

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.271 van 24 februari 2015
in de zaak A. 208.186/X-15.396.**

In zake : Wim HEETHEM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijckwijlsaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT
Rechtsgeding hervat door :
het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te 9041 Oostakker
Harlekijnstraat 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

1. de SA EQUILIS
2. de SA NOUVEAUX ENTREPÔTS ET GARAGES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel Scholasse
kantoor houdend te 1300 Wavre
Chemin du Stocquoy 1-3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 maart 2013, strekt tot de nietigverklaring van het “besluit van het Interministerieel Comité voor de Distributie dd. 7 januari 2013 houdende verwerping van het beroep van minstens zeven leden van het NSECD tegen de stilzwijgend gunstig[e] beslissing van het college van Burgemeester en Schepenen van de stad Brussel en houdende

inwilliging van de socio-economische vergunningsaanvraag voor een handelscomplex ‘Just Under the Sky’ gelegen te 1000 Brussel aan de Werkhuizenkaai met een netto handelsoppervlakte van 35.615 m²”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkommende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 31 mei 2013. De tussenkommende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest heeft op 3 november 2014 een verzoekschrift tot gedinghervatting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 januari 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sophie Aerts, die *loco* advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst verschijnt voor verzoeker, advocaat Lore Van De Putte, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Cédric Masson en Aurelie Trigaux, die *loco* advocaat Michel Scholasse verschijnen voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 23 juli 2012 dient de tweede tussenkomende partij bij het stadsbestuur van Brussel een aanvraag in tot het verkrijgen van een socio-economische vergunning voor het inplanten van een commercieel centrum “Just Under The Sky” (hierna: JUTS), gelegen aan de Werkhuizenkaai te Brussel, ter hoogte van de Van Praet-brug.

Eerder, op 19 juli 2012, verleende het college van burgemeester en schepenen van de stad Brussel een stedenbouwkundige vergunning voor het voormelde project. Verzoeker vordert voor de Raad van State ook de nietigverklaring van deze beslissing (zaak A. 206.510/XV-2.064). Tevens werd een ander annulatieberoep tegen deze beslissing ingediend (zaak A. 206.518/XV-2.066).

3.2 Het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie (hierna: het NSECD) verleent op 12 september 2012 een ongunstig advies over de aanvraag, om redenen van onverenigbaarheid van het project met de voorschriften van het Brusselse Gewestelijk Bestemmingsplan (hierna: het BGB), van de mobiliteits- en verkeersproblematiek, alsook van de incompatibiliteit met het gewestelijke beleid inzake de vrijwaring van de commerciële leefbaarheid van de kern van Brussel.

3.3 Het college van burgemeester en schepenen van de stad Brussel laat na om binnen de in artikel 8, § 2, van de wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunning van handelsvestigingen’ (hierna: de

handelsvestigingenwet) voorziene termijn een beslissing over de aanvraag te betekenen, wat luidens § 3 van dit artikel gelijk staat met een gunstige beslissing over de aanvraag.

3.4. Op 28 november 2012 beslissen 7 van de 18 leden van het NSECD om tegen de voormelde gunstige beslissing een beroep bij het Interministerieel Comité voor de Distributie (hierna: het comité) in te stellen.

3.5 Op 7 januari 2013 verwerpt het comité het voormelde beroep als ongegrond. Dit is het bestreden besluit. Tegen dit besluit heeft ook de stad Leuven een vernietigingsberoep bij de Raad van State ingediend (zaak A. 208.210/X-15.382).

3.6 Op 20 juni 2013 verleent de minister van Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor het kwestieuze project een milieuvergunning. Verzoeker vecht ook dit besluit met een annulatieberoep aan (zaak A. 210.079/VII-38.885). Tegen deze beslissing werd ook nog een ander annulatieberoep ingesteld (zaak A. 210.091/XV-2.350).

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4.1. Verzoeker maakt in haar memorie van wederantwoord “voorbehoud”, voor wat het ontbreken van een inventaris van de stukken in het administratief dossier betreft.

4.2. Uit nazicht van het dossier blijkt dat de verwerende partij een administratief dossier heeft neergelegd, bestaande uit 25 genummerde stukken die in een afzonderlijke inventaris worden omschreven.

Het “voorbehoud” van verzoeker wat de inventaris van het administratief dossier betreft, mist dan ook iedere grond.

V. Vraag tot samenvoeging

5.1. De tussenkommende partijen vragen in hun memorie tot tussenkomst om de huidige zaak te voegen met de zaak A. 208.210/X-15.382, waarin de stad Leuven een annulatieberoep tegen het bestreden besluit heeft ingediend. Tevens vragen zij om de voeging van de huidige zaak met de zaak A. 206.510/XV-2.064, waarin verzoeker een annulatieberoep tegen de stedenbouwkundige vergunning voor het kwestieuze project heeft ingediend. In hun laatste memorie vragen zij ook om een gelijktijdige behandeling van het beroep, gericht tegen de milieuvergunning (zaak A. 210.079/VII-38.885).

5.2. Het is niet in het belang van een goede rechtsbedeling om de huidige zaak en de zaak A. 206.510/XV-2.064 te voegen, nu deze laatste zaak een ander voorwerp heeft, er nog een andere verwerende partij bij betrokken is en er geen verslag van het auditoraat voorhanden is, terwijl de voorliggende zaak geheel in staat is om te worden berecht. Daar komt nog bij dat de procedure in de zaak A. 206.510/XV-2.064 in het Frans wordt gevoerd en de procedure in de onderhavige zaak in het Nederlands, zodat de voeging een verwijzing naar de tweetalige kamer zou noodzaken, wat een bijkomende procedurele complicatie inhoudt.

5.3. Evenmin is een voeging met de zaak A. 210.079/VII-38.885 aangewezen, nu in deze zaak een andere beslissing wordt bestreden en bij arrest nr. 225.787 van 12 december 2013 het debat werd heropend, zodat in deze zaak al evenmin een eindverslag van het auditoraat voorhanden is.

5.4. Het komt de Raad van State evenmin nuttig voor om de huidige zaak en de zaak A. 208.210/X-15.382 te voegen. In deze laatste zaak, die door een andere verzoekende partij werd ingediend, heeft de auditeur-verslaggever tot een verwerping van het beroep wegens gemis aan belang besloten.

5.5. Derhalve wordt de vraag tot voeging van de tussenkommende partijen afgewezen.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

6.1. Verzoeker doet in zijn verzoekschrift gelden dat hij op een afstand van ongeveer 950 meter van de kwestieuze site woont en als omwonende over het rechtens vereiste belang bij het beroep beschikt. Hij wijst erop dat de bestreden vergunning een groot commercieel complex met een netto handelsoppervlakte van 35.615 m² betreft, dat dit *shoppingcenter* zal worden ingeplant langs de Van Praetlaan, die in het verlengde van de autoweg A12 ligt en één van de belangrijkste en drukste invalswegen van Brussel is. Het *shoppingcenter* verwacht zo'n 140.000 tot 155.000 bezoekers per week, maar voorziet slechts in 1.650 parkeerplaatsen. In het bestreden besluit wordt gesteld dat dit aantal ver onder het gemiddelde van andere commerciële centra blijft.

De inplanting van het gigantisch commercieel centrum zal volgens verzoeker onvermijdelijk bijkomende verkeersoverlast in de omgeving met zich meebrengen. Het zal voor duizenden bijkomende verkeersbewegingen op de Lambermontlaan, waar verzoeker woont, zorgen. Niet enkel de duizenden bezoekers die met de wagens het project willen bereiken zullen langs de woning van verzoeker rijden, maar ook de duizenden vrachtwagens die goederen leveren aan het complex. Deze immense bijkomende verkeersbewegingen zullen zorgen voor een enorme overlast voor verzoeker, bestaande uit lawaai- en stankoverlast, toenemende files en verkeersonveiligheid. Wegens het gebrek aan voldoende parkeerplaatsen zal de parkeerdruk op de omgeving dramatisch toenemen. De talloze wagens die geen plaats op de parking van het *shoppingcenter* vinden, zullen trachten om in de omgeving te parkeren, met alle gevolgen van dien voor de omwonenden. Volgens het aanvraagdossier zullen de transportbewegingen van en naar het *shoppingcenter* voor meer dan 45 % gebeuren over de Lambermontlaan. Er wordt uitgegaan van maar liefst 21.700 verplaatsingen met de wagen op vrijdag, met een piekmoment tussen 17u en 18u. Op zaterdag zal 30 % van de bezoekers gebruik maken van de Lambermontlaan om naar het kwestieuze project te gaan.

In het aanvraagdossier wordt erop gewezen dat de verkeersgevolgen voor de Lambermontlaan negatief zullen zijn. De enorme toename van het verkeer zal namelijk tot bijkomende verkeersopstoppen leiden. Verzoeker zal derhalve nadeel ondervinden door de fundamentele impact van het project op de mobiliteitsleefbaarheid in de wijde omgeving van het projectgebied.

6.2. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep wegens gemis aan belang op. Zij voert aan dat verzoeker “op een afstand van ongeveer één kilometer van de betrokken site” woont, wat volgens haar niet als de onmiddellijke nabijheid kan worden beschouwd. De vrees die verzoeker voor bijkomende verkeershinder uit, wordt tegengesproken door het addendum bij de aanvraag die tot het bestreden besluit heeft geleid. Daaruit blijkt dat enkel op vrijdagavond een beperkt verschil qua verkeersintensiteit moet worden verwacht. De bezoekers van het complex zullen “hoe dan ook passanten zijn” en de Lambermontlaan is nu al een “drukke verkeersader” met veel “lawaaï- en filehinder”.

6.3. Ook de tussenkomen partijen betwisten verzoekers belang. Samengevat voeren zij aan dat de door verzoeker gevreesde verkeershinder en andere hinderaspecten die daarvan afgeleid zijn, niet uit de tenuitvoerlegging van de bestreden handelsvestigingsmachtiging kunnen voortvloeien, en dat die problematiek moet worden beoordeeld in het kader van andere wetgeving(en). Voorts betogen ook zij dat verzoeker op ongeveer 1 kilometer afstand van de kwestieuze site woont en dat uit de effectenstudie blijkt dat weinig of geen rechtstreekse verkeershinder ter hoogte van zijn woning te verwachten valt. Het toekomstige cliënteel van de vergunde vestiging zal ook gebruik maken van alternatieve toegangswegen naar de site, en uit het stedenbouwkundige en het milieudossier blijkt dat de mobiliteitsimpact verder wordt teruggedrongen ten opzichte van de “maximalistische” prognoses die in de effectenstudie terug te vinden zijn.

Volgens de tussenkommende partijen is de Lambermontlaan sowieso een verkeersas met veel verkeer en ligt verzoekers woning aan de overzijde van de laan ten opzichte van de toegang via de A12. Het is volgens hen weinig waarschijnlijk dat verzoeker voor zijn woning met parkeerproblemen zal te maken krijgen die aan de kwestieuze vestiging te wijten zijn.

6.4. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat uit de rechtspraak blijkt dat “omwonenden die in de nabijheid wonen van een project met zeer grote dimensies” over een ruim belang beschikken om vergunningen voor dergelijk project aan te vechten. Hij situeert zijn woning op “ongeveer 950 meter” van de site en wijst erop dat het geding handelt over een *shoppingcenter* met een verwacht bezoekersaantal van 140.000 tot 155.000 bezoekers per week. Uit het dossier zou volgens verzoeker blijken dat de kans op problemen voor de verkeersleefbaarheid en op bijkomend fileleed in het gebied en langs de Lambermontlaan reëel is. Tenslotte wijst verzoeker erop dat zijn belang bij de zaak reeds principieel werd aangenomen in het auditoraatsverslag in de zaak A. 207.620/XV-2.181, die het milieuattest voor het kwestieuze project betreft.

6.5. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat het vaststaand feit dat verzoeker op 1 kilometer van het project woont dat enkel op vrijdagavond een beperkte verkeersdruk zal genereren, volstaat om zijn belang te verwerpen. Anders oordelen zou neerkomen op het toelaten van een *actio popularis*.

6.6. De tussenkommende partijen stellen in hun laatste memorie nog dat de effectenstudie aantoont dat het project geen impact heeft op de mobiliteit op de Lambermontlaan en dat een impact ter hoogte van verzoekers woning volledig moet worden uitgesloten. Zij wijzen erop dat verzoeker zich op nadelen beroept die niet op het socio-economische aspect van het project betrekking hebben, maar op het stedenbouwkundige en milieuaspect, en dat hij zich op dezelfde nadelen beroept als degene die hij in zijn beroepen tegen de stedenbouwkundige en milieuvergunning aanvoert.

6.7. Verzoeker laat in zijn laatste memorie nog gelden dat de verwerende en de tussenkomen partijen erkennen dat de omgeving van het project reeds te kampen heeft met een drukke verkeerssituatie, dat het NSECD omwille van de mobiliteitsproblemen een negatief advies heeft gegeven en dat bij de vergunningsaanvraag ook de mobiliteitsimpact wordt beoordeeld. Hij meent dat de verwerende partij de bal volledig mislaat wanneer zij poneert dat het project enkel op vrijdag een beperkte verkeersimpact zou hebben, nu het aanvraagdossier uitgaat van 140.000 tot 155.000 bezoekers, waarvan er meer dan 70% met de wagen zullen komen en waarbij op vrijdag 20% en op zaterdag 25 % van de bezoekers wordt verwacht.

Beoordeling

7.1. Het met het bestreden besluit vergunde project betreft een grootschalig winkel- en ontspanningscomplex met een netto-verkoopsoppervlakte van 35.615 m², dat aan de Werkhuizenkaai te Brussel, onmiddellijk bij de Van Praet-brug, is gepland. Blijkens het dossier worden 140.000 tot 150.000 bezoekers per week verwacht, waarvan er zowat 70% met de wagen zullen komen, en waarbij 20 % van de bezoekers op vrijdag en 25% van de bezoekers op zaterdag wordt verwacht. Daartoe zijn 1.650 parkeerplaatsen voorzien.

Verzoekers woning is gelegen aan de Lambermontlaan, in het verlengde van de Van Praet-brug, op ongeveer 1 kilometer afstand van de projectsite. De Lambermontlaan is nu reeds een drukke verkeersader en zal een belangrijke toegangsweg naar het kwestieuze complex worden. Er bestaat een reëel risico dat deze invalsweg, en al zeker de Van Praet-brug, door het kwestieuze complex bijkomend autoverkeer zal te verwerken krijgen, waarmee verzoeker, gezien de ligging van zijn woning, geregeld zal te maken krijgen. De daarmee gepaard gaande hinder volstaat om verzoekers belang bij zijn beroep aan te nemen.

7.2. Het betoog van de verwerende partij dat het project enkel op vrijdagavond een beperkte verkeersdruk zal genereren, doet, zelfs indien het al

wordt aangenomen, geen afbreuk aan verzoekers belang, nu al een beperkt nadeel volstaat om op ontvankelijke wijze een beroep in te stellen. Aan verzoekers belang wordt evenmin afbreuk gedaan door het betoog van de tussenkomende partijen dat uit de effectenstudie blijkt dat het project geen nadelige invloed heeft op de Lambermontlaan, en dat een dergelijke invloed al zeker niet ter hoogte van verzoekers woning bestaat. Het volstaat immers, wat verzoekers belang betreft, dat hij in de Lambermontlaan woonachtig is en dat hij zich, redelijkerwijze, geregeld via deze weg in de richting van het kwestieuze project aan de Van Praetbrug, waar de mobiliteitsdruk alleszins voelbaar zal zijn, zal dienen te verplaatsen.

7.3. Anders dan de tussenkomende partijen dit blijkbaar zien, zijn overwegingen van mobiliteit en ruimtelijke ordening als dusdanig niet vreemd aan de handelsvestigingenwetgeving. Immers volgt uit artikel 7, § 2, van de handelsvestigingenwet dat ook de ruimtelijke ligging en de bescherming van het stedelijk milieu relevante criteria zijn om een vestigingsaanvraag te beoordelen. Deze criteria worden in de artikelen 2, 2° en 3, 1°, 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 : het koninklijk besluit van 22 februari 2005), onder meer, verduidelijkt als de bereikbaarheid van de nieuwe vestiging via het openbaar vervoer en via individuele transportmiddelen, respectievelijk, als het effect van de inplanting inzake duurzame mobiliteit, meer bepaald het gebruik van de ruimte en de verkeersveiligheid. Dit impliceert dat deze elementen evident bij de beoordeling van verzoekers belang kunnen worden betrokken. Het betoog van de tussenkomende partijen dat verzoeker zich *in casu* op dezelfde nadelen beroept als deze die hij in zijn beroepen tegen de stedenbouwkundige en milieuvergunning inroept, doet aan verzoekers belang evenmin afbreuk.

De excepties zijn ongegrond.

VII. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

8.1.1. Verzoeker roept in een eerste middel de schending in van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), de artikelen 5 en 6 van het BGB, artikel 7, § 2, van de handelsvestigingswet, de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005, alsook van het zorgvuldigheids- en legaliteitsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

8.1.2. In het eerste middelonderdeel voert hij aan dat de planologische toetsing in het bestreden besluit ontoereikend is en dat niet zomaar naar de stedenbouwkundige vergunning kan en mag verwezen worden om die toetsing achterwege te laten. Het kwestieuze complex ligt volgens het BGB in een gebied voor stedelijke industrie en is met de stedenbouwkundige voorschriften voor die zone niet verenigbaar. Ook de gewestelijke ontwikkelingscommissie heeft reeds geoordeeld dat grote handelszaken in dergelijk gebied niet thuishoren. Het kwestieuze complex is ontegensprekelijk een *shoppingcenter* en het arrest nr. 193.653 van 29 mei 2009 van de Raad van State inzake het Basilix-*shoppingcenter*, waarnaar het bestreden besluit verwijst, is geen precedent voor de huidige zaak, nu het voormelde *shoppingcenter* in de bestemming “sterk gemengd gebied” is gelegen, waar handel wel is toegestaan. Bovendien wordt in het vergunde project ook de voedingssector toegelaten (Albert Heijn), die niet kan ressorteren onder de definitie van “gespecialiseerde handelszaak”, die in een gebied voor stedelijke industrie wel toelaatbaar is. Het bestreden besluit maakt kortom onvoldoende duidelijk en aannemelijk waarom het project inpasbaar is in de bestemming van het gebied volgens het BGB.

8.1.3. In het tweede middelonderdeel voert verzoeker aan dat de uitzonderingsbepaling van artikel 5.3 van het BGB op een oneigenlijke wijze wordt gebruikt om de beschikbare oppervlakte voor aanvullende handelszaken te verhogen.

8.1.4. In het derde middelonderdeel betoogt verzoeker dat de projectsite volgens het BGB voor een deel in een gebied voor havenactiviteiten en vervoer (artikel 6.1 BGB) is gelegen, waarbij volstrekt in het midden wordt gelaten hoe het vergunde project daarmee in overeenstemming kan worden gebracht.

8.1.5. In het vierde middelonderdeel voert verzoeker aan dat uit het bestreden besluit geenszins is af te leiden waarom het standpunt van het NSECD over de ruimtelijke inpasbaarheid niet wordt gevolgd.

8.2.1. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat zij wel degelijk kon en mocht verwijzen naar de planologische toets van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor het project, dat in het bestreden besluit wel degelijk een volwaardige planologische toets terug te vinden is, waarbij er is van “uitgegaan dat het JUTS-complex voldoet aan de definitie van een grote speciaalzaak [...] in haar geheel” en “dat er geen contra-indicaties zijn voor de toepassing van art. 5.1., tweede lid GBP en het ressorteren van de aanvraag onder een ‘grote speciaalzaak’ in een gebied voor stedelijke industrie”.

8.2.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft, stelt de verwerende partij dat het, gelet op de verwijzing naar de stedenbouwkundige vergunning, geen probleem vormt dat het bestreden besluit “eerder summier ingaat op de secundaire aspecten van de geldende bestemmingen”.

8.2.3. Met betrekking tot het derde middelonderdeel noemt de verwerende partij de gedeeltelijke ligging van het complex in een gebied voor havenactiviteiten en vervoer “secundaire aspecten van de geldende bestemming”.

8.2.4. Wat het vierde middelonderdeel betreft, stelt de verwerende partij dat wel degelijk is ingegaan op het standpunt van het NSECD en dat het bestreden besluit niet nietig is om de enkele reden dat verzoeker het er niet mee eens is.

8.3.1. De tussenkommende partijen voeren in hun memorie tot tussenkomst vooreerst aan dat het middel in zijn eerste drie onderdelen onontvankelijk is, omdat de verwerende partij bij het onderzoek van de socio-economische vergunningsaanvraag geen planologische toets hoeft te doen. Het vierde middelonderdeel is dan weer onvoldoende precies uitgewerkt en is onvoldoende gelinkt aan (de overige onderdelen van) het middel.

8.3.2. Ten gronde argumenteren de tussenkommende partijen, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat het project wel planologisch verenigbaar is met het BGB, dat beweerde motiveringsgebreken moeten beoordeeld worden aan de hand van de theorie van de manifeste beoordelingsfout en dat de verwijzing naar de in het raam van de stedenbouwkundige vergunningsprocedure genomen beslissingen volstaat.

8.3.3. Wat het tweede middelonderdeel betreft, betogen de tussenkommende partijen dat het voorzien van een voedingaanbod als normaal accessorium moet worden beschouwd van de grote gespecialiseerde handelszaken, wat is toegelaten door artikel 5.1 van het BGB.

8.3.4. Met betrekking tot het derde middelonderdeel stellen de tussenkommende partijen dat het project enkel in het gebied voor stedelijke industrie, en niet in het gebied voor havenactiviteiten en vervoer, is gesitueerd. In dit laatste gebied is enkel de afbraak en wederopbouw van frigo's voorzien, en private wegenis om deze inrichtingen te bereiken.

8.3.5. Ten aanzien van het vierde middelonderdeel betogen de tussenkommende partijen dat het comité niet formeel hoeft te antwoorden op de

inhoud van het standpunt van het NSECD en dat uit de motieven van het bestreden besluit voldoende blijkt waarom dat standpunt niet wordt gevolgd.

8.4. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de verwerende partij niets meer doet dan de wettigheidskritiek ontkennen (eerste middelonderdeel), dat geen zorgvuldig onderzoek is gebeurd en kennelijk enkel wordt voortgegaan op de elementen van het aanvraagdossier (tweede middelonderdeel), dat hij er akte van neemt dat de verwerende partij de gedeeltelijke ligging van het complex in het gebied voor havenactiviteiten en vervoer erkent (derde middelonderdeel) en dat de motivering in verband met de planologische verenigbaarheid manifest ontoereikend is (vierde middelonderdeel).

8.5. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat het comité wel degelijk aan de formelemotiveringsplicht heeft voldaan door in het bestreden besluit een onderdeel uitdrukkelijk als planologische toets te benoemen en deze toets ook effectief te doen.

8.6. De tussenkommende partijen stellen in hun laatste memorie nog dat de eerste drie onderdelen niet het socio-economische aspect van het project betreffen en dat enkel een manifeste beoordelingsfout, die verzoeker niet aantoonst, kan worden gesanctioneerd. Wat het vierde middelonderdeel betreft, zet verzoeker volgens hen niet uiteen hoe het bestreden besluit de ingeroepen rechtsregels zou schenden. Ten gronde betogen zij, wat de eerste drie middelonderdelen betreft, dat het bestreden besluit uitdrukkelijk naar de stedenbouwkundige vergunning verwijst, waarvan het de analyse tot de zijne maakt, en in het bijzonder de planologische conformiteit van het project motiveert. Zowel het bestreden besluit als het administratief dossier laten toe de stedenbouwkundige beoordeling te begrijpen, nu zowel de stedenbouwkundige als de milieumachtigingen deel uitmaken van het administratief dossier. De motieven in de memorie van de tussenkommende partijen betreffen dan ook geenszins *a posteriori*-motieven. Het advies van het NSECD was weinig gemotiveerd en het comité heeft geoordeeld dat dit niet kon worden gevolgd,

gelet op het onderzoek van het administratief dossier. Dit dossier omvat een analyse van de stedenbouwkundige verenigbaarheid van het project, die de vennootschap “2Build Consulting” met aangetekende zending van 13 december 2012 aan het comité heeft bezorgd.

8.7. Verzoeker antwoordt in zijn laatste memorie dat de tussenkomende partijen in het geheel niet uitleggen waarom de rechtspraak van de Raad van State, die stelt dat het bestaan van een stedenbouwkundige vergunning het comité er niet van ontheft om een planologische toetsing uit te voeren, *in casu* niet van toepassing zou zijn. Bovendien spreken de tussenkomende partijen zichzelf tegen door te beweren dat hoogstens een manifeste beoordelingsfout met betrekking tot de planologische toets aanleiding zou kunnen geven tot een vernietiging van de bestreden vergunning.

Beoordeling

9.1. Anders dan de tussenkomende partijen dit zien, dient het comité een eigen toetsing van de aanvraag aan de stedenbouwkundige voorschriften van het BGB uit te voeren. De excepties van de tussenkomende partijen desbetreffend zijn ongegrond.

9.2. Ten gronde moet verzoeker worden bijgetreden, waar hij stelt dat het bestreden besluit op het punt van de planologische toetsing van de aanvraag niet eenduidig en duidelijk is. Weliswaar worden in dit besluit de standpunten van de aanvrager en van het NSECD weergegeven, maar vervolgens ontbreekt elke ernstige afweging en toetsing van het gevraagde aan de stedenbouwkundige voorschriften van het BGB en de formulering van een gemotiveerd standpunt van het comité zelf. In essentie beperkt het comité zich te dezen tot een verwijzing naar de voor het complex verleende stedenbouwkundige vergunning en certificaat en het arrest van de Raad van State nr. 193.653 van 29 mei 2009 in de zaak Basilix met betrekking tot de inhoud van het begrip winkelcentrum.

9.3. Bij gebrek aan een eigen gemotiveerd standpunt omtrent de planologische verenigbaarheid van het gevraagde met het BGB, schendt het comité de formelemotiveringsplicht.

9.4. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

10.1. Verzoeker roept in een tweede middel de schending in van de formelemotiveringswet, artikel 7, § 2, van de handelsvestigingenwet, de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005, alsook van het zorgvuldigheids- en legaliteitsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Hij voert aan dat de vergunningverlener *in casu* ook de parkeer- en mobiliteitsproblematiek diende te onderzoeken en af te wegen. Uit het aanvraagdossier blijkt dat het vergunde project voor een enorme verkeerstoename zal zorgen (140.000 tot 155.000 bezoekers per week), dat dit verkeer de site vooral moet bereiken via de A12 en de Lambermontlaan en dat onvoldoende parkeerplaatsen worden voorzien. Verzoeker stelt dat er in het bestreden besluit al te gemakkelijk en zonder verdere aanwijsbare onderbouwing wordt van uitgegaan dat de bezoekers ook met de openbare vervoersmodi het complex zullen en kunnen bereiken. Met De Lijn en de TEC is dit niet mogelijk. Ook per tram (MIVB), met de trein (station Schaarbeek) en te voet is dit niet haalbaar, of toch moeilijk doenbaar. Voorts stelt verzoeker dat een aantal maatregelen (voetgangerstunnel onder het treinstation van Schaarbeek, ontwikkeling GEN, heraanleg Lambermontlaan) hoogst onzeker zijn qua uitvoering, en dat bovendien niet wordt uitgelegd of aannemelijk wordt gemaakt dat die maatregelen kunnen volstaan om aan de gestelde mobiliteitsproblematiek het hoofd te bieden. Hij besluit dat het mobiliteitsvraagstuk in het bestreden besluit op onvoldoende zorgvuldige wijze is bestudeerd geworden.

10.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de verkeersproblematiek door een gespecialiseerd studiebureau werd onderzocht, dat verzoeker uit die studie enkel “geïsoleerde passages[s]” citeert, dat er “bewust” voor werd geopteerd om minder parkeergelegenheid te voorzien “teneinde de verdere ontwikkeling en het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren”, dat de bereikbaarheid van de site met het openbaar vervoer werd onderzocht en dat verzoeker zijn beweringen onvoldoende hard maakt.

10.3. De tussenkommende partijen betogen in hun memorie tot tussenkomst, in hoofddorde, dat overwegingen van verkeersdoorstroming en mobiliteit niet relevant zijn bij de beoordeling van een socio-economische vergunningsaanvraag. Voorts stellen zij dat verzoeker kritiek uitoefent op de inhoud van de effectenstudie en dat het bestreden besluit voldoende op de mobiliteitskwestie ingaat, dat verzoeker niet aantoont dat de beoordeling van het comité manifest verkeerd zou zijn, dat de verkeersproblematiek werd onderzocht in de stedenbouwkundige vergunningsprocedure en dat de bereikbaarheid van de site met het openbaar vervoer sedert februari 2013 fel is verbeterd. Zij geven een overzicht van de mogelijkheden om met het openbaar vervoer de kwestieuze locatie te bereiken en bevestigen dat tot een reductie van het aantal voorziene parkeerplaatsen is overgegaan, met de bedoeling om de bezoekers het openbaar vervoer te laten gebruiken.

10.4. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de verwerende partij zichzelf tegenspreekt, waar zij enerzijds de verkeersproblematiek minimaliseert, maar het anderzijds wel heeft over allerhande structurele verkeersingrepen. Verder stelt hij dat een handelsvestigingsvergunning niet het geëigende instrument is om een mobiliteitsbeleid te voeren en dat de vooropgestelde ingrepen de verkeersproblematiek niet kunnen en niet zullen oplossen.

10.5. De verwerende partij volhardt er in haar laatste memorie in dat het geheel van de in het bestreden besluit toegelichte elementen met betrekking tot de bereikbaarheid via het openbaar vervoer, het gegeven dat uit een

verkeersstudie blijkt dat de verkeersstroom min of meer dezelfde zal blijven én de uitdrukkelijke keuze om het gebruik van het openbaar vervoer te stimuleren door de parkeercapaciteit bewust niet equivalent te maken aan deze van andere vergelijkbare commerciële centra, geen onredelijke opportuniteitsbeoordeling van de mobiliteits- en parkeerproblematiek uitmaakt.

10.6. De tussenkomende partijen doen in hun laatste memorie nog gelden dat het middel onontvankelijk is omdat het niet is ontleend aan de socio-economische elementen van het project, maar aan stedenbouwkundige, en dat geen manifeste beoordelingsfout wordt aangetoond. Ten gronde herhalen zij dat het bestreden besluit uitvoerig uitweidt over de toegankelijkheid van het project, zowel wat het privaat als het openbaar vervoer betreft. Het bestreden besluit en het administratief dossier laten toe te begrijpen waarom het project beantwoordt aan de door artikel 7, § 2, van de vestigingenwet vooropgestelde criteria. Verzoeker toont ter zake geen manifeste beoordelingsfout aan. De overwegingen in het bestreden besluit betreffen geen herneming van het standpunt van de vergunningsaanvrager. En zelfs indien dit laatste het geval zou zijn, is het de vergunningverlenende overheid nog niet verboden om de door de vergunningsaanvrager verstrekte informatie tot de hare te maken. De maatregelen om het gebruik van de wagen te beperken, zijn verder geenszins onzekere, toekomstige maatregelen, maar betreffen voorwaarden die door de milieuvergunning zijn opgelegd. Het bestreden besluit refereert rechtstreeks aan de stedenbouwkundige vergunning voor het project en aan de analyse van de impact van het project op het vlak van mobiliteit en toegankelijkheid, zodat met deze elementen wel degelijk rekening werd gehouden. De motieven in haar memorie tot tussenkomst betreffen geenszins *a posteriori*-motieven.

10.7. Verzoeker antwoordt in zijn laatste memorie dat een manifest motiveringsgebrek volstaat voor de vernietiging van het bestreden besluit.

Beoordeling

11.1. Zoals hoger gezien (randnummer 7.3), vormt de mobiliteitsproblematiek, anders dan de tussenkommende partijen dit zien, wel degelijk een aspect dat bij de beoordeling van een socio-economische vergunningsaanvraag in overweging moet worden genomen. De excepties van deze partijen desbetreffend zijn ongegrond.

11.2. De omstandigheid dat voor de kwestieuze handelsvestiging een milieuvergunning en stedenbouwkundige vergunning is verleend, belet niet dat het comité zelf een afdoende gemotiveerde beoordeling moet geven met betrekking tot de mobiliteitsproblematiek, zoals die blijkt uit het dossier, inzonderheid de vergunningsaanvraag zelf en het negatief advies van het NSECD.

11.3. Met betrekking tot de mobiliteitsproblematiek stelt het bestreden besluit vast dat het project duidelijk in minder parkeergelegenheid voorziet dan andere *shopping*complexen, maar dat dit een door de aanvrager gewild gegeven is om een beleid van multimodale mobiliteit te kunnen voeren. Vervolgens wordt gesteld dat de site voor iedereen (te voet, met het openbaar vervoer en middels alle andere individuele vervoersmiddelen) bereikbaar is en dat de aanvrager aanvoert dat een aantal ingrepen (de wijziging van twee tramhaltes, de verlenging van de tunnel onder het treinstation van Schaarbeek die ter studie ligt, de toekomstige ontwikkeling van het Gewestelijk expressnetwerk) voor een nog betere bereikbaarheid zullen zorgen. Besloten wordt dat het project aldus beantwoordt aan de vereisten van bereikbaarheid, zowel wat het private als het openbare transport betreft, en dat dit ook uit de verleende stedenbouwkundige en milieuvergunning voor het project blijkt.

11.4. Verder wordt onder de hoofding “bescherming van het stedelijk milieu” van het bestreden besluit nog overwogen dat de aanvrager melding maakt van een stedenbouwkundige vergunning voor een nieuwe verkeersrotonde die de verkeerssituatie op de Lambermontlaan zal verbeteren, alsook dat de aanvrager

de ambitie heeft om maximaal 50% van de bezoekers met de wagen te laten komen. Opnieuw wordt als besluit verwezen naar de stedenbouwkundige vergunningsprocedure in het kader waarvan zou zijn gebleken dat het project in de stedelijke omgeving inpasbaar is.

11.5. De voormelde overwegingen van het bestreden besluit kunnen niet als een afdoende motivering met betrekking tot de mobiliteitsproblematiek volstaan, noch bevat ten minste het administratief dossier een document waaruit mag blijken dat het comité zich op een ernstige wijze over dit aspect heeft gebogen.

De verkeers- en parkeerproblematiek is blijkens de gegevens van het dossier voor het vergunde project essentieel, zodat het bestreden besluit niet kan volstaan met een aantal weinig overtuigende overwegingen betreffende de “voldoende” mogelijkheden om van het openbaar vervoer gebruik te maken, de “bewuste” optie om bezoekers naar deze openbare vervoersmodi te “sturen” door weinig parkeerruimte te voorzien, het “ambitieuze plan” van de aanvrager om het aantal bezoekers die met de auto zouden komen tot maximaal 50% van het totale aantal bezoekers terug te dringen, en de verwijzingen naar verschillende verkeers- en infrastructuuringrepen die nog in de toekomst zouden moeten worden beslist of uitgevoerd.

11.6. Gelet op het voormelde, geeft het comité geen voldoende rechtszeker antwoord op de uit het dossier blijkende mobiliteitsproblematiek. De *a posteriori*-motieven die de verwerende partij en de tussenkomende partijen over deze problematiek in hun procedurestukken verstrekken, vermogen dit niet te verhelpen.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 7 januari 2013 houdende verwerping van het beroep van minstens zeven leden van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie tegen de stilzwijgend gunstige beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brussel en houdende de inwilliging van de socio-economische vergunningsaanvraag voor een handelscomplex “Just Under the Sky” gelegen te 1000 Brussel aan de Werkhuizenkaai met een netto handelsoppervlakte van 35.615 m².

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 250 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig februari 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust