

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.153 van 15 september 2011
in de zaak A. 190.683/VII-37.594.**

In zake : de NV DE VERDRONKEN WEIDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen
2. het INTERMINISTERIEEL COMITÉ VOOR DE
DISTRIBUTIE

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean-François De Bock
kantoor houdend te Brussel
Waterloosesteenweg 612
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 december 2008, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 7 oktober 2008 waarbij het beroep van de NV De Verdrongen Weide tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Ieper van 2 september 2008, houdende de weigering van een socio-economische vergunning voor de inplanting van een handelsvestiging "Leen Bakker", gelegen aan de Rijselsepoort te Ieper, ongegrond wordt verklaard en de beroepen weigeringsbeslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 207.259 van 9 september 2010 zijn de debatten heropend en is het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Adjunct-auditeur Ines Martens heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 april 2011.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Valkeniers, die loco advocaten Peter Flamey en Pieter Jan Vervoort verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jean-François De Bock, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Ines Martens heeft een 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. Voor een uiteenzetting van de feiten wordt verwezen naar het tussenarrest nr. 207.259 van 9 september 2010.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

4. In een tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), van artikel 7, § 2, van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen (hierna : handelsvestigingswet) en van de artikelen 2 en 5 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 tot verduidelijking van de criteria waarmee 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). Tevens wordt machtsoverschrijding aangevoerd en het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

Het middel wordt als volgt geadstrueerd :

"Doordat, het IMCD de gevraagde SE-vergunning heeft geweigerd wegens beweerde planologische onverenigbaarheid met het BPA, zonder dat een daadwerkelijke beoordeling werd gemaakt van de 4 wettelijke SE-criteria van artikel 7 §2 van de wet van 13 augustus 2004 (zoals nader toegelicht in het K.B. van 22 februari 2005) en zonder dat deze beoordeling uitdrukkelijk en afdoende blijkt uit de motivering van het bestreden besluit;

Dat het IMCD met name de beweerde planologische onverenigbaarheid met het BPA betreft bij de beoordeling van het criterium van de ruimtelijke ligging en het criterium van de weerslag op de bestaande handelszaken, of beter gezegd, de beoordeling van deze wettelijke criteria beperkt tot de stedenbouwkundige of planologische beoordeling;

Dat het duidelijk is dat de motivering van de wettelijke criteria niet meer dan 'window dressing' is; dat uit deze nietszeggende motivering niet blijkt waarom afgeweken wordt van het volledig gunstig advies van het NSECD op alle 4 van de voornoemde wettelijke socio-economische criteria;

Terwijl, volgens artikel 7 §2 van de wet van 13 augustus 2004 bij het opstellen van het advies (...) rekening moet worden gehouden met de gekende 4 wettelijke socio-economische criteria, met name (1) de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging, (2) de belangen van de consument, (3) de invloed van het ontwerp op de werkgelegenheid, en (4) de gevolgen van het ontwerp op de bestaande handelszaken;

Dat hoewel dit niet uitdrukkelijk wordt gesteld in de wet van 13 augustus 2004 toch aangenomen kan worden dat niet alleen het NSECD, maar ook het Schepencollege en het IMCD bij de beoordeling van de aanvraag, gehouden zijn om de aanvraag te beoordelen op deze 4 wettelijke criteria (...);

Dat het NSECD de SE-aanvraag gunstig heeft geadviseerd op 30 juli 2008; dat ook op het criterium van de ruimtelijke ligging gunstig werd geadviseerd, o.m. overwegende dat de inplanting van de meubel- en binnenhuisinrichtingszaak op de bestaande locatie vanuit distributieplanologisch standpunt aanvaardbaar kan worden geacht gelet op het eerder autonoom assortiment en het volumineus karakter van bepaalde van de aangeboden producten;

Dat het advies van het NSECD geen bindend advies is, zeker niet voor de vergunningverlenende overheid in graad van beroep; dat dit evenwel niet wegneemt dat de vergunningverlenende overheid op grond van de formele motiveringsplicht ertoe gehouden is om duidelijk aan te geven waarom het uitgebrachte advies niet kan gevolgd worden;

Dat het bestreden besluit onder de noemer van het wettelijk criterium van de ruimtelijke ligging de aanvraag onderwerpt aan een planologische toets, zonder dat er een werkelijke afweging werd gemaakt op sociaal-economisch vlak, en zonder dat duidelijk is waarom de gunstige beoordeling van het NSECD niet kan gevolgd worden;

Dat zoals aangetoond in het eerste middel, een beoordeling van het wettelijke criterium van de ruimtelijke ligging niet verward mag worden met een stedenbouwkundige beoordeling;

Dat afgezien van de afsluitende nietszeggende overweging in het bestreden besluit op blz. 3 ('dat de inplanting van deze zaak niet zal bijdragen tot de animatie van het handelsgebeuren van de stad') er dus geen werkelijke motivering wordt gegeven waaruit blijkt dat de aanvraag beoordeeld werd op het criterium van de ruimtelijke ligging, en nog minder waarom afgeweken moet worden van het gunstige advies van het NSECD op dit punt; dat het bestreden besluit werd genomen met schending van artikel 7 §2, 1° van de wet van 13 augustus 2004 juncto artikel 2 van het K.B. van 22 februari 2005, en met schending van artikel 2 en 3 van de formele motiveringswet;

Dat de beweerde planologische onverenigbaarheid van de Leen Bakker-winkel met het BPA al helemaal niet op zijn plaats is bij de beoordeling van het criterium van de gevolgen van het ontwerp op de bestaande handelszaken;

Dat ook op dit punt het advies van het NSECD gunstig was; dat in het advies werd overwogen dat volgens de aanvraag het voorziene marktaandeel ongeveer

10% bedraagt, en dat niet verwacht wordt dat dit een ernstige verstoring van de bestaande handel met zich brengt; dat eveneens wordt overwogen dat er geen gevaar bestaat voor het verwerven van een monopoliepositie;

Dat in het bestreden besluit deze beoordeling van wettelijk criterium van de gevolgen op de bestaande handelszaken geenszins wordt ontkracht; dat voornamelijk geargumenteed wordt dat de inplanting planologisch onverenigbaar is met de voorschriften van het BPA; dat dit uiteraard geen draagkrachtige motivering is in het kader van de beoordeling van het wettelijk criterium van de gevolgen voor de bestaande handel; dat artikel 7 §2, °4 van de wet van 13 augustus 2004 juncto artikel 5 van het K.B. van 22 februari 2005 werd geschonden, evenals de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet;

Zodat, het bestreden besluit, door de SE-vergunning te weigeren in afwijking van het advies van het NSECD dat unaniem gunstig was op alle 4 wettelijke criteria, zonder daadwerkelijk een beoordeling te maken van deze criteria, maar integendeel duidelijk enkel op grond van planologische/stedenbouwkundige motieven, de in het middel opgesomde bepalingen en beginselen heeft geschonden".

5. De verwerende partijen antwoorden dat de handelsvestigingswet er niet in voorziet dat het Interministerieel Comité voor de Distributie bij zijn beoordeling rekening moet houden met de criteria vermeld in artikel 7, § 2, dat het advies van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie (hierna : NSECD) niet bindend is en dat het Interministerieel Comité voor de Distributie niettemin de vier wettelijke criteria bij zijn beoordeling heeft betrokken. De beoordeling van het criterium van de ruimtelijke ligging is, zo stellen de verwerende partijen, niet beperkt tot een planologische toets. Op het vlak van het tweede criterium werd het aanbod van de verzoekende partij onderzocht, werd nagegaan of er in de stad Ieper reeds meubelzaken aanwezig zijn en werd de directe klantenzone bestudeerd. Vervolgens werd ook aandacht besteed aan de bereikbaarheid van de handelszaak via het openbare vervoer en met individuele transportmiddelen, de prijzenpolitiek en de eventuele verruiming van de keuzemogelijkheden van de consumenten. Met betrekking tot het derde criterium werd ingegaan op de invloed op de werkgelegenheid, de creatie van tewerkstelling, de arbeidsomstandigheden en de betrokken paritaire comités. Bij de beoordeling van het vierde criterium kwam de marktpositie aan bod. Op dat punt werd vastgesteld dat de handelsvestiging een weerslag zou hebben op de bestaande handel en op structureel vlak een storende invloed zou hebben op het nabijgelegen centrum van Ieper. De verwerende partijen besluiten dat omtrent elk criterium een

afdoende motivering werd gegeven die duidelijk maakt waarom de bestreden beslissing werd genomen.

6. In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat uit de motivering van de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid waarom het advies van het NSECD niet werd gevolgd, dat de gegeven motieven met betrekking tot het eerste en het vierde criterium abstract en nietszeggend zijn, dat de verwijzing naar het aantal inwoners van de stad en de subregionale invloed niet onmiddellijk betrekking heeft op het verduidelijkend subcriterium van artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 22 februari 2005, dat de motivering aldus bestaat uit de weergave van een aantal feiten zonder dat daaruit een conclusie wordt getrokken, dat de duurzame mobiliteit gunstig werd beoordeeld, dat dan ook niet duidelijk is op grond van welke motieven het Interministerieel Comité voor de Distributie heeft besloten dat de inplanting vanuit distributieplanologisch oogpunt op deze locatie niet aanvaardbaar is, dat ook met betrekking tot het vierde criterium het Interministerieel Comité voor de Distributie zich heeft beperkt tot een nietszeggende motivering waarin niet wordt uitgelegd waarom de vergunning voor een handelszaak die eerder complementair is met de bestaande gespecialiseerde verkooppunten moet worden geweigerd.

Beoordeling

7. In het tussenarrest nr. 207.259 van 9 september 2010 werd bij de beoordeling van het eerste middel vastgesteld dat de bestreden beslissing op determinerende wijze gestoeld is op de onverenigbaarheid van de beoogde handelsvestiging met de bestemmingsvoorschriften van het Bijzonder Plan van Aanleg (hierna : BPA) "Rijselseweg-Oudstrijderslaan". Uit de beoordeling van het derde middel zal blijken dat het Interministerieel Comité voor de Distributie de bepalingen van het betrokken BPA correct heeft toegepast. Het planologisch motief volstaat op zich om de weigering van de gevraagde socio-economische vergunning te verantwoorden. Kritiek op andere motieven van de bestreden beslissing, zoals te dezen de overwegingen die de beoordeling van de

socio-economische criteria betreffen, zijn dan ook gericht tegen niet-beslissende motieven, zodat die kritiek - zelfs al zou zij terecht zijn - niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

Het tweede middel is ongegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

8. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA "Rijselweg-Oudstrijderslaan", goedgekeurd bij ministerieel besluit van 14 maart 1997, van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van de "verworven rechten (...) uit de stedenbouwkundige vergunningen dd. 22 februari 2007 (Bestendige Deputatie) en 18 december 2007 (Schepencollege)". Tevens wordt de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag en machtsoverschrijding opgeworpen.

Het middel, dat uit drie onderdelen bestaat, wordt als volgt geadstrueerd :

"Doordat, het IMCD in het bestreden besluit de SE-vergunning weigert voor de Leen Bakker-winkel wegens beweerde planologische onverenigbaarheid met de stedenbouwkundige voorschriften voor zone 4 van het BPA Rijselseweg - Oudstrijderslaan (M.B. 14 maart 1997);

Dat onder meer wordt overwogen:

'Overwegende dat de site gelegen is binnen een zone voor milieubelastende industrie en binnen het Bijzonder Plan van Aanleg 'Rijselweg-Oudstrijderslaan' van 14 maart 1997, waarbij de ambachtelijke bestemming als hoofdbestemming (min. 50% van de vloeroppervlakte) en de tertiaire bestemming als nevenbestemming (max. 50% van de vloeroppervlakte) gelden. In de nabije omgeving bevindt zich een

supermarkt Colruyt maar dan wel in een zone voor grootwinkelbedrijven, groot- & kleinhandel;

Overwegende dat de stad Ieper deze aanvraag geweigerd heeft omdat de inplanting van de betrokken handelszaak Leen Bakker geen ambachtelijke activiteit uitoefent en niet in overeenstemming is met voornoemde voorwaarden;

Overwegende dat dit des te meer gegrond is daar terreinen, gelegen in dergelijke gebieden, goedkoper zijn dan deze in de woongebieden, waar handelsactiviteiten normaal hun plaats mogen vinden, en dat bijgevolg dergelijke vestigingen op zonevreemde plaatsen een vervalsing teweegbrengen van de concurrentie;

Overwegende dat de aanvrager opmerkt dat de stad Ieper zijn bevoegdheid heeft overschreden omdat deze aanvraag enkel geweigerd werd op basis van stedenbouwkundige redenen, wat een gewestelijke bevoegdheid is en dat er geen rekening werd gehouden met de wettelijke criteria voorzien in de wet op de handelsvestigingen;

Overwegende dat volgens de aanvrager in het Bijzonder Plan van Aanleg vermeld wordt dat er bedrijfsgebouwen toegelaten zijn zowel voor een ambachtelijk productieproces als voor stapelruimten, verkoopsruimten en andere specifieke handels- en tertiaire functies. In het betrokken gedeelte, waarin de site zich bevindt, dient volgens de aanvrager een verdeelsleutel te worden gehanteerd tussen de ambachtelijke functie in het gebouw (minstens 50 % van de vloeroppervlakte) en de toegelaten functies zoals kleinhandel;

Overwegende dat de stad van mening is dat er een rechtstreekse band moet zijn tussen de ambachtelijke en de tertiaire functie van éénzelfde bedrijf;

Overwegende dat de bouwvergunning werd afgeleverd door de Bestendige Deputatie, na een aanvankelijke weigering door het stadsbestuur, omdat verondersteld werd, ten gronde, dat het zou ingevuld worden door kleinhandel;

(...)

Besluit: Dergelijke kleinhandelsactiviteit hoort niet thuis in een bedrijvenzone voor ambachtelijke en tertiaire bedrijven. Het zal geen structurerend effect hebben op het handelsgebeuren van de stad en is dus niet aanvaardbaar. Wat mobiliteit betreft worden er geen problemen verwacht'.

Dat voor het gebouw in kwestie waarin de handelsvestiging zou worden ingeplant, nochtans een stedenbouwkundige vergunning werd verleend door de Bestendige Deputatie (besluit van 22 februari 2007) en het Schepencollege (18 december 2007);

Terwijl,

Eerste onderdeel, onderhavige aanvraag voorziet in de inplanting van een Leen Bakker - winkel met een netto handelsoppervlakte van 1.350 m² in een bedrijfsgebouw dat behoorlijk stedenbouwkundig vergund is;

Dat het gebouw is gelegen binnen het gearceerde gedeelte van zone 4 van het BPA Rijselseweg Oudstrijderslaan (M.B. 14 maart 1997) waarvan het desbetreffende bestemmingsvoorschrift luidt als volgt:

'in deze zone zijn implantingen van bedrijven toegelaten, op voorwaarde dat ze niet hinderlijk zijn voor de omgeving.

Voornoemde bedrijfsgebouwen kunnen geschikt zijn zowel voor een ambachtelijk productieproces als voor stapelruimten, verkoopsruimten en andere specifieke handels- en tertiaire functies. In de gekruist gearceerde deelzone geldt de ambachtelijke activiteit als hoofdbestemming (min. 50 % van de vloeroppervlakte) en de tertiaire bestemming als nevenbestemming (max. 50 % van de vloeroppervlakte)'.

Dat volgens dit voorschrift in zone 4 dus kleinhandelsbedrijven kunnen worden ingeplant, met dien verstande dat in het gearceerde gedeelte een verdeelsleutel moet worden gehanteerd tussen ambachtelijke functie (min. 50 % van de vloeroppervlakte) en de overige toegelaten functies zoals kleinhandel;

Dat het opgerichte bedrijfsgebouw voorziet in een oppervlakte voor ambachtelijke activiteiten van 1.573 m² en een oppervlakte voor andere activiteiten (winkel en opslag) van 1.552 m²; dat de gevraagde Leen Bakker-vestiging wordt ingeplant in het tertiaire gedeelte van (het) gebouw en een netto handelsoppervlakte van 1.350 m² heeft, en zodoende valt binnen de maximaal voorziene oppervlakte voor de tertiaire nevenbestemming zoals kleinhandel; dat er intussen een huurcontract werd afgesloten voor Carglas - zijnde een zuiver ambachtelijke activiteit - voor de invulling van het ambachtelijke gedeelte van het gebouw;

Dat de zienswijze die door de stad Ieper wordt gehanteerd in de weigering van SE-vergunning (met name dat er op het niveau van elk bedrijf afzonderlijk een band moet zijn tussen ambacht en tertiaire functie) en die klaarblijkelijk wordt bijgetreden door het IMCD, niet kan begrepen worden en allerm minst volgt uit voornoemd stedenbouwkundig voorschrift; dat de interpretatie van de stad Ieper, impliciet bijgetreden door het IMCD, kennelijk verkeerd en kennelijk onredelijk is;

Dat opgemerkt moet worden dat de verdeelsleutel uitdrukkelijk werd ingeschreven in functie van de vloeroppervlakte, dus in functie van het gebouw; dat zoals genoegzaam aangetoond werd, het vergunde bedrijfsgebouw voor minimaal 50% van de vloeroppervlakte gebruikt zal worden voor ambachtelijke activiteiten en voor minder dan 50% voor kleinhandel (met name 1.350 m² netto handelsoppervlakte voor Leen Bakker);

Dat de Bestendige Deputatie in zijn besluit van 22 februari 2007 uitdrukkelijk overwogen heeft dat het bedrijfsgebouw (met inbegrip van de voorziene handelsruimte waarin de winkel van Leen Bakker zal worden gevestigd) volledig conform de voorschriften van het BPA is, en dat de zienswijze van de gemeente Ieper dat er een band moet zijn aangetoond tussen beide toegestane bestemmingen (ambacht en handel) niet naar recht verantwoord is;

Dat de Bestendige Deputatie heeft overwogen (...):

'De aanvraag ligt in de zone van het BPA Rijselseweg Oudstrijderslaan, (M.B. dd. 14.03.1997) in een bedrijvenzone voor ambachtelijke en tertiaire bedrijven. (binnen de gekruist gearceerde deelzone).

In deze zone zijn implantingen van bedrijven toegelaten, op voorwaarde dat ze niet hinderlijk zijn voor de omgeving.

Voorname bedrijfsgebouwen kunnen geschikt zijn zowel voor een ambachtelijk productieproces als voor stapelruimten, verkoopruimten en andere specifieke handels- en tertiaire functies. In de gekruist gearceerde deelzone geldt de ambachtelijke bestemming als hoofdbestemming (min. 50 % van de vloeroppervlakte) en de tertiaire bestemming als nevenbestemming (max. 50 % van de vloeroppervlakte).

(...)

Het ontwerp voorziet in een winkelzone van 1.416 m², een opslag en verwerkingszone van 1.448 m² en een tweede opslagzone van 225 m². Daarmee is de aanvraag volledig conform de bestemmingsvoorschriften van het BPA.

Met beroeper kan gesteld worden dat er geen enkele reden is om aan te nemen dat de bestemmingsvoorschriften van het BPA niet zouden gevolgd worden. Het niet naleven van een verleende vergunning is een zaak voor handhavingsrecht. Tegen een gebeurlijke overtreding voorziet het decreet verschillende sanctiemaatregelen. Vermits voorliggend ontwerp conform de bestemmingsvoorschriften is, kan de vergunning dan ook worden verleend'.

Dat het Schepencollege daaropvolgend in zitting van 18 december 2007 een licht aangepaste bouwaanvraag heeft ingewilligd, overwegende dat voldaan is aan de voorschriften van het BPA aangezien de oppervlakte voor ambachtelijke bedrijven 1.573 m² bedraagt en voor de andere activiteiten (winkel en opslag) samen 1.552 m² (...);

Dat zodoende het bestreden besluit genomen werd met schending van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA Rijselseweg - Oudstrijderslaan (M.B. 14 maart 1997); dat het weigeringsmotief in rechte en in feite niet aanvaardbaar is en de bestreden beslissing niet kan dragen; dat het bestreden besluit genomen werd met schending van de materiële motiveringsplicht en met ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag;

Dat bovendien het IMCD in de motivering van het bestreden besluit niet afdoende heeft geantwoord op de bezwaren hieromtrent in het beroepschrift van verzoekende partij; dat het IMCD blijkbaar impliciet de stad Ieper bijtreedt, evenwel zonder zich deze visie uitdrukkelijk eigen te maken en zonder dat uit de motivering van de bestreden beslissing kan afgeleid worden waarom de bezwaren van verzoekende partij tegen de weigering van het Schepencollege op het vlak van de toepassing van het desbetreffende stedenbouwkundig voorschrift van het BPA niet worden ingewilligd; dat zodoende eveneens de formele motiveringsplicht werd geschonden;

Tweede onderdeel, de overheid bij de beoordeling van een SE-aanvraag geen afbreuk mag doen aan de verworven rechten die verzoekende partij put uit de verleende stedenbouwkundige vergunningen voor het gebouw waarbinnen de uitbating van de Leen Bakker-winkel wordt voorzien;

Dat zoals gesteld de Bestendige Deputatie bij besluit van 22 februari 2007 de stedenbouwkundige vergunning heeft verleend, en het Schepencollege bij besluit van 18 december 2007 voor het licht aangepast ontwerp (2 zones voor ambacht resp. tertiaire functies zoals kleinhandel);

Dat volgens de parlementaire voorbereiding van de oude wet van 1975 op de handelsvestigingen de beslissing waarbij het Schepencollege een

handelsvestiging toestaat of weigert duidelijk onderscheiden moet worden van de beslissing die het Schepencollege neemt in het kader van het stedenbouwdecreet; dat volgens de vaststaande rechtspraak van de Raad van State de procedure tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning en deze tot het bekomen van de SE-vergunning een volstrekt verschillend voorwerp hebben (Zie L. VERMEIRE, 'De socio-economische vergunning in het kader van de wet van 29 juni 1975 en in de rechtspraak van de Raad van State', in P. FLAMEY (ed.), *De handelsvestiging*, Gent, Larcier, 2006, (41), 112- 114);

Dat niettegenstaande het feit dat beide procedures fundamenteel verschillend zijn, de handelsvestigingswet van 1975 voorzag in een koppeling tussen de bouw- en SE-vergunning in artikel 2; dat deze koppeling in de rechtspraak van de Raad van State zo geïnterpreteerd werd dat alvorens de SE-vergunning kon worden bekomen, er eerst een bouwvergunning moest worden bekomen (de zogenaamde Masurel-leer naar het arrest nr. 22.775 van 17 december 1982);

Dat in dit verband de Raad van State in het arrest MANNEKENS (nr. 80.599 van 2 juni 1999) geoordeeld heeft dat een verzoeker geen belang heeft om zich te beroepen op de Masurel-leer omdat de na de SE-vergunning verleende stedenbouwkundige vergunning inmiddels definitief was geworden zodat vaststond dat 'de inzake stedenbouw bevoegde overheden hebben onderzocht of de bouwaanvraag voldoet aan de wets- en verordeningsbepalingen betreffende de stedenbouw'; dat de Raad overwoog dat, in de veronderstelling dat het middel ernstig is en de SE-vergunning zou geschorst worden, de overheid die bevoegd is om zich opnieuw uit te spreken over de SE-aanvraag niet anders zou kunnen doen dan vaststellen dat de bouwvergunning is verleend (Zie L. VERMEIRE, 'De socio-economische vergunning in het kader van de wet van 29 juni 1975 en in de rechtspraak van de Raad van State', in P. FLAMEY (ed.), *De handelsvestiging*, Gent, Larcier, 2006, (41), 130-131);

Dat wanneer de bevoegde overheid een definitieve beslissing heeft genomen over de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning (in casu de Deputatie en het Schepencollege), de overheid die moet oordelen over de SE-aanvraag in principe gebonden is door deze beoordeling; dat dit betekent dat zij de SE-vergunning niet vermag te weigeren op zuiver planologische gronden wanneer eerder de stedenbouwkundige vergunning werd verleend, tenzij wanneer de planvoorschriften intussen zijn gewijzigd, of wanneer de stedenbouwkundige vergunning door een aperte onwettigheid zou zijn behept, quod in casu non;

Dat dus zelfs in de veronderstelling dat het IMCD de SE-aanvraag zou mogen onderwerpen aan de stedenbouwkundige/planologische beoordeling, quod non (zie eerste middel), zij in casu gebonden is door de beoordeling van het Schepencollege en de Bestendige Deputatie over de bouwaanvraag voor het gebouw in kwestie;

Dat de weigering van het IMCD van de SE-vergunning op zuiver stedenbouwkundige gronden afbreuk doet aan de verworven rechten van verzoekende partij uit de verleende stedenbouwkundige vergunningen, en genomen werd met schending van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel en met machtsoverschrijding;

Derde onderdeel, de visie van het IMCD (in navolging van het

Schepencollege) dat er enkel hoofdzakelijk ambachtelijke bedrijven in de desbetreffende zone kunnen worden vergund, ook wordt tegengesproken door de reeds aanwezige kleinhandel in de desbetreffende zone;

Dat er met name naast het ontwerp van de handelsvestiging een verfwinkel - zijnde zuivere kleinhandel - is gevestigd (Colora) in dezelfde gearceerde zone 4 (...);

Dat op blz. 2 van het bestreden besluit ter ondersteuning van de visie van het IMCD wordt geargumenteed dat de supermarkt Colruyt in de nabije omgeving zich niet in dezelfde zone 4 bevindt als de gevraagde Leen Bakker-winkel maar wel in een zone voor grootwinkelbedrijven, groot- en kleinhandel;

Dat het IMCD (en het Schepencollege) dus wel zeer selectief zijn en klaarblijkelijk kort van geheugen zijn; dat vlakbij het gebouw in kwestie in dezelfde gearceerde zone 4 van het BPA als waarvoor onderhavige SE-aanvraag werd ingediend, een verfwinkel Colora wordt uitgebaat; dat deze winkel duidelijk geen ambachtelijke activiteit heeft als hoofdbestemming maar wel een handelsfunctie;

Dat het duidelijk is dat het Schepencollege, en het IMCD dat voortgaat op het standpunt van de gemeente, met twee maten en twee gewichten wegen;

Dat de vergunningverlenende overheid hij de beoordeling van SE-aanvragen het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van niet-discriminatie moet respecteren (artikel 10 en 11 Grondwet); dat dit impliceert dat gelijke situaties op gelijke manier behandeld moeten worden, en ongelijke situatie op gedifferentieerde wijze;

Dat het IMCD zich dus niet kan beroepen op het argument dat de nabijgelegen Colruyt-winkel in een andere zone van het BPA ligt, aangezien naast het ontwerp van handelsvestiging in dezelfde zone van het BPA wel degelijk een kleinhandel wordt uitgebaat (verfwinkel Colora);

Dat het uiteraard niet opgaat om voor de verfwinkel van Colora een socio-economische en/of stedenbouwkundige vergunning te verlenen, maar voor de Leen Bakker-winkel de SE-aanvraag te weigeren op planologische/stedenbouwkundige gronden; dat dit strijdt met artikel 10 en 11 van de Grondwet en het continuïteitsbeginsel;

Dat het weigeringsmotief de bestreden beslissing niet kan dragen zodat het bestreden besluit genomen werd met schending van de materiële motiveringsplicht en met ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag;

Dat voor het overige de beoordeling van de 4 wettelijke SE-criteria unaniem positief is, zodat het gegrond bevinden van dit middel moet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing;

Zodat, het bestreden besluit, zelfs in de veronderstelling dat de SE-aanvraag onderworpen mag worden aan een planologische/stedenbouwkundige beoordeling, alleszins een kennelijk verkeerde en kennelijk onredelijke invulling geeft aan de desbetreffende stedenbouwkundige voorschriften die afwijkt van de eerder verleende stedenbouwkundige vergunningen aan verzoekende partij evenals van de aanwezige kleinhandel in de onmiddellijke omgeving, en zodoende de in het middel opgesomde bepalingen en beginselen heeft geschonden".

9. De verwerende partijen antwoorden dat uit het betrokken stedenbouwkundig voorschrift van het BPA dient te worden afgeleid dat er een rechtstreekse band moet bestaan tussen de ambachtelijke functie en de tertiaire functie van éénzelfde bedrijf en dat dergelijk verband niet bestaat tussen de tertiaire activiteit van Leen Bakker en de zuiver ambachtelijke activiteiten van Carglass, dat het Interministerieel Comité voor de Distributie de aanvraag planologisch mag toetsen zodat er onmogelijk sprake kan zijn van een verworven recht in hoofde van de verzoekende partij en dat de verfwinkel Colora niet vergelijkbaar is met de vestiging van de verzoekende partij.

10. In haar memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij uiteen dat de voorschriften van zone 4 (bedrijvenzone voor ambachtelijke en tertiaire bedrijven) van het BPA gelezen moeten worden in het licht van de voorschriften van de zone 7 (zone voor zuiver ambachtelijke bedrijven), dat ook de titel van zone 4 doet vermoeden dat het gaat om een zone voor zowel ambachtelijke bedrijven als voor tertiaire bedrijven, zonder dat er een rechtstreekse band wordt vereist tussen beide functies in hoofde van eenzelfde bedrijf en dat de voorwaarde dat er een band moet bestaan tussen beide bestemmingen binnen eenzelfde bedrijf, wel besloten ligt in de voorschriften van zone 7 met betrekking tot zuiver ambachtelijke bedrijven omdat in die zone enkel verkoopsruimten toegelaten zijn voor zover zij verbonden zijn aan de aldaar te vestigen ambachtelijke bedrijven. Voorts wijst de verzoekende partij er op dat er geen verschil bestaat in economische waardering tussen het gearceerde deel van zone 4 en het niet-gearceerde deel ervan, dat in de ontwerpovereenkomst met betrekking tot de gezamenlijke realisatie van de infrastructuurwerken voor de ontsluiting van de zone Rijselseweg-Oudstrijderslaan een verdeelsleutel voor de kosten wordt gehanteerd die in verhouding staat tot de economische potentiële waarde per deelzone, dat deze verdeelsleutel voor de zones 4 en 7 nagenoeg dezelfde is, wat wil zeggen dat die zones dezelfde potentiële economische waarde hebben en de overweging in het bestreden besluit dat er sprake zou zijn van concurrentievervalsing omdat een kleinhandelszaak wordt ingeplant in de gearceerde zone 4 de weigering van de vergunning bijgevolg niet kan dragen. Met

betrekking tot het derde onderdeel van het middel benadrukt de verzoekende partij dat de handelsvestiging Colora wel degelijk een vergelijkbare zuivere kleinhandel is.

11. In hun laatste memorie betogen de verwerende partijen dat de bestreden beslissing met betrekking tot de interpretatie van het BPA slechts het standpunt van de stad Ieper weergeeft, dat in die beslissing nergens expliciet wordt gesteld dat het Interministerieel Comité voor de Distributie het standpunt van de stad Ieper inzake de vereiste van een rechtstreekse band tussen de hoofd- en nevenbestemming bijtreedt, dat dit aspect geen rol heeft gespeeld in de beoordeling van het criterium betreffende de ruimtelijke ligging en dat in de bestreden beslissing enkel wordt gesteld dat dergelijke kleinhandelsactiviteit niet thuishoort in een bedrijvenzone voor ambachtelijke en tertiaire bedrijven omdat ze geen structurerend effect heeft op het handelsgebeuren van de stad Ieper.

Beoordeling

Eerste onderdeel

12. De voorschriften van het BPA "Rijselseweg-Oudstrijderslaan" bepalen inzake de bestemming van de betreffende zone 4 het volgende :

"- in deze zone zijn inplantingen van bedrijven toegelaten, op voorwaarde dat ze niet hinderlijk zijn voor de omgeving.

Voornoemde bedrijfsgebouwen kunnen geschikt zijn zowel voor een ambachtelijk productieproces als voor stapelruimten, verkoopruimten en andere specifieke handels- en tertiaire functies. In de gekruist gearceerde deelzone geldt de ambachtelijke bestemming als hoofdbestemming (min. 50% van de vloeroppervlakte) en de tertiaire bestemming als nevenbestemming (max. 50% van de vloeroppervlakte).

- één woongelegenheid per bedrijf is toegelaten indien de woongelegenheid geïncorporeerd is in het bedrijfsgebouwencomplex; de bewoonbare oppervlakte van de woongelegenheid is beperkt tot een maximum van 200 m². De oprichting van vrijstaande woningen is verboden".

Met betrekking tot de "bezettingsvoorwaarden" van zone 4

bepaalt het BPA dat "in geval van verkooppuimten en andere specifieke handels- en tertiaire functies (...) de verkoopsoppervlakte per bedrijf (wordt) beperkt tot 1500 m²".

In de aan de Raad van State voorgelegde stukken van het BPA wordt niet omschreven wat verstaan moet worden onder de "verkooppuimten en andere specifieke handels- en tertiaire functies", bedoeld in de bestemmingsvoorschriften van zone 4. Wel wordt vastgesteld dat het BPA, naast een "bedrijvenzone voor ambachtelijke en tertiaire bedrijven" (zone 4) ook voorziet in een aparte, nog te ontsluiten, deelzone voor "grootwinkelbedrijven, groot- en kleinhandel" (zone 3) waar productie-activiteiten verboden zijn. Hieruit wordt afgeleid dat de "verkooppuimten en andere specifieke handels- en tertiaire functies" volgens de stellers van het BPA blijkbaar niet als synoniem dienen te worden opgevat voor "grootwinkelbedrijven, groot- en kleinhandel". Bovendien is er in de voorschriften voor zone 4 telkens sprake van "specifieke" handels- en tertiaire functies. Waar in het bestemmingsvoorschrift voor het gearceerde deel van zone 4 als nevenbestemming een tertiaire activiteit wordt toegelaten, moet dit voorschrift derhalve op bedrijfsniveau geïnterpreteerd worden, wat meebrengt dat de toegelaten nevenbestemming functioneel verbonden moet zijn met de ambachtelijke hoofdbestemming. Uit de procentuele verhouding qua vloeroppervlakte die het BPA oplegt, volgt niet dat de nevenbestemming volledig los mag staan van de ambachtelijke hoofdbestemming. In dat verband bepaalt het bestemmingsvoorschrift voor de gearceerde deelzone overigens in duidelijke bewoordingen dat de ambachtelijke bestemming als hoofdbestemming geldt, zodat de gemeenschappelijke bepalingen van het BPA, luidens dewelke de kwalificatie als hoofd- of nevenbestemming louter afhangt van de gebruikte vloeroppervlakte, niet relevant zijn voor de interpretatie van de bestemmingsvoorschriften van zone 4.

De handelsvestiging "Leen Bakker", waar allerhande meubelen en artikelen voor binnenhuisinrichting worden verkocht aan particulieren, vormt geen bedrijf met de ambachtelijke activiteit van Carglass.

De motivering van het bestreden besluit maakt voldoende duidelijk waarom de gevraagde socio-economische vergunning werd geweigerd, met name wegens de onverenigbaarheid ervan met de bestemmingsvoorschriften van het toepasselijke BPA. De verzoekende partij bekritiseert de gegeven motieven vanuit materieel oogpunt. Aldus staat onmiskenbaar vast dat de essentiële doelstelling van de formele motiveringsplicht, die er in bestaat de betrokkene een zodanig inzicht te geven in de motieven van een beslissing dat hij met kennis van zaken kan uitmaken of het zinvol is die beslissing met een annulatieberoep te bestrijden, werd bereikt.

Tweede onderdeel

13. Zoals werd gesteld in het tussenarrest nr. 207.259 van 9 september 2010 is het Interministerieel Comité voor de Distributie verplicht de voorschriften van de plannen van aanleg in acht te nemen, ook wanneer voor het project reeds de vereiste stedenbouwkundige vergunning werd verleend. Het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel kunnen derhalve niet geschonden zijn doordat met de bestreden beslissing de socio-economische vergunning alsnog wordt geweigerd.

Derde onderdeel

14. Uit de beoordeling van het eerste middelonderdeel volgt dat de bestreden beslissing op deugdelijke motieven berust wat betreft de planologische onverenigbaarheid van de beoogde handelsvestiging. De verzoekende partij kan zich niet beroepen op een gebeurlijke onwettigheid die ten voordele van een ander bedrijf zou zijn begaan, om zelf ook een vergunning te verkrijgen die strijdt met de dwingende bestemmingsvoorschriften van het BPA.

Conclusie

15. Het derde middel is 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 vijftien september tweeduizend en elf, 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