RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 234.435 van 19 april 2016
in de zaak A. 214.559/X-16.109.

In zake : de STAD TURNHOUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Rasschaert
kantoor houdend te 9420 Erpe-Mere
Ten Bos 30
bij wie woonplaats wordt gekozen
en
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Elke Casteleyn
kantoor houdend te 9160 Lokeren
Antwerpse Steenweg 47

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering en door het Interministerieel Comité voor de Distributie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Bastiaan Schelstraete en Matthias Strubbe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de NV NOBEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbeke en Jan Ghysels
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpsesteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 december 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van “het Interministerieel Comité voor de Distributie van 13 oktober 2014, waarbij het beroep ingesteld door de nv Nobel,

met maatschappelijke zetel te 1210 Sint-Joost-ten-Node, Sint-Lazaruslaan 4-10 tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van verzoekende partij van 4 september 2014, ontvankelijk en gegrond [wordt verklaard] en de socio-economische vergunning [wordt verleend]".

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 4 maart 2014. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 maart 2016.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Liesbeth Peeters, die *loco* advocaten Wim Rasschaert en Elke Casteleyn verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Bastiaan Schelstraete, die in eigen naam en *loco* advocaten Jan Bouckaert en Matthias Strubbe verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Gaëlle De Smet, die *loco* advocaten Jan Ghysels en Stijn Verbeke verschijnt voor de tussenkomende 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 is initiatiefnemer van een commercieel en stadsontwikkelingsproject, dat op de “Le Bon”-site in het centrum van de stad Turnhout, wordt voorzien.

3.2. Op 3 september 2012 neemt de gemeenteraad van de stad Turnhout een “richtlijn” aan, waarin beslist wordt dat een ander commercieel project, dat gepland is in het binnengebied tussen de Otterstraat, de Grote Markt, de Baron du Fourstraat en het Akkerpad, het zogenaamde “Turnova”-project op de Brepols-site, “prioritair [wordt] gesteld voor ontwikkeling”, en dat andere “nieuwe, grootschalige retailontwikkelingen in het centrum”, zoals het project van de tussenkomende partij, “enkel gefaseerd [kunnen] worden opgestart na de ontwikkeling van de vernoemde site”.

3.3. Op vraag van de tussenkomende partij wordt het voormelde onderdeel van de “richtlijn” door de Raad van State met zijn arrest nr. 227.827 van 24 juni 2014 vernietigd, omdat de gemeenteraad “in wezen al van te voren de inhoud vaststelt van de beslissingen van het college over toekomstige, nieuwe vergunningsaanvragen met betrekking tot grootschalige retailontwikkelingen in het stadscentrum”. Een en ander is volgens de Raad “van aard de beslissingsbevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen, waarin de artikelen 3 en 5 tot en met 8 van de [handelsvestigingenwet] voorzien, wezenlijk te denatureren” wat “een schending van die wet in[houdt]”.

3.4. Op 16 juni 2014 dient de tussenkomende partij bij de stad Turnhout een aanvraag in tot het verkrijgen van een socio-economische machtiging voor de exploitatie van een handelscomplex op de “Le Bon”-site, bestaande uit drieëntwintig winkels en drie horecazaken, en met een netto-handelsoppervlakte van 7.071 m². Van de vijftien handelszaken die nu reeds op de site aanwezig zijn, zouden er acht worden afgebroken en zou de rest in het nieuwe centrum worden geïntegreerd. Het project behelst ook een ruime ondergrondse parking.

3.5. Het aanvraagdossier wordt voor advies overgemaakt aan het nationaal sociaal-economisch comité voor de distributie (hierna: het NSECD). Nog voordat het NSECD een advies verleent, neemt het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout op 8 juli 2014 een negatief standpunt in over het dossier.

3.6. Op 9 juli 2014 verleent het NSECD een gunstig advies over de aanvraag.

3.7. Op 4 september 2014 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout de gevraagde machtiging, en stelt daarbij dat “[h]et college [...] dan ook consequent haar eerder standpunt van 8 juli 2014 [volgt]”. Deze beslissing is meer bepaald als volgt gemotiveerd:

> “Argumentatie
> De ruimtelijke ligging van het project:
> Het project past ruimtelijk, dat wil zeggen stedenbouwkundig en qua mobiliteit, op de plaats waar het gesitueerd is:
> - In de westhoek van het kernwinkelgebied, aansluitend bij de Gasthuisstraat
> - Het werkt een bestaand bouwblok af, dat door een eerdere sloop een minderwaardige achterkant heeft gekregen.
> - Het project heeft een multifunctionele invulling die behalve winkelen ook een ernstig aandeel wonen en groene buurtruimte in het vooruitzicht stelt, langs een rustige, nieuwe, publieke passage
> - Het project verhuist de bestaande parking Gasthuisstraat naar de ondergrond, en ontsluit deze zonder belasting van het woonerf Vianenstraat op de westelijke bereikbaarheidsas (de Merodelei - Zeshoek)

- In het project is de exploitatie van een grote publieke fietsenstalling in het vooruitzicht gesteld.

Er zijn, vanuit ruimtelijk oogpunt, evenwel ook een aantal risicio's bij de b[e]oogde grootschalige ontwikkeling op de betrokken Le Bon - site:

- De nieuwe passage moet een gemengd karakter krijgen, met wonen en buurtgroen en steeds publiek toegankelijk zijn. Het gebruik van de passage moet dan ook worden opgenomen in het gebruik van het net van openbare voetpaden in het stadshart. Het zal dus, op basis van een met de overeen te komen erfdienstbaarheid van publieke overgang continu toegankelijk moeten zijn, onder het toezicht van de stedelijke - en politiediensten.
- De bestaande winkelstraat Victoriestraat mag niet verworden tot een straat met enkel achterkanten, lossen en laden en de dingen die een winkelproject niet aan zijn voorkant wil. Daarom moet ofwel aparte winkelruimte langs de Victoriestraat ontwikkeld worden, ofwel een overeenkomst met het stadsbestuur aangegaan worden met maatregelen die de leefbaarheid van de Victoriestraat garanderen.
- Het project stimuleert de uitgroei van het handelscentrum in de richting van het westen, weg van het stadshart. Daardoor zullen de bestaande historische winkelstraten Patersstraat, Otterstraat en Herentalsstraat onvermijdelijk nog meer hun band met het kernwinkelgebied verliezen.

De bescherming van het stedelijk milieu

De Stad Turnhout wil haar Grote Markt terug in het midden van de stad, als centrale plek die de verschillende winkelstraten aan elkaar bindt rondom het 'Salon van de Kempen'.

Het Turnova-project, gelegen aan de Grote Markt, is daarom in het ruimtelijk structuurplan aangeduid als 'strategisch stadsproject' dat, samen met de heraanleg van de Grote Markt en de opwaardering van de omgeving van het Kasteel van de Hertogen van Brabant én de Warande, een kwaliteitsvol centraal stadshart met historische beleving, aangenaam verblijfsklimaat en gepaste multimodale verkeersontsluiting realiseert.

Bovendien is de site van de oude Brepolsfabriek een stadskanker tegen de Grote Markt die een negatieve weerslag heeft op de aanpalende handelsstraten en de oostelijke wijken isoleert van het stadshart. Dat ondergraaft op termijn de kansen van het gehele kernwinkelgebied van Turnhout.

De Mercuriusstudie wees op de onevenwichtige verdeling van het parkeren in Turnhout-centrum, met een onderaanbod aan de oostkant van het centrum.

Turnova is daarom als Vlaams Stadsvernieuwingsproject erkend en gesubsidieerd. Het stadsbestuur heeft zich reeds in 2006 in een PPS overeenkomst verbonden met de nv TCO (onderdeel van Armada nv) om het Turnova-project te realiseren. Het Turnova-project is een geïntegreerd project van een private en een voor de stad belangrijke publieke ontwikkeling (met name de Academie — gelet op de noodgedwongen verhuis — en het openbaar toegankelijk domein in het project).

Door dit contractueel engagement heeft het stadsbestuur er in 2006 beleidsmatig al volop voor gekozen om het project Turnova, met de ontwikkeling van een beduidend aantal vierkante meters vloeroppervlakte handel en ondergrondse parking op die plaats, gerealiseerd te zien. Voor het huidig stadsbestuur zijn er inmiddels geen argumenten om op deze contractuele verbintenissen en de gedane beleidsmatige keuzes terug te komen, integendeel.

Het Turnova project staat heden volop in de steigers: na alle complexe, technische en juridische problemen te hebben doorworsteld staat dit project […] nu klaar voor realisatie:

- alle noodzakelijke grondverwervingen zijn achter de rug
- de private partner beschikt over de noodzakelijke en uitvoerbare socio-economische vergunning
- er werd een milieueffectenrapportage opgemaakt en goedgekeurd
- mobiliteitsonderzoeken zijn afgerond
- de verkavelingsvergunning is definitief in beroep goedgekeurd
- de noodzakelijke overeenkomsten met de stad zijn definitief door de gemeenteraad goedgekeurd.

Dit alles is, gelet op de subsidies, gebeurd onder het toeziend oog van de Vlaamse overheid.

De eerste stedenbouwkundige vergunningen zijn afgeleverd: Schakelgebouw, X-Y-Z-gebouw en aanleg publieke ruimte.

Op dit moment zijn de stedenbouwkundige aanvragen voor de stedelijke academie (investeringsprogramma van 15 miljoen euro door het stadsbestuur) en de ondergrondse parking, winkelstrip met STOA en Turnova-toren ingediend. In het najaar volgen de bouwaanvragen voor de verbinding met de Grote Markt.

Op 20 juni is de beroepsperiode voor de verkavelingsvergunning inclusief de sloopwerken verlopen. En er is onmiddellijk gestart met de sloop van de panden om begin 2015 te kunnen beginnen met graven en bouwen. Dank zij de verkaveling is een korte procedure nodig, zodat de resterende vergunningen nog dit jaar getimed zijn. Op dat moment kan ook de definitieve vastlegging van huurcontracten gebeuren en de verkoop van woningen starten. In 2016 kunnen de eerste mensen in Turnova wonen. In 2017 wil het stadsbestuur er de nieuwe academie openen, meer dan 3000 leerlingen uit de regio! De rest van het project volgt hetzelfde ritme. Tegenover de stad heeft de private partner inmiddels zijn engagement uitdrukkelijk bevestigd om het commercieel en privaat gedeelte van […] het project te realiseren. De private partner is heden volop bezig met het contracteren van de retail voor het winkelgedeelte.

Investeringen in het winkelaanbod in het stadshart zijn gewenst om de vernieuwing te stimuleren en om het evenwicht tussen stadshart en periferie terug in de goede richting te krijgen. Het Nobel-project kan op het eerste zicht een versterking van het winkelgebied rond de Gasthuisstraat betekenen, maar zonder de ontwikkeling van de oostkant van het kernwinkelgebied dreigt deze veronderstelde versterking van Nobel een averechts en zelfs negatief effect te hebben op het stedelijk weefsel in de winkelstraten Patersstraat, Otterstraat en Herentalsstraat. Het zwaartepunt van het winkelen verlegt zich met het project Nobel immers verder weg van de Grote Markt, waardoor de oostkant nog minder kansen krijgt.

Daarom pleit de stad, op basis van haar eerdere beleidsmatige keuzes, voor een prioritaire ontwikkeling aan de oostkant, met Turnova. Door ontwikkeling van bijkomend winkelen en de bijhorende parking aan de oostkant van de Grote Markt wordt ook de bereikbaarheid van het stadshart vanuit de oostelijke regio gegarandeerd. Zonder Turnova gaat de Grote Markt volgens de stad functioneren als de grens van het kernwinkelgebied. Dat is een belangrijke strategische keuze die het evenwicht in de handelskern op de juiste plaats legt en die reeds in 2006 werd gemaakt.

Turnova beschikt bovendien al over een socio-economische vergunning, en kan op basis hiervan nu snel in ontwikkeling gaan (zie boven, overzicht van de vergunningen).

In 2012 heeft het stadsbestuur de retailsituatie in de regio grondig laten onderzoeken met de gevolgen van de economische - en financiële crisis en de uitbouw van de Vlaamse zone voor grootschalige kleinhandel langs de N140 in het achterhoofd. Deze studie werd gemaakt door WES. Daaruit bleek dat er nog een marge is voor bijkomende retail, zeker omdat de bevolkingsaangroei in het Turnhoutse sterker was dan voorspeld. Maar daaruit bleek ook dat de absorptie van de markt niet onbeperkt is. WES concludeerde dat het zeer risicovol is om tegelijk met Turnova nog andere grote winkelprojecten in het centrum op te starten. De onderlinge concurrentie zou de financiering van de complexere binnenstedelijke projecten kunnen ondergraven. Het voorstel van WES was om Turnova de voorkeur te geven wegens het grote strategische belang voor de ontwikkeling van het hele Turnhoutse winkelcentrum en stadshart. Dit voorstel sloot aldus aan bij de in het verleden door de stad reeds gemaakte beleidskeuze.

Met dit in het achterhoofd is het volgens het stadsbestuur dan ook niet aangewezen om op dit moment een socio-economische vergunning af te leveren voor het project Nobel in zijn geheel. De stad kan uiteraard niet uitsluiten dat, nadat Turnova opgestart is én commerciële ruimte daar is ingevuld, er op dat moment volgens de beschikbare studies nog voldoende ruimte overblijft om het project alsnog te ontwikkelen. Zonder het project Turnova dreigt de binnenstad echter onvoldoende sterkte te verwerven om de moeilijke omstandigheden als regionaalstedelijk winkelgebied te overleven.

Het college volgt dan ook consequent haar eerder standpunt van 8 juli 2014, dat ook door de bevoegde schepen, onder meer vergezeld van de raadsman van de stad, werd overhandigd en mondeling werd toegelicht aan het Nationaal Sociaal Economisch Comité voor de Distributie op 9 juli 2014, en waarin negatief is geadviseerd."

3.8. Op 23 september 2014 tekent de tussenkomende partij tegen de voormelde vergunningsweigering een administratief beroep aan bij het interministerieel comité voor de distributie (hierna: het ICD).

3.9. Met een besluit van 13 oktober 2014 willigt het ICD het beroep in en verleent de gevraagde socio-economische machtiging.

Dit is de bestreden beslissing. Wat de criteria “ruimtelijke ligging van de handelsvestiging” en “bescherming van het stedelijk milieu” betreft, is deze als volgt gemotiveerd:

> “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 huidige aanvraag de vorming van een handelsgeheel betreft met een netto-handelsoppervlakte van 7.071 m² verdeeld over 23 winkels van verscheiden assortimenten;
>
> Overwegende dat de aanvraag deel uitmaakt van een gemengd woon-winkel-parkeer stadsinbreidingsproject;
>
> Overwegende dat het project zich situeert in het binnengebied tussen de Gasthuisstraat, de Victoriestraat en de Vianenstraat;
>
> Overwegende dat er op dit moment op deze locatie ook winkels aanwezig zijn voor een netto-handelsoppervlakte van 2100 m² die in afwachting van het project leegstaan of slechts tijdelijk verhuurd worden in afwachting van de aanvang van de werken; het nieuwe handelsgeheel beoogt dus de uitbreiding van de bestaande netto-handelsoppervlakte met 4971 m²;
>
> Overwegende dat er op deze locatie doorgangen aanwezig zijn naar de winkelstraten Gasthuisstraat en Victoriestraat;
>
> Overwegende dat de Gasthuisstraat en de Victoriestraat beide historisch bestaande winkelstraten zijn die gelegen zijn binnen het kernwinkelgebied zoals bepaald in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan van Turnhout;
>
> Overwegende dat de aanvrager stelt dat de sociaal-economische vergunning werd aangevraagd in overeenstemming met de bereikte consensus met de stad en in overeenstemming met de voorwaarden en opmerkingen van de stad én met de bijzondere overeenkomsten die met de stad werden opgesteld;
>
> Overwegende immers dat er sinds 2008 overleg plaatsvindt tussen aanvrager en het Stadsbestuur van Turnhout om tot gezamenlijke standpunten te komen over het project; dat volgens de aanvrager de opmerkingen en voorwaarden van de stad steeds werden meegenomen in de plannen voor het project en in de vergunningsaanvragen;
>
> Overwegende dat het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan van de provincie Antwerpen Turnhout aanduidt als regionaal centrum met het verstevigen van deze centrumfunctie als belangrijke opgave; de aanvrager aangeeft dat het project deze gewenste regionaalstedelijke aantrekkingskracht kan versterken;
>
> Overwegende dat het Gemeentelijk Ruimtelijke Structuurplan van Turnhout deze site opneemt als een site voor stedelijke vernieuwing waarin handel, bedrijvigheid en wonen gecombineerd kunnen worden;

Overwegende dat deze ontwikkeling door zijn centrale ligging past in het kernversterkend beleid zoals opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan en het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan;

Overwegende dat er door de stad Turnhout een stadsrichtlijn werd opgesteld om grootschalige retailprojecten (> 2000 m²) te verbieden in afwachting van de ontwikkeling van het Turnova-project;

Overwegende dat de voornoemde beperking in het voordeel van de ontwikkeling van de Turnova-site opgenomen in de stadsrichtlijn door de Raad van State werd vernietigd (24/06/2014, nr. 227.827);

Overwegende dat de gemeenschappelijke visie van stad en ontwikkelaar er in bestond om in Turnhout een bi-polige winkelkern te ontwikkelen met de Grote Markt als centraal punt;

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

Overwegende dat het project gelegen is in het centrum van Turnhout waar het te voet en met de fiets goed bereikbaar is en dat er fietsenstallingen voorzien worden;

Overwegende dat de stad Turnhout bereikbaar is via de E34, met 2 op- en afritten op het grondgebied van Turnhout, en via 7 radiale invalswegen die aansluiten op de ring rond Turnhout (R13);

Overwegende dat het project gelegen is op ongeveer l km van de ring rond Turnhout;

Overwegende dat het project gelegen is aan één van de centrumparkings; waarnaar ook in het mobiliteitsplan het autoverkeer geleid zal worden met name via de Steenweg op Antwerpen;

Overwegende dat de Mober aangeeft dat de capaciteit van de kruispunten waarlangs het autoverkeer het project zal benaderen voldoende is en dat de aanvrager stelt dat de Mober rekening houdt met een overschatting van de verkeersstromen door een aanpassing van het project sinds de opmaak van de mobiliteitsstudie;

Overwegende dat er een bushalte vlakbij het project gelegen is waar meer dan 20 lijnen regelmatig halt houden;

Overwegende dat het project zich op 500 m van het treinstation [bevindt].

Besluit:

Het Interministerieel Comité voor de Distributie is van oordeel dat de locatie in het centrum van Turnhout bereikbaar is via het openbaar vervoer en de individuele transportmiddelen. Het voorliggend project strookt met de ontwikkelingsplannen zoals opgenomen in het Provinciaal en het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan.

CRITERIUM II: 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 de centrale locatie van het project de toegankelijkheid te voet, per fiets en met het openbaar vervoer aanmoedigt;

Overwegende dat er 378 parkeerplaatsen waarvan 295 plaatsen voor bezoekers voorzien worden en 83 voor de bewoners van de 53 geplande appartementen en dat de bestaande parking in de Gasthuisstraat met in totaal 220 parkeerplaatsen hierdoor naar onder de grond verhuist;

Overwegende dat de aanvrager aangeeft dat deze extra parking tegemoet komt aan een tekort aan parkeerplaatsen sinds de heraanleg van de Grote Markt;

Overwegende dat er een grote publieke fietsenstalling wordt voorzien met 325 plaatsen (waarvan 176 voor bezoekers en werknemers);

Overwegende dat de stad aangeeft dat de ontsluiting van de ondergrondse parking zal verlopen via de westelijke as, zonder het woonerf Vianenstraat te belasten;

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

Overwegende dat het project gelegen is in woongebied in het centrum van de stad Turnhout;

Overwegende dat het project gelegen is in de traditionele centrale handelskern van de stad Turnhout en dat de locatie zich bevindt in het kernwinkelgebied zoals opgenomen in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan van de stad Turnhout;

Overwegende dat de stad in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan de locatie van het project aanhaalt als site waar, door de ontwikkeling van een multifunctioneel project, het stadscentrum versterkt kan worden;

Overwegende dat de aanvrager aangeeft dat het project volledig geïntegreerd wordt in het bestaande stadsweefsel;

Overwegende dat de aanvrager aangeeft dat het stadsproject Le Bon in combinatie van het project Turnova een versterkt evenwicht in de handelskern van Turnhout kan teweeg brengen met de Markt als centraal punt dat zowel het oostelijk als het westelijk deel van het kernwinkelgebied versterkt met een nieuwe ontwikkeling; dat dit concept ook in de beleidsplannen van de stad onderbouwd en uitgewerkt wordt;

Overwegende dat de aanvrager stelt dat de stad Turnhout de weigering van de socio-economische vergunning louter baseert op argumenten ten voordele van het Turnova-project dat zij opnemen in een PPS-structuur; dat de stad hierdoor haar verplichting schendt om haar beslissing te nemen in het algemeen belang; de stad hiermee ook ingaat tegen de beslissing van de Raad van State met betrekking tot de algemene stadsrichtlijn;

Overwegende dat de aanvrager hieraan toevoegt dat de stad ook nalaat de aanvraag te toetsen aan de wettelijke criteria enkel om de private belangen van haar PPS-partner veilig te stellen; dat er geen rechtsgeldige motieven worden gegeven om de vergunningsaanvraag te weigeren en dat de stad daardoor de motiveringsplicht schendt;

Overwegende dat de aanvrager aanhaalt dat de stad het gunstig advies van het Nationaal Sociaal-Economische comité voor de Distributie niet behandelt in de bestreden weigering;

Overwegende dat de stad van bij het begin van de besprekingen de simultane ontwikkeling van beide projecten en gedurende de periode 2008-2014 steeds positief heeft meegewerkt aan de totstandkoming van het project; de plotse weigering druist volgens aanvrager dan ook in tegen het vertrouwensbeginsel en de rechtszekerheid van de ontwikkelaar;

Overwegende dat de aanvrager stelt dat de stad de vergunning weigert louter en alleen omwille van de concurrentie van het project ten aanzien van het PPS-project Turnova;

Overwegende dat de aanvrager aanhaalt dat de stad het zorgvuldigheidsbeginsel schendt door bestaande informatie niet ten gronde te onderzoeken, zoals met betrekking tot de leegstand in het stadscentrum, omdat dit nadelig uitvalt voor het project Turnova dat zij wensen te beschermen;

Overwegende dat ook het evenredigheidsbeginsel volgens de aanvrager geschonden wordt daar de beperking van de vrijheid van handel en ondernemen […] niet redelijk gemotiveerd wordt; de stad schendt hier volgens de aanvrager ook het Decreet D'Allarde (nu opgenomen in artikel II.2 van het Wetboek Economisch Recht) en het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid alsook de vrijheid van ondernemen en de vrijheid van concurrentie mee;

Overwegende dat aanvrager argumenteert dat de stad het beginsel van economische neutraliteit van de overheid schendt en hierdoor de concurrentie verstoort op een wijze die ook het gelijkheidsbeginsel schendt;

Overwegende dat de stad aangeeft dat een bestaand bouwblok in het stadscentrum afgewerkt wordt met het 'Le Bon'- project dat door een eerdere sloop een minderwaardig karakter kreeg;

Overwegende dat de stad zich in de weigeringsbeslissing positief uitspreekt ten aanzien van het karakter van het project, onder meer door de parkeervoorzieningen voor wagens en fietsen maar ook door de bijkomende openbare groene ruimte en de rustige, nieuwe publieke passage die gecreëerd zal worden in het stadscentrum;

Overwegende dat de stad in zijn weigering van de sociaal-economische vergunning zijn onzekerheid uit over de impact van het project op de leefbaarheid van de Victoriestraat als handelsstraat en op de band van de Patersstraat, Otterstraat en Herentalsstraat met het kernwinkelgebied;

Overwegende dat de aanvrager aanhaalt dat Patersstraat, Otterstraat en Herentalsstraat de band met het kernwinkelgebied deels verloren door de werken en het wegnemen van de parking op de Grote Markt; het opnieuw voorzien van parking aan deze zijde van de Grote Markt zou de aantrekkingskracht terug kunnen versterken;

Overwegende dat de aanvrager stelt dat het niet de bedoeling kan zijn om het commerciële accent in het stadshart te verleggen naar een site waar historisch geen handelszaken gevestigd zijn, ten nadele van de vernieuwing en versterking van een site die reeds jaren deel uitmaakt van het historisch stadscentrum.

Overwegende dat de stad in de motivering van de weigeringsbeslissing voor de sociaal-economische vergunning voor Nobel nv aanhaalt prioriteit te geven aan het project Turnova om te voorkomen dat de oostelijke winkelstraten nog verder benadeeld zouden worden door het zwaartepunt van het winkelen nog meer westelijk te leggen met het 'Le Bon'-project; deze argumentatie wordt aangehaald in het geval het Turnova-project er niet zou komen of pas later tot ontwikkeling zou kunnen komen;

Overwegende dat de aanvrager stelt dat de ontwikkeling van het Turnova-project met nieuwe parkeerplaatsen en handelszaken ten oosten van de grote markt al goedgekeurd werd en klaar staat voor realisatie; de speculaties over wat er zou gebeuren wanneer dit project niet zou worden uitgevoerd lijken dus niet relevant;

Overwegende dat de aanvrager stelt dat het stadsproject de aantrekkingskracht van de regionale stad zal verhogen en de koopbinding zal versterken; de koopvlucht richting Nederland en naar de grootstad Antwerpen bij een versterking van het handelsaanbod zal verminderen;

Overwegende dat de aanvraag voor de verkavelingsvergunning voor het project ingediend werd op 9 september bij de stad Turnhout;

Besluit:

Het Interministerieel Comité voor de Distributie is van oordeel dat het project gelegen in het kernwinkelgebied van de stad Turnhout duurzaam ingepland is in de bestaande bebouwde ruimte. De site is door zijn stedelijke ligging ook goed en veilig bereikbaar met de fiets, te voet en met het openbaar vervoer. Het project dat tot doel heeft de kern van Turnhout te versterken wat zowel in de ontwikkelingsvisie van Vlaanderen als in de visies van de provincie Antwerpen en de gemeente Turnhout zoals opgenomen in hun structuurplannen past."

3.10. Op 19 februari 2015 weigert de stad Turnhout een door de tussenkomende partij voor de verwezenlijking van het kwestieuze project gevraagde verkavelingsvergunning. Tegen deze weigering stelt de tussenkomende partij een administratief beroep in bij de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij roept in een enig middel de schending in van artikel 7, § 2, van de wet van 13 augustus 2004 'betreffende de vergunning van handelsvestigingen' (hierna: de handelsvestigingenwet), 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 handelsvestigingen en samenstelling van het sociaal-economisch dossier' (hierna: het koninklijk besluit van 22 februari 2005), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' (hierna: de motiveringswet), alsook de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt dat het ICD in de bestreden beslissing louter de argumenten van de tussenkomende partij overneemt, voor wat het beoordelingscriterium van de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging betreft. Er wordt met geen woord over haar standpunt en argumenten gerept. Ook bestond er tussen haar en de ontwikkelaar helemaal geen “consensus” of een “gemeenschappelijke visie”. De bestreden beslissing bevat geen afweging van de verschillende argumenten en bevat geen “eigen onderbouwd standpunt” van het ICD. Ook wat het criterium van de bescherming van het stedelijk milieu betreft, ontbreekt elke ernstige afweging, onder meer wat de relatie tot het “Turnova”-project betreft. Haar argumenten worden in de bestreden beslissing “op nietszeggende wijze naar de prullenmand verwezen”.

4.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre de schending van de motiveringsplicht wordt aangevoerd, dat niet alle argumenten weerlegd moeten worden, dat het “logisch” is dat het standpunt van de aanvrager in de bestreden beslissing wordt weergegeven nu het diens beroep is dat moet worden behandeld, dat geen rekening mag worden gehouden met “verboden” economische criteria, en dat het niet het “Turnova”-project is dat ter beoordeling voorligt.

4.3. De tussenkomende partij voegt in haar memorie nog toe dat de criteria van de handelsvestigingenwet en het koninklijk besluit van 22 februari 2005 zich niet aan het ICD opdringen, dat aan de motiveringsplicht is voldaan zodra er een “positieve motivering” voorhanden is, dat de verzoekende partij ten onrechte ontkent dat zij het initieel eens was met het vergunde project, dat het het ICD verboden was rekening te houden met het “Turnova”-project, en dat de leefbaarheid “geen alleenstaand criterium is”.

4.4. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat de essentie van haar kritiek erin bestaat “dat [v]erwerende partij tot geen eigen motivering komt”, dat er “een hemelsbreed verschil” bestaat tussen het weerleggen van al haar argumenten en het niet eens weergeven van enig argument. Zij stelt dat de motieven van de bestreden beslissing blijk geven “van

een totaal gebrek aan ernstige toetsing". Uit het verweer kan volgens haar worden afgeleid dat bepaalde passages uit de bestreden beslissing de ene keer als motieven zouden gelden, en de andere keer als weergave van een standpunt, zonder dat een en ander duidelijk wordt gemaakt. Parafraseringen zijn evenwel geen afdoende motieven, en elementen die verband houden met de bescherming van het stedelijk milieu kunnen niet zomaar als economische overwegingen worden afgedaan.

4.5. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat zij de ruimtelijke ligging van de kwestieuze handelsvestiging en de bescherming van het stedelijk milieu op afdoende wijze heeft beoordeeld, dat zij het standpunt van het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij bij haar beoordeling heeft betrokken, en dat zij bovendien geenszins gebonden is aan het standpunt dat dit laatste in eerste aanleg heeft ingenomen. Zij stelt dat zij niet heeft afgeweken van de uitgebrachte adviezen, en dat zij de verschillende standpunten heeft geïnventariseerd en tegen elkaar heeft afgewogen. Wat de afweging ten aanzien van het "Turnova-project" en de "studie van WES" betreft, wijst zij erop dat zij geen rekening met economische criteria mag houden. Overigens diende zij enkel het "Le Bon"-project te beoordelen.

4.6. De tussenkomende partij stelt in haar laatste memorie nog dat de formelemotiveringsplicht niet kan zijn geschonden, nu de verzoekende partij de motieven kende. Ook meent zij dat de bestreden beslissing betreffende de beide bekritiseerde criteria alle overwegingen bevat die haar schragen. Dat deze motieven in bepaalde mate voortvloeien uit het aanvraagdossier en het advies van het NSECD, is onvermijdelijk. Een overname van bepaalde zinsnedes heeft niet tot gevolg dat de verwerende partij geen overweging van de argumenten heeft gemaakt, maar wel dat zij zich deze als motief heeft eigen gemaakt. De "waardering" naar aanleiding van een aanvraag schuilt in de toets van de aanvraag aan de wettelijke criteria. Dat na afweging wordt aangesloten bij haar standpunten, blijkt uit de overwegingen.

4.7. De verzoekende partij doet in haar laatste memorie, wat het eerste bekritiseerde criterium (de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging) betreft, nog gelden dat de invulling en beoordeling van dit criterium door de verwerende partij zeer eng is, wat alleen al blijkt uit artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005. Er is geen *in concreto*-motivering dat het gevraagde ruimtelijk inpasbaar is. Het is onmogelijk om uit te maken wanneer de verwerende partij zich een bepaalde verwijzing eigen maakt en wanneer niet. Zij stelt verder vast dat de bestreden beslissing op geen enkele wijze verwijst naar de technische fiche, laat staan dat zij zich de daarin vermelde motieven eigen maakt. Ook ziet zij niet in waarom geen schending van de formelemotiveringsplicht zou mogen ingeroepen worden.

Wat het tweede bekritiseerde criterium (de bescherming van het stedelijk milieu) betreft, stelt de verzoekende partij dat zij er opnieuw het raden naar heeft wat juist moet worden begrepen onder een verwijzing: een loutere bewering van een van de partijen, een voor correct aangenomen feitelijkheid of een motivering. Zij stelt dat haar kritiek duidelijk meer is dan een opportuniteitskritiek.

Beoordeling

5.1. 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."

5.2. De artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 bepalen:

> "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;
> 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;
> 2° Het effect van de inplanting van de handelsvestiging op de stadskern in het kader van de planologische vereisten."

5.3. De verzoekende partij bekritiseert in het middel de wijze waarop het ICD de voormelde criteria van de ruimtelijke ligging van de kwestieuze handelsvestiging en de bescherming van het stedelijk milieu heeft beoordeeld.

5.4. De geciteerde bepalingen zijn enkel van toepassing op het advies dat desgevallend inzake bepaalde handelsvestigingsaanvragen door het NSECD 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 van de vergunbaarheid van de gevraagde vestiging, uitspreekt over de in de geciteerde bepalingen bedoelde criteria.

5.5. Anders dan de verwerende partij dit ziet, kan de verzoekende partij te dezen op ontvankelijke wijze tegelijk de schending van de formele- en de materiëlemotiveringsplicht inroepen.

5.6. Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat in de bestreden beslissing een ernstige afweging en eigen onderbouwd standpunt van het ICD ontbreekt betreffende het beoordelingscriterium “bescherming van het stedelijk milieu”, en meer bepaald voor wat “[h]et effect van de inplanting van de handelsvestiging op de stadskern in het kader van de planologische vereisten” betreft.

Gezien de tegengestelde standpunten van, enerzijds, de aanvrager en, anderzijds, de verzoekende partij ter zake, stond het aan het ICD om een ernstige inhoudelijke afweging van de verschillende argumenten door te voeren, en om daarover in de bestreden beslissing een gemotiveerd standpunt in te nemen. De bestreden beslissing beperkt zich te dezen evenwel tot een loutere weergave van de tegengestelde standpunten van de betrokken partijen (zie randnummer 3.9), zonder afdoende verduidelijking waarom het standpunt van de aanvrager wordt bijgevallen. Het besluit in de bestreden beslissing dat het project duurzaam is ingepland in het kernwinkelgebied van Turnhout, goed bereikbaar is met de fiets, te voet en het openbaar vervoer, “tot doel heeft de kern van Turnhout te versterken wat zowel in de ontwikkelingsvisie van Vlaanderen als in de visies van de provincie Antwerpen en de gemeente Turnhout zoals opgenomen in de structuurplannen past”, kan te dezen niet volstaan. De bestreden beslissing schendt aldus de formelemotiveringsplicht.

5.7. Door, wat het criterium van de ruimtelijke ligging betreft, enkel te stellen dat de locatie van het project in het centrum van Turnhout goed bereikbaar is met het openbaar en privaat vervoer en dat het project strookt met “de ontwikkelingsplannen zoals opgenomen in het Provinciaal en het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan”, blijkt de bestreden beslissing ook voorbij te gaan aan de bezwaren die de verzoekende partij ter zake dit criterium heeft gesteld, onder meer dat “[h]et project [...] de uitgroei [stimuleert] van het handelscentrum in de richting van het westen, weg van het stadshart”, waardoor “de bestaande historische winkelstraten Patersstraat, Otterstraat en Herentalsstraat onvermijdelijk nog meer hun band met het winkelgebied verliezen” (zie

randnummer 3.7). Ook wat dit criterium betreft, schendt de bestreden beslissing de formelemotiveringsplicht.

5.8. Nu uit het administratief dossier niet blijkt dat het ICD een ernstig onderzoek aan de meervermelde beoordelingscriteria heeft gewijd, dient ook een schending van de materiëlemotiveringsplicht met betrekking tot deze criteria te worden aangenomen.

5.9. Het middel is in zoverre gegrond.

V. Kosten

6. In zoverre de tussenkomende partij in haar memorie tot tussenkomst 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, hoe dan ook niet voor deze vergoeding in aanmerking komt.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 13 oktober 2014, waarbij het beroep ingesteld door de nv Nobel, tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout van 4 september 2014, ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en de socio-economische vergunning wordt verleend voor een handelscomplex op de "Le Bon"-site te Turnhout.

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

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien april 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

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

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Astrid Truyens	**Johan Lust**