

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.486 van 15 januari 2016
in de zaak A. 213.549/X-15.922.**

In zake : de NV IMMO-VEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willem Slosse en Astrid Gelijks
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64/201
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door :
het Interministerieel Comité voor de Distributie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Rudi Nauwelaerts en Matthias Strubbe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

Marc VANROLLEGHEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean-Marie Van Exem
kantoor houdend te 1840 Londerzeel
Brusselsestraat 52
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 augustus 2014, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het interministerieel comité voor de distributie over verzoekers' administratief beroep tegen het besluit van 19 mei 2014 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde.

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 tussenkommende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 26 februari 2015. De tussenkommende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 november 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid Gelijken, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Matthias Strubbe, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Philippe Van Wesemael, die *loco* advocaat Jean-Marie Van Exem verschijnt voor de tussenkommende 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 Op 4 maart 2014 dient de verzoekende partij bij het gemeentebestuur van Schilde een aanvraag in om een socio-economische vergunning te verkrijgen voor het omvormen van een meubelzaak, gelegen aan de Turnhoutsebaan 520 te Schilde, tot een handelscomplex. Daarbij zou de handelsruimte worden herschikt, en zou de meubelzaak enkel nog op de eerste verdieping van het gebouw worden uitgebaat. Het gelijkvloers zou worden opgesplitst in een Albert Heijn-unit (met een netto-handelsoppervlakte van 1.705 m²) en een dagblad- en tijdschriftenwinkel (met een netto-handelsoppervlakte van 200 m²).

Voor deze omvormingswerken verkreeg de verzoekende partij reeds op 2 december 2013 een stedenbouwkundige vergunning van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde.

3.2 Het nationaal sociaal-economisch comité voor de distributie verleent op 16 april 2014 een ongunstig advies over de aanvraag.

In dat advies wordt onder meer vermeld dat “[s]ommige leden” van het comité problemen hebben met het feit “dat het project niet in overeenstemming [is] met de visie van de gemeente Schilde voor de ontwikkeling van de zone”, waarbij het de bedoeling zou zijn om “een woonzone op deze locatie te ontwikkelen en de detailhandel in een andere zone te beperken”. Ook zouden “[s]ommige leden” vinden “dat de Turnhoutsebaan al belemmeringen van verkeer kent” en dat “[d]e inplanting van een supermarkt op de site” die “problemen van mobiliteit [zou] verergeren”. Nog zouden “de voorziene parkeerplaatsen te weinig zijn”.

3.3. Op 13 mei 2014 en 15 mei 2014 brengen respectievelijk de dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente Schilde en de “gemeentelijke KMO- en vrije beroepenraad” een ongunstig advies uit.

3.4 Met een besluit van 19 mei 2014 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde de gevraagde machtiging.

Het gemeentebestuur verwijst daarbij naar de in het vorige randnummer vermelde adviezen en overweegt voorts :

“Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen van oordeel is dat de ontwikkeling van bijkomende grootschalige detailhandel in voornoemde zone niet kernversterkend werkt;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen gekant is tegen bijkomende ontwikkelingen van grootschalige, verkeersgenererende detailhandel op voornoemde locatie [...]”

3.5 Met een aangetekend schrijven van 6 juni 2014 dient de verzoekende partij bij het interministerieel comité voor de distributie (hierna: het ICD) een gemotiveerd beroepsschrift in tegen de voormelde weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen.

3.6 In de bestreden beslissing van 23 juni 2014 stelt het ICD:

“ Artikel 1: Het beroep ingediend door de aanvrager tegen de beslissing van het College van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde, genomen op 19 mei 2014 en genotificeerd op 21 mei 2014, wordt ontvankelijk verklaard, vermits het ingediend is geweest binnen 20 dagen vanaf de kennisgeving van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde;

Artikel 2: Het beroep ingediend door de aanvrager tegen de beslissing van het College van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde, wordt gegrond verklaard door twee delegaties en ongegrond door twee delegaties;

Artikel 3: Gezien een meerderheid zoals voorzien in artikel 7 van het koninklijk besluit van 12 april 2005 tot vaststelling van de organisatie, werking, vergoeding en incompatibiliteitsregels van het Interministerieel Comité voor de Distributie bedoeld bij artikel 11, § 1, van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen niet bereikt is treedt de ongunstige gemeentelijke beslissing, genomen op 19 mei 2014 en betekend op 21 mei 2014, in werking vanaf 17 juli, na het aflopen dus van de termijn voorzien in artikel 11, §5, van de voormelde wet;

- Artikel 4: De machtiging voor een gedeeltelijke assortimentswijziging en omvorming van een meubelzaak tot een handelscomplex (met vermindering van de oppervlakte) wordt geweigerd;
- Artikel 5: Volgens de beschikkingen van artikel 11 §5 van de wet van 13 augustus 2004, gewijzigd door de wet van 22 december 2009 en door de wet van 29 maart 2012, houdende diverse bepalingen en wijzigingen van artikel 8 § 3, wordt deze beslissing ter kennis gebracht van de aanvrager, van het College van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde, alsook van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie.”

3.7. Een afschrift van de bestreden beslissing wordt aan onder andere de verzoekende partij betekend met een aangetekend schrijven van 26 juni 2014.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij de onontvankelijkheid van het beroep *ratione materiae* op. Zij stelt dat artikel 7 van het koninklijk besluit van 12 april 2005 ‘tot vaststelling van de organisatie, werking, vergoeding en incompatibiliteitsregels van het interministerieel comité voor de distributie bedoeld bij artikel 11, § 1, van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen’ (hierna: het koninklijk besluit van 12 april 2005) bepaalt dat het comité haar beslissingen neemt “bij meerderheid van de leden”, en dat die meerderheid te dezen niet werd gevonden. De bestreden beslissing maakt dan ook geen beslissing uit in de zin van de voormelde bepaling.

4.2. In de memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij erop dat de bestreden beslissing wel degelijk een einde maakte aan de administratieve beroepsprocedure en in die zin “rechtsgevolgen teweeg brengt”, dat haar immers de socio-economische vergunning wordt geweigerd, wat ook uit het beschikkend gedeelte van de beslissing en het begeleidend notificatieschrijven blijkt. Het standpunt van de verwerende partij dreigt volgens

haar de beroepsmogelijkheid “compleet dode letter” te maken, druist in “tegen elke vorm van rechtszekerheid voor de rechtsonderhorige”, en maakt dat het beginsel van toegang tot de rechter en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: het EVRM) in het gedrang komt.

4.3. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat de bestreden beslissing geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling uitmaakt. Zij stelt dat er geen sprake kan zijn van schending van het beginsel van toegang tot de rechter en van artikel 6 EVRM, nu de verzoekende partij de mogelijkheid had om bij de Raad van State een beroep in te stellen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde van 19 mei 2014.

Beoordeling

5.1. Overeenkomstig artikel 11, § 5, van de wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunning van handelsvestigingen’ (hierna: de handelsvestigingenwet), brengt het ICD “de aanvrager, het Nationaal Comité voor de Distributie en het college van burgemeester en schepenen van zijn beslissing op de hoogte binnen veertig dagen na de afgifte bij de post van het aangetekend schrijven dat het beroep bevat”. Luidens § 7 van datzelfde artikel wordt “[b]ij ontstentenis van kennisgeving van de beslissing binnen de termijnen voorzien in § 5, [...] de aangevochten beslissing als bevestigd beschouwd”.

De in uitvoering van voormelde wet genomen artikelen 6 en 7 van het koninklijk besluit van 12 april 2005 bepalen:

“Art. 6. Het Interministerieel Comité kan slechts geldig beraadslagen wanneer de meerderheid van de leden aanwezig is.

Art. 7. Bij meerderheid van zijn leden, neemt het Interministerieel Comité voor de Distributie een met redenen omklede beslissing.”

5.2. Uit artikel 2 van het bestreden besluit blijkt dat de stemmen over het administratief beroep gelijk zijn verdeeld: twee delegaties achten het beroep gegrond, twee delegaties achten dit ongegrond. In artikel 3 wordt

bevestigd dat een meerderheid zoals vereist door artikel 7 van het koninklijk besluit van 12 april 2005 niet is bereikt. Voor het overige komen dat artikel en het artikel 4 erop neer dat na het aflopen van de termijn waarin artikel 11, § 5, van de handelsvestigingenwet voorziet, de machtiging voor een gedeeltelijke assortimentswijziging en omvorming van een meubelzaak tot een handelscomplex wordt geweigerd overeenkomstig de ongunstige gemeentelijke beslissing van 19 mei 2014. Hiermee doet het ICD in wezen niets anders dan herinneren aan het gevolg bedoeld in artikel 11, § 7, van de handelsvestigingenwet, namelijk dat de aangevochten beslissing geacht moet worden door haar te zijn bevestigd.

Deze laatste krachtens de wet aan het ICD toe te rekenen fictieve beslissing, moet geacht worden het werkelijke voorwerp van het beroep te zijn.

5.3. Die fictieve beslissing, die verhindert dat er rechtsgevolgen tot stand komen, is wel degelijk vatbaar voor een annulatieberoep.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partij voert in een enig middel onder meer de schending van de materiële motiveringsverplichting aan.

Zij stelt op geen enkele manier uit de bestreden beslissing te kunnen afleiden om welke redenen haar beroep werd afgewezen. Uit bepaalde passages van het besluit van 23 juni 2014 is af te leiden dat het ICD “eigenlijk geen problemen ziet in verband met de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van het project”, maar er blijkt geen determinerend motief uit waarom haar beroep wordt afgewezen. Zij kan niet nagaan of de motieven die aan de

bestreden beslissing ten grondslag liggen, in feite en in rechte correct, minstens aanvaardbaar, zijn. Zij heeft “er het raden naar” waarom haar beroep werd afgewezen.

6.2. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij in de eerste plaats dat het middel niet ontvankelijk is waar het de schending van de materiële motiveringsplicht aanvoert. Vermits de verzoekende partij niet meent te weten op welke motieven de bestreden beslissing steunt, kan zij niet aanvoeren dat deze motieven niet in feite juist en in rechte aanvaardbaar zouden zijn. Ten gronde stelt zij dat een schending van de materiële motiveringsplicht niet voorligt, aangezien de verzoekende partij op geen enkele wijze aangeeft welke motieven er niet in feite juist of in rechte aanvaardbaar zouden zijn. Zij wijst er ook op dat uit de beslissing van 23 juni 2014 duidelijk blijkt dat de helft van de leden van het ICD het standpunt van de gemeente volgden, en dat daarom in de schoot van dit comité geen meerderheid kon worden gevonden om het beroep in te willigen.

6.3. De tussenkomenende partij stelt in haar memorie dat het loutere feit dat er binnen het ICD tegengestelde visies zijn, er nog niet toe leidt dat er geen sprake is van determinerende motieven. Uit de motivering blijkt net “de verdeeldheid van de leden die ertoe geleid heeft dat de helft van de leden het beroep gegrond bevond en de helft van de leden het beroep ongegrond bevonden heeft”. De verzoekende partij “gaat evenwel niet in op de correctheid [van] de motieven die in het bestreden besluit vermeld staan”.

6.4. De tussenkomenende partij wijst er in haar laatste memorie nog op dat de beslissing van 23 juni 2014 in het licht van de onderzochte criteria wel degelijk negatief is over de aanvraag van de verzoekende partij, aangezien zij duidelijk aangeeft dat een aantal leden van het ICD zich aansluit bij de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen, en dat met de bezorgdheden van de gemeente rekening dient te worden gehouden, zodat wel degelijk een afdoende motivering in de zin van de materiële motiveringsplicht voorligt. De reden waarom uiteindelijk geen vergunning werd verleend, blijkt ook

duidelijk uit de beslissing van 23 juni 2014, namelijk omdat geen meerderheid werd bereikt.

Beoordeling

7.1. De materiële motiveringsplicht houdt in dat het bestreden besluit moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

7.2. Anders dan de verwerende partij dit blijkbaar ziet, kan de verzoekende partij een schending van het materiële motiveringsbeginsel opwerpen, op grond van het feit dat zij niet weet op welke motieven de bestreden beslissing steunt.

De exceptie wordt verworpen.

7.3. Ten gronde dient vooreerst vastgesteld dat de verzoekende partij in het bij het ICD ingediende beroepschrift haar aanspraken op het verkrijgen van een vergunning op omstandige wijze heeft beargumenteerd, en daarbij in detail is ingegaan op de te beoordelen criteria, en in het bijzonder op de door de gemeente Schilde in eerste administratieve aanleg aangenomen weigeringsgronden (zie randnummer 3.4).

7.4. De bestreden beslissing betreft een impliciete beslissing, die zelf geen formele motivering bevat en waaruit derhalve evenmin een materieel motief mag blijken dat de verwerping van verzoekers gemotiveerd beroep zou kunnen schragen. Integendeel blijkt de impliciete beslissing, luidens de “beslissing” van het ICD van 23 juni 2014, enkel het gevolg van het niet voorhanden zijn van een meerderheid bij de stemming over het administratief beroep. Evident biedt dit laatste geen afdoende materiële motivering om verzoekers gemotiveerd beroep te verwerpen.

7.5. In de stukken van het dossier die op de “beslissing” van 23 juni 2014 van het ICD betrekking hebben, kan evenmin een afdoende materiële motivering voor de verwerping van verzoeksters beroep gevonden worden. Dat het ICD uiteindelijk geen formele beslissing in de ene of de andere zin heeft kunnen nemen, belet niet dat het in zijn schoot het beroepsdossier inhoudelijk heeft voorbereid, met een eerste proeve van ontwerp-besluit en een puntsgewijze behandeling van de verschillende criteria. Voor geen enkel van de onderzochte criteria luidt daarin het oordeel over het beroep van de verzoekende partij onvoorwaardelijk negatief. Wat de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging betreft, wordt zelfs overwogen dat het ICD “geen concrete argumenten [kan] formuleren die een negatieve beoordeling van de ruimtelijke ligging van het voorgestelde project zouden inhouden”, waaraan dan evenwel wordt toegevoegd dat “sommige leden” wel menen dat de gemeente op dat vlak een eigen beleid mag voeren. Bij de bespreking van het criterium van de bescherming van het stedelijk milieu luidt het dat “sommige leden” opmerken dat rekening moet worden gehouden met de bezorgdheden van de gemeente inzake mobiliteit.

7.6. Mede gelet op het gestelde onder randnummer 7.3, kan ook het door de bestreden beslissing bevestigde besluit van 19 mei 2014 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde, en de daarmee verband houdende materiële motieven, niet een weigering van verzoeksters beroep op afdoende wijze schragen.

7.7. Besluit is dat noch uit de bestreden beslissing, noch uit enig stuk van het administratief dossier, een afdoende materiële motivering blijkt op grond waarvan verzoeksters beroep werd verworpen.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

8. De vernietiging brengt voor het ICD met zich mee dat het zich weer voor verzoekers beroep geplaatsd ziet en opnieuw over de wettelijk voorziene termijn beschikt om zijn beslissing over het administratief beroep aan

de verzoekende partij te betekenen. Deze termijn gaat in met de betekening van het vernietigingsarrest aan het ICD.

VI. Kosten

9. In zoverre de tussenkomen de partij vraagt om de verzoekende partij te veroordelen tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding, wordt erop gewezen dat zij, overeenkomstig het uitdrukkelijk bepaalde in artikel 30/1, § 2, laatste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, niet voor deze vergoeding in aanmerking komt.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de impliciete beslissing van het interministerieel comité voor de distributie over het administratief beroep van de nv Immo-Ven tegen het besluit van 19 mei 2014 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkomen de partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien januari 2016, 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