

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.601 van 9 december 2010
in de zaak A. 191.164/VII-37.587.**

In zake : de STAD PEER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te Beringen
 Scheigoorstraat 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door :
1. de minister van Ondernemen
2. het Interministerieel Comité voor de Distributie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te Gent
Harlekijnstraat 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 januari 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 13 november 2008 waarbij het beroep van de NV Limboma tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer van 29 september 2008, houdende weigering van de socio-economische vergunning voor de inplanting van een handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte van 2.742 m², gelegen aan de Steenweg op Wijchmaal 56 te Peer, gegrond wordt verklaard en aan de NV Limboma de gevraagde vergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 november 2010.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marc Boes, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Sarie De Vriese, die loco advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Ines Martens heeft 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. Feiten

3.1. Op 10 juli 2008 dient de NV Limboma bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer een aanvraag in voor het verkrijgen

van een socio-economische vergunning voor de vestiging van een handelsgeheel "Gamma-Aldi Markt-Budgetslager" met een totale netto verkoopsoppervlakte van 2.742 m², gelegen aan de Steenweg op Wijchmaal 56 te Peer.

3.2. Het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie verleent op 27 augustus 2008 een gunstig advies over de aanvraag.

3.3. Bij besluit van 29 september 2008 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer de vergunning voor de beoogde handelsvestiging. Die beslissing is als volgt gemotiveerd :

- "- Overwegende dat de aanvraag de vorming van een handelscomplex betreft dat bestaat uit drie individuele units met een totale netto verkoopsoppervlakte van 2.742 m² gelegen Steenweg Wijchmaal 56 (verder 'het handelscomplex');
- Overwegende dat de eerste unit de uitbreiding betreft van de bestaande vergunde doe-het-zelf zaak Gamma (1668 m² vergunde netto verkoopoppervlakte) tot 1900 m², zij het dus een uitbreiding van de netto verkoopsoppervlakte met 232 m²;
- Overwegende dat de tweede unit de herlocalisatie van de Aldi supermarkt betreft, die voorheen gelegen was aan de Burkel 12 (netto vergunde oppervlakte 550 m²) en dat de aanvraag een netto oppervlakte betreft van 800 m², en dit dus een uitbreiding betreft van 250 m²;
- Overwegende dat de derde unit de herlocalisatie betreft van de Budgetslager, voorheen gelegen aan de Burkel 12 met een netto oppervlakte van 42 m²;
- Overwegende dat het handelscomplex gelegen is in een woongebied volgens het Gewestplan Neerpelt-Bree en binnen de grenzen van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling (V0289); en dat voor deze verkaveling een aanvraag tot wijziging in behandeling is;
- Overwegende dat het handelscomplex gelegen is midden in het woonlint Steenweg Wijchmaal, naast de site Oude Melkerij waarin o.a. sociale woningen en administratieve lokalen van het OCMW gevestigd zijn;
- Overwegende dat de aanvraag een toetsing met de bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Peer niet doorstaat. Punt 4.6.1 van het Richtinggevend deel geeft aan dat een divers aanbod van handelszaken behouden moet worden in de binnenstad van Peer centrum. De site waarop de aanvraag betrekking heeft valt buiten de handelsperimeter die in dit Ruimtelijk Structuurplan Peer bepaald wordt;
- Overwegende dat voor het pand op de Burkel 12 dat door Aldi en Budgetslager verlaten zou worden een andere bestemming gezocht moet worden;

- Overwegende dat door het stadsbestuur reeds lang een beleid wordt gevoerd met het oog op de ontwikkeling van het centrum (binnen de vesten); en dat de door de aanvraag beoogde uitbreiding en herlocalisatie een uitzuigeffect hebben op de handel in het centrum en afbreuk doen aan de investeringen die in het verleden gevoerd zijn;
- Overwegende dat de site waarop de aanvraag betrekking heeft gelegen is op de rand van een overstromingsgevoelig gebied en binnen een infiltratiegevoelig gebied op minder dan 100 meter van de Dommel (waterloop 2^{de} categorie), dat door de schaal van het project (bebouwde oppervlakte 3.167 m² en 3.686 m² in waterdoorlatend asfalt) de kans op een verstoring van de waterhuishouding reëel is. De uiteindelijke afweging zal gebeuren bij de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning;
- Overwegende dat de herlocalisatie met uitbreiding van de Aldi en Budgetslager niet noodzakelijk de belangen van de consument ten goede komt; aangezien de bestaande Aldi van 550 m² reeds voldoende ruim is en door de verplaatsing van de huidige Aldi op loopafstand van het centrum naar een invalsweg de winkel minder goed bereikbaar wordt voor de zachte weggebruiker. Aangezien zowel Aldi als Budgetslager gericht zijn op dagelijkse consumptiegoederen is een centrale ligging aangewezen. Bovendien worden hierdoor onnodig veel autoverplaatsingen gegenereerd;
- Overwegende dat de afbakening van de primaire zone in het aanvraagdossier misleidend is aangezien geen rekening werd gehouden met de ligging van de Aldi in Hechtel. De primaire zones van Aldi Hechtel en de (...) Aldi / Budgetslager in het handelscomplex overlappen elkaar (slechts 4 km van elkaar verwijderd).
- Overwegende dat de vestiging niet noodzakelijk makkelijker bereikbaar zal zijn door de typische verkeerssituatie in Peer (eenrichtingsverkeer op de Vesten). Voor inwoners ten zuidoosten van de kern zal de Aldi / Budgetslager in het handelscomplex minder bereikbaar zijn als voorheen. Mogelijk ontstaat hierdoor zelfs een verlies van cliënteel;
- Overwegende dat de uitbreiding van Gamma een bijkomende werkgelegenheid zou genereren voor één voltijdse en één deeltijdse medewerker;
- Overwegende dat de uitbreiding van Aldi in het handelscomplex niet noodzakelijk een bijkomende werkgelegenheid voor twee deeltijdse werknemers zou creëren (zoals voorzien volgens het advies van het NSECD) aangezien deze bijkomende tewerkstelling afhankelijk is van een afdoende omzetsijging. Gezien in de geplande en reeds vergunde bouwprojecten in de kern van Peer ruimte voorzien is voor minstens 1 bijkomende winkel is deze omzetsijging niet zeker;
- Overwegende dat de aanvraag een negatieve impact zal hebben door enerzijds het uitzuigeffect van de handel uit het centrum en anderzijds het vrijkomen van een groot handelspand op de Burkel 12;
- Overwegende dat zowel de bestaande handel, als de vergunde bouwprojecten - voor één of twee winkels in het project Aen den Bogaerd (te realiseren in 2009) en de herbestemming van de voormalige Pera (Oudestraat)- deze negatieve impact zullen ondervinden".

3.4. Tegen voormelde beslissing stelt de NV Limboma op 24 oktober 2008 beroep in bij het Interministerieel Comité voor de Distributie.

3.5. Met de thans bestreden beslissing van 13 november 2008 verklaart het Interministerieel Comité voor de Distributie het beroep van de NV Limboma gegrond; de socio-economische vergunning voor de "heropbouw met uitbreiding van een doe-het-zelfzaak en de vorming van een handelscomplex door de verplaatsing met uitbreiding van een supermarkt (Aldi) en een slagerij (Budgetslager), met een totale nettoverkoopruimte van 2 742 m² (+ 482 m²), verdeeld over een doe-het-zelfzaak van 1 900 m² (+ 232 m²), een supermarkt van 800 m² (+ 250 m²) en een slagerij van 42 m²" wordt verleend.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel, dat uit vier onderdelen bestaat, roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 7 en 11 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen (hierna : wet van 13 augustus 2004), van de artikelen 2 tot 5 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 tot verduidelijking van de criteria waarmede rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestiging en de samenstelling van het sociaal-economisch dossier (hierna : koninklijk besluit van 22 februari 2005), van artikel 19, § 3, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : D.R.O.), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de materiële motiveringsverplichting en het zorgvuldigheidsbeginsel.

4.1. In het eerste onderdeel betoogt de verzoekende partij dat het Interministerieel Comité geen rekening heeft gehouden met de inpassing van de

handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten zoals opgenomen in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna : GRS), dat artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 erin voorziet dat bij de beoordeling van het criterium "ruimtelijke ligging" onder meer "de inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon" in overweging moet worden genomen, dat in casu het plaatselijk ontwikkelingsproject werd neergeschreven in het GRS van de stad Peer dat op 23 november 2005 definitief werd goedgekeurd, dat in het richtinggevend gedeelte van het GRS een handelsperimeter werd vastgelegd waarbuiten geen nieuwe handelszaken toegelaten worden, dat in hetzelfde structuurplan bovendien is bepaald dat de bestaande winkels met een grote vloeroppervlakte, die gelegen zijn op de toegangswegen naar Peer-centrum, niet substantieel kunnen uitbreiden en dat bij stopzetting van de bestaande activiteiten, de handelsactiviteit op deze plaatsen dient uit te doven, dat op grond van artikel 19, § 3, van het D.R.O., het Interministerieel Comité in zijn beslissing rekening moest houden met de bepalingen van het GRS, dat in het licht van die bepalingen de ruimtelijke ligging van de vestiging niet positief beoordeeld kon worden, dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer in zijn weigeringsbeslissing van 29 september 2008 gewezen heeft op de strijdigheid van de aanvraag met het GRS, dat het Interministerieel Comité zijn "afwijkende" beslissing op dit punt niet afdoende heeft gemotiveerd en dat het Interministerieel Comité tevens is uitgegaan van de onjuiste vaststelling dat de handelsvestiging in kwestie gelegen is in de "directe periferie" van het centrum van de stad Peer terwijl zij in werkelijkheid gelegen is aan de uiterste rand van het woongebied.

4.2. In een tweede middelonderdeel werpt de verzoekende partij op dat het Interministerieel Comité zijn beslissing onvoldoende heeft gemotiveerd met betrekking tot het criterium van "de belangen van de consumenten", dat de overwegingen van het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer omtrent dit criterium onvoldoende werden weerlegd en dat het Interministerieel Comité in zijn beoordeling ook de plaatselijke toestand heeft miskend door te

stellen dat de vestiging op ongeveer 500 meter van het centrum gelegen is en vlot bereikbaar is, zowel te voet als met alle vervoermiddelen.

4.3. In een derde onderdeel bekritiseert de verzoekende partij het feit dat het Interministerieel Comité bij de beoordeling van het criterium met betrekking tot de invloed van de vestiging op de werkgelegenheid, de toename van de werkgelegenheid als vaststaand heeft beschouwd, zonder enige motivering evenwel noch enige garantie daaromtrent van de aanvrager en dat in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer de creatie van bijkomende werkgelegenheid nochtans op gemotiveerde wijze werd betwist, inzonderheid door er op te wijzen dat bijkomende tewerkstelling sterk afhankelijk was van een voldoende omzetstijging waaromtrent geen zekerheid bestaat.

4.4. In het vierde middelonderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat het Interministerieel Comité bij de beoordeling van het criterium "gevolgen op de bestaande handelszaken" geen rekening heeft gehouden met de overlapping van de handelszone van de vestiging met de primaire handelszone van de Aldi te Hechtel, dat de bestreden beslissing tegenstrijdig gemotiveerd is door enerzijds te stellen dat de vestiging het centrale handelsgebeuren weinig zal versterken en anderzijds dat de negatieve invloed ervan relatief beperkt is en dat de desbetreffende motivering in elk geval te vaag is wanneer ze wordt afgezet tegen de motieven die het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer in zijn weigeringsbeslissing heeft opgegeven.

5. De verwerende partijen werpen voorafgaandelijk op dat het middel niet ontvankelijk is in de mate dat tegelijk de schending van de materiële en de formele motiveringsplicht wordt ingeroepen. Met betrekking tot de grond van de zaak antwoorden zij dat het Interministerieel Comité voor de Distributie over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt bij de beoordeling van een aanvraag voor een handelsvestiging, dat het enkel gebonden is door de vier criteria vermeld in artikel 7, § 2, van de wet van 13 augustus 2004, dat de ruimtelijke ordening een exclusief gewestelijke bevoegdheid is en dat het bijgevolg niet aan het

Interministerieel Comité, belast met een federale bevoegdheid inzake het toekennen van vergunningen voor handelsvestigingen, toekomt om de aanvraag te toetsen aan artikel 19, § 3, van het D.R.O. of aan het GRS van de stad Peer, dat in de bestreden beslissing voldoende werd ingegaan op de argumenten van de stad en van de aanvrager, dat bij de beoordeling van de inpassing van de vestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon het Interministerieel Comité het feit heeft betrokken dat het gaat om drie bestaande handelszaken die gelegen zijn in de directe periferie van het centrum van de stad Peer, dat het Interministerieel Comité voorts terecht heeft geoordeeld dat de vestiging, gelegen op slechts 500 meter van het centrum, behoort tot de directe periferie, dat wat betreft de duurzame mobiliteit rekening is gehouden met de uitbreiding van de parkeergelegenheid, het voorzien in de nodige fietsenstallingen en de aanwezigheid, op loopafstand, van een bushalte met meerdere verbindingen, dat uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat rekening werd gehouden met de subcriteria die artikel 7, § 2, 2°, van de wet van 13 augustus 2004 en artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 voorzien, dat de aspecten betreffende de bereikbaarheid voor de zwakke weggebruiker en de typische verkeerssituatie in de gemeente van vestiging behoren tot het subcriterium "duurzame mobiliteit", dat het Interministerieel Comité rekening heeft gehouden met de gegevens die haar ter beschikking werden gesteld en dat uit geen enkel stuk van het dossier van de stad, noch van de aanvrager blijkt dat de afstand tot het centrum meer dan 600 meter zou bedragen, dat de verschillende subcriteria aangaande de invloed op de tewerkstelling bij de bestreden beslissing werden betrokken, dat de motiveringsplicht niet vereist dat de redenen worden vermeld waarom de tegenargumenten die in de loop van de administratieve procedure naar voor worden gebracht, niet worden bijgetreden, dat de bewering van de verzoekende partij dat de bijkomende tewerkstelling van twee deeltijdse werknemers afhankelijk is van een voldoende omzetstijging geen enkele steun vindt in het administratief dossier, dat daarenboven het koninklijk besluit van 22 februari 2005 slechts vereist dat rekening wordt gehouden met de "verwachtingen inzake de creatie van bruto werkgelegenheid" zodat de beschouwingen van de verzoekende partij in dat verband niet relevant zijn, dat niet

valt in te zien op welke wijze de overweging dat "de vorming van het betrokken handelscomplex (...) het centrale handelsgebeuren weinig zal versterken" contradictorisch zou zijn met de overweging dat "minstens de negatieve invloed van de vorming van dit handelscomplex relatief beperkt zal zijn", dat de beide motieven elkaar immers aanvullen en er op wijzen dat, hoewel de versterking van het handelsgebeuren weliswaar beperkt is, zulks toch niet voor gevolg zal hebben dat er een negatieve impact zal zijn.

6. In de memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat het mogelijk is in eenzelfde middel tegelijk de schending van de formele motiveringsplicht en van de materiële motiveringsplicht in te roepen, dat de formele motiveringsplicht immers een stap verder gaat dan de materiële motiveringsplicht en niet alleen vereist dat de motieven afdoende zijn, maar ook dat ze worden vermeld in de beslissing zelf, dat zij te dezen aanvoert dat de motivering zoals die voorkomt in de bestreden beslissing ontoereikend is, dat in de regelgeving met betrekking tot de vergunning voor handelsvestigingen is bepaald dat rekening moet worden gehouden met de plaatselijke ontwikkelingsprojecten, dat overeenkomstig het beginsel "patere legem quam ipse fecisti" de verwerende partijen dan ook rekening moesten houden met het plaatselijk ontwikkelingsproject zoals vastgesteld in het GRS en dat in de bestreden beslissing niet op concrete, gedetailleerde en afdoende wijze wordt gemotiveerd waarom de vestiging vlot bereikbaar is met alle vervoermiddelen.

7. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij, aangaande het eerste onderdeel van het middel, dat op grond van het legaliteitsbeginsel en het beginsel "patere legem quam ipse fecisti" de stedenbouwkundige voorschriften niet enkel moeten worden toegepast door de overheden die stedenbouwkundige vergunningsaanvragen beoordelen, maar door "iedere overheid die optreedt in het kader van een andere reglementering", dat het, gelet op de gevestigde rechtspraak inzake milieuvergunningen, vergunningen voor mijnen, graverijen en groeven en de bescherming van landschappen, "bijzonder onlogisch" zou zijn indien de socio-economische vergunning niet aan een

planologische toets zou moeten worden onderworpen, dat het Grondwettelijk Hof de stelling onderschrijft dat het beginsel van de scheiding der machten niet te eng mag worden geïnterpreteerd en men er een pragmatische toepassing van dient te maken, dat de minister tijdens de parlementaire totstandkoming van de wet van 13 augustus 2004 heeft verklaard dat de "reglementaire beperkingen van de ruimtelijke ordening" een relevant gegeven zijn en dat het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie zal "weigeren een uitspraak te doen als de stedenbouwkundige vergunning niet aan de orde is", dat de bevoegdheidsverdelende regels zich er niet tegen verzetten dat de socio-economische vergunning wordt onderworpen aan een planologische toetsing, dat het volledig negeren van de planologische toestand er enkel toe leidt dat het college van burgemeester en schepenen bij de latere beoordeling van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor voldongen feiten wordt geplaatst en zijn appreciatie de facto wordt beknot door de reeds gedane investeringen voor de uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning, dat een ruimtelijk structuurplan niet enkel uit zichzelf rechtsgevolgen creëert maar ook noodzakelijk is voor het vaststellen van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, dat de overheid krachtens artikel 19, §§ 2 en 3, van het D.R.O. gebonden is door de ruimtelijke structuurplannen, dat de ruimtelijke structuurplannen door de decreetgever zelf zijn aangewezen als een vast onderdeel van de ruimtelijke ordening op alle bestuurlijke niveaus waarbij die plannen zelfs in de hiërarchie van de planningssystematiek op het hoogste niveau worden geplaatst en dat de formulering van artikel 19, § 6, van het D.R.O. niet verhindert dat de ruimtelijke structuurplannen in het vergunningenbeleid doorwerken omdat voormelde bepaling voornamelijk van toepassing is bij vergunningsbeslissingen die uitsluitend genomen worden op grond van een structuurplan.

Beoordeling

A. Eerste onderdeel

8. Aangezien de handelsvestigingsvergunning een eigen finaliteit heeft die niet gericht is op het beoordelen van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, is het stedenbouwkundig onderzoek in het kader van dergelijke vergunningsaanvraag beperkt tot de vraag of de voorschriften van reglementaire waarde die de bestemming van het gebied vaststellen zich al dan niet tegen de vestiging van een kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel verzetten.

Artikel 18 van het D.R.O. definieert een ruimtelijk structuurplan als volgt :

"Onder ruimtelijk structuurplan wordt verstaan een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen".

Artikel 19 van het D.R.O. bepaalde ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing :

"§ 1. Ieder ruimtelijk structuurplan bevat een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte.

§ 2. Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn.

(...).

(...).

Voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren.

§ 3. Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de

duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen.

(...).

§ 4. (...).

§ 5. Na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan.

§ 6. De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor de werken en handelingen, bedoeld in artikelen 99 en 101, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest, bedoeld in artikel 135.

(...)"

Uit de hiervoor aangehaalde bepalingen blijkt dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) een document is dat louter beleidsdoelstellingen op lange termijn omvat voor de realisatie waarvan nog (verordenende) maatregelen moeten worden genomen. Het ruimtelijk structuurplan geeft aldus enkel de beleidsintenties voor de gewenste ruimtelijke structuur en een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied aan.

De onderdelen van het GRS, die als bindend zijn aangeduid, zijn enkel bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren, terwijl dit bindend karakter, gelet op artikel 19, § 6, van het D.R.O., bovendien geen betrekking heeft op de beoordeling van een vergunningsaanvraag, noch van een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundig uittreksel of attest.

Hieruit volgt dat het Interministerieel Comité voor de Distributie bij de beoordeling van een aanvraag voor het verkrijgen van een socio-economische vergunning niet gebonden is door een GRS, inzonderheid door, zoals te dezen het geval is, een in een dergelijk plan vastgestelde handelsperimeter.

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 bepaalde ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing :

"Ter verduidelijking van het criterium zoals bepaald in artikel 7, § 2, 1° van de wet kunnen onder meer volgende elementen in overweging genomen worden :

1° de inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon;

2° het effect van de inplanting inzake duurzame mobiliteit, meer bepaald het gebruik van de ruimte en de verkeersveiligheid".

Uit de bestreden beslissing blijkt dat het Interministerieel Comité de verschillende subcriteria, zoals bepaald in voormeld koninklijk besluit, betrokken heeft bij zijn beoordeling.

Met betrekking tot het subcriterium inzake "de inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon", wordt in de bestreden beslissing onder meer het volgende overwogen :

"Overwegende dat de site zich bevindt langs de Steenweg op Wijchmaal, een lokale invalsweg op 500 meter van het stadscentrum van Peer, komende van Hechtel;

Overwegende dat volgens de gemeente de nieuwe site buiten de handelsperimeter valt en niet in overeenstemming is met het Ruimtelijk Structuurplan Peer, waarin vermeld staat dat een divers aanbod van handelszaken behouden moet worden in de binnenstad. Het project strookt aldus niet met het beleid van de gemeente om het centrum verder te ontwikkelen. De vorming van een handelscomplex langs de Steenweg op Wijchmaal zou een uitzuigefect hebben op de handel in het centrum;

(...);

Overwegende dat volgens de aanvrager de site gelegen is op loopafstand van het centrum en volgens het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan zich bevindt binnen de contouren van het hoofddorp Peer;

Overwegende dat de aanvrager erop wijst dat de huidige locatie van de supermarkt langs de Burkel ook gelegen is langs een invalsweg, buiten de handelsperimeter en zich temidden van een woningconcentratie bevindt, wat door omwonenden als hinderlijk wordt ervaren;

Overwegende dat de weigering volgens de aanvrager vooral steunt op stedenbouwkundige aspecten en niet voldoende gemotiveerd werd;

Overwegende dat de vorming van het betrokken handelscomplex met drie reeds bestaande handelszaken, en gelegen in de directe periferie van het centrum van Peer, vanuit distributieplanologisch oogpunt nog aanvaard kan worden".

De kritiek van de verzoekende partij dat het Interministerieel Comité ten onrechte heeft overwogen dat de vestiging gelegen is binnen de "directe periferie" van de stad Peer, wordt niet bijgetreden.

Blijkens de aangehaalde motivering is het Interministerieel Comité er bij zijn beoordeling van uitgegaan dat de vestiging op 500 meter gelegen is van het centrum van de stad Peer. In het advies van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité wordt ten andere ook gesteld dat "de vestiging (zich) bevindt (...) op ca. 500 meter van het stadscentrum". Het Interministerieel Comité heeft de concrete gegevens van de zaak niet miskend door de vestigingsplaats van het handelscomplex aan te merken als zijnde gelegen in de "directe periferie" van het centrum van de stad Peer waarvan niet wordt betwist dat ze beschikt over een verstedelijkte "dichte kern".

Het eerste onderdeel is ongegrond.

B. Tweede onderdeel

9. In zijn beslissing van 29 september 2008 heeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer onder meer overwogen dat "de vestiging niet noodzakelijk makkelijker bereikbaar zal zijn door de typische verkeerssituatie in Peer (eenrichtingsverkeer op de Vesten)", dat "voor inwoners ten zuidoosten van de kern (...) de Aldi/Budgetslager in het handelscomplex minder bereikbaar (zal) zijn als voorheen" en dat "mogelijk (...) hierdoor zelfs een verlies van cliënteel (ontstaat)".

De motivering van de beslissing van het Interministerieel Comité moet geen weerlegging inhouden van de motieven die tot de in eerste aanleg genomen beslissing hebben geleid. Het is noodzakelijk doch voldoende dat de in beroep genomen beslissing van het Interministerieel Comité duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden en waaruit kan worden afgeleid waarom afwijkende standpunten en stellingnamen niet worden bijgetreden.

Met betrekking tot het effect van de inplanting "inzake duurzame mobiliteit, meer bepaald het gebruik van de ruimte en de verkeersveiligheid", wordt in de bestreden beslissing het volgende overwogen :

"Overwegende dat de gemeente opmerkt dat de supermarkt door de verplaatsing naar een invalsweg minder goed bereikbaar zal zijn voor de voetgangers en omwille van éénrichtingsverkeer minder vlot bereikbaar zal zijn met de wagen;

Overwegende dat de nieuwe locatie zich volgens de aanvrager op loopafstand van ongeveer 500 meter van het centrum bevindt en er vlot en veilig bereikbaar is zowel te voet als met alle vervoermiddelen. De aanvrager voorziet bovendien in een aparte op- en afrit naar de Steenweg op Wijchmaal;

Overwegende dat de parkeergelegenheid zal uitgebreid worden van 60 naar 90 parkeerplaatsen, die tevens buiten de openingsuren te gebruiken zijn als overloopparking voor het centrum (afstand 500 meter). Er zijn ook de nodige voorzieningen voor het stallen van fietsen aanwezig;

Overwegende dat er zich op loopafstand een bushalte bevindt die aansluiting geeft met meerdere verbindingen".

Uit bovenstaande motivering blijkt dat het Interministerieel Comité het argument van het college van burgemeester en schepenen van de stad Peer dat de vestiging minder goed bereikbaar zou zijn omwille van het éénrichtingsverkeer niet weerhouden heeft of in ieder geval niet van doorslaggevende aard heeft bevonden om het desbetreffend subcriterium negatief te beoordelen. Het Interministerieel Comité wijst er immers op dat "de nieuwe locatie zich volgens de aanvrager op loopafstand van ongeveer 500 meter van het centrum bevindt en er vlot en veilig bereikbaar is zowel te voet als met alle vervoermiddelen". Het Interministerieel Comité heeft aldus geoordeeld dat de vestiging, wegens zijn ligging op korte afstand van het stadscentrum, voldoende bereikbaar is.

Wat betreft de beweerde foutieve inschatting van de afstand tussen de nieuwe vestiging en het centrum van de stad, wordt niet aangenomen dat de door de verzoekende partij vooropgestelde afstand van "meer dan 600m" tot een wezenlijk andere beoordeling van de bereikbaarheid van de inrichting had moeten leiden.

Het tweede onderdeel is niet gegrond.

C. Derde onderdeel

10. Met betrekking tot de invloed van de nieuwe handelsvestiging op de werkgelegenheid, wordt in de bestreden beslissing onder meer het volgende overwogen :

"a) De verwachtingen inzake de creatie van bruto werkgelegenheid door de nieuwe handelsvestiging per categorie en op korte, middellange en lange termijn

Overwegende dat de doe-het-zelfzaak momenteel werkgelegenheid biedt aan 8 voltijdse en 6 deeltijdse werknemers. Na de heropbouw met uitbreiding van de handelszaak zullen er 1 voltijdse en 1 deeltijdse werknemer bijkomen, met een totaal dus van 9 voltijdse en 7 deeltijdse werknemers;

Overwegende dat de supermarkt Aldi op heden werkgelegenheid biedt aan 1 voltijdse en 6 deeltijdse werknemers. Deze zullen overgeplaatst worden naar de nieuwe vestiging. Na de verplaatsing met uitbreiding zal de supermarkt nog 2 deeltijdse werknemers aanwerven, wat (...) een totaal betekent van 1 voltijdse en 8 deeltijdse werknemers;

Overwegende dat de slagerij Budgetslager 3 voltijdse en 3 deeltijdse werknemers tewerkstelt wat na de herlocalisatie niet zal gewijzigd worden; (...);

Besluit : Bij de realisatie van het project wordt een verhoging van de tewerkstelling verwacht met 1 voltijdse en 3 deeltijdse werknemers, met een totale tewerkstelling van 22 voltijdse equivalenten".

Artikel 4, 1°, van het koninklijk besluit van 22 februari 2005, zoals geldend op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, bepaalde dat ter verduidelijking van het criterium zoals bepaald in artikel 7, § 2, 3E, van de wet van 13 augustus 2004 onder meer de "verwachtingen" inzake de creatie van bruto werkgelegenheid door de nieuwe handelsvestiging in overweging kunnen worden genomen.

Voormelde bepaling vereist niet dat het Interministerieel Comité exact bepaalt welke de weerslag is van de nieuwe handelsvestiging op de werkgelegenheid. Zulks zou trouwens een onmogelijke opdracht zijn daar het

toekomstig effect op de werkgelegenheid afhankelijk is van een aantal economisch-commerciële factoren en evoluties die onzeker zijn op het ogenblik dat het Interministerieel Comité uitspraak doet.

Het is te dezen niet kennelijk onredelijk dat de verwerende partij verwacht dat de nieuwe Aldi-vestiging die gepaard gaat met een uitbreiding van de verkoopsoppervlakte en die voortaan onderdeel is van een ruimer handelsgeheel, kan leiden tot bijkomende tewerkstelling. Bovendien wordt vastgesteld dat het Interministerieel Comité is uitgegaan van een eerder beperkt effect op de werkgelegenheid, meer bepaald het bijkomend aanwerven van twee deeltijdse werknemers. De verzoekende partij toont niet aan dat, rekening houdend met de zich aandienende concrete gegevens van de zaak, een bescheiden positief effect op de werkgelegenheid in redelijkheid niet verwacht kan worden.

Het derde onderdeel van het middel is ongegrond.

