraagd om de ontwerptekst van het plan-MER nog verder aan te vullen op een aantal punten. Het finale plan-MER wordt op 16 december 2011 door de dienst Mer goedgekeurd.

3.6. Op 6 december 2011 houdt de provincie een plenaire vergadering over het voorontwerp van PRUP “Concentraties grootschalige kleinhandel in buitengebied fase 1”.

3.7. De provincieraad van Vlaams-Brabant stelt op 13 maart 2012 het ontwerp-PRUP “concentraties grootschalige kleinhandel in het buitengebied fase 1” voorlopig vast.

Het ontwerp-PRUP voorziet in een overdruk van de gewestplanbestemming als “specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel” (artikel 1). Naast algemene voorschriften voorziet dit artikel tevens bijzondere voorschriften voor de site Gouden Kruispunt:

“Artikel 1: Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel (overdruk)
§ 1 Bestemming

Het gebied is in overdruk bestemd voor bedrijven van regionaal belang met als hoofdactiviteit grootschalige kleinhandel. Het betreft hierbij individuele grootschalige kleinhandelsvestigingen en clusters van grootschalige kleinhandelsvestigingen onder één dak of in elkaars directe nabijheid.

De minimale omvang van de brutovloeroppervlakte voor de nieuwe kleinhandelsvestiging bedraagt 1000m² en de minimale omvang van de winkelvloeroppervlakte bedraagt 600m². De brutovloeroppervlakte mag niet meer bedragen dan 2 keer de winkelvloeroppervlakte.

Deze waarden gelden zowel voor de individuele grootschalige kleinhandelsvestiging als voor de unit (in geval van een cluster van grootschalige kleinhandelsvestigingen onder één dak of in elkaars directe nabijheid).

Daaronder worden eveneens begrepen, de complementaire kleinschalige voorzieningen op voorwaarde dat ze maximaal 15% van de gebouwenoppervlakte uitmaken en fysisch geïntegreerd zijn in het bedrijfsgebouw. Het gaat hier over de typische winkels in de inkom van, in of in de onmiddellijke buurt van een supermarkt zoals krantenwinkels, slagerij, schoenlapper, sleutelmaker, bloemenwinkel, cafetaria.

Per handelsactiviteit kan één bedrijfswoning toegelaten worden voor zover deze fysisch geïntegreerd is en de bedrijfsbebouwing en deze woning een maximale brutovloeroppervlakte heeft van 200 m². Bestaande vergunde woningen binnen de zone kunnen behouden blijven en binnen het bestaande bouwvolume of in de huidige hoedanigheid verbouwd en gerenoveerd worden.

De netto winkelvloeroppervlakte wordt beperkt tot de bestaande stedenbouwkundig vergunde oppervlakte op het moment van de definitieve vaststelling van dit RUP.

De bestaande in hoofdzaak vergunde of vergund geachte kleinhandelsvestigingen die gelegen zijn binnen de perimeter van het ruimtelijk uitvoeringsplan en niet in overeenstemming zijn met de stedenbouwkundige voorschriften, kunnen binnen het bestaande bouwvolume of in de huidige hoedanigheid verbouwd en gerenoveerd worden. Bij een aanvraag tot uitbreiding van de bestaande bebouwing alsook herbouw of nieuwbouw van een gedeelte of van het gehele gebouw of de constructie dient men zich in regel te stellen met de stedenbouwkundige voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

In geval van herstructurering binnen de zone mag de netto winkelvloeroppervlakte vermeerderd worden met 15 % voor het geheel van de zone. Herstructurering houdt in dat de bestaande kleinhandelsvestigingen worden gegroepeerd of samengevoegd met een gezamenlijke wegontsluiting en gedeelde parkeervoorzieningen voor klanten.

In het geval van nieuwe individuele grootschalige kleinhandelsvestigingen zijn enkel ruimtebehoevende kleinhandelsvestigingen toegelaten. In geval van ruimtebehoevende kleinhandel geldt er geen maximale netto winkelvloeroppervlakte. In de inrichtingstudie dient dan het ruimtebehoevende karakter van de kleinhandel [te] worden aangetoond.

Binnen de zone voor 'Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel' zijn alle werken, handelingen, en wijzigingen die nodig zijn of nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming en voor de exploitatie van het specifiek regionaal bedrijventerrein toegelaten. Hieronder vallen ook alle infrastructuurwerken voor ontsluiting van het bedrijventerrein.

Ten allen tijde kan de grondbestemming worden gerealiseerd als de hoofdactiviteit grootschalige kleinhandel geheel of gedeeltelijk wordt stopgezet. Een gemengde ontwikkeling is mogelijk. De voorschriften van dit PRUP blijven van kracht wat betreft de kleinhandel binnen zo'n gemengde ontwikkeling. De voorschriften van de grondbestemming zijn bepalend voor andere programmaonderdelen.

§ 2 Inrichting

[...]

Bijzondere voorschriften projectzones

In de projectzones gelden volgende specifieke en aanvullende voorschriften:

[...]

Voor projectzone 2 (deelRUP Tielt-Winge – site gouden kruispunt) wordt een maximale netto winkelvloeroppervlakte vastgelegd op 35.000 m² voor het geheel van de zone.

Binnen projectzone 2 (deelRUP Tielt-Winge – site Gouden kruispunt) kan voor herbouw, verbouwing en nieuwbouw die een uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte omvat (zowel voor individuele vestigingen als voor clusters van vestigingen) slechts een stedenbouwkundige vergunning verleend worden voor zover volgende elementen ten laatste samen met de realisatie/verbouwing van de bedrijfsruimte(n) worden gerealiseerd:

- de realisatie van aparte ontsluitingen (in- en uitrit) op de N223 voor beide delen van de zone aan weerszijden van de N223
- EN
- de realisatie van een beveiligde oversteek voor zwakke weggebruikers tussen beide delen van de zone aan weerszijden van de N223.”

3.8. Van 26 april 2012 tot en met 25 juni 2012 onderwerpt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het ontwerp-PRUP aan een openbaar onderzoek. Er worden vijf adviezen en acht bezwaren ingediend, waaronder een gezamenlijk bezwaarschrift van verschillende eigenaars van handelspanden aan het Gouden Kruispunt, waaronder de verzoekende partij.

3.9. De bezwaren van onder meer de verzoekende partij worden door de Procoro als volgt samengevat :

- “1. Het ontwerp van RUP strijdt met de eigen uitgang[s]punten, met name consolidatie en optimalisatie (o.a. via verdichting) van de bestaande handelsconcentratie;
2. Het RUP gaat foutief uit van een eenvoudige eigendomsstructuur;
3. Er wordt geen rekening gehouden met de bestaande kleinhandel die grotendeels een bruto-oppervlakte lager dan 1000 m² heeft en niet ruimtebehoevend is. De minimale oppervlakenormen voor grootschalige kleinhandel (600 m² WVO en 1000 m² BVO) en de toepassing daarvan per unit negeren de bestaande toestand (slechts een zestal winkels voldoen hieraan), strijden met de omzendbrief grootschalige kleinhandel en vinden geen reden in RUP of MER. In dit verband wordt het weglaten gevraagd van de volledige zin die de minimale oppervlakenormen (600 m² WVO en 1000 m² BVO) van toepassing maakt op elke individuele unit of in ondergeschikte orde minstens de aanpassing van deze normen tot 400 m² WVO en 600 m² BVO.
4. Daarnaast wordt de weglating gevraagd van de paragraaf die de verdere uitbreiding van de site beperkt tot 15% en linkt aan een

herstructurering. Er is immers reeds voldaan aan de voorwaarden bij herstructurering: gezamenlijke wegontsluiting en gedeeld parkeren. Door de ingewikkelde eigendomsstructuur is een vrijwillige verdeling van de uitbreidingsmogelijkheden onder de eigenaar onmogelijk. Er wordt daarom voorgesteld de uitbreidingsmogelijkheden per winkel te bepalen als volgt: 'Binnen de zone mag de netto winkelvloeroppervlakte vermeerderd worden met 15% per winkelunit'

5. De beperking van de site tot enkel ruimtebehoevende vestigingen heeft geen rechtsgrond, strijdt met de structuurplanning, strijdt met de bestaande toestand en is onwettig. In dit verband wordt de weglating gevraagd van de zinsnede die enkel ruimtebehoevende kleinhandel toelaat.
6. De beperking van de totale oppervlakte WVO tot 35.000 m² maakt elke verder uitbreiding onmogelijk, is volstrekt overbodig gelet op de beperkte en volgebouwde perimeter, en is manifest onwettig vermits deze leidt tot rechtsonzekerheid. In dit verband wordt de weglating gevraagd van de volledige paragraaf die de maximale netto WVO vastlegt op 35.000 m².
7. De verplichte voorafgaande realisatie van aparte ontsluiting en oversteek is onrealistisch en onwettig gelet op de versnipperde eigendomsstructuur en de vereiste medewerking van het Vlaams Gewest. Verzoekers willen meewerken aan deze infrastructuur maar deze kan niet als verplichte voorwaarde worden opgelegd voor verdere realisaties op het Gouden kruispunt. In dit verband wordt de weglating gevraagd van de volledige paragraaf die de aflevering van vergunningen koppelt aan de voorafgaande realisatie van aparte ontsluitingen en beveiligde oversteek aan de N223.
8. De aanduiding van de kleinhandelszone in overdruk is manifest in strijd met de beginselen van goede ruimtelijk ordening, nu dit kan leiden tot een onverantwoorde vermenging van bestemmingen. In dit verband wordt gevraagd dat de kleinhandelzone als hoofdbestemming wordt aangeduid en niet als overdruk.
9. De paragraaf die een verplichte harmonie in materiaalgebruik oplegt dient weggelaten te worden of minstens aangevuld te worden met 'Deze bepalingen gelden enkel in geval van herbouw of ingrijpende verbouwing (inc. vervanging buitenmuren)';
10. De paragraaf die een verplichte inrichtingstudie oplegt voor de gehele zone bij nieuwe aanvragen [dient] weggelaten te worden."

3.10. De provinciale commissie ruimtelijke ordening van de provincie Vlaams-Brabant (hierna: de Procoro) bespreekt de bezwaren op 27 augustus 2012 en stelt een aantal aanpassingen aan het ontwerp-PRUP voor.

Het bezwaar van onder meer de verzoekende partij wordt als volgt beantwoord:

“Bespreking

1. Uitgangspunt bij de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan is volgens het ruimtelijk structuurplan inderdaad consolidatie. Verdichting is daarbij een optie. Het onderzoek in het kader van het planMER heeft uitgewezen dat er grenzen aan de consolidatie gesteld moeten worden om de omgevingseffecten te kunnen mitigeren. In het plan is er daarom uitgegaan van een bijkomende ontwikkeling van maximaal 15% bovenop de bestaande vergunde oppervlakte. Dit beantwoordt nog steeds aan de doelstellingen van het plan: de planologische regularisatie en consolidatie van de bestaande concentratie van grootschalige kleinhandel.
2. Deze opmerking is terecht. Er werd uitgegaan van een eenvoudige eigendomstructuur. Uit het bezwaar blijkt dat dit niet het geval is. Er zijn 24 verschillende eigenaars. Dit maakt de uitvoerbaarheid van een aantal voorwaarden die werden ingeschreven in de stedenbouwkundige voorschriften inderdaad moeilijk. Er wordt voorgesteld in dit verband de voorwaarden inzake ontsluiting en de definiëring van de uitbreidingsmogelijkheden op de site (voor het geheel van de zone of per winkelunit) te herbekijken.
3. Het stimuleren van ruimtebehoevende kleinhandel vormt één van de algemene krachtlijnen voor de 3 concentraties voor grootschalige kleinhandel waarvoor de provincie een consolidatie nastreeft. Deze ruimtebehoevende kleinhandel is immers complementair met het aanbod in de handelskernen. De minimale oppervlakenormen hebben tot doel de zones te reserveren voor grootschalige kleinhandelsvestigingen. Kleinschalige vestigingen moeten zich vestigen in de handel[s]kernen. Voor Tielt-Winge blijkt uit het gedetailleerd opmetingsplan (als bijlage gevoegd bij dit bezwaar) dat de gehanteerde oppervlakenorm dient bijgestuurd te worden om de hoofddoelstelling van het plan, consolidatie van de bestaande kleinhandelsconcentratie, niet te ondergraven. De norm van 1000 m² voor de bruto oppervlakte wordt slechts door een beperkt aantal vestigingen gehaald. Het voorstel uit het bezwaarschrift kan gevolgd worden om een minimale winkelvloeroppervlakte van 400 m² (en 600 m² BVO) te hanteren als dit wordt gekoppeld aan een opdelingsverbod voor de units/vestigingen. De bestaande vestigingen die niet voldoen aan deze norm kunnen binnen het bestaande bouwvolume of in de huidige hoedanigheid verbouwd en gerenoveerd worden conform de VCRO.
4. Het is een terechte opmerking dat er voor de site in Tielt-Winge reeds voldaan is aan de voorwaarden voor herstructurering en de toegelaten uitbreiding van 15% dus sowieso geldt zonder bijkomende ingrepen. De huidige generieke formulering leidt tot verwarring in dit opzicht. De voorschriften dienen herbekeken te worden en per projectzone samengebracht om deze onduidelijkheid te voorkomen (zie verder). Om de uitvoerbaarheid van de voorschriften te kunnen garanderen wordt voorgesteld de suggestie van de bezwaarindiener te volgen en niet langer te werken met een maximale winkelvloeroppervlakte voor het geheel van de site maar uit te gaan van de bestaande vergunde of vergunde geachte

winkelvloeroppervlakte per vestiging waarbij een maximale uitbreiding van 15% wordt toegestaan per vestiging. Hiermee wordt er een duidelijke limiet ingeschreven die voor alle eigenaars op de site zal gelden en niet tot onderlinge conflictsituaties zal leiden. De ontwikkelingsopties voor het geheel van de site blijven zo wel begrensd tot 15% bovenop de vergunde winkelvloeroppervlakte (cf. planMER). De maximale winkelvloeroppervlakte van 35.000 m² voor het geheel van de site kan dan geschrapt worden. De voorschriften voor projectzone 2 dienen in die zin herwerkt te worden.

5. De formulering in de voorschriften wordt verkeerdelijk geïnterpreteerd alsof enkel ruimtebehoevende kleinhandel toegelaten is. Hier wordt bedoeld dat voor niet-ruimtebehoevende kleinhandel steeds wordt uitgegaan van bestaande vestigingen met een uitbreidingsbeperking tot 15% van de bestaande vergunde oppervlakte. Voor ruimtebehoevende vestigingen geldt er geen beperking in de uitbreiding. Het is daarom dat er een maximumlimiet werd ingeschreven voor het geheel van de site om te voorkomen dat bij herinvullingen naar ruimtebehoevende kleinhandel de beperking tot maximaal 15% bijkomende winkelvloeroppervlakte voor het geheel van de site niet kan hardgemaakt worden. Dit was verdedigbaar omwille van de beoogde sturing naar meer ruimtebehoevende vestigingen maar is inderdaad ook verwarrend en komt de leesbaarheid niet ten goede. Er wordt voorgesteld een beperking per unit in te schrijven tot 15% zonder koppeling met het al of niet ruimtebehoevend karakter van de vestiging (zie punt 4). In Tielt-Winge gaat het immers over een reeds volledig ingevulde site met een te complexe eigendomsstructuur om een verdeling van de uitbreidingsmogelijkheden tussen de eigenaars haalbaar te maken.
6. zie punt 4
7. zie ook punt 2. Gezien de sterk versnipperde eigendomsstructuur (24 eigenaars) is het inderdaad niet realistisch om deze voorwaarden naar de realisatie van aparte ontsluitingen en een beveiligde oversteek op te leggen dan de individuele eigenaars. Dit zou de herbouw, verbouwing en nieuwbouw van elke individuele vestiging kunnen blokkeren. Deze voorwaarden worden best geschrapt en vervangen door het engagement van de provincie om uitvoering te geven aan deze flankerende maatregelen in overleg met de wegbeheerder (cf. site Ternat).
8. Er wordt gewerkt met een overdrukzone in dit plan. De grondbestemmingen van het gewestplan blijven behouden. Deze aanpak vloeit voort uit één van de algemene krachtlijnen die het uitgangspunt vormen voor de 3 concentraties voor grootschalige kleinhandel. De consolidatie van de concentraties in het buitengebied is een antwoord op een historisch gegroeide situatie. Op termijn moet bij een herstructurering van de sites een gemengde ontwikkeling mogelijk blijven die de oorspronkelijke bestemmingen valoriseert. In het geval van Tielt-Winge zal zo'n gemengde ontwikkeling misschien moeilijker liggen aangezien de volledige

site reeds is ingevuld. De bezwaarindiener geeft aan dat deze aanpak rechtsonzekerheid met zich zou meebrengen. Dit is een misvatting. Het werken met een overdruk is niet minder rechtsonzeker dan een grondbestemming. Binnen de overdrukzone verdwijnt het zonevreemde karakter van de kleinhandelsfunctie ook al wordt de grondbestemming van het gewestplan behouden. Wat betreft de ‘onverantwoorde menging van bestemmingen’ dient erop gewezen te worden dat de bestemmingen die binnen het plan kunnen gerealiseerd worden (kleinhandel, wonen en lokale bedrijven) ook in menging vergunbaar zijn binnen alle woongebieden op het gewestplan. Bij vergunningsaanvragen voor gemengde projecten zal de afweging inzake de overeenstemming met ‘de goede ruimtelijk ordening’ doorwegen. Verweving van wonen, kleinhandel en lokale bedrijfsactiviteiten, indien mogelijk, is trouwens één van de ruimtelijke principes binnen de gewenste ruimtelijk-economische structuur binnen het ruimtelijk structuurplan Vlaams-Brabant. De ‘indien mogelijk’ kan best door de vergunningverlenende overheid worden beoordeeld, zoals vandaag reeds gebeurt in de woongebieden volgens het gewestplan. Er is in deze dus geen sprake van een ‘onverantwoorde menging van bestemmingen’.

9. De stedenbouwkundige voorschriften leggen geen harmonisering op voor de bestaande vestigingen. Bij verbouwingen, herbouw en nieuwbouw dient wel met een harmonisering ten opzichte van de naastliggende panden rekening [te] worden gehouden. In het geval van Tielt-Winge zal deze harmonisering dus slechts op langere termijn aan de orde zijn. Dergelijke harmonisering van visueel-vormelijke elementen met naastliggende gebouwen wordt trouwens ook vanuit de ‘goede ruimtelijke ordening’ generiek toegepast in het vergunningbeleid. Er wordt voorgesteld ter verduidelijking om de bepaling, zoals gesuggereerd door de bezwaarindiener, te integreren: ‘Deze bepalingen gelden enkel in geval van herbouw of ingrijpende verbouwing (inc. vervanging buitenmuren)’.
10. Wat de verplichting tot de opmaak van een inrichtingsstudie voor het geheel van de zone betreft bij elke vergunningaanvraag voor nieuwbouw kan inderdaad de vraag worden gesteld of dit wel proportioneel is. Er wordt daarom voorgesteld deze bepaling te nuanceren en een inrichtingstudie te vragen voor ‘de inpassing van het nieuwbouwproject in het geheel van de zone’. In de toelichting wordt best verder ook verduidelijkt dat de inrichtingsstudie slechts een informatief document is dat bij de vergunningsaanvraag moet worden gevoegd om de vergunningverlenende overheid toe te laten de aanvraag te kunnen beoordelen in het licht van de voorschriften van het RUP en de ‘goede ruimtelijk ordening’. De inhoud van de inrichtingsstudie voor de verschillende gevraagde aspecten dient in verhouding met de omvang van de vergunningaanvraag te worden ingevuld.

Voorstel

Kennis te nemen van het bezwaar en volgende aanpassingen aan de stedenbouwkundige voorschriften door te voeren:

- In Art 1 ‘Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel (overdruk) - §2 Inrichting’ - bijzonder[e] voorschriften projectzones - projectzone 2 te herwerken als volgt:

Voor projectzone 2 (deelRUP Tielt-Winge - site Gouden Kruispunt) wordt de maximale winkelvloeroppervlakte vastgelegd op de bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte vermeerderd met 15% toegepast op elke individuele kleinhandelsvestiging. Er geldt een opdelingsverbod voor alle bestaande kleinhandelsvestigingen (= onroerend goed met hoofdfunctie handel) binnen deze zone. Er geldt geen samenvoegingsverbod.

Een gezamenlijke wegontsluiting en gedeelde parkeervoorzieningen voor klanten zijn verplicht binnen deze projectzone.

Verbouw, herbouw, nieuwbouw en/of uitbreiding van bestaande vergunde of vergund geachte kleinhandelsvestigingen binnen deze zone is mogelijk in zoverre dat:

- > de uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte niet meer bedraagt dan 15% ten opzichte van een bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte die deel uitmaakt van de vergunningsaanvraag;
- > de winkelvloeroppervlakte per vestiging/unit groter is dan 400 m² en de brutovloeroppervlakte per vestiging/unit groter is dan 600 m². Dit geldt zowel voor de individuele grootschalige kleinhandelsvestiging als voor de unit (in geval van een cluster van grootschalige kleinhandelsvestigingen onder één dak of in elkaars directe nabijheid);
- > onder de winkelvloeroppervlakte per vestiging/unit kan eveneens worden begrepen, de complementaire kleinschalige voorzieningen op voorwaarde dat ze maximaal 15% van de winkelvloeroppervlakte uitmaken van en fysisch geïntegreerd zijn in het bedrijfsgebouw van de grootschalige kleinhandelsvestiging waar ze deel van uitmaken. Het gaat hier over de typische winkels in de inkom van, in of in de onmiddellijke buurt van een grotere kleinhandelsvestiging zoals krantenwinkels, slagerij, schoenlapper, sleutelmaker, bloemenwinkel, cafetaria;
- > bestaande in hoofdzaak vergunde of vergund geachte kleinhandelsvestigingen waarvan de winkelvloeroppervlakte kleiner is dan 400 m², kunnen binnen het bestaande bouwvolume of in de huidige hoedanigheid verbouwd en gerenoveerd worden. Indien deze vestigingen worden opgenomen in een vergunningsaanvraag voor een groter geheel dat verschillende bestaande vestigingen omvat dient de minimum winkelvloeroppervlakte van 400 m² per vestiging/unit gerespecteerd te worden;
- > de brutovloeroppervlakte per vestiging/unit bedraagt niet meer dan 2 keer de winkelvloeroppervlakte.

Bij elke vergunningsaanvraag voor nieuwbouw van gebouwen, constructies en infrastructuur binnen deze zone dient een inrichtingsstudie betreffende de inpassing van het nieuwbouwproject in het geheel van de projectzone toegevoegd te worden. Deze inrichtingsstudie omvat minimaal een gemotiveerde onderbouwing van volgende inrichtingsaspecten:

- de ontsluiting (voor alle vervoersmodi);
- de organisatie van het parkeren;
- het waterbeheer;
- de buffering naar de omgeving

- de groenaanleg;
- de toepassing van de inrichtingprincipes inzake zuinig en duurzaam ruimtegebruik, duurzaam materiaalgebruik en beeldkwaliteit.
- In de toelichtende kolom bij Art 1 ‘Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel (overdruk) - §2 Inrichting’ - bijzonder[e] voorschriften projectzones - projectzone 2 toe te voegen:

De gevraagde inrichtingsstudie is een informatief document dat bij de vergunningsaanvraag moet worden gevoegd om de vergunningverlenende overheid toe te laten de aanvraag te kunnen beoordelen in het licht van de voorschriften van het RUP en de goede ruimtelijk ordening. De inhoud van de inrichtingsstudie voor de verschillende gevraagde aspecten dient in verhouding met de omvang van de vergunningsaanvraag te worden ingevuld.

- In Art 1 ‘Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel (overdruk) - §2 Inrichting’ toe te voegen:

‘Ingeval van een stedenbouwkundige vergunning die herbouw of ingrijpende verbouwing (incl. vervanging buitenmuren) omvat toont de aanvrager aan dat zijn aanvraag voldoet aan de volgende principes inzake duurzaam materiaal gebruik en beeldkwaliteit: ...’.

3.11. Bij besluit van 23 oktober 2012 stelt de provincieraad van Vlaams-Brabant het PRUP definitief vast.

Dit is het eerste bestreden besluit

Naar aanleiding van het bezwaar van onder meer de verzoekende partij worden de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1 als volgt aangepast:

“Artikel 1: Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel (overdruk)

§ 1 Bestemming

Het gebied is in overdruk bestemd voor bedrijven van regionaal belang met als hoofdactiviteit grootschalige kleinhandel. Het betreft hierbij individuele grootschalige kleinhandelsvestigingen en clusters van grootschalige kleinhandelsvestigingen onder één dak of in elkaars directe nabijheid.

Per handelsactiviteit kan één bedrijfswoning toegelaten worden voor zover deze fysisch geïntegreerd is en de bedrijfsbebouwing en deze woning een maximale bruto vloeroppervlakte heeft van 200 m². Bestaande vergunde woningen binnen de zone kunnen behouden blijven en binnen het bestaande bouwvolume of in de huidige hoedanigheid verbouwd en gerenoveerd worden.

Binnen de zone voor ‘Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel’ zijn alle werken, handelingen, en wijzigingen die nodig zijn of

nuttig zijn voor de realisatie van de bestemming en voor de exploitatie van het specifiek regionaal bedrijventerrein toegelaten. Hieronder vallen ook alle infrastructuurwerken voor ontsluiting van het bedrijventerrein.

Ten allen tijde kan de grondbestemming worden gerealiseerd als de hoofdactiviteit grootschalige kleinhandel geheel of gedeeltelijk wordt stopgezet. Een gemengde ontwikkeling is mogelijk. De voorschriften van dit PRUP blijven van kracht wat betreft de kleinhandel binnen zo'n gemengde ontwikkeling. De voorschriften van de grondbestemming zijn bepalend voor andere programmaonderdelen.

§ 2 Inrichting

[...]

bijzondere voorschriften projectzones

In de projectzones gelden volgende specifieke en aanvullende voorschriften:

[...]

Voor projectzone 2 (deelRUP Tielt-Winge - site Gouden Kruispunt) wordt de maximale winkelvloeroppervlakte vastgelegd op de bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte vermeerderd met 15% toegepast op elke individuele kleinhandelsvestiging.

Er geldt opdelingsverbod voor alle bestaande kleinhandelsvestigingen (= onroerend goed met hoofdfunctie handel) binnen deze zone. Er geldt geen samenvoegverbod. Een gezamenlijke wegontsluiting en gedeelde parkeervoorzieningen voor klanten zijn verplicht binnen deze projectzone.

Verbouw, herbouw, nieuwbouw en/of uitbreiding van bestaande vergunde of vergund geachte kleinhandelsvestigingen binnen deze zone is mogelijk in zoverre dat:

- > de uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte niet meer bedraagt dan 15% ten opzichte van een bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte die deel uitmaakt van de vergunningsaanvraag;

- > de winkelvloeroppervlakte per vestiging/unit groter is dan 400 m² en de brutovloeroppervlakte per vestiging/unit groter is dan 600 m². Dit geldt zowel voor de individuele grootschalige kleinhandelsvestiging als voor de unit (in geval van een cluster van grootschalige kleinhandelsvestigingen onder één dak of in elkaars directe nabijheid);

- > onder de winkelvloeroppervlakte per vestiging/unit kan eveneens worden begrepen, de complementaire kleinschalige voorzieningen op voorwaarde dat ze maximaal 15% van de winkelvloeroppervlakte uitmaken van en fysisch geïntegreerd zijn in het bedrijfsgebouw van de grootschalige kleinhandelsvestiging waar ze deel van uitmaken. Het gaat hier over de typische winkels in de inkom van, in of in de onmiddellijke buurt van een grotere kleinhandelsvestiging zoals krantenwinkels, slagerij, schoenlapper, sleutelmaker, bloemenwinkel, cafetaria;

- > bestaande in hoofdzaak vergunde of vergund geachte kleinhandelsvestigingen waarvan de winkelvloeroppervlakte kleiner is dan 400 m², binnen het bestaande bouwvolume of in de huidige hoedanigheid verbouwd en gerenoveerd kunnen worden. Indien deze vestigingen worden opgenomen in een vergunningaanvraag voor een groter geheel dat verschillende bestaande vestigingen omvat dient de minimum winkelvloeroppervlakte van 400 m² per vestiging/unit gerespecteerd te worden;

> de brutovloeroppervlakte per vestiging/unit niet meer bedraagt dan 2 keer de winkelvloeroppervlakte.

De realisatie van halte-infrastructuur in functie van het openbaar vervoer is vergunbaar binnen deze projectzone.

Bij elke vergunningsaanvraag voor nieuwbouw van gebouwen, constructies en infrastructuur binnen deze zone dient een inrichtingstudie betreffende de inpassing van het nieuwbouwproject in het geheel van de projectzone toegevoegd. Deze inrichtingstudie omvat minimaal een gemotiveerde onderbouwing van volgende inrichtingaspecten:

- de ontsluiting (voor alle vervoersmodi);
- de organisatie van het parkeren;
- het waterbeheer;
- de buffering naar de omgeving
- de groenaanleg;
- de toepassing van de inrichtingprincipes inzake zuinig en duurzaam ruimtegebruik, duurzaam materiaalgebruik en beeldkwaliteit.”

3.12. Nadat op 23 januari 2013 een rappelbrief werd verstuurd namens de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, wordt het PRUP bij besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 1 februari 2013 goedgekeurd.

Dit is het tweede bestreden besluit

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ontvankelijkheid ratione temporis van het beroep

4.1. De eerste verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de tijdigheid van het beroep.

4.2. Ter terechtzitting doet de eerste verwerende partij van deze exceptie afstand, zodat zij niet moet worden onderzocht.

B. Partiële vernietiging

De opgeworpen excepties

5.1. De verwerende partijen en de tussenkomende partij werpen op dat de verzoekende partij een vestiging uitbaat op het Gouden Kruispunt te Tielt-Winge en dat zij enkel een belang heeft bij de vernietiging van het PRUP, in zoverre dit het deelplan “Tielt-Winge” betreft.

Beoordeling

5.2. De verzoekende partij bevestigt in haar memorie van wederantwoord “dat haar belang enkel betrekking heeft op het deel-RUP Tielt-Winge (Gouden Kruispunt)”. De gebeurlijke nietigverklaring van het PRUP moet tot dit deelplan worden beperkt.

De excepties zijn gegrond.

V. Belang van de tussenkomende partij

6. De tussenkomende partij geeft in haar memorie aan dat haar eigendom op “ruim 50 km in vogelvlucht” van Tielt-Winge is gelegen. Zij geeft verder aan, er enkel belang bij te hebben dat het deelplan Ternat, waarin haar eigendom is gelegen, niet wordt vernietigd. Gelet op die omstandigheid is haar belang beperkt tot de onder randnummer 5.1 vermelde en onder randnummer 5.2 gegrond bevonden exceptie.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7.1.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 1.1.4, 2.2.9, 2.2.10 en 2.2.11 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), alsook van “substantiële pleegvormen” en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

7.1.2. Zij voert in een eerste middel onderdeel aan dat de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP, na het openbaar onderzoek, op voorstel van de Procoro op zeer ingrijpende wijze gewijzigd werden. Deze wijzigingen zijn volgens haar dusdanig ingrijpend en essentieel dat een andere inhoud aan het PRUP werd gegeven. Zij meent dat de provincieraad het aangepaste ontwerp niet wettig definitief kon vaststellen en dat de Vlaamse minister het aangepaste ontwerp niet wettig kon goedkeuren, zonder dit opnieuw aan een openbaar onderzoek te onderwerpen en aan de adviesverlenende instanties voor te leggen.

Concreet bekritiseert zij de volgende wijzigingen van het plan:

- In de definitieve voorschriften wordt een opdelingsverbod van de handelsruimtes toegevoegd.
- In de voorlopige voorschriften werd de beperking van de uitbreidingsmogelijkheid met maximaal 15% enkel opgelegd aan niet-ruimtebehoevende kleinhandel. In de definitieve voorschriften wordt deze beperking uitgebreid tot alle kleinhandelszaken binnen het deel-PRUP Tielt-Winge.

- De minimale omvang van een nieuwe vestiging werd gewijzigd van 1.000 m² naar 600 m² brutovloeroppervlakte en van 600 m² naar 400 m² winkelvloeroppervlakte.
- De eis tot herstructurering van de zone vooraleer enige uitbreiding kan plaatsvinden, wordt in de definitieve voorschriften geschrapt.
- De eis dat nieuwe vestigingen steeds ruimtebehoevende kleinhandelsvestigingen moeten zijn, wordt in de definitieve voorschriften geschrapt.
- De maximale nettowinkelvloeroppervlakte van 35.000 m² voor het geheel van de zone wordt in de definitieve voorschriften geschrapt.
- De eis om aparte ontsluitingen op de N223 te realiseren vooraleer een vergunning tot uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte kan worden verleend, wordt in de definitieve voorschriften geschrapt.
- De eis om een beveiligde oversteek voor zwakke weggebruikers tussen beide delen van de zone aan weerszijden van de N223 te realiseren, vooraleer een vergunning tot uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte kan worden verleend, wordt in de definitieve voorschriften geschrapt.

Deze wijzigingen hebben volgens de verzoekende partij betrekking op cruciale voorschriften en raken aan de essentie van het PRUP. Het feit dat een deel van de aanpassingen uit de bezwaren voortvloeit en dat de aanpassingen door de Procoro werden voorgesteld, doet aan de schending van het openbaar onderzoek en aan de vereiste tot het inwinnen van adviezen geen afbreuk. De verzoekende partij wijst op de vaste rechtspraak van de Raad van State betreffende het wijzigen van een plan bij een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag na het openbaar onderzoek en na het inwinnen van de adviezen. Zij meent dat er geen reden is waarom het openbaar onderzoek in het kader van een PRUP een andere draagwijdte zou hebben.

7.1.3. In het tweede middelonderdeel bekritiseert de verzoekende partij het feit dat een opdelingsverbod in het PRUP werd opgenomen. De Procoro motiveert dit opdelingsverbod als reactie op het advies van de gemeente Tielt-Winge en als reactie op haar bezwaar. De provincieraad heeft de door de Procoro

voorgestelde aanpassingen zonder noemenswaardige motivering overgenomen en de Vlaamse minister heeft deze zonder enige motivering goedgekeurd.

De enige motivering voor het opdelingsverbod, vermeld in het advies van de Procoro, is rehtens niet aanvaardbaar. De vermelding dat het opdelingsverbod reeds was opgenomen in de voorschriften bij het deel-PRUP Ternat, vormt evident geen afdoende motivering. In reactie op haar bezwaar verwijst de Procoro naar het doel om ruimtebehoevende kleinhandel te stimuleren. Niet-ruimtebehoevende kleinhandel zou zich moeten vestigen in de handelskernen. Volgens de Procoro zou dit één van de algemene krachtlijnen vormen voor de consolidatie van de drie concentraties van grootschalige kleinhandel. De Procoro past in haar advies de minimale vloeroppervlaktes per winkel naar beneden aan (600 m² in plaats van 1.000 m² brutovloeroppervlakte en 400 m² in plaats van 600 m² winkelvloeroppervlakte). Gelet op het doel om ruimtebehoevende kleinhandel te stimuleren, wordt deze aanpassing gecompenseerd door de toevoeging van een opdelingsverbod van de handelsruimtes. Hieruit blijkt dat de Procoro het opdelingsverbod toevoegt vanuit een economisch beleidsmotief. Uit de toelichtingsnota bij het PRUP blijkt dat de doelstelling om ruimtebehoevende kleinhandel te stimuleren na de plenaire vergadering werd toegevoegd, louter op basis van de omzendbrief RO2011/01 van 9 december 2011 'Afwegingskader voor grootschalige detailhandel' (hierna: de omzendbrief). Noch in de nota publieke consultatie, noch in het plan-MER, was er sprake van het stimuleren van ruimtebehoevende kleinhandel of het maken van enig onderscheid naar assortiment binnen de bestemming kleinhandel. Dit economisch beleid is er derhalve op gericht om de leefbaarheid van de kleinhandel in de kernen te garanderen door concurrentie van gelijkaardige (niet-ruimtebehoevende) kleinhandel buiten de kernen te vermijden.

Het opdelingsverbod en de motivering daartoe strijden volgens de verzoekende partij met artikel 2.2.2, § 1, VCRO, met de bevoegdheidsverdelende regels tussen de federale overheid en de gewesten (artikel 6 BWHI) en met het PRS. Het voeren van een dergelijk economisch vestigingsbeleid valt volgens haar onder geen enkel van de in artikel 2.3.1 VCRO

opgesomde aangelegenheden. Het betreft een louter economische aangelegenheid (concurrentiebeleid), die bovendien betrekking heeft op een handeling die niet eens vergunningsplichtig is. Het opdelingsverbod vindt evenmin steun in het PRS, dat voorziet dat binnen de perimeter van de aangeduide kleinhandelsconcentraties buiten de stedelijke gebieden (waaronder het Gouden Kruispunt te Tielt-Winge) ontwikkelingen mogelijk blijven, voor zover ze bijdragen tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Als voorbeeld wordt uitdrukkelijk naar verdichting verwezen. Het opdelingsverbod probeert net verdichting te vermijden en is niet op de “ruimtelijke kwaliteit” gericht, maar louter op een economisch motief, zijnde het vermijden van concurrentie met de handel in de kernen. Het voorschrift strijdt met het PRS en met artikel 2.2.9, § 2, VCRO. De motivering is tegenstrijdig en niet pertinent. Het opdelingsverbod wordt toegevoegd als compensatie voor het verminderen van de minimale brutovloeroppervlakte en winkelvloeroppervlakte, omdat deze oppervlakte van de bestaande vestigingen doorgaans kleiner is dan 1.000 m². Hiermee strijdt het PRUP met de definitie van “grootschalige kleinhandel” van de omzendbrief, waaraan het PRUP nochtans uitvoering wil geven. Volgens deze definitie geldt de norm van 1.000 m² niet per unit, maar per concentratie van grootschalige en/of kleinschalige detailhandel, zodat nagenoeg geheel het Gouden Kruispunt onder de noemer grootschalige kleinhandel valt. Er is geen enkele reden om af te wijken van de definitie zoals opgenomen in de omzendbrief. Noch uit de toelichting bij het PRUP, noch uit het MER blijkt enige reden om uit te gaan van een andere definitie. De verzoekende partij heeft gewezen op deze tegenstrijdigheid in haar bezwaar, maar de Procoro heeft hierop niet geantwoord. Het gebrek aan een wettig motief klemmt volgens de verzoekende partij des te meer, nu het verbod pas na het openbaar onderzoek en na het inwinnen van de adviezen werd toegevoegd, zodat zij, noch de adviserende instanties, een opmerking bij dit voorschrift hebben kunnen formuleren.

7.2.1. De verzoekende partij betoogt in haar memorie van wederantwoord, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat de toegevoegde beperkingen zoals het opsplitsingsverbod en de beperking van de uitbreidingsmogelijkheid voor alle kleinhandel (en niet enkel voor niet-

ruimtebehoevende kleinhandel), niet gebaseerd zijn op haar bezwaar, dat net tot doel had een aantal drastische beperkingen te doen schrappen. Het feit dat de nieuwe beperkingen deels worden toegevoegd om geschrapte beperkingen te compenseren, betekent niet dat deze op haar bezwaar “gebaseerd” zijn. Dergelijk standpunt zou manifest indruisen tegen de *ratio legis* van artikel 2.2.10, § 6, VCRO, dat tot doel heeft na het openbaar onderzoek uitzonderlijk wijzigingen toe te staan, voor zover deze aan de ingediende bezwaren tegemoetkomen. Aangezien de wijzigingen aan het PRUP geenszins tegemoetkomen aan haar bezwaar, heeft zij belang bij het middelonderdeel. Een aantal toegevoegde voorschriften (met name het opsplitsingsverbod en de beperking van de uitbreidingsmogelijkheid voor ruimtebehoevende kleinhandel), zijn voor haar minstens even nadelig als de oorspronkelijke voorschriften waartegen bezwaar werd ingediend.

7.2.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft, stelt de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord dat de inhoudelijke bevoegdheid van de planologische overheid bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen limitatief geregeld wordt in artikel 2.2.2, § 1, VCRO. De eerste verwerende partij maakt volgens haar de cruciale fout om “grootschalige kleinhandel” gelijk te stellen met “ruimtebehoevende kleinhandel”. Het verschil wordt duidelijk uiteengezet in de oorspronkelijke stedenbouwkundige voorschriften en in de toelichting bij artikel 1. Een voorbeeld van grootschalige, doch niet-ruimtebehoevende kleinhandel, is een grootschalige kledingwinkel of een (voeding)supermarkt. Deze winkels wenst men te weren op het Gouden Kruispunt, ondanks het feit dat deze winkels ook onder “grootschalige kleinhandel” vallen, die beoogd wordt in het PRS. Hierin wordt het behoud van grootschalige kleinhandel op het Gouden Kruispunt als doelstelling vooropgesteld, wat inderdaad een doelstelling is die verband houdt met de ruimtelijke ordening. Nergens in het structuurplan is er echter sprake van het stimuleren van “ruimtebehoevende kleinhandel”. Deze doelstelling heeft geen ruimtelijke motieven, maar heeft enkel betrekking op het assortiment van de handelszaak, maakt deel uit van een economisch concurrentie- en vestigingsbeleid en volgt enkel uit de genoemde omzendbrief. Dit blijkt ook uit

het feit dat de doelstelling om ruimtebehoevende kleinhandel in het PRUP te stimuleren pas na de opmaak van de omzendbrief werd toegevoegd. Zij besluit dat uit geen enkel van de argumenten van de verwerende partijen blijkt dat het opdelingsverbod (of meer algemeen het stimuleren van ruimtebehoevende kleinhandel) in het PRUP is opgenomen om redenen die met ruimtelijke kwaliteit te maken hebben. De branches die voorkomen in de kernen (niet-ruimtebehoevende kleinhandel) mogen zich niet vestigen buiten de kernen (ook al zijn ze grootschalig), teneinde geen concurrentie te veroorzaken voor de winkels in de kernen. Enkel complementaire branches (ruimtebehoevende kleinhandel) zijn buiten de kernen gewenst. Dit is een duidelijk economisch vestigingsbeleid en geen beleid van ruimtelijke ordening.

De verzoekende partij erkent dat een schending van de omzendbrief op zich geen onwettigheid vormt, maar betoogt dat er sprake is van een onwettigheid (met name een schending van de materiële motiveringsplicht), wanneer een voorschrift gebaseerd wordt op een omzendbrief waarmee dit voorschrift strijdig is. Het PRUP bevat geen enkele aanvaardbare motivering voor de toevoeging van het opdelingsverbod. Elk stedenbouwkundig voorschrift moet gebaseerd zijn op ruimtelijk aanvaardbare motieven die minstens afgeleid moeten kunnen worden uit het administratief dossier, hetgeen *in casu* niet het geval is.

7.3.1. De verzoekende partij laat in haar laatste memorie, wat het eerste middelonderdeel betreft, nog gelden dat in haar bezwaar onder meer werd gevraagd om het voorschrift dat in een beperking van de uitbreiding op de site tot 15% voorzag, volledig te schrappen. Deze beperking gold in het oorspronkelijke voorschrift enkel voor niet-ruimtebehoevende kleinhandel. In plaats van dit voorschrift te schrappen, werd het uitgebreid tot alle kleinhandelszaken binnen het deel-PRUP Tielt-Winge, inclusief de ruimtebehoevende kleinhandel. Deze wijziging vloeit niet voort uit het bezwaar, maar is tegenovergesteld aan wat werd gevraagd. De oorspronkelijke voorschriften waren er in essentie op gericht om het Gouden Kruispunt te laten evolueren naar een zone met enkel ruimtebehoevende kleinhandel, waarbij verdere verdichting van de zone mogelijk was. De definitieve voorschriften hebben een volstrekt andere strekking. Het

streven naar ruimtebehoevende kleinhandel werd volledig verlaten. In plaats daarvan wordt verdichting op het terrein beperkt, doordat de uitbreidingsbeperking van 15% tot alle handelszaken wordt uitgebreid en doordat de opdeling van handelszaken verboden wordt. Naar de mening van de verzoekende partij kan artikel 2.2.10, § 6, VCRO geen afbreuk doen aan het verbod op het doorvoeren van essentiële aanpassingen na een openbaar onderzoek, verbod dat voortvloeit uit het substantieel karakter van het openbaar onderzoek. Ten slotte merkt zij op dat zij in hoofddorde de volledige weglating van de vloeroppervlaktenormen heeft gevraagd en pas in ondergeschikte orde een aanpassing van deze normen naar beneden toe. Dit laatste komt dus niet volledig tegemoet aan haar bezwaar.

7.3.2. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie, wat het tweede middelonderdeel betreft, nog toe niet akkoord te gaan met het standpunt dat de plannende overheid met het opdelingsverbod gedeeltelijk een aspect van ruimtelijk beleid zou nastreven. Ten onrechte wordt volgens haar “grootschalige kleinhandel” met “ruimtebehoevende kleinhandel” gelijkgesteld. Nergens in het PRS is er sprake van het stimuleren van “ruimtebehoevende kleinhandel”. Deze doelstelling heeft geen ruimtelijke motieven, maar heeft enkel betrekking op het assortiment van de handelszaak en maakt deel uit van een economisch concurrentie- en vestigingsbeleid. De tweede verwerende partij bevestigt in haar memorie van antwoord dat het PRUP een economisch doel nastreeft, waar zij stelt dat “[h]et [P]RUP [...] een evolutie naar meer ruimtebehoevende kleinhandel in de zone ten nadele van niet-ruimtebehoevende kleinhandel [beoogt] met als doel de complementariteit van de kernen te versterken”. Ook de Procoro stelt in haar advies dat “[d]eze ruimtebehoevende kleinhandel [...] immers complementair [is] met het aanbod in de handelskernen”. Enkel complementaire branches (ruimtebehoevende kleinhandel) zijn buiten de kernen gewenst, wat een duidelijk economisch vestigingsbeleid en geen beleid van ruimtelijke ordening is.

Beoordeling

8.1. Het middel zet niet uiteen op welke wijze de artikelen 1.1.4 en 2.2.11 VCRO volgens de verzoekende partij geschonden zijn, zodat het middel in zoverre onontvankelijk is.

8.2. In het eerste middelonderdeel betoogt de verzoekende partij dat het ontwerp-PRUP na het openbaar onderzoek op dermate ingrijpende en essentiële wijze gewijzigd werd “dat een andere inhoud gegeven werd aan het [P]RUP”, zodat de vormvereisten van het openbaar onderzoek en van het inwinnen van adviezen werden geschonden.

8.3. Artikel 2.2.10, § 6, tweede lid, VCRO luidt:

“Bij de definitieve vaststelling van het plan kunnen ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan slechts wijzigingen worden aangebracht, die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden, of het advies van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening.”

8.4. De verzoekende partij bekritiseert de volgende aanpassingen aan de stedenbouwkundige voorschriften in het definitief vastgestelde PRUP:

- 1) het invoeren van een opdelingsverbod voor kleinhandelszaken;
- 2) de uitbreiding van de beperking van de uitbreidingsmogelijkheid met maximum 15% tot alle kleinhandelszaken;
- 3) de wijziging van de minimale omvang van een nieuwe vestiging van 1000 m² brutovloeroppervlakte en 600 m² winkelvloeroppervlakte naar respectievelijk 600 m² brutovloeroppervlakte en 400 m² winkelvloeroppervlakte;
- 4) de schrapping van de eis tot herstructurering van de zone vooraleer enige uitbreiding kan plaatsvinden;
- 5) de schrapping van de eis dat nieuwe vestigingen steeds ruimtebehoevende kleinhandelsvestigingen moeten zijn;
- 6) de schrapping van de eis dat de maximale nettowinkelvloeroppervlakte voor het geheel van de zone 35.000 m² bedraagt;

7) de schrapping van de eis om aparte ontsluitingen op de N223 te realiseren vooraleer een vergunning tot uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte kan worden verleend;

8) de schrapping van de eis om een beveiligde oversteek voor zwakke weggebruikers tussen beide delen van de zone aan weerszijden van de N223 te realiseren, vooraleer een vergunning tot uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte kan worden verleend.

8.5. De verzoekende partij heeft geen belang bij het middelonderdeel in zoverre de aanpassingen aan het PRUP tegemoetkomen aan de door haar ingediende bezwaren. Dit is het geval voor de aanpassingen vermeld onder de punten 4, 5, 6, 7 en 8 van randnummer 8.4. Deze aanpassingen komen volledig tegemoet aan de door de verzoekende partij geuite bezwaren, wat deze partij niet ontkent.

8.6. Wat het onder randnummer 8.4 vermelde punt 3 betreft, merkt de verzoekende partij in haar laatste memorie op dat zij in hoofdde de volledige weglating van de vloeroppervlakenormen had gevraagd en pas in ondergeschikte orde een verlaging van deze normen. Daargelaten de vraag naar de tijdigheid van dit betoog, blijft de vaststelling dat met de verlaging van de vloeroppervlakenormen, tegemoet wordt gekomen aan een, weze het in subsidiaire orde, aangevoerd bezwaar van de verzoekende partij. De onder randnummer 8.4, punt 3, vermelde wijziging is daarom niet van aard het bestreden PRUP te vitiëren.

8.7. De wijzigingen, vermeld onder de punten 1 en 2 van randnummer 8.4, vloeien eveneens voort uit de door de verzoekende partij ingediende bezwaren en uit de ingewonnen adviezen. Het opdelingsverbod blijkt immers niet alleen een compensatie te zijn voor de door de verzoekende partij gevraagde wijziging van de minimale winkelvloeroppervlakte, maar blijkt tevens gevraagd te zijn in het advies van de gemeente Tielt-Winge. Het beperken van de uitbreidingsmogelijkheid tot maximum 15% voor alle kleinhandelszaken vloeit

voort uit een bezwaar van de verzoekende partij (zie randnummer 3.9, bezwaar 4).

8.8. Gelet op wat voorafgaat, blijken alle door de verzoekende partij geviseerde aanpassingen aan het ontwerp-PRUP wijzigingen te betreffen “die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden, of het advies van de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening”, zoals vereist door artikel 2.2.10, § 6, VCRO.

8.9. Vastgesteld dient verder dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift niet aantoont of aannemelijk maakt dat de onder randnummer 8.4, eerste tot derde punt vermelde aanpassingen als substantiële wijzigingen van het ontwerp-PRUP dienen te worden begrepen, zodat het ontwerp-PRUP opnieuw aan een openbaar onderzoek en aan het advies van de adviesverlenende instanties had dienen te worden onderworpen. De loutere vaststelling dat een aantal wijzigingen werden doorgevoerd ten opzichte van de voorlopig vastgestelde stedenbouwkundige voorschriften volstaat daartoe niet, evenmin als het algemene betoog dat de wijzigingen betrekking hebben op “cruciale voorschriften die raken aan de functionele invulling van de kleinhandelszone [...], aan de mogelijkheid tot uitbreiding van de bestaande vestigingen, aan de mogelijkheid tot oprichting van nieuwe vestigingen, aan de ontsluiting van de kleinhandelszone, etc.” en de algemene bewering dat het “geen kleine wijzigingen, doch steeds fundamentele aanpassingen” betreffen.

8.10. Het eerste middelonderdeel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

9.1. In een tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij in essentie aan dat het verbod tot opdeling van een kleinhandelszaak aan het ontwerp-PRUP “op onwettige gronden werd toegevoegd, minstens niet of niet afdoende gemotiveerd werd”.

9.2. De verzoekende partij erkent dat het opdelingsverbod werd ingevoegd naar aanleiding van het advies van de gemeente Tielt-Winge en haar eigen bezwaarschrift, daarin gevolgd door de Procoro. Zij meent evenwel dat dit opdelingsverbod en de motivering daartoe strijden met artikel 2.2.2, § 1, VCRO, met de bevoegdheidsverdelende regels tussen de federale overheid en de gewesten en met het PRS, omdat dergelijk voorschrift in wezen het concurrentiebeleid en het economisch beleid betreft, “zijnde het vermijden van concurrentie met de handel in de kernen”.

9.3. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, steunt de geviseerde maatregel niet “louter op een economisch motief, zijnde het vermijden van concurrentie met de handel in de kernen”, noch betreft het een nieuwe “vestigingsvoorwaarde”. Integendeel is deze maatregel wel degelijk gericht op “de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit” en vindt hij steun in het PRS. In dit laatste wordt onder meer gesteld dat “[h]eel wat [...] kleinhandelsactiviteiten [...] thuis [horen] in de kernen (sleutelmakers, schoenmaker, kledingboetiek...)” en dat “[v]oor de zuiver kerngerichte kleinhandel [...] de nodige ruimte binnen het gemeentelijk structuurplan [moet] gereserveerd worden”. In de toelichting bij artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt aansluitend gewezen op de nood aan grote oppervlakte voor bepaalde ruimte-extensieve branches, alsook dat “de ruimtebehoevende kleinhandel een eerder beperkte mobiliteit genereert ten opzichte van de winkelvloeroppervlakte”, in tegenstelling tot “branches met hoogfrequente aankopen en gemaksgerichte bezoeksdoelstellingen zoals voeding, kleding, mode, ...”.

9.4. Het opdelingsverbod vindt voorts een afdoende verantwoording in het advies van de Procoro, als antwoord op het bezwaar van de verzoekende partij dat geen rekening wordt gehouden met de bestaande kleinhandel die grotendeels een bruto-oppervlakte lager dan 1000 m² heeft en niet-ruimtebehoevend is (zie randnummer 3.10, punt 3).

9.5. Het betoog van de verzoekende partij dat de voormelde motivering strijdt met de omzendbrief, kan niet tot vernietiging leiden, nu de

omzendbrief niet verordenend van aard is. Het betoog van de verzoekende partij dat zij deze tegenstrijdigheid in haar bezwaar heeft aangevoerd, zonder dat de Procoro daarop heeft geantwoord, vitieert het bestreden PRUP evenmin. Minstens impliciet kan een antwoord daarop worden gevonden in de aanvaarding vanwege de Procoro van het subsidiaire voorstel van de verzoekende partij tot het handhaven van een minimale winkelvloeroppervlakte van 400 m² en een minimale bruttovloeroppervlakte van 600 m².

Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

9.6. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van de artikelen 1.1.4, 2.2.9, 2.2.10 en 2.2.11 VCRO, de “substantiële pleegvormen” en het rechtszekerheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

10.2. Zij zet in een eerste middelonderdeel uiteen dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden doordat het deel-RUP Tielt-Winge onduidelijke voorschriften bevat aangaande het uitvoeren van nieuwbouwwerken voor grootschalige kleinhandel en aangaande het inplanten van een nieuwe, grootschalige kleinhandelsvestiging in een bestaand niet-handelspand. Zij erkent dat de algemene bestemmingsvoorschriften van het regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel (artikel 1, § 1) op zich afdoende duidelijk zijn. Op grond van dit artikel zijn zowel nieuwbouwwerken voor grootschalige kleinhandel als het inplanten van een nieuwe, grootschalige kleinhandelsvestiging in een bestaand niet-handelspand mogelijk. Aan deze duidelijke bestemmingsvoorschriften wordt volgens haar evenwel afbreuk gedaan door de specifieke voorschriften bij de projectzone 2, wat betreft nieuwbouw of het inplanten van een nieuwe vestiging

in een bestaand niet-handelspand. De uitdrukking “nieuwbouw van bestaande kleinhandelsvestigingen” is volgens haar manifest tegenstrijdig. Indien een bestaande vestiging afgebroken wordt en opnieuw wordt opgetrokken, is er geen sprake van nieuwbouw, maar van herbouw. De term “nieuwbouw” impliceert de mogelijkheid om een gebouw op te richten op een locatie waar voorheen geen kleinhandelsvestiging aanwezig was. Deze onduidelijkheid wordt voortgezet in de daaropvolgende voorwaarde, waarin gesteld wordt dat “nieuwbouw” enkel mogelijk is indien “de uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte niet meer bedraagt dan 15% ten opzichte van een bestaande vergunde of vergund geachte winkelvloeroppervlakte die deel uitmaakt van de vergunningsaanvraag”. Deze voorwaarde is evenzeer tegenstrijdig en onmogelijk. Nieuwbouw impliceert dat er geen bestaande winkelvloeroppervlakte is. Uit dit voorschrift kan derhalve niet met zekerheid worden afgeleid dat nieuwbouwwerken in functie van grootschalige kleinhandel mogelijk zijn. Evenmin kan uit dit voorschrift worden afgeleid dat de vestiging van een nieuwe, grootschalige kleinhandelsvestiging in een bestaand niet-handelspand mogelijk is. Het voorschrift dat de uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte beperkt tot 15% van de uit te breiden winkel, kan onmogelijk toegepast worden op deze situatie. In de situatie van een bestaand niet-handelspand is er immers evenmin sprake van een bestaande winkelvloeroppervlakte. Het voorschrift is derhalve onduidelijk en schendt het rechtszekerheidsbeginsel.

10.3. In een tweede, ondergeschikt, middelonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat, in de mate dat – *per impossibile* – zou geoordeeld worden dat uit het geciteerde voorschrift duidelijk blijkt dat zowel nieuwbouwwerken voor grootschalige kleinhandel als het inplanten van een nieuwe, grootschalige kleinhandelsvestiging in een bestaand niet-handelspand niet mogelijk zijn, het voorschrift de ingeroepen bepalingen en beginselen schendt. Dergelijke beperkingen waren niet voorzien in het voorlopig vastgestelde ontwerp-PRUP. De toevoeging van deze beperkingen volgt uit geen enkel bezwaar. Derhalve schendt dit voorschrift – in de gegeven interpretatie – de substantiële pleegvorm van het openbaar onderzoek en artikel 2.2.10, § 6, VCRO. De toevoeging van deze beperkingen wordt niet gemotiveerd in het advies van de

Procoro, noch in de bestreden beslissingen. Derhalve schendt dit voorschrift – in de gegeven interpretatie – het materiële motiveringsbeginsel. De toevoeging van deze beperkingen staat evenmin in enig verband tot het PRS en schendt eveneens artikel 2.2.9, § 2, VCRO.

Beoordeling

11.1. De verzoekende partij bekritiseert in hoofddorde de onduidelijkheid van de stedenbouwkundige voorschriften voor “Projectzone 2” (zie randnummer 3.11) in zoverre deze de mogelijkheid tot nieuwbouw op haar perceel betreffen.

11.2. Terecht stelt de verzoekende partij in haar laatste memorie dat zij haar “belang in het inleidend verzoekschrift uitdrukkelijk [heeft] gesteund op het feit dat zij eigenaar is [van een perceel] binnen de perimeter van het [P]RUP” en dat in “[het] middel [...] de onduidelijkheid van één van [de voor haar eigendom] beperkende voorschriften [wordt] opgeworpen[, zodat zij] een evident belang [heeft] bij het middel”. Zij wijst erop dat 1.100 m² van haar perceel enkel verhard is en dus in aanmerking komt voor nieuwbouw, alsook dat tegen de haar op 4 februari 2010 verleende – en reeds uitgevoerde – stedenbouwkundige vergunning voor de opsplitsing van haar handelspand met interne verbouwingswerken, nog steeds een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen lopende is. Indien de vergunning vernietigd zou worden door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, bestaat de kans dat besloten wordt om het gebouw af te breken en een nieuwbouw op te richten.

11.3. Gelet op het voormelde en de omstandigheid dat de in het middel geïmplementeerde voorschriften de ontwikkelingsmogelijkheden van het perceel van de verzoekende partij raken, heeft zij een belang bij het middel.

11.4. Het tweede middel is ontvankelijk.

12. Het komt de Raad van State aangewezen voor dat het auditoraat ook de gegrondheid van dit middel onderzoekt.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien maart 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust