

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.224 van 15 december 2020
in de zaak A. 225.654/X-17.283**

In zake : 1. de NV BOUCKAERT 84
 2. de BV VCA PELIKAAN
 3. de NV P.O.M.
 4. de CVA PATRIDEC
 5. de NV DEFIAC
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Pieter-Jan Defoort en Matthias Strubbe
 kantoor houdend te 8020 Oostkamp
 Hertsbergsestraat 4
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD ROESELARE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jürgen Vanpraet en Bram Van den Berghe
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 juli 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Roeselare van 19 maart 2018 houdende de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Brugsesteenweg’ (hierna: het bestreden gemeentelijk RUP).

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De eerste, de tweede en de derde verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 oktober 2020.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Strubbe, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Jürgen Van Praet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

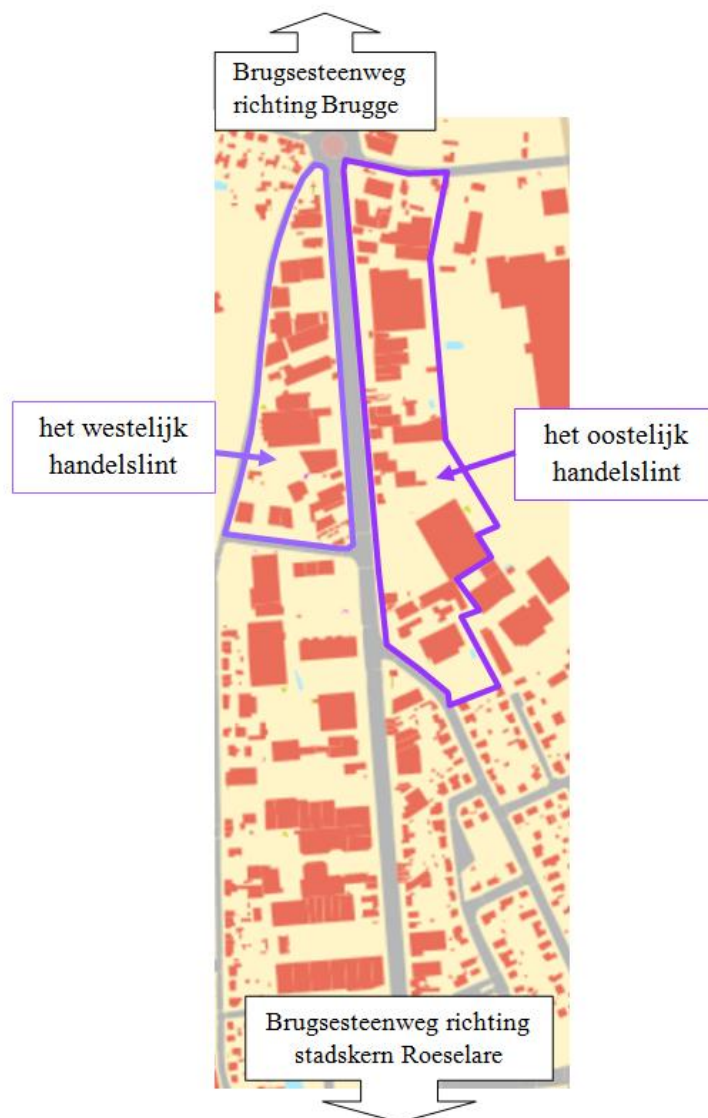
III. Feiten en reglementair kader

3.1. Het buiten de stadskern gelegen gedeelte van de Brugsesteenweg (N32) te Roeselare is een uitgestrekte invalsweg met aan beide zijden lintbebouwing. Tussen de kruispunten met de Wijnendalestraat en de Rotsestraat bevindt zich zowel ten oosten als ten westen van de Brugsesteenweg een lint van detailhandelszaken (hierna: het oostelijk en het westelijk handelslint). Het bij het bestreden gemeentelijk RUP horende plan van de bestaande toestand toont dat nagenoeg alle percelen binnen het oostelijk en het westelijk handelslint ingenomen zijn door bedrijfsgebouwen en bijhorende parkings van detailhandelszaken. Blijkens de bij het bestreden gemeentelijk RUP horende toelichtingsnota gaat het in het oostelijk en het westelijk handelslint meer bepaald om 3 zaken voor de

verkoop van voeding, 12 zaken voor de verkoop van goederen voor persoonsuitrusting, 2 zaken voor de verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw en 39 zaken voor de verkoop van andere producten.

De verzoekende partijen zijn eigenaar of houder van opstalrechten van percelen in het oostelijk en het westelijk handelslint. Het betreft onder meer het terrein van het handelsgeheel “Mammoet Center”, met onder meer 9 zaken voor de verkoop van goederen voor persoonsuitrusting.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit de basiskaart van de website geopunt.be, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



3.2. Krachtens het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan Roeselare – Tielt liggen het oostelijk en het westelijk handelslint in een zone voor milieubelastende industrieën, een zone voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, een dienstverleningsgebied en een woongebied.

Aan het oostelijk en het westelijk handelslint palen meerdere woonzones, zoals het op hetzelfde gewestplan ingetekende woongebied aan de Rotsestraat en het “stedelijk woongebied Gitsestraat Roeselare” van het bij besluit van de Vlaamse regering van 21 november 2008 definitief vastgestelde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening regionaalstedelijk gebied Roeselare”. Deze woonzones zijn onder meer bestemd voor de vestiging van horecagelegenheden.

3.3. Krachtens het bij besluit van de Vlaamse executieve van 29 april 1991 goedgekeurde algemeen plan van aanleg van de stad Roeselare (hierna: het APA) zijn het oostelijk en het westelijk handelslint voor het overgrote deel gelegen in een bedrijvengebied voor kleine en middelgrote ondernemingen en dienstverlening, dat onder meer bestemd is voor “zaalsporten en vrijetijdsbesteding”.

4. De artikelen 4.7, 14.5 en 15 van de Europese richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: de dienstenrichtlijn) luiden:

“Artikel 4 – Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

7) ‘eis’: elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld; [...];

[...]

Artikel 14 - Verboden eisen

De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende

eisen:

[...]

5) de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang;

[...]

Artikel 15 - Aan evaluatie onderworpen eisen

1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters; [...]

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.

[...].”

5. De wet van 22 december 2009 wijzigt de wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunning van handelsvestigingen’ (hierna: de handelsvestigingenwet). Meer bepaald wordt het criterium “de gevolgen van het ontwerp op de bestaande handelszaken” vervangen door het criterium “bescherming van het stedelijk milieu” om tegemoet te komen aan artikel 14.5 van de dienstenrichtlijn.

6. Op 12 maart 2010 neemt het college van burgemeester en schepenen van de stad Roeselare een visietekst aan volgens welke nieuwe

detailhandelszaken thuishoren in de stadskern, behalve wanneer het gaat om zaken voor “volumineuze handel” die ingeplant kunnen worden in de stadsrand (hierna: de visietekst). In de visietekst wordt het volgende gesteld:

“Een goed uitgebouwd handelsapparaat moet beantwoorden aan de behoefte tot recreatief en tot run shoppen. [...]

Aanvragen voor nieuwe handelsvestigingen buiten de binnenstad van Roeselare [...] zijn [...] aanvaardbaar voor zover het gaat om aanvragen voor volumineuze handel. Daarmee wordt bedoeld:

- grootschalige kleinhandel. Dit zijn handelszaken die omwille van een gebrek aan voldoende werkoppervlakte, parkeernoden [...] geen plaats kunnen vinden in de eigenlijke woonkern;
- [...]
- handelszaken die autogericht zijn. Dit wil zeggen dat de auto noodzakelijk is voor het vervoer van de aangekochte goederen.

Indien nieuwe vestigingen aan deze voorwaarden beantwoorden, vloeit daaruit voort dat zij complementair zijn ten opzichte van het winkelaanbod in de binnenstad.

[...]

Op middellange termijn dient een zone voor volumineuze handel gerealiseerd te worden.

[...]

Gelet op het gegeven dat vanuit diverse beleidsdomeinen, zoals de ruimtelijke ordening en stedenbouw, stadsontwikkeling en mobiliteit, geijverd wordt om nieuwe kleinhandel te bundelen en te verweven in de stadskernen; dat hieraan geenszins economische motieven ten grondslag liggen waarbij men de handelaars van het ene gebied wil bevoor[...]delen ten opzichte van handelaars in een ander gebied; dat het college zich uitdrukkelijk distantieert van een economische benadering;

Gelet op de Wet van 22 december 2009 tot aanpassing van sommige wetgevingen aan [de dienstenrichtlijn];

[Overwegende dat] de verdere inplanting van grootschalige kleinhandel langs de thans drukke invalswegen ter hoogte van de [...] structuurbepalende kleinhandelslinten [...] de mobiliteitsdruk zal doen toenemen, hetgeen een verkeersinfarct aldaar dreigt te doen ontstaan, hetgeen het college ten allen tijde wenst te voorkomen. Overwegende dat zulks wat bijvoorbeeld de Brugsesteenweg betreft mag blijken uit het [...] standpunt [...] dat werd ingenomen door de Vereniging Mammoet Center, bestaande uit 16 leden en allen uitbaters van handelsvestigingen, waarin gewezen wordt op de vrij moeizame verkeers- en opstoppingssituaties langsheen deze weg. Dat dit laatste kadert in de wettelijke criteria van de ruimtelijke ligging en de bescherming van het stedelijk milieu.”

7. In het informatieve deel van het bij het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen van 2 augustus 2012 goedgekeurde gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Roeselare (hierna:

GRS) wordt het volgende gesteld:

“Concentraties aan handelsactiviteiten

Concentraties aan handelsactiviteiten zijn er in het kernwinkelgebied en in [...] structuurbepalende kleinhandelsgroepen in de stadrand, meer bepaald langs belangrijke invalswegen naar het centrum. Concreet gaat het over kleinhandelsgroepen langs de N32 (Brugsesteenweg) [...]. De kleinhandelsgroep langs de N32 is [...] geselecteerd als een te herstructureren kleinhandelslint.

Dit houdt in dat de bestaande ruimtelijke samenhang tussen de kleinhandelsvestigingen en de omgeving wordt verbeterd, dat de verkeersleefbaarheid wordt verhoogd evenals de verkeersveiligheid, de interne verkeersorganisatie en de ontsluiting.”

In het richtinggevende deel van het GRS wordt het volgende gesteld:

“4.6. Ontwikkelingsmogelijkheden voor het handelsapparaat

4.6.1. Voeren van kernversterkend beleid

° Visie

Commerciële activiteiten dienen zoveel mogelijk in het kernwinkelgebied of in de nabije omgeving ervan geïntegreerd te worden.

Het kernwinkelgebied is op een vlotte manier bereikbaar.

De keuze voor dit kernversterkend beleid komt tot uiting in [de visietekst]. Het college van burgemeester en schep(en) concludeerde toen dat het aangewezen is om nieuwe grootschalige kleinhandelsvestigingen te weren uit de stadsrand en zulks om redenen van ruimtelijke ligging en bescherming van het stedelijk milieu.

Deze principiële beleidskeuze wordt in het kader van voorliggend Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan bevestigd en nader verfijnd. Deze beleidskeuze wordt onderbouwd door een detailhandelsstudie die het West-Vlaams Economisch Studiebureau, in opdracht van de stad, verrichtte naar het koopgedrag van de consument. Uit deze studie van het WES blijkt dat de stad Roeselare reeds vandaag een zeer hoge koopbinding en koopattractiviteit heeft. Een spectaculaire toename hoeft men hierin niet te verwachten. Het bestaande winkelaanbod vertoont bovendien geen noemenswaardige tekortkomingen.

[...]

° Principes

- [...]
- De ijver vanuit de diverse beleidsdomeinen om nieuwe kleinhandel te bundelen en te verweven in de stadskernen
- [...]
- De verdere inplanting van grootschalige kleinhandel langs de thans drukke invalswegen ter hoogte van de [...] N32 Brugsesteenweg [zal] eveneens de mobiliteitsdruk [...] doen toenemen, hetgeen een verkeersinfarct aldaar dreigt te doen ontstaan, hetgeen ten allen tijde wenst te voorkomen.

[...]

4.7. Ruimte voor kantoren

Kantoorfuncties zijn wenselijk op locaties met een goede bereikbaarheid voor het openbaar vervoer, voldoende parkeervoorzieningen en een vlotte verkeersafwikkeling.”

8. In het informatieve deel van het provinciaal ruimtelijk structuurplan van de provincie West-Vlaanderen, na de bij besluit van 27 juni 2013 van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen vastgestelde en bij ministerieel besluit van 11 februari 2014 goedgekeurde herziening (hierna: PRS) wordt het volgende gesteld:

“10.3.1 Beleidskader autohandel

Langsheen verschillende invalswegen in de provincie bevinden zich tientallen autohandelszaken [...] die [...] verkeershinder [...] veroorzaken. De lintvorming van autohandelszaken werd in de hand gewerkt door de bestaande gewestplanzonering. [...] De meeste van dergelijke autohandelszaken hebben geen ruimte voor het laden en lossen van wagens op eigen terrein. Dit zorgt ervoor dat dit op of langs de openbare weg (het fietspad) gebeurt wat hinder en onveilige situaties veroorzaakt.

Ook ruimte op eigen terrein voor parkeerplaatsen voor cliënteel ontbreekt meestal. Dit zorgt voor extra overlast langs deze wegen en gevaarlijke verkeersbewegingen.”

In het richtinggevende deel van het PRS wordt het volgende gesteld :

“5.2 Beleidsdoelstellingen

5.2.1 Nieuwe kleinhandel prioritair verweven in de nederzettingsstructuur

Nieuwe kleinhandelszaken kunnen zich enkel vestigen in de stedelijke gebieden, in de kernen van het buitengebied en in de overige woonconcentraties volgens het schaalniveau en de ruimtelijke draagkracht van de desbetreffende nederzetting. Dit komt de kernversterking en de aantrekkingskracht van deze plaatsen ten goede. Bovendien wordt daarmee een halt toegeroepen aan de lintvorming of inplanting van nieuwe alleenstaande kleinhandelszaken aan invalswegen of verbindingswegen gesitueerd in de open ruimte.

Verweving met andere functies moet de regel zijn. De aandacht gaat dan vooral naar de ruimtelijke impact en de impact van en op het verkeer van de desbetreffende kleinhandelszaken. Deze impact moet in verhouding staan tot het omringende bebouwde weefsel en de (verkeers)leefbaarheid en veiligheid.

Enkel waar verweving onmogelijk is, moet er aan scheiding van functies gedacht worden. Nieuwe kleinhandelszaken die niet in het stedelijk weefsel passen, moeten dan gelokaliseerd worden op goed bereikbare kleinhandelszones. [...]

Nieuwe shoppingcentra zijn slechts mogelijk indien ze verweven zijn in

X-17.283-8/22

de binnenstedelijke woonomgeving. Met een shoppingcentrum wordt een grootschalig, planmatig ontwikkeld complex van kleinhandelszaken bedoeld waar een zeer ruim productenassortiment aangeboden wordt en waar minstens één grootschalige trekker (bv. een hypermarkt) voorkomt. Buiten de binnensteden wordt de bouw van dergelijke shoppingcentra niet toegelaten.”

9. Begin 2015 neemt de stad Roeselare het initiatief voor een voorontwerp van gemeentelijk RUP ‘Brugsesteenweg’, dat onder meer betrekking heeft op het oostelijk en het westelijk handelslint.

10. Op 19 juni 2015 beslist de dienst Milieueffectrapportage van het Vlaamse Gewest dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport niet nodig is.

11. Op 25 april 2016 wordt een eerste plenaire vergadering gehouden omtrent het voorontwerp van gemeentelijk RUP ‘Brugsesteenweg’.

12.1. Het ter vervanging van de handelsvestigingenwet aangenomen decreet van 15 juli 2016 ‘betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’ (hierna: het handelsvestigingendecreet) stelt:

“Art. 3 - Voor de toepassing van dit decreet worden volgende categorieën als categorieën van kleinhandelsactiviteiten beschouwd:

- 1° verkoop van voeding;
- 2° verkoop van goederen voor persoonsuitrusting;
- 3° verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw;
- 4° verkoop van andere producten.

Art. 4 - Het Vlaamse Gewest voert in samenwerking met de gemeenten en provincies een integraal handelsvestigingsbeleid dat gericht is op :

- 1° het creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel, met inbegrip van het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten;
- 2° het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten;
- 3° het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden;
- 4° het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit.

[...]

Art. 10 - § 1. Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, kunnen gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen:

- 1° kernwinkelgebieden en winkelarme gebieden afbakenen;

X-17.283-9/22

2° normen bevatten betreffende de oppervlakte van de categorieën van kleinhandelsactiviteiten, vermeld in artikel 3;

3° deze normen differentiëren al naargelang het bestaande, dan wel nieuwe kleinhandelsbedrijven en handelsgehelen betreft;
[...].”

De in het hiervoor geciteerde artikel 3 bedoelde categorieën zullen hierna worden aangehaald als de vier decretale categorieën.

12.2. De memorie van toelichting bij het ontwerp dat het handelsvestigingsdecreet is geworden, bevat volgende verduidelijkingen:

“Kleinhandelsactiviteiten worden aldus in vier categorieën opgesplitst:

- a) verkoop van voeding;
- b) verkoop van goederen voor persoonsuitrusting;
- c) verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw;
- d) verkoop van andere producten.

[...]

Het onderscheid tussen deze categorieën van kleinhandel wordt gemaakt omdat ze een verschillende impact hebben op de doelstellingen van het integraal handelsvestigingsbeleid.

Zo is de verkeersgeneratie van een supermarkt (categorie voeding) gemiddeld groter dan deze van [...] een meubelzaak (categorie andere producten). [...]

[De] impact op de leefbaarheid van het stedelijk milieu is verschillend voor deze categorieën van kleinhandel.

[...]

Het Vlaamse, integraal handelsvestigingsbeleid is met name gericht op:

- 1. Het creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel, met inbegrip van het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten

Het Vlaams integraal handelsvestigingsbeleid beoogt een aanbod te creëren aan locaties waar handelsvestigingen kunnen worden ontwikkeld. Dit aanbod dient te beantwoorden aan de verzuchtingen van de markt, dus van de ontwikkelaars, de winkeluitbaters en de consumenten.

[...]

- 2. Het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten

Het begrip ‘toegankelijkheid’ is van groot belang daar dit impliceert dat er rekening wordt gehouden met de afstand tot en de bereikbaarheid van de voorzieningen. [...]

Het gaat hier [...] om een ruimtelijke doelstelling. Door winkels voornamelijk te situeren in de bevolkingsconcentraties vermindert de noodzaak tot lange verplaatsingen wat gunstig is voor de mobiliteit. [...]

- 3. Het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden.

[...]

De leefbaarheid van het stedelijk milieu is [...] een belangrijk uitgangspunt van dit ontwerp van decreet. Deze finaliteit heeft [...] talrijke gunstige ruimtelijke gevolgen, in het bijzonder door [...] een verminderde

X-17.283-10/22

mobiliteitsdruk [...].

[...]

4. Het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit

Bij planinitiatieven en verordeningen aangaande kleinhandel en bij beslissingen voor vergunningen voor kleinhandelsactiviteiten moet ten slotte ook rekening worden gehouden met de bereikbaarheid en de mobiliteitsimpact van handelsvestigingen.

Dit impliceert dat het plan of project geen significante negatieve impact mag hebben op de bestaande mobiliteitssituatie, dan wel dat er een oplossing geboden wordt voor deze impact.

[...]

[De voornoemde] basisdoelstellingen worden beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang die de opmaak van regelgeving inzake kleinhandelsactiviteiten verantwoorden.

Ze gelden als kader zowel op visie- en planniveau als op vergunningenniveau [...].” (*Parl. St. Vl. Parl. 2015-16, nr. 767/1, blz. 43-47*)

13. Op 5 december 2016 wordt een tweede plenaire vergadering gehouden omtrent het voorontwerp van gemeentelijk RUP ‘Brugsesteenweg’.

14. Op 27 maart 2017 stelt de gemeenteraad van de stad Roeselare het ontwerp van gemeentelijk RUP ‘Brugsesteenweg’ voorlopig vast.

15. Tijdens het van 24 mei tot 22 juli 2017 gehouden openbaar onderzoek over het ontwerp van gemeentelijk RUP wordt door de verzoekende partijen een bezwaarschrift ingediend.

16. De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) van de stad Roeselare bespreekt de ingediende bezwaarschriften en verleent gunstig advies op 3 oktober 2017.

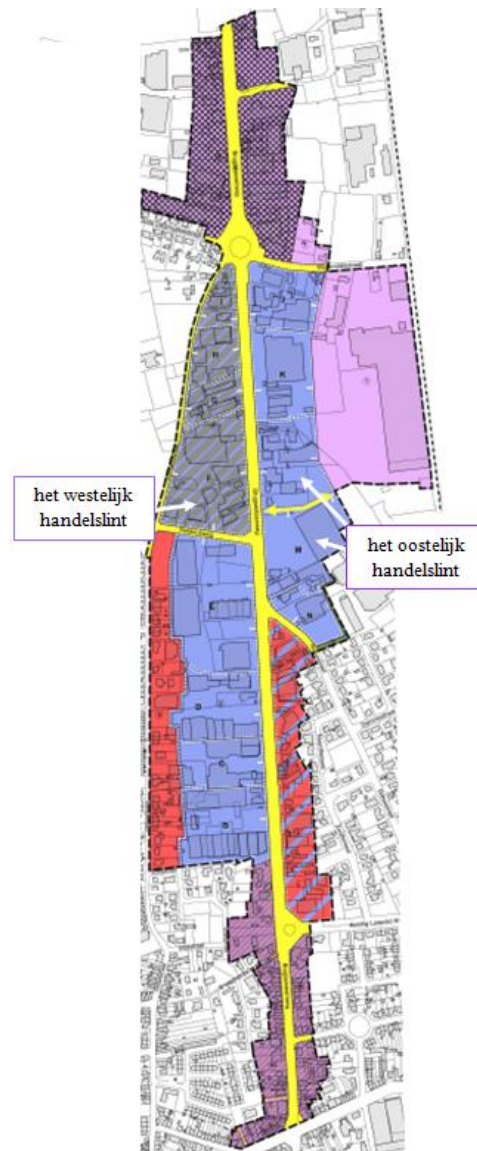
17.1. Met een besluit van 19 maart 2018 stelt de gemeenteraad van de stad Roeselare het gemeentelijk RUP ‘Brugsesteenweg’ definitief vast. Dit is het bestreden besluit, waarvan melding is gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 mei 2018.

17.2. Het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP herbestemt het oostelijk handelslint tot “gebied met concentratie aan kleinhandelszones” (artikel 2) en het westelijk handelslint tot “gebied voor gemengde functies”

X-17.283-11/22

(artikel 3). Deze twee gebieden zullen hierna worden aangeduid als de betrokken zones.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het bij het bestreden gemeentelijk RUP horende grafische plan, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



17.3. Artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP bevat volgend bestemmingsvoorschrift voor het “gebied met concentratie aan kleinhandelszones”:

“Binnen deze zone zijn volgende activiteiten toegelaten:

- Bestaande handelsactiviteiten en bestaande recazaken. Onder ‘bestaande handelsactiviteiten’ worden zowel vergunde als vergund geachte activiteiten begrepen.
- Zaalporten en sportinfrastructuur
- Bijkomende handelsactiviteiten categorie 3 en 4 mits ze een minimum netto handelsoppervlakte hebben van meer dan 400m² en mits deze geen significante impact hebben op vlak van mobiliteit.
- Kleine ambachtelijke bedrijven, dienstverlening en groothandel mits deze geen significante impact hebben op vlak van mobiliteit.
- Voor een totaal van maximum 40% van de totale bruto vloeroppervlakte is het toegelaten om per activiteit één bedrijfs- of conciërgewoning te voorzien, mits deze geïntegreerd is en een maximum oppervlakte van 200m² heeft.

Volgende activiteiten zijn niet toegelaten:

- Bijkomende handelsactiviteiten uit de categorieën 1 en 2
- Bijkomende handelsactiviteiten met een netto handelsoppervlakte van 400m² of minder uit de categorieën 3 en 4
- Bijkomende recazaken
- Dancings, danscafés, discotheken en casino’s
- Wonen
- Ruimtebehoevende bedrijven
- Autonome kantoren
- Hotelfaciliteiten, motel- en congresaccommodaties
- Nieuwe autohandelszaken
- Opslag van schroot en storten van afval.”

Artikel 3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP bevat volgend bestemmingsvoorschrift voor het “gebied voor gemengde functies”:

“Binnen deze zone zijn volgende activiteiten toegelaten:

- Sport en socio-culturele activiteiten
- Buitenschoolse opvang
- Bestaande handelsactiviteiten, bestaande recazaken en hotel. Onder ‘bestaande handelsactiviteiten’ worden zowel vergunde als vergund geachte activiteiten begrepen.
- Bijkomende handelsactiviteiten categorie 3 en 4 mits ze een minimum netto handelsoppervlakte hebben van meer dan 400m² en mits deze geen significante impact hebben op vlak van mobiliteit.
- Kleine ambachtelijke bedrijven en dienstverlening mits deze geen significante impact hebben op de mobiliteit.
- Voor een totaal van maximum 40% van de totale vloeroppervlakte is het toegelaten om per activiteit één bedrijfs- of conciërgewoning te voorzien, mits deze geïntegreerd is en een maximum oppervlakte van 200m² heeft.
- Groothandel

Volgende activiteiten zijn niet toegelaten:

- Bijkomende handelsactiviteiten uit de categorieën 1 en 2
- Bijkomende handelsactiviteiten met een netto handelsoppervlakte van

X-17.283-13/22

- 400m² of minder uit de categorieën 3 en 4
- Bijkomende recazaken en/of hotelfaciliteiten
 - Motel- en congresaccommodaties
 - Dancings, danscafés, discotheken en casino's
 - Wonen
 - Ruimtebehoevende bedrijven
 - Nieuwe autohandelszaken
 - Autonome kantoren
 - Opslag van schroot en storten van afval."

Deze hiervoor geciteerde artikelen 2 en 3 zullen hierna worden aangeduid als de geïssueerde voorschriften.

17.4. Het bestreden gemeentelijk RUP bevat verder onder meer een "zone voor bedrijvigheid" (artikel 1), waarin autohandelszaken toegelaten zijn.

IV. Afstand van de vierde en de vijfde verzoekende partij

18. Met een brief van 16 januari 2019 doen de vierde en de vijfde verzoekende partijen afstand van hun beroep.

V. Onderzoek van het enige middel

Het aangevoerde middel

19.1. Het enige middel is ontleend aan de schending van de artikelen 3, 4 en 10 van het handelsvestigingendecreet "in samenhang genomen met" de artikelen 4.7, 14 en 15 van de dienstenrichtlijn, alsook aan de schending van de materiële motiveringsplicht en van het rechtszekerheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

19.2. De verzoekende partijen stellen dat de geïssueerde voorschriften diverse beperkingen inzake kleinhandel bevatten die – met de woorden van de Gecoro – bedoeld zijn "om bijkomende concurrentie ten aanzien van het centrum tegen te gaan". Dit betreft een economisch motief dat verboden is door artikel 14.5 van de dienstenrichtlijn.

De verzoekende partijen vervolgen dat de toets aan artikel 15, derde lid, van de dienstenrichtlijn ontbreekt. Ter ondersteuning van de geïmplementeerde voorschriften wordt in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP enkel verwezen naar de visieteksten en de structuurplanning, wat allerminst kan volstaan als een afdoende motivering voor het opleggen van beperkingen inzake kleinhandel.

De verzoekende partijen benadrukken dat, in zoverre de verwijzing naar de beleidsopties uit de ruimtelijke structuurplanning en/of de visietekst toch als een (begin van) motivering zou kunnen worden beschouwd ter verantwoording van de opgelegde beperkingen inzake kleinhandel (*quod non*), er hoe dan ook moet worden vastgesteld dat elke evenredigheidsstoets ontbreekt. Nochtans stelt het Hof van Justitie van de Europese Unie strenge vereisten voor deze evenredigheidsstoets. Uit de rechtspraak van dit Hof en van de Nederlandse Raad van State blijkt dat een nationale rechterlijke instantie die onderzoekt of een nationale regeling gerechtvaardigd is, objectief – aan de hand van nauwkeurige statistische gegevens of met andere middelen – dient te onderzoeken of het aangedragen bewijs redelijkerwijs kan leiden tot het oordeel dat de gekozen middelen geschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, en dat die doelstellingen niet met andere, minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt.

Meer specifiek wijzen de verzoekende partijen er op dat de geïmplementeerde voorschriften aan nieuwe kleinhandelsvestigingen een oppervlaktevereiste van minimaal 400 m² opleggen. De enige reden die daarvoor wordt gegeven, is dat er vanaf die drempel een (socio-economische) vergunningsplicht geldt, wat geen afdoende motivering vormt.

De verzoekende partijen vervolgen dat de geïmplementeerde voorschriften niet consistent zijn. Er wordt niet uitgelegd waarom inrichtingen zoals voorzieningen voor zaalsporten en sportinfrastructuur en groothandelsactiviteiten toegelaten zijn, hoewel het niet ondenkbaar is dat deze inrichtingen en activiteiten een gelijkaardige ruimtelijke impact hebben als bepaalde vormen van kleinhandel. Ook de aparte behandeling van

X-17.283-15/22

autohandelszaken is inconsistent. Autohandelszaken vallen immers onder de vierde decretale categorie “verkoop van andere producten”. Tot slot ontbreekt elke motivering om in de betrokken zones autonome kantoren, bijkomende cafés, bijkomende restaurants en (bijkomende) hotels niet toe te laten.

20. In hun memorie van wederantwoord erkennen de verzoekende partijen dat het nastreven van het door de plannende overheid gewenste ruimtelijke beleid – dat *in casu* gericht is op het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu – als een dwingende reden van algemeen belang kan worden beschouwd die de noodzakelijkheid van de maatregel kan verantwoorden. Zij insisteren evenwel dat er niet voldaan is aan de in artikel 15, derde lid, c), van de dienstenrichtlijn bedoelde evenredigheidstoets. Voorschriften die bepaalde kleinhandelsactiviteiten in een zone verbieden moeten aan die toets worden onderworpen op grond van specifieke (onderzoeks)gegevens. In het onderhavige geval verwijst de visietekst naar een studie die de West-Vlaamse Intercommunale in 2007 heeft gemaakt over het handelscentrum van Roeselare, die het enige document is dat echte onderzoeksgegevens bevat. Los van het feit dat de visietekst en de voormelde studie reeds meer dan tien jaar oud zijn, kan er geenszins worden uit afgeleid dat het bestreden gemeentelijk RUP een effectieve oplossing zou zijn voor de leegstand in de stadskern.

De verzoekende partijen voegen nog toe dat het in de praktijk niet zo hoeft te zijn dat een autohandelszaak gepaard gaat met een inrichting voor de ambachtelijke herstelling van auto's.

21. De verzoekende partijen benadrukken in hun laatste memorie dat uit niets kan worden afgeleid waarom de beperkingen die het bestreden gemeentelijk RUP bevat een effectieve oplossing zouden zijn voor de leegstand in de binnenstad.

Beoordeling

22. Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij de geviseerde voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP

X-17.283-16/22

bepaald heeft op grond van meerdere factoren.

De eerste bepalende factor is de bestaande feitelijke toestand. Zoals vermeld, zijn nagenoeg alle percelen binnen het oostelijk en het westelijk handelslint ingenomen door bedrijfsgebouwen en bijhorende parkings van detailhandelszaken. De verwerende partij is nagegaan tot welke van de vier decretale categorieën elk van deze handelszaken behoort en heeft de handelsoppervlakte ervan nauwkeurig geïnventariseerd in een zogenaamde nulmeting. Op basis daarvan is in de geviseerde voorschriften ingeschreven dat de bestaande handelsoppervlakte per categorie behouden kan worden.

Een tweede bepalende factor is de bestaande juridische toestand, dit zijn de in het plangebied geldende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan, het APA en de bijzondere plannen van aanleg.

Een derde bepalende factor is de bestemming van de aan het plangebied palende zones. Zoals wordt bevestigd in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP, is er rekening gehouden met de aan het oostelijk en het westelijk handelslint palende woonzones.

23.1. Zoals blijkt uit de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP, bouwt dit RUP verder op de visietekst, het bij de toelichtingsnota als bijlage 6 gevoegde onderzoeksrapport, het GRS en het PRS.

23.2. De visietekst (randnr. 6) maakt een onderscheid tussen niet-volumineuze kleinhandel en volumineuze kleinhandel. Met dit laatste worden in wezen bedoeld de kleinhandel in goederen die omwille van hun volume noodzakelijkerwijze met de auto vervoerd moeten worden en de kleinhandel waarvoor een grote werkoppervlakte noodzakelijk is.

In de visietekst wordt benadrukt dat aan de gewenste beperkingen van de kleinhandel in de stadsrand “geenszins economische motieven ten grondslag liggen”. Van de volumineuze kleinhandel wordt aangenomen dat deze – anders dan de niet-volumineuze kleinhandel – moeilijk in de stadskern kan

X-17.283-17/22

worden geïntegreerd. Specifiek wat het in de periferie gelegen gedeelte van de Brugsesteenweg betreft, wordt in de visietekst gesteld dat aldaar geen bijkomende niet-volumineuze kleinhandel mag worden toegelaten om een verkeersinfarct op deze steenweg te voorkomen.

23.3. Aan de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP is als bijlage 6 een onderzoeksrapport van het agentschap Wegen en Verkeer van het Vlaamse Gewest van december 2017 toegevoegd. In dit rapport worden de “ernstige doorstromingsproblemen” waarmee de Brugsesteenweg te kampen heeft, toegeschreven aan de combinatie van de functie als belangrijke invalsweg naar de stad met de “ontsluitende functie voor de vele bedrijvigheden en winkelactiviteiten langs deze weg”.

23.4. In het richtinggevende deel van het GRS wordt de beleidvisie uit de visietekst herhaald en wordt er het volgende aan toegevoegd:

“° De commerciële activiteit in de periferie (o.a. Brugsesteenweg) vraagt voortdurende aandacht om gestructureerd te worden [...] op mobiliteits[...]vlak.

° De bestaande commerciële activiteiten langsheen de Brugsesteenweg blijven behouden. Bijkomende kleinhandelsactiviteiten worden niet toegelaten.

[...]

Het kernwinkelgebied [...] dient [...] te worden versterkt. Dit heeft [...] betrekking op [...] het versterken van de beleveniswaarde en recreatieve uitstraling (*fun-shoppen*) van het gebied.”

23.5. In het PRS wordt gesteld dat een halt moet worden toegeroepen aan de lintvorming en de inplanting van nieuwe kleinhandelszaken langs invalswegen en dat de aandacht dient te gaan naar “de impact van en op het verkeer van de [aanwezige] kleinhandelszaken”.

24. Terecht wijst de verwerende partij er in haar memorie van antwoord op dat het bestreden gemeentelijk RUP past binnen het door het handelsvestigingendecreet uitgewerkte kader.

Het bestreden gemeentelijk RUP wil voorkomen dat de bestaande winkels voor volumineuze kleinhandel in het oostelijk en het westelijk handelslint omgevormd zouden worden tot of opgesplitst zouden worden in winkels voor niet-volumineuze kleinhandel. Aldus wil dit gemeentelijk RUP de omvorming van de bestaande oostelijk en westelijk handelslint tot – met de woorden van het handelsvestigingendecreet – “ongewenste kleinhandelslinten” vermijden.

25. Met de woorden van de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP heeft dit “aangepast beleid ten aanzien van de toegelaten activiteiten” vooreerst tot doel de verkeersdoorstroming op de Brugsesteenweg – en dus de bereikbaarheid van de kleinhandelsvestigingen aldaar – te vrijwaren en het stedelijk milieu te beschermen tegen een dreigend “verkeersinfarct”. Daarnaast is het doel om het kernwinkelgebied te versterken door de oriëntering van bijkomende niet-volumineuze kleinhandel naar de stadskern. Blijkens de toelichtingsnota gaan beide doelstellingen hand in hand, daar de concentratie van kleinhandelsactiviteiten in de kern “een positieve impact [heeft] op het aantal verkeersbewegingen”. Elders in de toelichtingsnota luidt het dat de “verweving van kleinhandel met andere functies in de kern [...] het aantal gemotoriseerde verplaatsingen [doet dalen]”.

26. Krachtens de geïmplementeerde voorschriften blijven de betrokken zones bestemd voor kleinhandelsvestigingen van de vier decretale categorieën. Wel voeren deze voorschriften voor nieuwe kleinhandelsvestigingen een handelsoppervlakteregeling in. Zoals is uiteengezet in de toelichtingsnota bij het bestreden gemeentelijk RUP, kunnen er binnen de betrokken zones nieuwe handelsactiviteiten uit categorieën 1 en 2 worden vergund, op voorwaarde dat de oppervlakte van de nulmeting niet wordt overschreden. Nieuwe kleinhandelsvestigingen uit categorieën 3 en 4 zullen vergund kunnen worden, op voorwaarde dat ze een minimum netto handelsoppervlakte hebben van meer dan 400m² en “mits [ze] geen significante impact hebben op vlak van mobiliteit”.

Wat de laatstgenoemde oppervlaktevereiste van meer dan 400 m² betreft, gaan de verzoekende partijen er aan voorbij dat ze past in de doelstelling

X-17.283-19/22

om bijkomende niet-volumineuze kleinhandel naar de stadskern te oriënteren.

27. Gelet op de aangehaalde doelstellingen (randnr. 25), zijn er geen redenen om aan te nemen dat de laatstgenoemde handelsoppervlakteregeling betrekking zou hebben op planningseisen waarmee economische doelen worden nagestreefd, en niet voortkomt uit een dwingende reden van algemeen belang. Het enkele feit dat de Gecoro bij de beoordeling van de bezwaarschriften gewag heeft gemaakt van het streven “om bijkomende concurrentie ten aanzien van het centrum tegen te gaan”, volstaat daartoe niet. In hun memorie van wederantwoord lijken de verzoekende partijen overigens niet meer wezenlijk te betwisten dat de handelsoppervlakteregeling gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang.

28. Met het behoud van de bestaande handelsoppervlakten van welke decretale categorie dan ook en de – uitsluitend aan nieuwe kleinhandelsvestigingen opgelegde – handelsoppervlakteregeling, heeft de verwerende partij gekozen voor een behoedzame, geleidelijke omvorming van het oostelijk en het westelijk handelslint, waarvan de effecten pas op (middel)lange termijn zichtbaar zullen zijn.

29. Voortgaand op het feit dat de verwerende partij zich ingeschakeld heeft in het handelsvestigingendecreet en op de in randnummer 23.1 vermelde ondersteunende documenten en gelet op de in het vorig randnummer beschreven draagwijdte van de handelsoppervlakteregeling, moet in redelijkheid worden aangenomen dat deze regeling evenredig is met de dwingende reden van algemeen belang die haar rechtvaardigt. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door het enkele feit dat op het ogenblik van de definitieve vaststelling van het bestreden gemeentelijk RUP de visietekst en de daaraan ten grondslag liggende studie ongeveer tien jaar oud waren.

30. Terecht wijst de verwerende partij er op dat autohandelszaken veelal gepaard gaan met een inrichting voor de ambachtelijke herstelling van auto's. De aanwezigheid van deze laatste inrichting stelt specifieke ruimtelijkeordeningsproblemen, die zich niet voordoen bij kleinhandel. De

X-17.283-20/22

verzoekende partijen overtuigen er niet van dat de verwerende partij inconsistent gehandeld zou hebben door een onderscheid te maken tussen, enerzijds, de betreffende autogarages en, anderzijds, de kleinhandelszaken van de vierde decretale categorie.

31. Zoals vermeld (randnrs. 22) heeft de verwerende partij de stedenbouwkundige voorschriften bepaald, rekening houdend met de bestaande stedenbouwkundige voorschriften van het APA en met de bestemming van de aan het plangebied palende zones. De wettigheid van het behoud van inrichtingen zoals voorzieningen voor zaalsporten en sportinfrastructuur in de betrokken zones, die zich in de eerste plaats richten op de bewoners van de aanpalende woonzones, wordt niet in het gedrang gebracht door de door de verzoekende partijen aangehaalde omstandigheid dat “het niet ondenkbaar [is] dat zij gelijkaardige ruimtelijke impact hebben als bepaalde vormen van kleinhandel”.

Anders dan de verzoekende partijen blijkbaar aannemen, blijkt verder niet dat groothandelsactiviteiten in die mate vergelijkbaar zouden zijn met kleinhandelsactiviteiten dat een ruimtelijk uitvoeringsplan ze hoe dan ook op dezelfde wijze dient te behandelen.

32. Tot slot moet worden vastgesteld dat de geïmplementeerde voorschriften een ruim scala aan bestemmingen – waaronder in de eerste plaats kleinhandelszaken van de vier decretale categorieën – toelaten in de betrokken zones. Uit hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren blijkt niet dat deze vaststelling geen afdoend motief is om in deze zones daarnaast niet ook autonome kantoren, bijkomende cafés, bijkomende restaurants en (bijkomende) hotels toe te laten.

33. Het enige middel wordt verworpen.

VI. Conclusie

34. Gelet op de verworping van het enige middel hiervoor, moet het beroep hoe dan ook worden verworpen.

X-17.283-21/22

BESLISSING

1. De Raad van State verleent akte van de afstand van het beroep tot nietigverklaring van de cva Patridec en de nv Defiac.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partijen worden elk voor een vijfde verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1000 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De door de verzoekende partijen ten onrechte betaalde bijdrage van 80 euro wordt aan hen terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien december tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust