

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.808 van 20 september 2016
in de zaak A. 214.566/X-16.112.**

In zake : 1. Elisabeth MATTHIJS
 2. Francis VERRONE
 3. Lien VANASSCHE
 4. Axelle LECOCQ
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Boullart
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 419
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door :
het Interministerieel Comité voor de Distributie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Francine Lemaire
kantoor houdend te 1070 Brussel
René Berrewaertslaan 34
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 25 augustus 2014 houdende het ontvankelijk en gegrond verklaren van het administratief beroep dat de nv Okay had ingesteld tegen een besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 8 juli 2014, en houdende het verlenen van een handelsvestigingsvergunning voor de inplanting van een buurtsupermarkt aan de Hutsepotsstraat te Zwijnaarde/Gent op een braakliggend terrein tegenover huisnummer 139.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 september 2016.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sven Boullart, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Francine Lemaire, die 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 nv Okay wenst aan de Hutsepotstraat te Zwijnaarde/Gent, op een braakliggend terrein recht tegenover het huisnummer 139, een buurtsupermarkt te vestigen.

De vestiging zou zich qua cliënteel richten tot zowel de inwoners van Zwijnaarde, de werknemers van de nabijgelegen bedrijven en universiteitscampus, als de gebruikers van de nabije gewestweg N60 (Gent-Oudenaarde). Er wordt een netto-verkoopsoppervlakte van 600 m² voorzien, en een parking van 1.176 m² die plaats moet bieden voor 48 wagens en een fietsenstalling.

Het terrein waarop het project betrekking heeft, is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone in woongebied gelegen.

3.2 Op 23 mei 2014 dient de nv Okay bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent een socio-economische vergunningsaanvraag in voor het project.

3.3 De stedelijke dienst Mobiliteit verleent op 10 juni 2014 een voorwaardelijk gunstig advies over de aanvraag. De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 24 juni 2014 gunstig.

3.4. Op 29 juni 2014 laat eerste verzoekster een “memorandum” geworden aan de schepen van Financiën, Feesten, Middenstand en Innovatie van de stad Gent, waarin zij uitvoerig haar bezwaren tegen de voorgenomen inplanting uiteenzet.

3.5. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent beslist op 8 juli 2014 de vergunning te weigeren.

Het college houdt rekening met “de bedenkingen van de bewoners van de buurt”, en beoordeelt het effect op het omliggende woonweefsel als negatief omdat de Hutsepotstraat “een laag dynamisch profiel” heeft en “dergelijke schaal van handelsfunctie [...] hier niet gewenst” is. Tevens vindt het college het verwachte mobiliteitseffect problematisch omdat te veel verkeer naar de Hutsepotstraat zal worden “gezogen”, wat vooral de veiligheid voor de fietsers

in het gedrang zal brengen. Tenslotte meent het stadsbestuur dat “het functioneel evenwicht tussen de periferie en de bestaande handelscentra” negatief zal worden beïnvloed, en dat er “onvoldoende verband [bestaat] tussen het type verkooppunt en de omvang en demografisch gewicht van haar hinterland”.

3.6. Op 28 juli 2014 tekent de nv Okay tegen de vergunningsweigering administratief beroep aan bij het Interministerieel Comité voor de Distributie (hierna: het ICD).

Opnieuw komt eerste verzoekster in de procedure tussen, middels een “memorandum” dat zij op 22 augustus 2014 naar het ICD verstuurt.

3.7. Het ICD willigt met een besluit van 25 augustus 2014 het beroep van de nv Okay in, en verleent de gevraagde socio-economische machtiging.

Dit is de bestreden beslissing, waarin onder meer het volgende wordt 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 huidige aanvraag de inplanting van een Okay buurtsupermarkt betreft op een braakliggend terrein in de Hutsepotstraat te Zwijnaarde met een netto handelsoppervlakte van 600m²;

Overwegende dat de site volgens het gewestplan gelegen is in woongebied; de voorgestelde activiteit verenigbaar is met deze bestemming;

Overwegende dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen Gent selecteert als grootstedelijk gebied; de kern van Zwijnaarde behoort hierbij tot het randstedelijk gebied met ruimte voor functies op niveau van een stadsdeel;

Overwegende dat de buurtbewoners aangeven dat de Hutsepotstraat een woonstraat is met een laag dynamisch profiel en dat een handelszaak van deze schaal niet gewenst is door de buurtbewoners; de gemeente dit argument overneemt in de negatieve beslissing met betrekking tot de vergunningsaanvraag;

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

Overwegende dat de winkel gelegen is aan de rand van het centrum van Zwijnaarde (800m van Dorpsstraat) en het project eenvoudig met de fiets of te voet bereikbaar is;

Overwegende dat de Hutsepotstraat een verhoogd voetpad heeft maar geen fietspaden, de fietsers rijden over betonstroken langs de kant van de weg;

Overwegende dat de winkel bereikbaar is met het openbaar vervoer; er bevindt zich een bushalte op 500m van het project waar 1 buslijn regelmatig halt houdt;

Overwegende dat [...] het project gelegen is op de landelijke verbindingsweg van de Grote Steenweg Zuid/Noord naar het centrum van Zwijnaarde en daar goed bereikbaar is met de auto;

Overwegende dat er gerekend wordt op 666 bezoekers per dag met piekmomenten op vrijdag en zaterdag; er worden ongeveer 4000 bezoekers per week verwacht;

Overwegende dat er wordt voorzien in een eigen parking voor 48 wagens en een fietsenstalling voor 24 fietsen;

Besluit:

Zowel op het vlak van de ligging als de bereikbaarheid worden door de leden van het Interministerieel Comité voor de Distributie geen problemen verwacht. De consument kan de betrokken handelszaak zowel met de wagen als via het openbaar vervoer, te voet en met de fiets op een vlotte manier bereiken.

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 handelszaak vlot bereikbaar is met de fiets en te voet, evenals met de wagen en met de bus (halte op 500m);

Overwegende dat [de] gemeente aangeeft dat het aantal piekmomenten aanvaardbaar blijft en het extra verkeer aanvaardbaar is voor deze verbindingsweg;

Overwegende dat de buurtbewoners stellen dat 4000 verkeersbewegingen per dag toch een aanzienlijke belasting betekent voor de Hutspotstraat en de goede toegankelijkheid in het gedrang zal brengen voor de verschillende deelnemers in het verkeer; de stad dit argument overneemt in de negatieve beslissing met betrekking tot de vergunningsaanvraag;

Overwegende dat de aanvrager aanhaalt dat het om 4000 verwachte klanten per week gaat en dus niet om 4000 verkeersbewegingen; en dat ermee rekening moet gehouden worden dat de klanten in andere Okay-vestigingen voor minstens 30% te voet of met de fiets komen;

Overwegende dat de Hutsepotstraat het fietstraject vormt voor 12-18-jarigen en er in de onmiddellijke omgeving ook een kindercrèche en een kleuter- en basisschool aanwezig zijn; de bewoners van het omliggende gebied aangeven dat [de] vestiging van Okay de verkeersveiligheid van de schoolomgeving in het gedrang kan brengen wat onverenigbaar is met het voornemen van de stad hieraan te zullen werken; de stad dit argument overneemt in de negatieve beslissing met betrekking tot de vergunningsaanvraag;

Overwegende dat de aanvrager aanhaalt dat een verkeersveilige schoolomgeving niet noodzakelijk hoeft te betekenen dat er geen handelszaken in de omgeving gevestigd kunnen zijn;

Overwegende dat voor de automobilisten onder de verbruikers er een parking is voorzien;

Overwegende dat er een doorsteek naar de Tramstraat kan opengesteld worden voor fietsers en voetgangers maar zal worden afgesloten voor automobilisten zodat de parking niet als sluiproute gebruikt kan worden;

Overwegende dat de leveringen één maal per dag gebeuren via een aparte in- en uitgang aan de rechterzijde van het handelspand;

Overwegende dat de aanvrager aangeeft dat een groot aandeel van de potentiële klanten reeds in de omgeving aanwezig is en dat de vestiging geenszins een groot aanzuigend effect naar de Hutsepotstraat zal hebben;

Overwegende dat naar het personeel toe maatregelen worden genomen om de mobiliteit zo optimaal mogelijk te laten verlopen; het toekomstig personeel zal gestimuleerd worden om gebruik te maken van de fiets, het openbaar vervoer of om te carpoolen (bedrijfsfiets met fietsuitrusting, terugbetaling sociaal abonnement);

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

Overwegende dat de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van de handelszaak werd aangevraagd op 16 mei 2014; de uiterste beslissingsdatum voor de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag is 18 september;

Overwegende dat de betrokken handelszaak ‘dagelijkse goederen’ verkoopt en zich zodoende richt op de inwoners van Zwijnaarde;

Overwegende dat de gemeentelijke stedenbouwkundige dienst van de Stad Gent van oordeel is dat de vestiging door het buurtgebonden karakter en schaal van de handelszaak stedenbouwkundig te verantwoorden is en dat het project door de verweving van handel en wonen een meerwaarde biedt voor de wijk;

Overwegende dat de buurbewoners aangeven dat de handelszaak een negatief effect zal hebben op het functioneel evenwicht tussen de periferie en de bestaande handelscentra, omdat er onvoldoende verband is tussen het type verkooppunt en de omvang en demografisch gewicht van het hinterland; de stad dit argument overneemt in de negatieve beslissing met betrekking tot de vergunningsaanvraag;

Besluit:

Het project wordt door het Interministerieel Comité voor de Distributie als inpasbaar beschouwd op de betreffende locatie. De Okay-supermarkt is een winkel op buurtniveau waarvan niet wordt verwacht dat deze het evenwicht tussen periferie en kern zal verstoren.

[...].”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Uiteenzetting van het eerste en tweede middel

Eerste middel

4.1.1. De verzoekers roepen in een eerste middel de schending in van “het legaliteitsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur wegens manifeste on(grond)wettigheid van de bestreden beslissing door de miskenning van artikel 39 van de Grondwet, het toentertijd geldende artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6° van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (afgekort ‘BWHI’) en de bevoegdheidsverdelende regels, alsook van artikel 94, § 1 BWHI”.

Zij zetten uiteen dat het Vlaamse gewest met de laatste staatshervorming principieel op 1 juli 2014 bevoegd werd voor de vestigingsvoorwaarden, met inbegrip van de handelsvestigingsvergunningen. De federale regels blijven gelden zolang deze niet door gewestelijke regels worden vervangen. De Vlaamse regering heeft op 25 april 2014 en 20 juni 2014 uitvoeringsbesluiten genomen en heeft daarbij op on(grond)wettige wijze nieuwe afgevaardigden aangesteld in het ICD. Zij kon zulks immers pas ten vroegste vanaf 1 juli 2014 doen. Het ICD heeft derhalve in een onwettige samenstelling beslist, wat ook de wettigheid van het bestreden besluit aantast.

4.1.2 De verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat de bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ van 6 januari 2014 de specifieke situatie regelt van een bevoegdheidsoverdracht. Het Vlaamse Gewest had vóór 1 juli 2014 (nog) niet de bevoegdheid om regelingen te treffen inzake handelsvestigingen. Het standpunt van de verwerende partij zou “elke zin van een gefedereerde staatsstructuur ontnemen”. Een overgangsperiode kan desgevallend hoogstens na de bevoegdheidsoverdracht worden voorzien.

4.1.3. In hun laatste memorie voegen de verzoekers nog toe dat artikel 83, § 3, BWHI niet toelaat om voor 1 juli 2014 regelgevend op te treden, dat het besluit van de Vlaamse regering van 25 april 2014 geen louter “voorbereidend” besluit is of kan zijn dat dient om een juridisch vacuüm op te vullen. De verwerende partij gaat voorbij aan het “verticaliteitsbeginsel”, dat meebrengt dat de bevoegdheid om wetgevend op te treden samenvalt met de bevoegdheid om uitvoerend op te treden. Ook kan het door haar afgesloten “Protocol” met de federale en regionale overheden, niet beschouwd worden als een samenwerkingsakkoord in de zin van de BWHI, maar als een “loutere regeling inzake praktische modaliteiten”.

Tweede middel

4.2.1. De verzoekers roepen in een tweede middel de schending in van “het legaliteitsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur wegens manifeste on(grond)wettigheid van de bestreden beslissing door de miskenning van het toentertijd geldende artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6° BWHI en artikel 39 van de Grondwet”.

Zij zetten uiteen dat de bestreden beslissing werd ondertekend door de Vlaamse minister bevoegd voor economie. De vestigingsvoorwaarden, met inbegrip van de materie van de handelsvestigingen, werd met een besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2014 ‘tot wijziging van een besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, wat betreft de verdeling van de bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, ingedeeld bij het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie. De Vlaamse overheid kon een dergelijke uitvoeringsmaatregel op die datum niet treffen, nu de materie van de handelsvestigingen pas naar Vlaanderen overging op 1 juli 2014. Eén en ander maakt ook de bestreden beslissing on(grond)wettig.

4.2.2. In hun laatste memorie doen de verzoekers nog gelden dat de BWHI de continuïteit garandeert door middel van de artikelen 83, § 3 en 94, § 1,

BWHI, aangezien de federale wetten en besluiten hoe dan ook van kracht blijven tot zij gewijzigd worden door de gemeenschappen of de gewesten. Het besluit van 20 juni 2014 kan ten slotte niet verantwoord worden door de artikelen 138 en 139 van de Grondwet (hierna: Gw), die eenvoudigweg niet van toepassing zijn op het Vlaamse Gewest.

Beoordeling

5.1. Artikel 39 Gw bepaalt:

“De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid.”

Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, BWHI bepaalt:

“De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet zijn:

[...]

6° De vestigingsvoorwaarden, met uitzondering van de voorwaarden voor toegang tot gezondheidszorgberoepen en tot dienstverlenende intellectuele beroepen;

[...].”

De voormelde bepaling werd ingevoegd bij de bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ van 6 januari 2014 (hierna: bijzondere wet) en trad overeenkomstig artikel 67 van deze bijzondere wet in werking op 1 juli 2014.

Artikel 94, § 1, BWHI bepaalt:

“Onverminderd het bepaalde in artikel 83, § 2 en 3, blijven de overheden die door de wetten en verordeningen met bevoegdheden belast zijn die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren, die bevoegdheden uitoefenen volgens de procedures door de bestaande regels bepaald, zolang hun Parlementen en hun Regeringen die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven.”

5.2. Op 25 april 2014 neemt de Vlaamse regering het besluit ‘betreffende de samenstelling en de werking van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie en van het ICD’ (hierna: het besluit van 25 april 2014), waarbij dit laatste, zoals de verzoekers aangeven, wordt samengesteld uit afgevaardigden van de Vlaamse regering, ter vervanging van de federale leden van dit ICD.

5.3. Op 20 juni 2014 neemt de Vlaamse regering het besluit ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, wat betreft de verdeling van de bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’ (hierna: het besluit van 20 juni 2014).

Artikel 7, § 1, 1°, c), van het voorvermelde besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 luidt ingevolge zijn wijziging bij artikel 5 van het besluit van 20 juni 2014 als volgt:

“Het beleidsdomein economie, wetenschap en innovatie heeft betrekking op de volgende aangelegenheden:

1° de economie:

[...]

c) de vestigingsvoorwaarden, vermeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet met uitzondering van deze inzake toerisme en inzake mobiliteit en logistiek;

[...].”

5.4. Overeenkomstig artikel 9 van het besluit van 25 april 2014, treedt dit besluit eerst in werking op 1 juli 2014. Artikel 1 van dit besluit bepaalt voorts dat het besluit “alleen van toepassing [is] op de vergunningsaanvragen en beroepen die na 1 juli 2014 ingediend worden op grond van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, en die betrekking hebben op handelsvestigingen in het Vlaamse Gewest”.

Overeenkomstig artikel 12 van het besluit van 20 juni 2014, treedt ook dit besluit pas in werking op 1 juli 2014.

5.5. De verzoekers betogen dat de Vlaamse overheid maar bevoegd werd voor de handelsvestigingen ingevolge de zesde staatshervorming, met ingang van 1 juli 2014. De samenstelling van het ICD door de Vlaamse regering bij het besluit van 25 april 2014 is volgens de verzoekers dan ook manifest on(grond)wettig tot stand gekomen (eerste middel). Evenmin kon de Vlaamse regering om die reden op 20 juni 2014 een besluit nemen om de Vlaamse minister van Economie bevoegd te maken voor de handelsvestigingen (tweede middel).

5.6. De door de verzoekers bekritiseerde besluiten betreffen beide formele regelgevingen, die eerst in werking traden op 1 juli 2014. Deze besluiten lieten de verwerende partij toe om de bevoegdheid die haar ingevolge de zesde staatshervorming ter zake van de socio-economische vergunningverlening werd toegekend, vanaf de inwerkingtreding van de bevoegdheidsoverdracht op 1 juli 2014 onmiddellijk en daadwerkelijk uit te oefenen. De Raad van State ziet niet in hoe dit laatste zonder het nemen van de door de verzoekers geviseerde besluiten mogelijk zou zijn geweest. De bekritiseerde besluiten behelzen evenwel geenszins een voorafgaande, effectieve uitoefening van de materiële bevoegdheid die de verwerende partij eerst op 1 juli 2014 ter zake van de socio-economische vergunningverlening heeft ontvangen. Het betreffen geen materieelrechtelijke regels die als “voorafname” op de toegekende bevoegdheidsoverdracht moeten worden beschouwd.

Gelet op het voormelde, kan geen schending van de in de middelen aangevoerde rechtsregels worden aangenomen.

5.7. De middelen zijn ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekers roepen in een derde middel de schending in van “de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke

motivering van de bestuurshandelingen, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” en de materiële motiveringsplicht.

Zij betogen dat de motivering van de bestreden beslissing inzake de beoordelingscriteria van de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging en de bescherming van het stedelijk milieu “uiterst summier” is, terwijl eerste verzoekster nochtans omstandig haar opmerkingen dienaangaande aan het ICD heeft bezorgd. Evenmin wordt duidelijk gemaakt waarom het ICD op die punten anders heeft geoordeeld dan de stad Gent.

6.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de verzoekers geen concrete argumenten aanbrengen waarom de motivering van de bestreden beslissing niet afdoende zou zijn. Het ICD heeft zich een aantal overwegingen uit de adviezen van de stedelijke diensten eigen gemaakt. De formelemotiveringswet verplicht niet om de motieven van de motieven mee te delen of te antwoorden op de inhoud van de beslissing van de stad Gent of op de argumenten van de verzoekers. Deze laatsten doen in het middel niets meer dan de argumenten uit het “memorandum” van eerste verzoekster, die grotendeels opportuniteitsaspecten betreffen, te “copy-pasten”. De bestreden beslissing omvat de nodige afdoende motieven.

6.3 De verzoekers dupliceren in hun memorie van wederantwoord dat het niet opgaat dat de verwerende partij pas in de procedure voor de Raad van State *a posteriori*- en *post factum*-motieven aandraagt. Uit de bestreden beslissing is onmogelijk te achterhalen hoe en waarom het ICD tot haar beslissing is gekomen. De beslissing bestaat louter uit een aantal vaststellingen, waaraan een “in zeer blote en algemene bewoordingen/stijlformules opgestelde, conclusie” wordt gekoppeld. Met geen woord wordt gerept over het standpunt van de stad Gent en de visie van de buurtbewoners.

6.4. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat de adviezen van de Gentse stedelijke dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning en van de Gentse stedelijke dienst Mobiliteit, de argumenten van de

aanvrager, de beoordelingselementen van de stad Gent en de antwoorden hierop van de aanvrager, uitvoerig werden geïnventariseerd in een technische fiche, die zij ter voorbereiding van de bestreden beslissing heeft opgemaakt.

6.5. Volgens de verzoekers in hun laatste memorie, is de essentie het gemis aan een afdoende motivering, die het hen mogelijk maakt na te gaan welke de determinerende redenen zijn die de bestreden beslissing verantwoorden.

Beoordeling

7.1. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), 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.

7.2. 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’, 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 :

- 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.”

7.3. Ofschoon de geciteerde bepalingen zich niet rechtstreeks tot het ICD richten, zal er gebeurlijk toch sprake zijn van een schending van de motiveringsplicht 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.

7.4. Wat het criterium van de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging en het criterium van de bescherming van het stedelijk milieu betreft, beperkt de bestreden beslissing zich respectievelijk tot het volgende bondige besluit:

“Zowel op het vlak van de ligging als de bereikbaarheid worden door de leden van het Interministerieel Comité voor de Distributie geen problemen verwacht. De consument kan de betrokken handelszaak zowel met de wagen als via het openbaar vervoer, te voet en met de fiets op een vlotte manier bereiken.”

en

“Het project wordt door het Interministerieel Comité voor de Distributie als inpasbaar beschouwd op de betreffende locatie. De Okay-supermarkt is een winkel op buurniveau waarvan niet wordt verwacht dat deze het evenwicht tussen periferie en kern zal verstoren.”

7.5. Met de verzoekers moet worden vastgesteld dat de voormelde besluiten in de bestreden beslissing niet afdoende verantwoord worden.

Meer bepaald blijkt de motivering, wat betreft de vraag naar “[d]e inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon”, te weten het eerste subcriterium van het eerste criterium, geen afdoende antwoord te bieden op de in de bestreden beslissing zelf aangegeven vaststelling “dat de buurtbewoners aangeven dat de Hutsepotstraat een woonstraat is met een laag dynamisch profiel en dat een

handelszaak van deze schaal niet gewenst is door de buurtbewoners”, argument dat, zoals de bestreden beslissing evenzeer zelf aangeeft, door het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent als weigeringsmotief werd aangenomen (zie randnummer 3.7).

De motivering van de bestreden beslissing voor wat betreft het eerste en tweede subcriterium van het tweede criterium, te weten de vraag naar “[h]et effect van de inplanting inzake duurzame mobiliteit” en “op de stadskern in het kader van de planologische vereisten”, is evenmin afdoende, want beperkt tot een aantal feitelijke vaststellingen inzake de gegevens van het aanvraagdossier en een korte weergave van een aantal standpunten ingenomen door de stad Gent, de aanvrager en “de buurtbewoners”, met voor het tweede subcriterium de vermelding dat de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag lopende is (zie eveneens randnummer 3.7).

De *a-posteriori* verantwoording die de verwerende partij in haar memorie van antwoord verstrekt, vermag het voormelde formelemotiveringsgebrek niet goed te maken.

7.6. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

8.1. De verzoekers roepen in een vierde middel de schending in van “de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”.

Zij zetten uiteen dat het ICD niet op de voorgeschreven wijze een “distributieplanologische toets” van het aanvraagdossier heeft gedaan. De verordenende kracht van de (gewest)planvoorschriften dringt zich ook op in het

kader van de toepassing van de reglementering inzake de handelsvestigingen. Het gebeurlijk bestaan van een stedenbouwkundige vergunning voor het project, doet hieraan geen afbreuk. De bestemming als woongebied noopt tot een afweging van de verenigbaarheid van de gewenste vestiging met de onmiddellijke omgeving. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent heeft de stedenbouwkundige vergunning geweigerd, en het is voor verzoekers “een raadsel” hoe het ICD tot de inpasbaarheid van de vestiging op de betreffende locatie kon besluiten.

8.2. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat de planologische toets in het raam van een procedure tot het verkrijgen van een socio-economische vergunning “beperkt” is tot de reglementaire voorschriften. Er wordt niet betwist dat de aangevraagde vestiging principieel verenigbaar is met de planologische bestemming als woongebied. De overwegingen van de bestreden beslissing vormen een afdoende planologische toets. Het is niet de bedoeling om “de motieven van haar motieven” te vermelden. Evenmin moeten de argumenten in andere zin uitdrukkelijk worden weerlegd.

8.3. De verzoekers dupliceren in hun memorie van wederantwoord dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord weinig meer doet dan ontkennen wat zij hebben aangevoerd. De overwegingen in de bestreden beslissing waarnaar de verwerende partij verwijst, kunnen niet doorgaan voor een “distributieplanologische toets”.

8.4. In haar laatste memorie doet de verwerende partij nog gelden dat zij geen rekening dient te houden met het memorandum van een partij die niet in de administratieve procedure kan tussenkomen. De verenigbaarheid van de vestiging met de onmiddellijke omgeving wordt beoordeeld in de stedenbouwkundige vergunning en niet, voor een tweede keer, in de socio-economische vergunning, wat strijdig zou zijn met de Europese dienstenrichtlijn. Zij betoogt dat handel in een woongebied is toegelaten, en dat zij is uitgegaan van de aard van de handelsvestiging in combinatie met de kenmerken van de buurt.

Een buurtverzorgende winkel in een woonomgeving werd op de betrokken locatie als inpasbaar beschouwd.

8.5. De verzoekers voegen in hun laatste memorie nog toe dat het feit dat van de verwerende partij niet kan worden verwacht dat zij rekening houdt met de argumenten in het memorandum van eerste verzoekster, er geen afbreuk aan doet dat zij een eigen distributieplanologische toets moet doorvoeren. Het gebrek aan een dergelijke toets klemmt te dezen des te meer, nu de vergunning in eerste aanleg werd geweigerd. De verwerende partij kan zich voorts niet verschuilen achter de Europese dienstenrichtlijn om zich van deze toets te ontdoen.

Beoordeling

9.1. De verwerende partij betwist terecht niet dat zij een planologische toetsing van de aanvraag diende door te voeren. Voorts wordt niet betwist dat het gevraagde in de gewestplanbestemming woongebied is gelegen.

9.2. Artikel 5.1.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ bepaalt dat handel in een woongebied enkel is toegelaten “voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd”, en “voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving”.

9.3. In de bestreden beslissing beperkt het ICD zich, wat haar beoordeling van de planologische verenigbaarheid van het project betreft, in wezen tot de eigen overweging “dat de site volgens het gewestplan gelegen is in woongebied” en dat “de voorgestelde activiteit verenigbaar is met deze bestemming”. De bestreden beslissing reveleert geen afdoende toetsing aan de onder het vorige randnummer vermelde criteria. Integendeel blijkt het ICD er in haar beslissing, meer bepaald onder het eerste subcriterium van het eerste

criterium, ten onrechte, van uit te gaan dat de kwestieuze vestiging sowieso met de planologische bestemming woongebied verenigbaar is.

9.4. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

Verzoek tot een meervoudige, subsidiair een hogere, rechtsplegingsvergoeding

10.1. De verzoekers vragen “[m]et toepassing van artikel 67, § 1, eerste lid Algemeen Procedurereglement [...] een rechtsplegingsvergoeding van EUR 700,00 elk, zijnde het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding”.

10.2. Minstens dient de verwerende partij volgens verzoekers “met toepassing van artikel 30/1, § 2, 2° RvS-wet [...] veroordeeld te worden tot betaling aan verzoekende partijen van een rechtsplegingsvergoeding van EUR 1.400,00. Die verhoging is gerechtvaardigd omwille van de complexiteit van de zaak”.

De verzoekers wijzen in dit verband op “omvangrijke opzoeken [...] binnen het grondwettelijk recht en de daarbij horende literatuur, meer bepaald omtrent diverse bepalingen uit de BWHI, waarvan het niet evident is dat deze frequent worden aangewend binnen een argumentatie met het oog op het voeren van een procedure voor uw Raad van State, laat staan zelfs in een procedure voor het Grondwettelijk Hof”.

Beoordeling

11.1. De Raad van State ziet te dezen geen reden om aan elk van de verzoekers een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen. Overeenkomstig hetgeen de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in zijn arrest nr. 233.611 van 26 januari 2016 inzake de vzw Genootschap

Advocaten Publiekrecht e.a. heeft geoordeeld, moet ook *in casu* worden vastgesteld dat het door de verzoekers gezamenlijk aangespannen beroep slechts een en hetzelfde geschil betreft, zodat hen slechts één rechtsplegingsvergoeding, elk voor een vierde, verschuldigd is.

11.2. Verder beoordeelt de Raad van State de zaak niet als dermate complex dat dit de verhoging van de rechtsplegingsvergoeding zoals gevraagd door de verzoekers, zou rechtvaardigen.

11.3. Het verzoek wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 25 augustus 2014 houdende het ontvankelijk en gegrond verklaren van het administratief beroep dat de nv Okay had ingesteld tegen een besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 8 juli 2014, en houdende het verlenen van een handelsvestigingsvergunning voor de inplanting van een buurtsupermarkt aan de Hutsepotstraat te Zwijnaarde/Gent op een braakliggend terrein tegenover huisnummer 139.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro en een aan de verzoekende partijen, elk voor een vierde, verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust