

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.230 van 15 december 2020
in de zaken A. 227.005/X-17.401 (I)
A. 227.412/X-17.439 (II)**

- In zake :
- I. 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
 - II. de NV MEUBELWEELDE 2000
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. De beroepen, ingesteld op 30 november 2018 (*sub* I) en 12 februari 2019 (*sub* II), strekken tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Oudenaarde van 1 oktober 2018 ‘houdende de definitieve vaststelling van de stedenbouwkundige verordening detailhandel’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben in beide zaken een laatste memorie ingediend.

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

Staatsraad Stephan De Taeye heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Konstantijn Roelandt, die in beide zaken verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Paul Aerts, die in beide zaken verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft in beide zaken een met dit arrest eensluidend 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. Samenvoeging

3. Wegens hun verknochtheid is er reden om de zaken *sub* I en *sub* II samen te voegen.

IV. Feiten

4.1. De verzoekende partij *sub* II is eigenaar en uitbater van het Retailpark N60, gelegen aan de gewestweg N60 te Oudenaarde. Voor dit complex heeft de deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie) op 5 mei 2011 een stedenbouwkundige vergunning verleend. De verzoekende partij *sub* I 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”.

4.2. Op 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”. De verzoekende partij *sub* I heeft tegen deze beslissing op 29 mei 2017 een vernietigingsberoep bij de Raad van State ingediend (zaak A. 222.299/X-16.926).

4.3. In navolging van de in het vorige randnummer vermelde beleidsbeslissing, stelt de gemeenteraad van de stad Oudenaarde een ontwerp van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘detailhandel’ vast. De omgeving van de Westerring, met inbegrip van de terreinen van de verzoekende partijen, wordt als “winkelarm gebied” aangeduid.

4.4. Op 29 maart 2018 verleent de deputatie in graad van bestuurlijk beroep de door de verzoekende partij *sub* I 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.

4.5. Zowel het departement Omgeving van de Vlaamse overheid als de deputatie verstrekken een gunstig advies over het ontwerp van de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening. De gemeentelijke commissie voor

ruimtelijke ordening van de stad Oudenaarde verleent op 6 september 2018 een voorwaardelijk gunstig advies.

4.6. Op 1 oktober 2018 stelt de gemeenteraad van de stad Oudenaarde de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'detailhandel' definitief vast.

Dit is het bestreden besluit in de zaken *sub I* en *sub II*. De stedenbouwkundige voorschriften ervan luiden:

“1. Kernwinkelgebied

a. Binnen de kernwinkelgebieden wordt een stimulerend kleinhandelsbeleid gevoerd. Er wordt uitgegaan van het principe van de bedrijvige kern. De bedrijvige kern wordt gevormd door het detailhandelsapparaat ondersteund door nevenfuncties zoals diensten, vrije beroepen, openbare instellingen e.a.

b. Binnen de kernwinkelgebieden wordt ingezet op het behoud en de uitbreiding van de gelijkvloerse commerciële plint. In deze zones zijn op het gelijkvloers alle kernondersteunende functies toegelaten zoals: detailhandel, horeca, recreatie, kantoor, diensten, vrije beroepen, gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen.

c. Nieuwe vergunningsplichtige kantoren, diensten en vrije beroepen zijn niet toegestaan op het niveau nul op de Markt (inclusief hoekpanden). Bestaande kantoren, diensten en vrije beroepen op de Markt kunnen behouden blijven.

d. Om de continuïteit van het commerciële straatbeeld te bewaken wordt in deze zones een verbod ingesteld om op het niveau 0 een nieuwe woonfunctie te voorzien. Bestaande woonfuncties op [het] gelijkvloers kunnen behouden blijven. Deze kunnen in stand gehouden worden. Zij kunnen tevens verbouwd worden en beperkt uitgebreid worden voor zover dit geen vermeerdering van het aantal entiteiten met zich meebrengt.

e. Het afbreken en herbouwen van een woonentiteit op de gelijkvloerse plint is verboden.

f. Op de verdiepen zijn alle kernondersteunende functies toegelaten zoals: detailhandel, horeca, recreatie, kantoor, diensten, vrije beroepen, gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen alsook nieuwe woonfuncties.

g. Bij nieuwbouw of verbouwprojecten die raken aan de stabiliteit van het gebouw wordt op de gelijkvloerse bouwlaag een aparte ingang voorzien voor de (woon)functie op de verdiepen. Gemotiveerd afwijken is mogelijk omwille van erfgoedwaarde of beperkte breedte van het gebouw.

2. Zone voor middelgrote handelszaken

a. Binnen deze zone wordt ingezet op het behoud en de uitbreiding van de gelijkvloerse commerciële plint en op het verhogen van de attractiviteit en belevingswaarde van de stationsomgeving.

b. Er wordt gefocust op middelgrote detailhandelszaken.

c. De nieuwe handelspanden moeten een minimale bruto vloeroppervlakte van 1000m² bezitten.

d. Binnen deze zone wordt een verbod ingesteld om op het niveau 0 een nieuwe woonfunctie te voorzien. Bestaande woonfuncties op [het] gelijkvloers kunnen behouden blijven. Deze kunnen in stand gehouden worden. Zij kunnen tevens verbouwd en uitgebreid worden voor zover dit geen vermeerdering van het aantal woongelegenheden met zich meebrengt.

e. Het afbreken en heropbouwen van een bestaand woongebouw met behoud van de woonfunctie is tevens toegelaten.

f. Op de verdiepen zijn nieuwe woonfuncties toegelaten.

g. Bij nieuwbouw of verbouwprojecten wordt op de gelijkvloerse bouwlaag een aparte ingang voorzien voor de (woon)functie op de verdiepen. Gemotiveerd afwijken is mogelijk omwille van erfgoedwaarde of beperkte breedte van het gebouw.

3. Aanloopstraten centrum

a. De aanloopstraten vormen de overgangszones tussen het kernwinkelgebied en de zone voor middelgrote handelszaken en genieten een stimulerend ruimtelijk beleid inzake kleinhandel. Ook hier wordt uitgegaan van het principe van de bedrijvige kern.

b. Net zoals in het kernwinkelgebied wordt bijzondere aandacht besteed aan de gelijkvloers[e] plint. Er geldt een verbod om een bestaand gebouw met een functie 'detailhandel, horeca, kantoor, commerciële of administratieve diensten', op de gelijkvloerse bouwlaag om te vormen naar een woonfunctie. Gemotiveerd afwijken is mogelijk omwille van erfgoedwaarde van het gebouw en/of indien het gebouw is opgenomen op de lijst van leegstaande panden.

c. In tegenstelling tot het kernwinkelgebied is het in de aanloopstraten wel mogelijk een bestaande woning, te slopen en [herop te bouwen] en het aantal entiteiten te vermeerderen op de gelijkvloerse plint.

4. Winkelarm gebied

a. Dit gebied dat zich situeert op en om de Westerring en de Ronseweg kenmerkt zich door de aanwezigheid van voornamelijk grootschalige industriële en commerciële gebouwen.

b. De zone heeft een hoge visibiliteit, kent een goede autobereikbaarheid en oefent hierdoor een hoge aantrekkingskracht uit op grootschalige commerciële groot- en detailhandelszaken.

c. Deze zone heeft als bestemming voornamelijk 'zone voor milieubelastende industrie' en 'woongebied'. Niettegenstaande deze gewestplanbestemmingen krijgt de N60 meer en meer een commerciële bestemming. De nieuwe commerciële vestigingen leggen niet enkel de bestemming onder druk maar hebben ook een impact op de kernwinkelgebieden.

d. De stad wenst met deze verordening een complementariteit na te streven inzake kleinhandelsbeleid voor kern en periferie.

e. Binnen het winkelarm gebied geldt een verbod op het oprichten of uitbreiden van een gebouw met een kleinhandelsfunctie binnen de categorie 'verkoop van goederen voor persoonsuitrusting' 'verkoop van voeding' en 'horeca'. Ook het omvormen van bestaande constructies naar een kleinhandelsfunctie binnen de categorie 'verkoop van goederen voor persoonsuitrusting' 'verkoop van voeding' en 'horeca' is verboden. Dit

verbod geldt voor alle bouwlagen.

f. Bestaande vergunde functies of detailhandelszaken kunnen behouden blijven, maar, in zoverre vergunningsplichtig, noch wijzigen noch uitbreiden en/of naar niet toegelaten categorieën.

g. Binnen het winkelarm gebied kunnen, voor zover conform met de bestemming, gebouwen opgericht of omgevormd worden naar een kleinhandelsfunctie binnen de categorie 'verkoop van planten, bloemen en goederen voor land- en tuinbouw' en 'verkoop van andere producten' en dit voor alle bouwlagen.

h. Voor de toegelaten functies geldt een minimale netto winkelvloeroppervlakte van 1000m².

i. Het opsplitsen van bestaande vergunde detailhandelszaken is niet toegestaan indien de minimale netto winkelvloeroppervlakte van 1000m² niet wordt gerespecteerd.

j. Het opsplitsen van bestaande detailhandelszaken binnen de categorie 'verkoop van goederen voor persoonsuitrusting', 'voeding' en 'horeca' is verboden, dit ongeacht de oppervlakte.

5. Aanloopstraten periferie

a. Deze zones bevinden zich op en om de invalswegen van de Westerring en de Ronseweg. Om geen verdringingseffect te krijgen voor het voorgestelde beleid in het winkelarm gebied wordt tevens een restrictief kleinhandelsbeleid vooropgesteld in deze zones voor wat betreft de categorie 'verkoop van goederen voor persoonsuitrusting'.

b. In tegenstelling tot het winkelarm gebied waar een totaal verbod geldt voor de categorie 'verkoop van goederen voor persoonsuitrusting' wordt in deze zone beperkt kleinhandelsactiviteiten in deze categorie toegestaan met een maximale netto winkelvloeroppervlakte van 200m²

c. Bestaande en vergunde functies of kleinhandelsbedrijven binnen de categorie 'verkoop van goederen voor persoonsuitrusting' 'met een grotere oppervlakte kunnen behouden blijven, maar, in zoverre vergunningsplichtig, niet uitbreiden. Een opsplitsing van een bestaande vergunde inrichting is slechts mogelijk indien het deel in de categorie 'verkoop van goederen voor persoonsuitrusting' na opsplitsing voldoet aan de maximale netto winkelvloeroppervlakte van 200m²."

Met betrekking tot de "vergunningsplicht" bepaalt de bestreden verordening:

"Volgens het Decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid geldt een vergunningsplicht voor het uitvoeren van kleinhandelsactiviteiten in een kleinhandelsbedrijf of handelsgeheel met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m² in een bestaand, vergund of hoofdzakelijk vergund gebouw of in tijdelijke vergunde of van vergunning vrijgestelde constructies als de handelsactiviteiten uitgevoerd worden :

a) gedurende meer dan 180 dagen per jaar in geval de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften;

b) gedurende meer dan 90 dagen per jaar in alle andere gevallen;

op voorwaarde dat de kleinhandelsactiviteiten in overeenstemming zijn met de uitdrukkelijke voorwaarden van een omgevingsvergunning voor

stedenbouwkundige handelingen;

Het decreet laat middels een verordening toe om de termijnen vanaf wanneer de omgevingsvergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten geldt te verkorten tot :

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

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

Deze verordening bepaalt dat de termijnen vanaf wanneer de omgevingsvergunningsplicht geldt verkort worden tot 30 dagen in geval de handelsactiviteiten verenigbaar zijn met de geldende stedenbouwkundige voorschriften en 1 dag in de andere gevallen.

Door een vergunningsplicht op te leggen en de termijnen hiertoe te beperken kan het bestuur nauwer toezien op de aard en duur van tijdelijke handelsactiviteiten.”

4.7. Met zijn arrest nr. RvVb/A/1819/0136 van 2 oktober 2018 vernietigt de RvVb het onder randnummer 4.4 vermelde vergunningsbesluit van 29 maart 2018.

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

V. Onderzoek van het eerste middel in de beide zaken

Standpunt van de partijen

5.1. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 2 a), 3, eerste lid en tweede lid, a), van de Europese richtlijn 2001/42/EG van het Europees parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: richtlijn 2001/42/EG), van artikel 4.2.3 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (DABM), en van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening perimeters vastlegt “inzake het voeren van handel” op het stedelijk grondgebied. Daarbij horen stedenbouwkundige voorschriften die betrekking hebben op de bestemming en het gebruik van gronden en gebouwen, met toetsingscriteria waaraan een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor een winkelpand binnen de perimeter van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening moet voldoen. Het is de bedoeling van de verwerende partij om “een ‘stimulerend’ beleid in de kern van de stad te voeren en het ‘winkelformaat’ er te versterken, zodat het bestreden besluit ontegensprekelijk een aanzienlijke impact /effect (meer files, verkeer en uitstoot in de kern) zal hebben op het stedelijk milieu”. Ook voor het overige is voldaan aan de criteria van richtlijn 2001/42/EG om een verplichte milieubeoordeling door te voeren. De aangehaalde motieven om dat niet te doen, noemen de verzoekende partijen “onjuist en bovendien niet toereikend”. Voorts wijzen zij erop dat het Hof van Justitie van de Europese Unie reeds heeft beslist “dat dergelijke stedenbouwkundige verordening aan een milieueffectenbeoordeling dient te worden onderworpen”, en dat het Vlaamse parlement heeft bevestigd dat dit voortaan ook in Vlaanderen moet gebeuren. Gezien de “rechtstreekse werking” van de milieueffectrapportageverplichting van richtlijn 2001/42/EG moest het vaststellen van de bestreden verordening volgens de verzoekende partijen door een milieueffectbeoordeling zijn voorafgegaan.

5.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie niet kan worden afgeleid dat elke stedenbouwkundige verordening als een plan of programma in de zin van richtlijn 2001/42/EG moet worden gekwalificeerd. Het begrip “plan of programma” verwijst enkel naar “de rechtsgrond van een vergunning”. Het voeren van “een doordacht handelsbeleid” middels de bestreden beslissing is niet milieueffectrapportplichtig (MER-plichtig). De bestreden beslissing betreft geen “‘klassieke’ gemeentelijke stedenbouwkundige verordening in de zin van de aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie”. De verwerende partij betoogt dat in de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening “geen inplantings- en/of bouwvoorschriften [en] geen groot pakket

criteria en modaliteiten ‘voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben’” voorkomen.

5.3. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat aan de voorwaarden is voldaan om tot de MER-plicht van de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening te besluiten, nu toekomstige vergunningen “immers pas mogelijk [zijn] indien deze in overeenstemming zijn met de stedenbouwkundige voorschriften opgelegd in de stedenbouwkundige verordening”. Ook uit de doelstellingen van richtlijn 2001/42/EG blijkt dat de bestreden beslissing vooraf op haar mogelijke milieueffecten had moeten beoordeeld zijn. Volgens de verzoekende partijen dringt zich een ruime opvatting van de MER-plicht op. Zij stellen dat het de uitgedrukte bedoeling van de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening is “om het winkelaanbod in het centrum uit te breiden”. Op die manier wordt een verkeersproblematiek gegenereerd, met gevolgen voor de inwoners van het centrum en voor de zwakke weggebruikers.

5.4. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening geen bestemmingsplan is en ook geen bestemmingsvoorschriften bevat. Enkel het assortiment, het winkelaanbod wordt erdoor geregeld. Bovendien bevat de bestreden beslissing “ook geen voorschriften inzake de inplanting van gebouwen, de bouwhoogte, het voorzien van een minimum aantal parkeerplaatsen op eigen terrein, groenaandeel, ...”, en moet zij om MER-plichtig te zijn “minstens betrekking hebben op een heel pakket criteria en modaliteiten, vastgesteld voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten, die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben”.

In ondergeschikte orde vraagt de verwerende partij om aan het Europees Hof van de Europese Unie de volgende prejudiciële vraag te stellen:

“Kan een stedenbouwkundige verordening detailhandel genomen in uitvoering van de doelstellingen van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, worden gedefinieerd als een ‘plan of programma’ in de zin van art. 2, onder a) ASM-richtlijn en of ze aldus

beschouwd kan worden als een handeling die een heel pakket criteria en modaliteiten vaststellen voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben?”

5.5. De verzoekende partijen stellen in hun laatste memorie dat de verwerende partij met het bestreden besluit een “‘verschuiving’ (stadsontwikkeling) van handel en horeca binnen haar grondgebied d.m.v. van afbakening van ‘subgebieden’ (kernwinkelgebied, winkelarm gebied...) [beoogt]”, alsook de “uitsluiting van bepaalde bestemmingen (bv. horeca binnen het winkelarm gebied) die volgens de vigerende bestemmingsvoorschriften wel mogelijk waren”. Een dergelijke ingreep, die de “versterking” van de stadskern (kernwinkelgebied) bewerkstelligt, zal alleen al op het vlak van mobiliteit een enorme impact hebben en dus ernstige gevolgen op het stedelijk milieu (kunnen) hebben. Bovendien blijkt uit de praktijk dat het bestreden besluit een rechtstreeks en bindend “toetsingskader” voor omgevingsvergunningsaanvragen is. Ook raakt het bestreden besluit wel degelijk aan de bestemmingsvoorschriften. Zo liggen verzoekers’ terreinen volgens het gewestplan Oudenaarde in “woongebied”, waarin horeca toegelaten is, maar sluit het bestreden besluit horeca *expressis verbis* uit.

Beoordeling

6.1. Luidens artikel 2.3.2, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) kan de gemeenteraad stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor de materie omschreven in onder meer artikel 2.3.1 VCRO, en dit voor het gehele grondgebied van de gemeente of voor een deel waarvan hij de grenzen bepaalt met naleving van de door de Vlaamse regering en de provincieraad vastgestelde stedenbouwkundige verordeningen.

Overeenkomstig artikel 2.3.1, eerste lid, VCRO bevatten de stedenbouwkundige verordeningen de nodige stedenbouwkundige voorschriften om te zorgen voor:

“[...]

12° de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen;”

Het toentertijd geldende artikel 4.3.1, § 1, VCRO luidt:

“§ 1. Een vergunning wordt geweigerd :
1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:
a) stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken;,”

Artikel 4 van het decreet van 15 juli 2016 ‘betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’ (hierna: 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 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.
[...]

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.”

Het toentertijd geldende artikel 4.2.3, § 1 tot 3, DABM bepaalt:

“§ 1. Het plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, wordt, alvorens het kan worden goedgekeurd, aan een milieu-effectrapportage onderworpen in de gevallen bepaald in dit hoofdstuk.

§ 2. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, eerste lid, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat niet het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau, noch een kleine wijziging inhoudt, moet een plan-MER worden opgemaakt, wanneer:

1° het plan of programma betrekking heeft op landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme, ruimtelijke ordening of grondgebruik, en het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I, II en III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van categorieën van projecten onderworpen aan milieu-effectrapportage;

2° voor een ander plan of programma dan deze vermeld onder 1°, de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, niet aantoont dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.

§ 3. Voor een plan of programma, dat overeenkomstig artikel 4.2.1, onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk valt, en dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau of een kleine wijziging inhoudt, moet geen plan-MER worden opgemaakt voor zover de initiatiefnemer aan de hand van de criteria die worden omschreven in bijlage I, die bij dit decreet is gevoegd, aantoont dat het plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen betreffende de beoordeling van de aanwezigheid van aanzienlijke milieueffecten.”

6.2. De verzoekende partijen voeren aan dat het bestreden besluit met toepassing van de laatst vermelde bepaling aan een onderzoek naar de milieueffecten diende onderworpen te worden.

6.3. Met de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening worden op het grondgebied van de stad Oudenaarde vijf verschillende zones – ‘kernwinkelgebied’, ‘zone voor middelgrote handelszaken’, ‘aanloopstraten centrum’, ‘winkelarm gebied’ en ‘aanloopstraten periferie’ – afgebakend, waarvoor telkens specifieke stedenbouwkundige voorschriften gelden. Zo moet, bijvoorbeeld, het ‘kernwinkelgebied’ een “bedrijvige kern” worden, met “het behoud en de uitbreiding van de gelijkvloerse commerciële plint”, waarbij onder meer wordt bepaald dat in deze zone “op het gelijkvloers alle kernondersteunende functies toegelaten” zijn, dat “op het niveau nul op de Markt” nieuwe “vergunningsplichtige kantoren, diensten en vrije beroepen” niet toegestaan zijn, en dat er een “verbod” op nieuwe woonfuncties op het gelijkvloers geldt. De specifieke ‘zone voor middelgrote handelszaken’ focust dan weer op middelgrote detailhandelszaken en bepaalt onder meer dat “nieuwe handelspanden [...] een minimale bruto vloeroppervlakte van 1000m² [moeten] bezitten”, er een verbod geldt om op het gelijkvloers “een nieuwe woonfunctie te voorzien”, en “[o]p de verdiepen [...] nieuwe woonfuncties [zijn] toegelaten”. In het ‘winkelarm gebied’ geldt volgens de stedenbouwkundige voorschriften onder meer “een verbod op het oprichten of uitbreiden van een gebouw met een kleinhandelsfunctie binnen de categorie ‘verkoop van goederen voor persoonsuitrusting’ ‘verkoop van voeding’ en ‘horeca’”, en geldt voor de toegelaten functies “een minimale netto winkelvloeroppervlakte van 1.000m²” (zie randnummer 4.6).

6.4. Een stedenbouwkundige verordening, zoals de bestreden beslissing er één is, kan als een “plan of programma” in de zin van artikel 4.2.3, § 2, DABM begrepen worden (HvJ, 7 juni 2018, nr. C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles ASBL). De enkele omstandigheid dat de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening in uitvoering van de doelstellingen van het DIHB is genomen, zoals de verwerende partij aanvoert, vermag niet anders te doen besluiten.

6.5. Gezien het vermelde onder randnummer 6.4 moet aangenomen worden dat de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op “ruimtelijke ordening of grondgebruik” zoals bedoeld in artikel 4.2.3, § 2, 1°, DABM betrekking heeft en het kader vormt voor de toekenning van een

vergunning voor een project opgesomd onder punt 10, b, van bijlage III bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’, meer bepaald “stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen”.

6.6. Het antwoord op de prejudiciële vraag die onder randnummer 5.4 wordt gesuggereerd, is gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie voldoende duidelijk, zodat de vraag niet wordt gesteld.

6.7. De verzoekende partijen doen aannemen dat met toepassing van artikel 4.2.3 DABM een onderzoek naar de milieueffecten van de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening diende gevoerd te worden.

6.8. Het middel is gegrond.

BESLISSING

- 1. De zaken A. 227.005/X-17.401 en A. 227.412/X-17.439 worden gevoegd.**
- 2. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Oudenaarde van 1 oktober 2018 houdende de definitieve vaststelling van de stedenbouwkundige verordening ‘detailhandel’.**
- 3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**
- 4. De verwerende partij wordt in beide zaken verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan elk van de verzoekende partijen.**

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