RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 230.558 van 17 maart 2015
in de zaak A. 211.101/X-15.636.

In zake : de STAD VEURNE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Beleyn
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkomende partij :

de NV CASTELEIN VERVOER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Antoon Lust en Jelle Snauwaert
kantoor houdend te 8310 Assebroek
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 december 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 11 oktober 2013 waarbij het beroep van de nv Castelein Vervoer ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en de machtiging voor de inplanting van een handelscomplex met een totale nettoverkoopoppervlakte van 5000 m²,

verdeeld over een kringloopcenter van 300 m², een supermarkt AD Delhaize van 1700 m² en een doe-het-zelfzaak Gamma van 3000 m², wordt aanvaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 11 februari 2014. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

Het Vlaamse Gewest heeft een verzoek tot hervatting van het geding, en 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 13 februari 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elias Gits, die *loco* advocaat Jan Beleyn verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Corinne Flamang, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, 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. De tussenkomende partij wenst op het bedrijventerrein "Veurne II", gelegen aan de Koksijdestraat 8 te Veurne/Ten Bogaerdelaan te Koksijde, een winkelcomplex te bouwen, na gedeeltelijke afbraak van de bestaande bebouwing. In dit winkelcomplex zouden een AD Delhaize-supermarkt, een doe-het-zelfzaak Gamma en een kringloopwinkel ondergebracht worden.

De bouwplaats is gelegen binnen het beheersingsgebied van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Bedrijventerrein Veurne II" (hierna: het PRUP), dat werd goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening van 12 juni 2006 en dat voor de betreffende percelen de bestemming "grootwarenhuis-zone" voorziet, en voor een kleiner gedeelte "niet-bebouwde overgangszone" en "onbevaarbare waterloop-infrastructuur".

De verzoekende partij wijst erop dat het PRUP opgemaakt werd met het oog op de komst van een te Koksijde gevestigde en te herlokaliseren Carrefour-supermarkt, waarvoor ook een stedenbouwkundige vergunning werd verleend, die echter nooit werd uitgevoerd.

3.2. In juli 2009 dient de tussenkomende partij een stedenbouwkundige aanvraag voor haar onder randnummer 3.1 vermelde project in, dat in graad van administratief beroep door de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen op 6 mei 2010 wordt vergund. Na beroep van het college van burgemeester en schepenen van de stad Veurne vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb), met een arrest nr. A/2011/0150 van 25 oktober 2011, de voormelde vergunning. Het cassatieberoep dat de

tussenkomende partij tegen dit arrest heeft ingesteld, wordt met het arrest nr. 219.495 van 25 mei 2012 door de Raad van State verworpen.

De deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen herneemt vervolgens het beroepsdossier, en verleent met een besluit van 11 oktober 2012 opnieuw de stedenbouwkundige vergunning. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Veurne heeft ook tegen deze beslissing beroep aangetekend bij de RvVb.

3.3. In april-mei 2011 dient de tussenkomende partij bij de gemeentebesturen van Veurne en Koksijde een dossier in om voor haar project een handelsvestigingsvergunning te verkrijgen. De aanvraag omvat een nettoverkoopoppervlakte van 5000 m², bestaande uit 3000 m² voor een Gamma doe-het-zelfzaak, 1700 m² voor een AD Delhaize-filiaal, en 300 m² voor een kringloopwinkel.

3.4. Het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie (hierna: het NSCD) adviseert op 8 juni 2011 ongunstig over de aanvraag.

3.5. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Koksijde verleent de gevraagde vergunning met een besluit van 27 juni 2011, maar het college van burgemeester en schepenen van de stad Veurne beslist op 20 juni 2011 tot een weigering omwille van de “niet bestemmingsconform[e]” inplanting en het verwachte “ongunstig effect [...] op de verkeersontsluiting”.

3.6. De tussenkomende partij tekent tegen de laatst vermelde beslissing administratief beroep aan bij het Interministerieel Comité voor de Distributie (hierna: het ICD).

3.7. Met een besluit van 12 augustus 2011 verklaart het ICD het voormelde beroep ontvankelijk en gegrond en wordt de gevraagde socio-economische machtiging verleend “onder de ontbindende voorwaarde dat alle

individuele handelszaken een oppervlakte hebben van minimaal 300 m² en onder de opschortende voorwaarde van het afsluiten van een mobiliteitsconvenant".

3.8. De verzoekende partij dient tegen de voormelde socio-economische vergunning een beroep in bij de Raad van State en met het arrest nr. 224.596 van 10 september 2013 vernietigt de Raad deze beslissing.

3.9. Met een aangetekende brief die het ICD op 9 oktober 2013 bereikt, vraagt de tussenkomende partij dit comité om de behandeling van het socio-economische beroepsdossier te hernemen, rekening houdend met de vernietigingsmotieven van het voormelde arrest van de Raad van State. Ook zet de tussenkomende partij in het schrijven uiteen waarom volgens haar de vergunning opnieuw moet worden verleend.

3.10. Met het bestreden besluit van 11 oktober 2013 verleent het ICD de socio-economische vergunning opnieuw. Daarin wordt onder meer het volgende overwogen:

> "CRITERIUM I : RUIMTELIJKE LIGGING VAN DE HANDELSVESTIGING.
> a) De inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon
> Overwegende dat de aanvraag de inplanting van een handelscomplex betreft, langs de Koksijdestraat 8 in Veurne, met een totale nettoverkoopoppervlakte van 5.000 m², verdeeld over een kringloopcenter van 300 m², een supermarkt AD Delhaize van l.700 m² en een doe-het-zelfzaak Gamma van 3.000 m². Het kringloopcenter verhuist van het naastgelegen pand gelegen aan de Koksijdestraat 10 naar de betrokken locatie;
> Overwegende dat een deel van deze gebouwen verhuurd werd aan O'Cool tot 2005 en sindsdien gebruikt worden door een verhuisbedrijf voor verhuring en beheer van opslagmodules en bewaarboxen voor meubelen. Na realisatie van de huidige aanvraag zal een nog resterende oppervlakte van l.695m² als magazijn verhuurd worden;
> Overwegende dat het project zich bevindt langs de […] Koksijdestraat, deels liggend op het grondgebied van Veurne en deels liggend op dat van Koksijde;
> Overwegende dat het project gelegen is op een bedrijventerrein, op 2 km buiten het centrum van Veurne en op 5 km van [het] centrum van Koksijde. De Koksijdestraat is gelegen tussen twee belangrijke

verbindingswegen, namelijk de N8 (Ieper - Koksijde) en de N35 (De Panne -Diksmuide);

Overwegende dat in het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan 'Bedrijventerrein Veurne II' vermeld wordt dat het gebied dat in het gewestplan aangeduid werd als zone voor milieubelastende industrie, geëvolueerd is naar een ambachts- en handelszone. Alle handelszaken die omwille van de grote oppervlakte niet thuishoren in het stadscentrum moeten op deze zone terechtkunnen. De site Castelein wordt er uitdrukkelijk in aangeduid als een 'grootwarenhuiszone van 5.000 m²';

Overwegende dat een vertegenwoordiger van de stad Veurne op de zitting van 8 juni 2011 van het Nationaal Sociaal-economisch Comité voor de Distributie verklaard heeft dat deze bestemmingswijziging werd opgesteld in het licht van een geplande verhuis van de 'Carrefour vestiging', vandaag evenwel nog steeds gevestigd op het grondgebied Koksijde;

Overwegende dat Veurne circa 11.665 inwoners telt en op commercieel vlak als een behoorlijk uitgeruste kleine stad beschouwd wordt. De stad oefent een supralokale invloed uit op het omliggende gebied, ook wel gekend als de 'Westhoek';

Overwegende dat de stad Veurne in zijn beslissing van oordeel is dat de Kringloopwinkel, AD Delhaize en Gamma zich best buiten de stadskern vestigen omwille van de volumineuze handel (voldoende verkoopoppervlakte en parkeerplaatsen nodig);

b) De bereikbaarheid van de nieuwe vestiging via het openbaar vervoer en via individuele transportmiddelen.

Overwegende dat in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan het gebied tussen de N8 Sint-Idesbaldusstraat en de N35 Pannestraat aangeduid wordt als structuurbepalende kleinhandelsgroep buiten de kernwinkelgebieden. Beide wegen worden beschouwd als meer dan louter verkeersinfrastructuur, en er wordt gewezen op hun belang voor het genereren en functioneren van economische activiteiten;

Overwegende dat de site aansluit op de belangrijkste grote verkeersaders en derhalve goed te bereiken is. Het handelscomplex zal uitgerust worden met een parking die plaats biedt aan 163 voertuigen. Op circa 400 m van het project vindt men een drietal haltes van De Lijn, welke door meerdere buslijnen bediend worden. Verder wordt er gesproken over het doortrekken van de kusttram langs de Sint-Idesbaldusstraat. Er kan gesteld worden dat de voornaamste verbindingswegen over de nodige fietsvoorzieningen beschikken. Door de aanvrager wordt opgemerkt dat verwacht wordt dat het merendeel van het potentiële cliënteel zich met de wagen naar het handelscomplex zal begeven;

Besluit: Het Interministerieel Comité voor de Distributie ziet wat betreft de inpassing van het project geen problemen. Op het vlak van de bereikbaarheid van de handelsvestiging verwacht het Interministerieel Comité voor de Distributie eveneens geen moeilijkheden. De site lijkt verder met alle mogelijke vervoersmiddelen makkelijk bereikbaar. De leden van het ICD wensen evenwel te benadrukken dat het cruciaal is dat minstens het in de aanvraag vermelde aantal parkeerplaatsen gerealiseerd wordt.

CRITERIUM II: DE BESCHERMING VAN HET STEDELIJK MILIEU

a) Het effect van de inplanting inzake duurzame mobiliteit, meer bepaald het gebruik van de ruimte en de verkeersveiligheid

Overwegende dat volgens de aanvrager het project, gelegen tussen twee belangrijke verbindingswegen, vlot bereikbaar zal zijn met de wagen;

Overwegende dat de aanvrager aangeeft dat er een ruime parking voor 163 wagens aanwezig zal zijn, alsook dat er in voldoende fietsstallingen voorzien wordt;

Overwegende dat het PRUP opgemaakt werd met het oog op de komst van een te Koksijde gevestigde en te herlokaliseren Carrefour-supermarkt, maar dat deze herlocalisatie nooit werd uitgevoerd;

Overwegende dat de stad Veurne in zijn beslissing mobiliteitsproblemen verwacht en dat er een onveilige situatie zal gecreëerd worden door het dwarsen van de St-Idesbaldusstraat;

Overwegende dat ook sommige leden van het Nationaal Socio-Economisch Comité voor de Distributie de aanwezigheid van mogelijke verkeersproblemen benadrukken en wijzen op de onveilige verkeerssituatie die wordt gecreëerd door het dwarsen van de drukke Sint-Idesbaldusstraat, voor het verkeer komende vanuit de richting Veume dat de site wenst te bezoeken;

Overwegende dat andere leden van het Nationaal Socio-Economisch Comité voor de Distributie stellen dat bij de realisatie van de geplande maar niet gerealiseerde verhuis van de Carrefour-vestiging er zich geen nieuwe elementen met betrekking tot de mobiliteitsproblematiek zouden hebben voorgedaan. Zij stellen zich dan ook vragen bij de relevantie van de nu ter sprake gebrachte mobiliteitsproblematiek;

Overwegende dat de aanvrager stelt dat de site vanuit Veurne evengoed bereikbaar is via de N34, zonder dat het daarbij nodig is een baan over te steken. Het aanwezig zijn van drie evenwaardige toegangen tot de zone, via N8 en via N35, met daaronder een afrit/voorsorteerstrook voor de wagens komende uit Koksijde, samen met de aanwezigheid van zowel een oprit als een afrit van het terrein naar de Koksijdestraat, zullen een vlotte verkeersafwikkeling van het project garanderen;

Overwegende dat de aanvrager aanhaalt dat het delen van de opritten en de parkings door drie emblemen ook een optimalisering van het gebruik van de bestaande ruimte inhoudt;

Overwegende dat in het kader van de opmaak van het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan ‘Bedrijventerrein Veurne II’ een mobiliteitsstudie werd opgemaakt en uit deze studie is gebleken dat de site ook op de drukste momenten kan gerealiseerd worden zonder verkeersproblemen te veroorzaken. Er dient hierbij ook rekening te worden gehouden dat een kringloopcenter en een doe-het-zelfzaak minder verkeer genereren dan een voedingswinkel;

b) Het effect van de inplanting van de handelsvestiging op de stadskern in het kader van de planologische vereisten

Overwegende dat de aanvraag tot verkrijging van een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een winkelcomplex na gedeeltelijke sloping van de bestaande bebouwing,

ingediend werd bij de stad Veurne op 16 juli 2009 en bij de gemeente Koksijde op 15 september 2009;
Overwegende dat de gemeente Koksijde de voormelde aanvraag tot verkrijging van een stedenbouwkundige vergunning goedkeurde op de zitting van 11 januari 2010;
Overwegende dat de stad Veurne geen tijdige beslissing nam en de stedenbouwkundige vergunning na beroep door de Bestendige Deputatie van West-Vlaanderen werd toegekend op 6 mei 2010. De stad Veurne tekende hiertegen beroep aan op 2 juni 2010 bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Op 25 oktober 2011 heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de vergunningsbeslissing vernietigd omwille van het feit dat de beslissing werd genomen op basis van foute plannen die door de stad werden bezorgd. Uiteindelijk verleende de Bestendige Deputatie van West-Vlaanderen de stedenbouwkundige vergunning op 11 oktober 2012;
Overwegende dat de locatie volgens het gewestplan gelegen is in een zone voor milieubelastende industrie. In het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan ‘Bedrijventerrein Veurne II’ wordt vermeld dat deze zone voor milieubelastende industrie geëvolueerd is naar een ambachts- en handelszone. Alle handelszaken die omwille van de grote oppervlakte niet thuishoren in het centrum moeten op deze zone terechtkunnen. Voor het grootste deel van de terreinen werd de bestemming omgezet naar ‘gemengd regionaal bedrijventerrein’ De betrokken site Castelein wordt er uitdrukkelijk in aangeduid als een ‘grootwarenhuiszone van 5.000 m²’;
Overwegende dat de stad van oordeel is dat het vergunnen van andere grootschalige kleinhandel dan een grootwarenhuis/supermarkt in strijd is met de verordenende voorschriften van het PRUP;
Overwegende dat de aanvrager stelt dat de terminologie ‘grootwarenhuis’ niet geïnterpreteerd mag worden als ‘supermarkt’, maar wel zoals vermeld staat in het structuurplan als grootwarenhuis met alle daarbij horende aspecten die normaliter bij een dergelijk complex voor grootschalige kleinhandel horen. Het gaat hier dan meer bepaald om verkoopruimten, opslagruimten, beheers- en personeelsruimten en ruimte voor parking bestemd voor personeel en cliënteel met daarbij horende interne wegenis. Bij de uitgesloten bestemmingen in dit plan worden winkeleenheden uitgesloten die kleiner zijn dan 300 m²;
Overwegende dat de aanvrager aanhaalt dat de kleinste verkoopoppervlakte van het handelscomplex minstens 300 m² bedraagt (de stad Veurne vermeldt dat de ingediende aanvraag voor een bouwvergunning de zone heeft voorzien voor de inplanting op een verkoopoppervlakte van 273 m²) en bestemd is voor het kringloopcenter. De huidige aanvraag is volgens de aanvrager volledig conform de verschillende structuurplannen;
Overwegende dat sommige leden van het Nationaal Sociaal-economisch Comité voor de Distributie het oordeel van de stad Veurne volgen dat de komst van dit complex niet in overeenstemming is met de ruimtelijke toekomstplannen van de stad bij de uitbouw van haar kleinhandelszone;
Overwegende dat andere leden van het Nationaal Sociaal-economisch Comité voor de Distributie daarentegen opmerken dat er een einde komt

aan de huidige leegstand en dat het dossier wel in overeenstemming is met de bestaande structuurplannen;
Overwegende dat de stad Veurne stelt dat de geplande handelsvestiging niet te verenigen valt met de voorziene bestemming, en daartoe verwijst naar de Memorie van Toelichting bij het PRUP 'Bedrijventerrein Veurne II' en naar het richtinggevende gedeelte van het PRUP;
Overwegende dat aangezien de handelsvestigingsvergunning een eigen finaliteit heeft, die niet gericht is op het beoordelen van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, het stedenbouwkundig onderzoek in het kader van dergelijke vergunningsaanvraag beperkt is 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 […];
Overwegende 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 de richtinggevende bepalingen van een PRUP, noch door de Memorie van Toelichting bij dergelijk PRUP, inzonderheid door, zoals te dezen het geval is, in dergelijke stukken vastgestelde bijkomende voorwaarden;
Besluit: Het Interministerieel Comité voor de Distributie oordeelt dat het project ruimtelijk inpasbaar is en beantwoordt aan de verordenende bepalingen van de bestaande structuurplannen. Wat betreft de duurzame mobiliteit benadrukt het Interministerieel Comité voor de Distributie opnieuw dat het van essentieel belang is dat minstens het aantal in de aanvraag vermelde parkeerplaatsen gerealiseerd wordt, zodat de bezoekers die met de wagen komen deze makkelijk nabij de winkel kunnen achterlaten. De door de stad aangehaalde problemen op het vlak van mobiliteit en verkeersveiligheid lijken niet van die aard om op basis hiervan de aanvraag te weigeren. Voor de geplande maar niet gerealiseerde verhuis van de Carrefour-vestiging naar de betrokken locatie heeft de stad Veurne deze problemen immers niet aangekaart."

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Uiteenzetting van de exceptie

4.1. De tussenkomende partij betwist in haar memorie de ontvankelijkheid van het annulatieberoep omdat de verzoekende partij als stad te dezen geen eigen belangen te verdedigen heeft, nu in het kader van de handelsvestigingenwetgeving enkel het college van burgemeester en schepenen van de federale overheid "medebewind" heeft gekregen om in eerste administratieve aanleg te beslissen over aanvragen tot machtiging voor de inplanting van een handelsvestiging. Een stad of gemeente heeft zelf geen rol te

spelen in het handelsvestigingenbeleid en bovendien zou het volgen van het standpunt van de verzoekende partij ook een “averechts effect” hebben, nu de inplanting van een “mastodontair grootwarenhuis” precies van aard zou zijn om de verkeersproblemen te genereren waarvan de verzoekende partij stelt die te willen vermijden.

Beoordeling

4.2. Zoals reeds werd aangenomen in eerdere rechtspraak van de Raad van State, wordt er ook te dezen aan herinnerd dat de wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunningen van handelsvestigingen’ (hierna: de handelsvestigingenwet) aan de verzoekende partij de bevoegdheid geeft om een stedelijk beleid te voeren, onder meer, inzake de inpassing van de handelsvestigingen in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedelijk patroon, en inzake de inplanting ervan met het oog op duurzame mobiliteit.

De beslissing van het ICD is een aangelegenheid die raakt aan het gemeentelijk belang en de verzoekende partij heeft er dan ook persoonlijk belang bij die beslissing aan te vechten.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van “artikel 7, § 2, van de Handelsvestigingswet en […] artikel 2 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; […] van het PRUP 'Bedrijventerrein Veurne II'; [...] van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen [en] van de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur; miskenning van artikel 2.1.2, § 7 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO)".

Zij zet uiteen dat de verwerende partij in strijd met de verordenende voorschriften van het PRUP winkels vergunt (een AD Delhaize, een Gamma en een kringloopwinkel) waarvan er minstens twee (de Gamma en de kringloopwinkel) geen grootwarenhuizen zijn. Het is volgens haar geheel onduidelijk en "onbegrijpbaar" hoe de verwerende partij tot haar oordeel komt dat één en ander "ruimtelijk inpasbaar" is. De verwerende partij beperkt zich in haar motivering tot theoretische beschouwingen, tot de loutere standaardmotivering dat "het project ruimtelijk inpasbaar is" en tot de overweging dat de aanvraag "beantwoordt aan de verordenende bepalingen van de bestaande structuurplannen". Nog los van de vraag naar welke (relevante bepalingen van) structuurplannen verwezen wordt, kunnen deze plannen nooit verordenende bepalingen bevatten, maar betreft het loutere beleidsplannen, waarmee geen rekening kan en mag worden gehouden bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag.

5.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de memorie van toelichting bij en de richtinggevende bepalingen van het PRUP niet bindend zijn voor het ICD, dat de bestreden beslissing wel verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP en dat zij dit ook afdoende motiveert. Zij wijst erop dat elk grootschalig verkooppunt van "waren", dat geen groothandel vormt, onder de definitie van de hoofdbestemming "grootwarenhuis" valt. Het gegeven dat de verordenende stedenbouwkundige voorschriften uitdrukkelijk alle winkeleenheden die kleiner zijn dan 300 m² uitsluiten, "heeft als gevolg dat elk complex voor grootschalige kleinhandel groter dan 300 m², dat eveneens voldoet aan het geldende reglementair kader, aanzien kan worden als behorend binnen de grootwarenhuis-zone". De definitie

van “grootwarenhuis-zone” is niet onverenigbaar met een “zone voor grootschalige kleinhandel” en “[t]aalkundig gezien verwijst het woord ‘dergelijk’ [...] opnieuw naar de grootwarenhuiszone en stelt [het] een complex voor grootschalige kleinhandel hiermee gelijk”. Het betoog van de verzoekende partij dat in de zone “gemengd regionaal bedrijventerrein” meer generiek verwezen wordt naar “bestaande kleinhandel”, doet geen afbreuk aan de duidelijke stedenbouwkundige voorschriften van de grootwarenhuiszone, temeer daar de geviseerde Gamma en het geviseerde kringloopcentrum geenszins een loutere kleinhandel zijn. Het PRUP is duidelijk en er bestaat geen noodzaak om het bijkomend te interpreteren.

Het middel is volgens de verwerende partij niet ontvankelijk in zoverre het de schending van de motiveringswet inroept, nu uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij erin slaagt de motieven van de bestreden beslissing weer te geven en zij deze derhalve kent. Subsidiair voert zij aan dat uit de deugdelijke motieven van de bestreden beslissing blijkt dat met de “ruimtelijke inpasbaarheid” afdoende rekening werd gehouden.

Zij repliceert verder dat zij in de bestreden beslissing aan de argumenten van de verzoekende partij en de tussenkomende partij eigen argumenten heeft toegevoegd en dat zij zich bovendien, door de toekenning van de vergunning, achter de standpunten van deze laatste heeft geschaard. De motieven van de motieven dienen niet te worden vermeld en zij is er niet toe gehouden “te motiveren omtrent argumenten van een […] partij die zij niet tot de hare maakt”.

Ten slotte repliceert de verwerende partij dat de loutere verwijzing naar het feit dat het project aan de structuurplannen beantwoordt, geenszins foutief is, maar integendeel net tegemoetkomt aan de stellingname van de verzoekende partij, en geen afbreuk kan doen “aan het determinerend motief van de bestreden beslissing, met name dat het project ruimtelijk inpasbaar is”. Er wordt niet ingezien welk belang de verzoekende partij heeft bij haar kritiek dat de structuurplannen geen verordenende kracht hebben.

5.3. De tussenkomende partij stelt, samengevat, dat het stedenbouwkundig voorschrift van het PRUP zelf duidelijk is en “geen interpretatie behoeft”, dat de verzoekende partij ten onrechte een grootwarenhuis volledig gelijkstelt met een supermarkt, dat een “evidentie” niet uitgebreid gemotiveerd moet worden (“de motieven van de motieven moeten niet worden meegedeeld”), dat een administratieve beslissing “immers geen proefschrift en geen academische literatuur” is, dat uit de tekst van de bestreden beslissing blijkt dat het ICD wel degelijk zelf een standpunt heeft ingenomen en geformuleerd, en dat de verwijzing in de bestreden beslissing naar de structuurplannen “een louter materiële misslag” betreft.

5.4. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat het verordenend voorschrift ter zake duidelijk is, dat volgens “Van Dale” en in de gewone spraakwoordelijke betekenis een “grootwarenhuis” een “supermarkt” is. Een Gamma en een kringloopwinkel zijn geenszins grootwarenhuizen. Naast de spraakwoordelijke betekenis, wijst zij in dit verband ook op de voorbereidende werken en de richtinggevende bepalingen van het PRUP, waaruit duidelijk blijkt dat specifiek de inplanting van een grootwarenhuis (een Carrefour) werd beoogd. Verder wijst zij ook op de planningslogica, op het feit dat in een “grootwarenhuiszone” wordt voorzien, die een aparte zone voor een specifiek type grootschalige kleinhandel (een grootwarenhuis) betreft, alsook op het gebruik van het woord “dergelijk” in de stedenbouwkundige voorschriften. Ook de mobiliteitsstudie werd op maat van een grootwarenhuis geschreven.

Wat de aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht betreft, wijst de verzoekende partij erop dat een (afdoende) motivering te dezen ontbreekt, dat met ’s Raads arrest nr. 224.596 van 10 september 2013 al werd geoordeeld dat zij zich op de schending ervan mag beroepen en dat enkel rekening kan worden gehouden met wat in de bestreden beslissing staat. Er is geen *in concreto*-motivering van het bestuur zelf dat het gevraagde ruimtelijk inpasbaar is. In de bestreden beslissing wordt verder meermaals verwezen naar de structuurplannen en de verzoekende partij heeft er een evident belang bij om hierop te wijzen. Structuurplannen betreffen

beleidsplannen waarmee geen rekening mag worden gehouden bij de beoordeling van een vergunning en de verwijzing in de bestreden beslissing ernaar betreft meer dan een materiële misslag.

5.5. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat wanneer het ICD in de bestreden beslissing aangeeft van oordeel te zijn dat het project ruimtelijk inpasbaar is, na de argumenten daartoe te hebben weergegeven, zij die beslissing met redenen omkleedt.

5.6. De verzoekende partij betoogt in haar laatste memorie dat in de bestreden beslissing niet de minste afweging is te bespeuren tussen de onderscheiden standpunten en dat het aanvaarden van “de bekrachtiging van het standpunt van de aanvrager, door toekenning van de vergunning” als motivering, een complete uitholling van de formelemotiveringsplicht zou inhouden.

Beoordeling

6.1. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet), die te dezen van toepassing is, bepalen dat de motivering van een bestuursbeslissing de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze motivering afdoende moet zijn. Een motivering is afdoende wanneer deze de bestuurde redelijkerwijze in staat stelt te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens de beslissing is genomen en de bestuurde aldus met kennis van zaken desgevallend tegen deze beslissing in rechte kan optreden en wanneer zij de Raad van State in staat stelt de hem opgedragen wettigheidscontrole uit te oefenen.

6.2. De verzoekende partij heeft een belang bij het middel waarin zij aanvoert dat de formele motivering van de bestreden beslissing niet afdoende is. De excepties desbetreffend zijn ongegrond.

6.3. Artikel 7, § 1 en § 2, eerste en tweede lid, van de handelsvestigingenwet bepaalt:

> "§ 1. Wanneer het ontwerp van handelsvestiging een netto handelsoppervlakte beslaat die groter is dan 1 000 m², betekent het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie haar met redenen omkleed advies aan de aanvrager en aan het college van burgemeester en schepenen binnen een termijn van vijfendertig dagen vanaf de aflevering van het ontvangstbewijs van het volledig dossier of van de afloop van de termijn voor de betekening, bedoeld in artikel 6, § 2.
>
> § 2. Bij het opstellen van het advies moet de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging, de bescherming van het stedelijk milieu en de bescherming van de consument, alsook het respect voor de sociale wetgeving en het arbeidsrecht in aanmerking worden genomen.
>
> De Koning kan deze criteria aanvullen of verduidelijken door een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad."

6.4. De artikelen 2 en 3 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 socio-economisch dossier' (hierna: het koninklijk besluit van 22 februari 2005), bepalen onder meer:

> "Art. 2. Ter verduidelijking van het criterium met betrekking tot de ruimtelijke ligging zoals bepaald in artikel 7, § 2, eerste lid van de wet worden volgende elementen in overweging genomen [...] :
>
> 1° de inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon;
>
> [...]
>
> Art. 3. Ter verduidelijking van het criterium met betrekking tot de bescherming van het stedelijk milieu zoals bepaald in artikel 7, § 2, eerste lid van de wet worden volgende elementen in overweging genomen :
>
> [...]
>
> 2° Het effect van de inplanting van de handelsvestiging op de stadskern in het kader van de planologische vereisten."

6.5. De geciteerde bepalingen zijn enkel van toepassing op het advies dat desgevallend inzake bepaalde handelsvestigingsaanvragen door het NSCD in eerste administratieve aanleg aan het gemeentebestuur moet worden verstrekt. Een door het ICD genomen besluit kan dan ook niet rechtstreeks een inbreuk plegen op deze bepalingen, wat evenwel niet wegneemt dat gebeurlijk een schending van de formele- of materiëlemotiveringsplicht kan voorliggen

indien dit comité zich in het kader van zijn beoordeling om de vergunbaarheid van de gevraagde vestiging na te gaan, uitspreekt over de in de geciteerde bepalingen bedoelde criteria.

6.6. In navolging van het arrest nr. 224.596 van 10 september 2013, voor wat de bij dit arrest vernietigde vergunning van 12 augustus 2011 betreft, dient het betoog van de verzoekende partij dat de bestreden beslissing op het punt van de planologische toetsing van de aanvraag eenduidigheid en duidelijkheid mist, opnieuw te worden bijgetreden.

In de bestreden beslissing (zie randnummer 3.10) worden in een aantal opeenvolgende overwegingen de standpunten van de verzoekende partij, de tussenkomende partij en de leden van het NSCD omtrent de inpasbaarheid van de aanvraag in de voorschriften van het PRUP verkort weergegeven. Daarna volgt een theoretische uiteenzetting waarin het ICD haar eigen taak en bevoegdheid aflijnt om bij het nemen van een beslissing over een handelsvestigingsvergunning kennis te nemen van stedenbouwkundig-planologische elementen. Onmiddellijk daarop besluit het ICD “dat het project ruimtelijk inpasbaar is”, zonder enige verduidelijking hoe zij tot die conclusie komt. Zodoende ligt eens te meer een schending van de formelemotiveringsplicht voor.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

7.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van “artikel 7 § 2 van de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen *juncto* de artikelen 2 en 3 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, [...] artikel 11 van de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen; [...] de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen [en] van verschillende algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het motiveringsbeginsel, he[t] redelijkheidsbeginsel[,] het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel".

De verzoekende partij zet uiteen dat het ICD zich overeenkomstig artikel 11 van de handelsvestigingenwet over het mobiliteitsvraagstuk dient uit te spreken. Zij wijst erop dat dit comité in de eerdere, inmiddels vernietigde vergunning, na een opsomming van talrijke *pro*- en *contra*-argumenten tot de vaststelling is gekomen dat er een mobiliteitsprobleem is en dat er zich een mobiliteitsconvenant opdringt, maar thans plots van oordeel is dat er zich geen mobiliteitsprobleem meer stelt. De verzoekende partij heeft geen kennis van de mobiliteitsstudie waarnaar in de bestreden beslissing ter staving van dit standpunt wordt verwezen. Wel wordt in de memorie van toelichting bij het PRUP naar een aparte studie inzake mobiliteit verwezen. De bestreden beslissing voorziet evenwel in de komst van drie handelszaken en de voormelde studie lijkt enkel geschreven voor de komst van een Carrefour. Ook is deze studie al ongeveer 10 jaar oud. Daarnaast voorzien de conclusies, zoals geciteerd in de memorie van toelichting bij het PRUP, in het geheel niet dat de site gerealiseerd kan worden zonder verkeersproblemen te veroorzaken, maar blijken er zich specifieke maatregelen op te dringen om tot een verkeersveilige en vlotte verkeersafwikkeling te komen, waaronder een tweevaksrotonde op de N8, waarvoor in het verordenend plan ruimte wordt voorzien.

Ten slotte voert de verzoekende partij aan dat het gegeven dat zij, naar aanleiding van de herlokalisatie van de Carrefour, de mobiliteitsproblemen niet zou hebben aangekaart, *quod non*, de verwerende partij er evident niet van ontslaat om een afdoende beoordeling van het mobiliteitsaspect te doen. Met de komst van drie handelszaken ligt volgens haar

overigens een totaal andere situatie voor, waarbij zij er ook op wijst dat het inmiddels al 2013 was.

7.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de verzoekende partij blijkens haar verzoekschrift de motieven van de bestreden beslissing kent en er dan ook geen belang bij heeft om de schending van de formelemotiveringsplicht op te werpen. Zij wijst er verder op dat zij in de bestreden beslissing duidelijk heeft gemotiveerd dat de door de verzoekende partij aangehaalde problemen op het vlak van mobiliteit en verkeersveiligheid niet van aard lijken om de aanvraag te weigeren, gelet op het feit dat de verzoekende partij deze problemen voor de geplande, maar niet gerealiseerde verhuis van Carrefour naar de betrokken locatie niet heeft aangekaart. De verzoekende partij verwijst in haar verzoekschrift naar de mobiliteitsstudie en heeft er kennis van, zodat zij geen belang heeft bij haar kritiek dat zij deze studie niet zou kennen.

De verzoekende partij gaat er volgens de verwerende partij aan voorbij dat bij het opmaken van de mobiliteitsstudie uitdrukkelijk rekening werd gehouden met de verkeerssituatie in 2010 en met een toename van de intensiteiten op de “N-wegen” met 7 %. Het betoog van de verzoekende partij dat de mobiliteitsstudie te oud is om nog relevant te zijn, kan dan ook niet worden bijgetreden. In zoverre de verzoekende partij voorhoudt dat de mobiliteitsstudie enkel geschreven werd voor de komst van één bedrijf, merkt de verwerende partij op dat zij er bij het nemen van de bestreden beslissing duidelijk heeft op gewezen dat een kringloopcenter en een doe-het-zelfzaak minder verkeer genereren dan een voedingswinkel. Zij wijst er verder op dat zij bij het nemen van de bestreden beslissing niet gebonden was door de memorie van toelichting bij het PRUP, dat uit deze memorie overigens wel degelijk blijkt dat de inplanting van een Carrefour op verkeerskundig vlak haalbaar is en dat de verzoekende partij ter zake geen problemen heeft aangekaart.

De verwerende partij stelt voorts dat zij met de grieven van de verzoekende partij rekening heeft gehouden, dat zij geen “bocht van 180°” heeft

gemaakt ten aanzien van de eerdere vergunning, nu deze door de Raad van State is vernietigd, en dat deze vernietiging haar niet verplichtte om een voor de verzoekende partij gunstige beslissing te nemen. Enkel diende met het motief van het vernietigingsarrest rekening te worden gehouden, wat ook is gebeurd. Het loutere feit dat de verwerende partij in de eerdere vergunning het standpunt van de verzoekende partij heeft weergegeven, kan haar niet worden tegengeworpen, nu zij dit standpunt in deze eerdere beslissing duidelijk niet heeft bijgetreden. Integendeel maakte zij dan al duidelijk dat uit de mobiliteitsstudie blijkt dat de site kan worden gerealiseerd zonder ook op de drukste momenten verkeersproblemen te veroorzaken. Het kan haar ook bezwaarlijk worden verweten te hebben afgezien van het afsluiten van een mobiliteitsconvenant en te zijn uitgegaan van het zorgvuldig en ernstig mobiliteitsonderzoek dat in 2004 werd gevoerd.

7.3. De tussenkomende partij voegt daar nog aan toe dat het ICD thans zelf een inschatting van de mobiliteitsproblematiek heeft gemaakt, daar waar zij dat de eerste keer niet had gedaan, dat de motivering van de bestreden beslissing op dit vlak niet louter beperkt is tot een verwijzing naar de mobiliteitsstudie, dat het ICD op gemotiveerde wijze kon en mocht oordelen dat op sommige punten kan worden afgeweken van de bevindingen in die studie en dat geen van de aangevoerde beginselen geschonden kan zijn.

7.4. In de memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij nog op dat de Raad van State reeds in de eerste procedure een schending van de formelemotiveringsplicht heeft aanvaard. Verder stelt zij dat zij geen kennis heeft van de mobiliteitsstudie waarnaar in de memorie van toelichting bij het PRUP wordt verwezen en dat het opvallend is dat deze mobiliteitsstudie niet eens in het administratief dossier steekt. Zij wijst erop dat alleen de tussenkomende partij de thesis verdedigt dat de verwerende partij op bepaalde punten de conclusies van de mobiliteitsstudie niet volgt en dat dit alleszins niet uit de bestreden beslissing blijkt. Verder doet zij gelden dat de mobiliteitsstudie van 2004 slechts een prognose inhoudt voor 2010 en dat we inmiddels “trouwens [in] 2013-2014” zijn. De verwerende partij heeft in haar eerste beslissing de mobiliteitsstudie zelf

“verouderd” genoemd en veegt zodoende een “eerder onderkend[...] en onderschreven mobiliteitsprobleem [...] volledig onder de mat”.

Beoordeling

8.1. De artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 bepalen onder meer:

> “Art. 2. Ter verduidelijking van het criterium met betrekking tot de ruimtelijke ligging zoals bepaald in artikel 7, § 2, eerste lid van de wet worden volgende elementen in overweging genomen [...] :
> [...]
> 2° de bereikbaarheid van de nieuwe vestiging via het openbaar vervoer en via individuele transportmiddelen.
> Art. 3. Ter verduidelijking van het criterium met betrekking tot de bescherming van het stedelijk milieu zoals bepaald in artikel 7, § 2, eerste lid van de wet worden volgende elementen in overweging genomen :
> 1° het effect van de inplanting inzake duurzame mobiliteit, meer bepaald het gebruik van de ruimte en de verkeersveiligheid;
> [...].”

8.2. Met verwijzing naar het gestelde onder randnummer 6.5, blijkt uit de bestreden beslissing dat het mobiliteitsaspect door het ICD mee bij de beoordeling van het beroepsdossier werd betrokken. In het arrest nr. 224.596 van 10 september 2013 komt de Raad van State tot dezelfde vaststelling, wat de eerder door de ICD verleende machtiging van 12 augustus 2011 betreft. In dit arrest wordt meer bepaald vastgesteld dat in deze laatste beslissing door de ICD het standpunt van de verzoekende partij wordt weergegeven, die “mobiliteitsproblemen verwacht”, dat in die beslissing een vroegere mobiliteitsstudie “verouderd” wordt genoemd en gesteld wordt dat de mobiliteitsproblemen die zich de laatste jaren voordoen, indien het kwestieuze complex er komt, “zonder het nemen van gepaste maatregelen”, nog zouden “verergeren”, dat “bijkomende maatregelen (vereist zijn) om mobiliteitsproblemen te vermijden” en dat deze maatregelen “mits overleg via een mobiliteitsconvenant (kunnen) worden afgesproken”. Tevens wordt in het arrest overwogen dat de verzoekende partij er terecht op wijst dat het ICD geen

eigen standpunt inneemt over de vastgestelde mobiliteitsproblemen, maar alles laat afhangen van een nog af te sluiten mobiliteitsconvenant.

8.3. Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat het ICD de in haar beslissing van 12 augustus 2011 onderkende mobiliteitsproblemen in de bestreden beslissing niet langer onderkent. Na een tijdspanne van nagenoeg twee jaar ziet zij "geen problemen" en "geen moeilijkheden" meer voor de bereikbaarheid van het handelscomplex en doet zij de opmerkingen van de verzoekende partij en van een aantal leden van het NSCD in dat verband af als "niet van die aard om op basis hiervan de aanvraag te weigeren".

8.4. Als redenen voor het voormelde, gewijzigde standpunt worden aangevoerd dat uit de mobiliteitsstudie, die voorafgaand aan het PRUP werd opgemaakt, blijkt "dat de site ook op de drukste momenten kan gerealiseerd worden zonder verkeersproblemen te veroorzaken", dat "een kringloopcenter en een doe-het-zelfzaak minder verkeer genereren dan een voedingswinkel" en dat de verzoekende partij geen mobiliteitsproblemen heeft aangekaart naar aanleiding van de geplande, maar niet gerealiseerde verhuis van de Carrefour-vestiging naar de kwestieuze site.

8.5. De voormelde motieven dragen het gewijzigde standpunt van het ICD geenszins. Reeds in haar beslissing van 12 augustus 2011 noemde het ICD de mobiliteitsstudie "verouderd" en wees zij erop dat "[h]et komen van dit complex, zonder het nemen van gepaste maatregelen, [...] de[...] [mobiliteits]problemen nog [zou] verergeren". Bovendien dient vastgesteld dat de kwestieuze studie zich niet in het dossier bevindt, zodat de vraag rijst hoe het ICD zich met voldoende kennis van zaken op de inhoud ervan kon steunen.

Zelfs aangenomen dat de verzoekende partij bij de geplande verhuis van de Carrefour-vestiging naar de kwestieuze site geen mobiliteitsproblemen zou hebben aangekaart, wat zij ontkent, is dit geenszins van aard om het gewijzigde standpunt van het ICD met betrekking tot de mobiliteitsproblemen rond de vergunde AD Delhaize-supermarkt, Gamma en

kringloopwinkel te verantwoorden. Dit laatste geldt evenzeer voor het motief dat de laatste twee handelszaken minder verkeer zouden genereren dan “een voedingswinkel”, waarbij de verwerende partij de komst van een AD Delhaize-supermarkt ten onrechte onvermeld laat.

Gelet op wat voorafgaat, ligt een schending van de materiëlemotiveringsplicht voor.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 11 oktober 2013 waarbij het beroep van de nv Castelein Vervoer ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en de machtiging voor de inplanting van een handelscomplex met een totale nettoverkoopoppervlakte van 5000 m², verdeeld over een kringloopcenter van 300 m², een supermarkt AD Delhaize van 1700 m² en een doe-het-zelfzaak Gamma van 3000 m², wordt aanvaard.

2. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Greta Scheveneels **Johan Lust**