D. Vierde onderdeel

11. Het Interministerieel Comité overweegt met betrekking tot het vierde beoordelingscriterium :

"a) De marktpositie op het vlak van de verzorgingsgebieden

Overwegende dat deze aanvraag de heropbouw met uitbreiding betreft van een doe-het-zelfzaak (Gamma) en de vorming van een handelscomplex door de verplaatsing met uitbreiding van een supermarkt (Aldi) en een slagerij (Budgetslager), met een totale nettoverkoopoppervlakte van 2 742 m², verdeeld over een doe-het-zelfzaak van 1 900 m² (+ 232 m² buiten), een supermarkt van 800 m² (+ 250 m²) en een slagerij van 42 m² (ongewijzigd);

Overwegende dat de voorziene marktaandelen volgens de aanvrager geschat worden op 7,02 % voor de doe-het-zelfzaak en 11% à 12 % voor de supermarkt en de slagerij;

Overwegende dat er in Peer een zeker aanbod is van doe-het-zelfartikelen;

Overwegende dat er in Peer nog twee supermarkten (Ad Delhaize – 1 100 m² en C&B - 750 m²) en twee superettes (Spar - 400 m² en superette Sonja - 110 m²) aanwezig zijn;

Overwegende dat de drie betrokken vestigingen al geruime tijd in het opgegeven marktgebied actief zijn en de weerslag op de bestaande handel aldus heeft plaatsgehad;

Overwegende dat de gevraagde uitbreiding (+ 250 m² supermarkt) en de verplaatsing niet van aard is om de bestaande commerciële verhoudingen te ontwrichten;

b) Het verlies of de versterking van de aantrekkelijkheid van de stadskern

Overwegende dat de vorming van het betrokken handelscomplex, in de directe periferie, op 500 meter van het stadscentrum het centrale handelsgebeuren weinig zal versterken;

Overwegende dat de geplande uitbreiding en de vorming van dit handelscomplex niet als evenwicht verstorend kan beschouwd worden of minstens de negatieve invloed ervan relatief beperkt zal zijn;

c) De mogelijke positieve of negatieve gevolgen op structureel vlak voor de bestaande nabije handelskernen

Overwegende dat de vorming van dit handelscomplex, op 500 meter van het stadscentrum op structureel vlak niet verstorend zal werken, op het nabijgelegen centrum van Peer;

d) Het evenwicht en de complementariteit tussen de kleine en grote distributie

Overwegende dat deze handelszaken tot de grote distributie behoren en complementair zijn met de bestaande gespecialiseerde verkooppunten (kleine distributie), gelegen in het centrum van Peer;

Besluit : De gevraagde uitbreiding en de vorming van een handelscomplex door de verplaatsing van een bestaande supermarkt met slagerij zal niet van aard zijn de markt te verstoren. Gelet op de ligging in de directe periferie zal de mogelijke negatieve invloed op het centrum van Peer beperkt blijven".

Met betrekking tot de marktpositie op het vlak van de verzorgingsgebieden, heeft het Interministerieel Comité geoordeeld dat de gevraagde uitbreiding en verplaatsing niet van aard zijn om de bestaande commerciële verhoudingen te ontwrichten omdat de betrokken vestigingen al geruime tijd in het betrokken marktgebied actief zijn en de weerslag op de bestaande handel reeds heeft plaatsgehad. De aanvrager van de vergunning heeft de afbakening van de primaire handelszone en de beperking ervan tot de stad Peer, bijkomend gemotiveerd in zijn beroepschrift. De verzoekende partij toont niet aan op welke wijze het beperken van de handelszone tot de stad Peer zelf onjuist of kennelijk onredelijk zou zijn.

In de bestreden beslissing wordt enerzijds vastgesteld dat het betrokken handelscomplex niet in het stadscentrum gelegen is, maar in de directe periferie, zodat het centrale handelsgebeuren weinig zal worden versterkt, en anderzijds dat het evenwicht tussen het centrum en de periferie niet zal worden verstoord of dat de negatieve invloed op dat vlak eerder beperkt zal zijn. Er bestaat

geen tegenstrijdigheid tussen de aangehaalde motieven omdat de vaststelling dat de nieuwe vestiging buiten het stadscentrum gelegen is en derhalve geen versterkend effect zal hebben op het handelsgebeuren aldaar, niet uitsluit dat het globale evenwicht tussen het handelsgebeuren in het centrum en de periferie toch wordt bewaard of slechts in beperkte mate wordt beïnvloed omdat van de betrokken nieuwe handelsvestiging geen bijzondere aantrekkingskracht uitgaat.

Het vierde onderdeel van het middel is ongegrond.

E. Conclusie

12. Het enig middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

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 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen december tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin