

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 102.639 van 18 januari 2002
in de zaak A. 105.359/X-10.371.**

In zake : de stad GENT

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door :
1. de minister van Economie,
2. het Interministerieel comité voor de Distributie.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE Xe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de stad Gent op 30 mei 2001 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van de beslissing van 20 februari 2001 van het Interministerieel Comité voor de Distributie waarbij het beroep van de n.v. PROFI tegen de beslissing van 30 november 2000 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en de machtiging wordt verleend voor herlocalisatie met uitbreiding van een supermarkt van de Eeklostraat naar de Molenwalstraat te Mariakerke (Gent) "op voorwaarde dat het verkooppunt op de oude vestigingsplaats zijn deuren sluit voor het publiek. De supermarkt op het nieuw adres aan de Molenwalstraat die onder het uithangbord 'Smatch' zal geschieden beschikt er over een nettohandelsoppervlakte van 700 m² in een gebouw met een bruto gebouwde oppervlakte van 2.400 m².";

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 29 oktober 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 30 november 2001;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van Adjunct-adviseur P. HOBIN, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat J.-F. DE BOCK, die verschijnt voor de Belgische Staat;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de verwerende partij opwerpt dat de vordering niet ontvankelijk is; dat er vooralsnog geen noodzaak bestaat om over de opgeworpen excepties uitspraak te doen; dat een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zich slechts zouden opdringen indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn;

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende dat artikel 17, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de vordering tot schorsing een uiteenzetting van de middelen en de feiten dient te bevatten die volgens de indiener ervan het bevelen van de schorsing rechtvaardigen; dat artikel 8, tweede lid, 5°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State bepaalt dat de vordering tot schorsing dient te bevatten "een uiteenzetting van de feiten die kunnen aantonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de aangevochten akte of het aangevochten reglement de eiser een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen"; dat uit deze bepalingen volgt dat verzoekende partij in haar verzoekschrift duidelijk en concreet dient aan te geven waarin precies het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is gelegen dat zij ingevolge de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit ondergaat of dreigt te ondergaan, en dat met niet in het verzoekschrift tot schorsing opgenomen feiten en verklaringen hieromtrent geen rekening kan worden gehouden; dat, indien de verzoekende partij in de uiteenzetting van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel verwijst naar

bijgevoegde stukken, het niet aan de Raad van State toekomt zelf in die stukken de gegevens op te zoeken die dienstig kunnen zijn ter ondersteuning van het aangevoerde nadeel;

Overwegende dat, wat de tweede door voornoemd artikel 17, § 2, opgelegde voorwaarde betreft, verzoekende partij laat gelden wat volgt :

"Op 11 mei 2000 verkreeg de N.V. ALGIFIN een stedenbouwkundige vergunning m.b.t. het pand in de Molenwalstraat tot geschiktmaking en opsplitsing van de bestaande handelszaak tot voedingsdiscount met een oppervlakte van 773 m².

Nu m.b.t. deze locatie een socio-economische machtiging is verleend door het Interministerieel Comité op 20.02.2001, kan ter plaatse een handelsvestiging worden uitgebraat onder de gecumuleerde voorwaarde van beide vergunningen, en dit met onmiddellijke ingang.

De stad Gent lijdt een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in geval van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, waarbij een socio-economische machtiging is verleend zonder enige beperking m.b.t. nettoverkoopoppervlakte.

In het voorstel van de Dienst Economie van de stad Gent werd als voorwaarden opgelegd :

- de sluiting van de bestaande vestiging
- max. van 500 m² nettoverkoopruimte (kassa's en frontend inbegrepen; max van 700 m² brutoverkoopoppervlakte (stockage, sociale ruimtes, bureau's).
- respecteren van de wetgeving op wekelijkse rustdag en de avondsluiting

Dit voorstel is gebaseerd op een grondig onderzoek van het aanvraagdossier en de toetsing ervan aan de bij K.B. opgelegde criteria (stuk 11 en 18) en weerspiegelt volledig het beleid van de stad Gent, opgenomen in het bestuursakkoord van de stad Gent (stuk 17), inzonderheid het gemeentelijk economisch beleid.

Zeker m.b.t. de impact op de bestaande handelszaken was het essentieel dat de nieuwe vestiging een beperking m.b.t. bruto- en nettoverkoopoppervlakte kreeg opgelegd, ten einde de weerslag op bestaande handel op een redelijke wijze te beperken.

Door de voornoemde voorwaarden op te leggen, zou de uitbreiding in de realiteit beperkt geweest zijn tot een 380 m² verkoopsvloeroppervlakte.

Het moeilijk te herstellen nadeel dat de stad Gent lijdt, bestaat uit het feit dat de bestreden beslissing het gemeentelijk economisch beleid (zie bestuursakkoord) onuitvoerbaar maakt

Het stadsbestuur van Gent kiest voor de uitbouw van een duurzame economie. De stad Gent is ervan overtuigd dat er slechts sprake kan zijn van een duurzame economie, wanneer de economie hand in hand gaat met de leefomgeving en de bewoners van de stad. Ondernemen in Gent moet een toegevoegde waarde aanbrengen in de zin dat ook de inwoners van de stad en de ruime omgeving er rechtstreeks of onrechtstreeks beter van worden (bestuursakkoord pagina 28).

Voor het stadsbestuur volstaat het niet meer nieuwe bedrijven aan te trekken en bijkomende werkgelegenheid te creëren zonder aandacht te hebben voor de omgeving waarin bedrijven zich bevinden. Het stadsbestuur wil er voor zorgen dat bedrijven zo veel als mogelijk oog hebben voor een aantal gemeenschappelijke belangen en niet alleen voor het belang op korte termijn voor het eigen bedrijf (bestuursakkoord pagina 30).

Aan de distributiesector wijdt het bestuursakkoord van de stad Gent een volledige paragraaf (bestuursakkoord pagina 32) :

'Het fijnmazig weefsel van handel, horeca en dienstverlening vormt het economisch hart van onze stad. De Gentse binnenstad is de zone bij uitstek voor winkelen en verpozen en moet in die zin verder uitgebouwd worden. Op Gents grondgebied zal geen mega-shoppingmall (type Wijnegem) worden toegelaten. Winkels die niet thuishoren in de handelskernen van de stad en haar deelgemeenten moeten ondergebracht worden in specifieke kleinhandelszones. Voor wat betreft baanwinkels wordt gekozen voor het optimaliseren van terreinen die vandaag reeds een economische functie hebben waarbij wonen, groen en open ruimten maximaal worden beschermd. Het stadsbestuur ziet niet alleen een taak weggelegd voor het stadscentrum. Uiteraard blijft het stadscentrum de plaats bij uitstek voor het 'funshoppen'. Het ondersteuningsbeleid van de stad zal vooral daarop gericht zijn : het creëren van een gezellige, levendige binnenstad. Ook de deelgemeenten en de invalswegen van en naar Gent (centrum) hebben een belangrijke taak. Daar gaat het eerder om de dagelijkse noden op het vlak van winkelen (runshoppen).

Ten einde het commerciële centrum van de binnenstad als een geheel te promoten en te regisseren wordt het centrummanagement geïnstalleerd. Voor de winkelstraten buiten het stadscentrum wordt het winkelstraatmanagement verder gezet, maar ingebed in een globale wijkontwikkelingsstrategie'.

Volledig in het kader van het bestaande handelsbeleid (momenteel geactualiseerd in het bestuursakkoord) van de stad Gent heeft de dienst economie het aanvraagdossier van de N.V. PROFI onderzocht.

Op basis van de onderzoeksresultaten (stuk 18) heeft de dienst economie geoordeeld dat een stijging van 380 m² verkoopoppervlakte vergunbaar was, aangezien de impact op de bestaande handelszaken binnen de perken bleef, zodat de vergunning conform bleef aan de beleidsdoelstellingen van de stad Gent.

Doordat bestreden beslissing een vergunning aflevert zonder enige beperking wordt het gemeentelijk economisch beleid volledig doorkruist. Wanneer een lokale overheid een beleid dat zij voert binnen haar bevoegdheid door een onrechtmatige beslissing van een hogere overheid doorkruist ziet, dan lijdt die lokale overheid een ernstig en persoonlijk nadeel. Dit nadeel bestaat in de onmogelijkheid voor de lokale overheid om haar eigen rechtmatige beleid in deze concrete situatie gestalte te geven.

Het nadeel dat de stad Gent lijdt is bovendien ernstig aangezien de stad Gent als lokale overheid elke geloofwaardigheid m.b.t. het door haar uitgestippelde beleid verliest t.a.v. haar inwoners en/of rechtsonderhorigen.

Het moeilijk te herstellen karakter van het nadeel vloeit voort uit de onmogelijkheid voor huidige bestuur van de stad Gent om - in afwachting van een mogelijke vernietiging van de bestreden beslissing - haar beleid binnen de haar toegekende legislatuur ten uitvoer te brengen.

Bovendien zal de daadwerkelijke (niet tot 500m² verkoopoppervlakte beperkte) exploitatie gedurende meerdere jaren (in afwachting van de vernietiging van de bestreden beslissing) onvermijdelijk tot gevolg hebben dat de bestaande handelszaken zullen blootstaan aan een veel te zware concurrentie, wat aanleiding zal geven tot een door het stadsbestuur niet gewenste en onomkeerbare evolutie in het lokale handelsapparaat.

Het meest nefast scenario zou kunnen inhouden dat een gedeelte van de kleinhandel zou verdwijnen onder de druk van de nieuwe vestiging. In dit geval zal de stad Gent - ingeval van een vernietiging van de bestreden beslissing - haar beleid uiteindelijk niet meer kunnen realiseren bij gebrek aan voldoende lokale handelsvestigingen.

Volledigheidshalve dient gesteld dat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel zich niet enkel uitstrekt tot het stadsbestuur zelf, maar zich eveneens uitstrekt

tot de inwoners in het algemeen van de stad Gent, inzonderheid de inwoners van de wijk Kolegem, meer bepaald de consumenten en de handelaars van de betrokken wijk. De dreigende teloorgang van het bestaande handelsapparaat in de buurt zal een niet te herstellen ernstig nadeel berokkenen voor tal van inwoners wier mogelijkheden tot aankoop van voedingswaren binnen een evenwichtig netwerk van voedingszaken in de buurt op termijn zullen gereduceerd worden. De mogelijke nefaste gevolgen voor bepaalde handelaars (in geval van gedwongen sluiting of faillissement van de handelszaak) zijn uiteraard moeilijk te herstellen (zie hieronder).

Het ernstig en moeilijk te herstellen nadeel in hoofde van de bedreigde handelszaken kan ingeroepen worden door de stad Gent, die in haar economisch beleid het behoud van een gevarieerd aanbod aan kleinhandelszaken nastreeft

De impact van een bijkomende exploitatie van een grote voedingsdiscount in deze wijk, welke reeds een hoge concentratie aan dergelijke handelszaken kent, is tot in detail onderzocht door de Dienst Economie van de stad Gent.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek (stuk 18) kan worden besloten dat een (niet aan enige oppervlaktebeperking gehouden) machtiging voor een grote voedingsdiscount de overlevingskansen van een aantal bestaande kleinhandelszaken (bakkers, slaggers en kleinere algemene voedingszaken) in de omgeving ernstig bedreigt.

In de economische realiteit is het haast onmogelijk om het verdwijnen van dergelijke kleinhandelszaken achteraf te herstellen. In dit opzicht is hier terecht te spreken over een moeilijk te herstellen nadeel. Dit nadeel is in hoofde van de uitbaters niet louter pecuniair. Het gaat in dergelijke gevallen om de teloorgang van een levenswerk van individuele handelaars.

In hoofde van de stad Gent gaat het om het verdwijnen van een zinvol netwerk van kleinhandelszaken die op zich deel uitmaken van het buurtleven dat in de ogen van het stadsbestuur een belangrijke functie te vervullen heeft m.b.t. de leefkwaliteit in een buurt (bijv. een kans tot sociaal contact tussen buurtbewoners, een specifiek aanbod van bepaalde producten, een specifieke service, e.d.). Ook dit moeilijk te herstellen nadeel is niet pecuniair";

Overwegende dat de verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing haar een moeilijk te herstellen nadeel berokkent omdat zij "het gemeentelijk economisch beleid (zie bestuursakkoord) onuitvoerbaar maakt"; dat zij dit afleidt uit het feit dat de Dienst Economie van de stad Gent op grond van de onderzoeksresultaten heeft geoordeeld dat een stijging van 380 m² verkoopsoppervlakte vergunbaar was, aangezien de impact op de bestaande handelszaken binnen de perken bleef, en de vergunning aldus conform bleef aan haar beleidsdoelstellingen, terwijl de bestreden beslissing een vergunning aflevert "zonder enige beperking" waardoor haar economisch beleid volledig wordt doorkruist en zij in de onmogelijkheid komt te verkeren haar eigen rechtmatige beleid in deze concrete situatie gestalte te geven, en waardoor zij te dezen elke geloofwaardigheid t.a.v. haar inwoners verliest;

Overwegende dat, in tegenstelling tot hetgeen verzoekster in haar uiteenzetting betoogt, het niet gaat om een vergunning "zonder enige beperking"; dat de bestreden beslissing de "nettohandelsoppervlakte" uitdrukkelijk beperkt tot "700 m²"; dat de onderzoeksresultaten van de dienst Economie waarnaar verzoekster verwijst (stuk 18 van haar bundel) luiden als volgt :

"Weerslag op bestaande detailhandel, indien winkelgebied gerekend tot Mariakerke

Indien de uitbreiding slechts een nieuwe vestiging van 500 m² betreft daalt de vloerproductiviteit in de dagelijkse sector met 3,1% en in Wondelgem met 0,9%. De invloed op andere winkelgebieden is verwaarloosbaar.

Weerslag op bestaande detailhandel, indien winkelgebied gerekend tot Wondelgem

De weerslag op de vloerproductiviteit in Wondelgem bedraagt een daling van 3,0% bij een nieuwe vestiging van 500 m² en 4,2% bij een nieuwe vestiging van 700 m². Dit betekent dat de weerslag op de detailhandel bij een locatie in Wondelgem iets kleiner is dan bij een locatie in Mariakerke. De koopstromen zullen dus bij een vestiging in Wondelgem minder veranderen dan bij een vestiging in Mariakerke. De omzetstijging voor dit winkelgebied bedraagt 5,6% bij 500 m² en 8,5% bij 700 m².

De weerslag op de detailhandel in de winkelgebieden Ryhovelaan/Maisstraat is groter indien de de nieuwe locatie wordt gerekend tot Wondelgem dan bij Mariakerke. De Vloerproductiviteit daalt in het geval van Mariakerke met 1,0 tot 1,5% en in het geval van Wondelgem met 2,5% en 3,6%.

Voor de Brugsesteenweg is dit precies andersom. Mariakerke 1,8 % en 2,7% en Wondelgem 0,7 en 1,1%.

Conclusie is dat een nieuwe locatie van 700 m² in Wondelgem een redelijk grote weerslag heeft op de dagelijkse vloerproductiviteit in zowel Wondelgem zelf alsook in Mariakerke en Ryhovelaan/Maisstraat. Een nieuwe locatie van 500 m² heeft logischerwijs een duidelijk kleinere weerslag.";

dat deze "onderzoeksresultaten", waarbij meerdere scenario's worden vooropgesteld wat betreft de invloedssfeer van de betrokken handelszaak en die hoofdzakelijk betrekking hebben op "de weerslag op de detailhandel bij een locatie in Wondelgem" -daar waar de bestreden machtiging een locatie in Mariakerke betreft- geen overtuigende gegevens bevat die aannemelijk maken dat een vermeerdering van de nettohandelsoppervlakte met 200 m² ten opzichte van de door haar voorgestelde nettohandelsoppervlakte van 500 m², het ter plaatse bestaande "fijnmazig weefsel van handel, horeca en dienstverlening" en "zinvol netwerk van kleinhandelszaken die op zich deel uitmaken van het buurtleven" die zij als gemeentelijke overheid wenst te handhaven en te stimuleren, ernstig dreigt te verstoren, te meer daar voor een eerdere aanvraag tot herlocalisatie naar dezelfde plaats met een nettoverkoop-oppervlakte van 600 m² een machtiging werd verleend op 16 februari 1995; dat verzoekende partij in gebreke blijft aan te tonen dat de bestreden beslissing haar economisch beleid, zelfs ter plaatse, "volledig onuitvoerbaar" maakt en dientengevolge haar geloofwaardigheid terzake ten opzichte van de bevolking volledig

verloren dreigt te gaan; dat voorts verzoekende partij zich niet kan beroepen op nadelen die eventueel kunnen worden ondergaan door "de inwoners in het algemeen van de stad Gent, inzonderheid de inwoners van de wijk Kolegem", en evenmin op mogelijke nadelen die kunnen worden ondergaan door "individuele handelaars"; dat verzoekster in gebreke blijft concrete en precieze gegevens bij te brengen waaruit kan blijken dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokken zoals bedoeld door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

Overwegende dat niet is voldaan aan de tweede door artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarde om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te kunnen bevelen; dat die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achttien januari 2002, door :

de H. J. BOVIN,

Mevr. A. TRUYENS,

wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

J. BOVIN.