

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.227 van 15 december 2020
in de zaak A. 222.299/X-16.926**

In zake : de NV ZWIJNAARDE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Konstantijn Roelandt
 kantoor houdend te 2221 Heist-op-den-Berg
 Dorpsstraat 91
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD OUDENAARDE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 mei 2017, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Oudenaarde van
27 maart 2017 houdende de goedkeuring van een beleidskader voor detailhandel.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. De
verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 november 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Konstantijn Roelandt, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Paul Aerts, 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

3.1. De verzoekende partij is eigenaar van percelen, gelegen aan de straat Kraneveld te Oudenaarde, achter het retailpark N60. Zij wenst op haar terrein een winkelcentrum voor detailhandel op te richten, “gericht [...] op persoonsgebonden goederen”.

3.2. Met de bestreden beslissing van 27 maart 2017 keurt de gemeenteraad van de stad Oudenaarde een beleidskader voor detailhandel goed. Zij belast daarbij het college van burgemeester en schepenen “met het uitwerken van een stedenbouwkundige verordening met de afbakening van een kernwinkelgebied en de afbakening van een winkelarm gebied langs en onmiddellijk palend aan de N60”.

3.3. Op 29 maart 2018 verleent de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen in graad van bestuurlijk beroep de door de verzoekende partij met het oog op de realisatie van een winkelcentrum gevraagde stedenbouwkundige vergunning. Met het arrest nr. RvVb/UDN/1718/1059 van

28 juni 2018 schorst de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) de tenuitvoerlegging van die vergunning.

3.4. Op 1 oktober 2018 stelt de gemeenteraad van de stad Oudenaarde de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘detailhandel’ definitief vast. De verzoekende partij heeft tegen dit besluit op 30 november 2018 een vernietigingsberoep bij de Raad van State ingediend (zaak A. 227.005/X-17.401). Met een op 12 februari 2019 ingediend beroep vraagt de nv Meubelweelde 2000 de vernietiging van hetzelfde besluit (zaak A. 227.412/X-17.439).

3.5. Met zijn arrest nr. RvVb/A/1819/0136 van 2 oktober 2018 vernietigt de RvVb het onder randnummer 3.3 vermelde vergunningsbesluit van 29 maart 2018.

3.6. Volgend op het voormelde vernietigingsarrest, herneemt de deputatie het onderzoek van het vergunningsdossier, en verleent zij aan de verzoekende partij op 29 november 2018 een nieuwe stedenbouwkundige vergunning. Met zijn arrest nr. RvVb-S-1819-0981 van 14 mei 2019 schorst de RvVb de stedenbouwkundige vergunning. Met zijn arrest nr. RvVb-A-1819-1278 van 6 augustus 2019 vernietigt de RvVb het vergunningsbesluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. Wat de ontvankelijkheid *ratione materiae* van haar beroep betreft, zet de verzoekende partij in haar verzoekschrift uiteen dat de bestreden beslissing, gelet op de erin gehanteerde bewoordingen, “verordenende bepalingen bevat”. Volgens haar kan men de bewoordingen van de bestreden beslissing “niet anders interpreteren dan dat de verwerende partij op basis van de haar voorliggende gegevens beslist heeft dat nieuwe detailhandel gericht op persoonsgebonden goederen alleen nog maar kan in de kern van de stad en niet langs of palend aan de N60”. Ook in de hypothese dat de bestreden beslissing

daadwerkelijk alleen maar als een “beleidsmatige gewenste ontwikkeling” in de zin van artikel 4.3.1, § 2, VCRO moet worden gezien, heeft zij volgens de verzoekende partij rechtsgevolgen. Op grond van de voormelde decreetbepaling kan immers niet ontkend worden dat het verbod om langs en onmiddellijk palend aan de N60 nieuwe ontwikkelingen voor detailhandel, gericht op persoonsgebonden goederen, toe te laten, “rechtstreekse invloed kan hebben op het vergunningenbeleid en dus wél rechtsgevolgen sorteert”. De stad Oudenaarde heeft zich volgens de verzoekende partij “nog snel een ‘tool’ verschaft op basis waarvan zij [haar] vergunningsaanvragen [...] ‘kan’ weigeren”. De bestreden beslissing heeft derhalve wel degelijk “een ‘effect’ en ‘rechtsgevolg’”.

4.2. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een ontvankelijkheidsexceptie *ratione materiae* op. Zij meent dat de bestreden beslissing niets meer dan “een beleidsdocument [is] om een ruimtelijk handelsbeleid te voeren” en dat de beslissing inpasbaar is in artikel 6 van het decreet van 15 juli 2016 ‘betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’ (hierna: DIHB). Volgens de verwerende partij betreft het “een voorbereidend document”. “[N]aar analogie” verwijst zij naar de ruimtelijke structuurplannen die evenmin rechtstreeks aanvechtbaar zijn. Met de bestreden beslissing wordt over de vergunningsaanvraag van de verzoekende partij geen uitspraak gedaan.

4.3. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de bestreden beslissing enkel een visietekst weergeeft die nog “verder moet worden uitgewerkt in de nodige beleidsinstrumenten”, dat zij geen verbod op bijkomende detailhandel inhoudt en geen enkele “verplichting” of een “vermomde bestemmingswijziging” bevat. Zij beoogt enkel de nodige bekendmaking en publiciteit te geven aan het door de stad Oudenaarde voorgestane beleid inzake handelsvestigingen.

4.4. De verzoekende partij repliceert in haar laatste memorie dat er van enige beoordelingsmarge in de “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” geen sprake is.

Beoordeling

5.1. Het toentertijd geldende artikel 4.3.1, § 1, 1°, VCRO bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met “a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken, b) een goede ruimtelijke ordening”.

Het toentertijd geldende artikel 4.3.1, § 2, VCRO bepaalt:

“§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :

[...]

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen.”

Artikel 4 DIHB bepaalt:

“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.”

Artikel 6, eerste lid, DIHB bepaalt dat “[p]rovincies en gemeenten [...] in uitvoering van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, een lokale visie op het vlak van het integraal handelsvestigingsbeleid [kunnen] ontwikkelen” en dat zij “deze lokale visie bekend [maken]”. Overeenkomstig artikel 7 DIHB kunnen “[o]verheden [...] de visie op het vlak van het integraal handelsvestigingsbeleid integreren in ruimtelijke structuurplannen”.

Artikel 3 DIHB voorziet in de volgende categorieën van kleinhandelsactiviteiten:

“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.”

Artikel 10 DIHB luidt:

“§ 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;

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;

4° de termijnen vanaf wanneer de omgevingsvergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten geldt, vastgesteld bij artikel 11, eerste lid, 2°, verkorten tot :

a) 1, 30, 60, 90, 120 of 150 dagen per jaar in geval de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften;

b) 1, 30 of 60 dagen per jaar in alle andere gevallen.

Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, kunnen provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen en provinciale stedenbouwkundige verordeningen :

1° winkelarme gebieden afbakenen met een gemeentegrensoverschrijdende impact, in overleg met de betrokken gemeenten, en op vraag van minstens een betrokken gemeente;

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 normen, vermeld in het eerste en tweede lid, kunnen :

1° geen beperkingen stellen aan geldende socio-economische vergunningen en geldende omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten;

2° geen niet aan de vergunningsplicht onderworpen uitbreidingen van bestaande en vergunde handelsvestigingen verbieden.

§ 2. Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, kunnen ruimtelijke uitvoeringsplannen kleinhandelszones afbakenen.”

5.2. Onder de titel ‘Ruimtelijk-economische verordening detailhandel: goedkeuren van een beleidskader voor detailhandel’ bespreekt de bestreden beslissing achtereenvolgens de cijfergegevens over de detailhandel in Oudenaarde, de evolutie van het detailhandelsaanbod aldaar, de “branchering van het aanbod” en de investeringen van de stad Oudenaarde om het kernwinkelgebied te versterken. Vervolgens formuleert de bestreden beslissing een aantal conclusies, waarbij zij, zoals de verzoekende partij aanvoert, overweegt dat “[n]ieuwe

ontwikkelingen inzake detailhandel, specifiek in de categorie goederen voor persoonsuitrusting, [...] niet wenselijk [zijn] langs en onmiddellijk palend aan de N60”, dat “geen” dergelijke ontwikkelingen aldaar “toegelaten kunnen worden” en dat deze ontwikkelingen “dienen” gevestigd te worden in het kernwinkelgebied.

5.3. De voormelde “conclusies” plaatst de bestreden beslissing, onder een volgend punt ‘6. Beleidsinstrumenten’, evenwel duidelijk binnen het door het DIHB en de VCRO geboden kader. Zij geeft daarbij aan dat de VCRO “het kader [bepaalt] waarbinnen stedenbouwkundige verordeningen kunnen opgemaakt worden” en dat bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” in rekening kunnen worden gebracht. Uitdrukkelijk besluit zij daarbij dat de “voorliggende visie geldt als een beleidsmatige gewenste ontwikkeling conform artikel 4.3.1. § 2 VCRO” en belast zij in haar artikel 2 het college van burgemeester en schepenen “met het uitwerken van een stedenbouwkundige verordening met de afbakening van een kernwinkelgebied en de afbakening van een winkelarm gebied langs en onmiddellijk palend aan de N60”.

5.4. De verwerende partij maakt in de bestreden beslissing derhalve uitdrukkelijk duidelijk dat de door haar weergegeven visie “als een beleidsmatige gewenste ontwikkeling conform artikel 4.3.1. § 2 VCRO”, en dus niet als een bindend en verordenend voorschrift, moet begrepen worden. De vergunningverlenende overheid behoudt in dit geval de vrijheid om de beleidsmatig gewenste ontwikkeling, naargelang van de concrete toedracht van de aanvraag, niet te volgen.

5.5. De bestreden beslissing brengt voor de rechtsonderhorige geen onmiddellijk nadelige rechtsgevolgen met zich mee, en is niet voor vernietiging vatbaar. Dat een vergunningverlenend bestuursorgaan er bij haar beoordeling van de vergunningsaanvraag rekening mee kan houden, doet niet anders besluiten.

5.6. De exceptie is gegrond. Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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