

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.222 van 17 april 2018
in de zaak A. 219.886/X-16.690.**

In zake : 1. de NV TURNHOUT CENTRUMONTWIKKELING
 2. de BVBA FAMILIE HEEREN
 3. de NV BLOEMEKENSGANG
 4. de NV TURNHOUT CENTRUM DE POST
 5. de NV TURNHOUT CENTRUM BOUW
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Yves Loix en Christophe Smeyers
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door:
1. de Vlaamse regering
2. het Interministerieel Comité voor de Distributie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Stefanie François en Yves Sternotte
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 juli 2016, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit “van het Interministerieel Comité voor de
Distributie van 26 mei 2016, waarbij [wordt beslist om] 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 [te verklaren] en de socio-economische vergunning [te verlenen]”.

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.

De nv Nobel heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 7 november 2016. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen, de verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 maart 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christophe Smeyers, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Yves Sternotte, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Jorien Van Belle, die *loco* advocaten Stijn Verbeke en Jan Ghysels 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 wil op de “Le Bon”-site in het centrum van de stad Turnhout een commercieel en stadsontwikkelingsproject realiseren.

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”. De verzoekende partijen zijn als eigenaar of ontwikkelaar betrokken bij dit project.

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 wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de handelsvestigingen’ (hierna: 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

vergunning 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 socio-economische vergunningsaanvraag.

3.7. Op 4 september 2014 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout de gevraagde vergunning, en stelt het daarbij dat “[h]et college [...] dan ook consequent haar eerder standpunt van 8 juli 2014 [volgt]”.

3.8. Op 23 september 2014 dient de tussenkomende partij tegen de voormelde weigeringsbeslissing administratief beroep in 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 het de gevraagde socio-economische vergunning.

3.10. Op 19 februari 2015 weigert de stad Turnhout de door de tussenkomende partij gevraagde verkavelingsvergunning voor de verwezenlijking van het kwestieuze project. Met een besluit van 11 juni 2015 verwerpt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het daartegen door de tussenkomende partij ingesteld administratief beroep. De tussenkomende partij

heeft tegen deze laatste weigeringsbeslissing een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingediend.

3.11. Op vordering van de stad Turnhout vernietigt de Raad van State met zijn arrest nr. 234.435 van 19 april 2016 de onder randnummer 3.9 vermelde vergunning. De Raad oordeelt dat het ICD de formele- en materiële motiveringsplicht schendt voor wat de beoordelingscriteria “ruimtelijke ligging van de handelsvestiging” en “bescherming van het stedelijk milieu” betreft.

3.12. Volgend op de betekening van het voormelde vernietigingsarrest, herneemt het ICD de behandeling van het bestuurlijk beroep van de tussenkomende partij.

Met een besluit van 26 mei 2016 willigt het ICD het beroep in en verleent zij de gevraagde socio-economische vergunning opnieuw.

Dit is de bestreden beslissing, waarin de criteria “I. Ruimtelijke ligging van de handelsvestiging” en “II. Bescherming van het stedelijk milieu” als volgt beoordeeld worden:

“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 7.071m² verdeeld over 23 winkels van verscheiden assortimenten;
Overwegende dat de aanvraag deel uitmaakt van een gemengd woonwinkelproject met parkeerfaciliteiten in de binnenstad van Turnhout;
Overwegende dat het project gelegen is in de bestemming woongebied;
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 2100m² die in afwachting van het project leeg staan 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 4971m²;

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 en met de bijzondere overeenkomsten die met de stad werden opgesteld;

Overwegende dat er volgens de aanvrager sinds 2008 overleg plaatsvindt tussen aanvrager en het stadsbestuur van Turnhout om tot gezamenlijke standpunten te komen over het project en dat daarbij de opmerkingen en voorwaarden van de stad steeds werden meegenomen in de plannen voor het project en in de vergunningsaanvragen. De aanvrager geeft hiervan een chronologisch overzicht met bewijsmateriaal in de memorie van tussenkomst ingediend bij de Raad van State op 11 mei 2015;

Overwegende dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de bundeling van activiteiten in de bestaande bebouwde ruimte en het vrijwaren van de open ruimte vooropstelt. Dit principe wordt meegenomen in de nota's naar aanloop van het witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen;

Overwegende dat het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan van de provincie Antwerpen Turnhout aanduidt als regionaal centrum met het verstevigen van deze centrumfunctie als belangrijke opgave;

Overwegende dat de aanvrager aangeeft dat het project deze gewenste regionaal-stedelijke aantrekkingskracht kan versterken;

Overwegende dat het Gemeentelijk Ruimtelijke Structuurplan (GRS) 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 het college van burgemeester en schepenen in de weigeringsbeslissing opneemt dat het project stedenbouwkundig past op de plaats waar het gesitueerd is, met name in de Westhoek van het kernwinkelgebied aansluitend op de Gasthuisstraat. Het werkt daar een bestaand bouwblok af dat door eerdere sloop een minderwaardige achterkant heeft gekregen en voorziet in een multifunctionele invulling die behalve winkelen ook een belangrijk aandeel wonen en groene buurtruimte in het vooruitzicht stelt, langs een rustige, nieuwe publieke passage;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen in de weigeringsbeslissing ook een aantal ruimtelijke risico's opneemt

waarbij wordt aangehaald dat er een nieuwe passage zal moeten worden opgenomen in het net van openbare voetpaden in het stadshart. Het zal dus op basis van een overeenkomst van erfdienstbaarheid van publieke overgang continu toegankelijk moeten zijn, onder het toezicht van de stedelijke en politiediensten;

Overwegende dat dit volgens het Interministerieel Comité voor de Distributie geen risico hoeft te zijn als hiervoor de nodige afspraken kunnen worden gemaakt;

Overwegende dat de verkavelingsvergunning werd aangevraagd op 17 juli 2014 en na overleg en aanvullingen opnieuw op 9 september 2014. Het dossier werd ontvankelijk en volledig verklaard op 3 oktober 2014

Overwegende dat de verkavelingsvergunning door het college van burgemeester en schepenen werd geweigerd op 19 februari 2015. Naast enkele opmerkingen met betrekking tot bouwhoogte en bouwdiepte worden er vragen gesteld over de garanties voor ruimtelijke kwaliteit in de doorgang naar de Gasthuisstraat en wordt ook het volgende opgenomen in de weigeringsbeslissing: 'Bijkomend past het ontwikkelen van het project Le Bon op dit moment, vooraleer aan de oostkant van het kernwinkelgebied het handelsapparaat verder is uitgebouwd, niet binnen het beleid van stad Turnhout en is de aanvraag niet in overeenstemming met een duurzame ruimtelijke ontwikkeling'

Overwegende dat ook in beroep bij de deputatie [...] de verkavelingsvergunning werd geweigerd op 11 juni 2015. Ook in deze weigering voor de stedenbouwkundige vergunning worden socio-economische aspecten meegenomen bij de motivatie. Er wordt gesteld dat het project de afstand tussen de grote markt en het handelsgebeuren in de westelijke hoek van het kernwinkelgebied zou kunnen vergroten wat de gewenste concentratie rond de Grote Markt zou tegenwerken. Anderzijds wordt gesteld dat het kernwinkelgebied slechts beperkt zal aangetast worden door het project. Verder wordt in de weigeringsbeslissing aangehaald dat de geplande handelsoppervlakte de toelaatbare uitbreiding zou overstijgen waardoor andere handelspanden leeg zou[den] komen te staan;

Overwegende dat de argumentatie met betrekking tot het aanbod aan detailhandel en het effect hiervan op de stadskern wordt beoordeeld binnen de procedure van de sociaal-economische vergunning en niet binnen de stedenbouwkundige vergunning. De Europese Dienstenrichtlijn (EDRL art.10.3) verbiedt overlappende vergunningscriteria in verschillende vergunningsprocedures: 'De vergunningsvoorwaarden voor een nieuwe vestiging mogen gelijkwaardige, of gezien hun doel in wezen vergelijkbare, eisen en controles waaraan de dienstverrichter al in een andere of dezelfde lidstaat onderworpen is, niet overlappen. [...]'

Overwegende dat er op dit moment een beroepsprocedure loopt voor het verkrijgen van de verkavelingsvergunning bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Deze beroepsprocedure verhindert niet dat er een onafhankelijke beslissing kan gemaakt worden voor wat betreft de socio-economische vergunning;

Besluit:

Het voorliggend project strookt met de bestemming van het gebied als woongebied en met de ontwikkelingsplannen zoals opgenomen in het Provinciaal en Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan. De ligging van het project in de binnenstad van Turnhout strookt ook met de Vlaamse ruimtelijke doelstellingen zoals opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan en het concept van witboek 'Beleidsplan Ruimte Vlaanderen' waarin de verdere ontwikkeling van de bestaande kernen wordt vooropgesteld met verweving van functies en verhoging van het ruimtelijk rendement als belangrijke principes. Een inbreidingsproject binnen de kern van een bestaand stadscentrum en binnen woongebied als multifunctionele zone wordt door het Interministerieel Comité voor de Distributie dan ook positief beoordeeld voor wat betreft de ruimtelijke inpassing,

- 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 1 km van de ring rond Turnhout;

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

Overwegende dat de Mober (Arcadlis, 2011) 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 500m van het treinstation bevindt,

Besluit:

Het Interministerieel Comité voor de Distributie is van oordeel dat de locatie bereikbaar is via het openbaar vervoer en de individuele transportmiddelen. De locatie in de stadskern betekent dat het project voor een grote groep van de bevolking te voet of met de fiets bereikbaar is en dat het bovendien gelegen is nabij centrale knooppunten van het openbaar vervoer. Het voorzien van voldoende parkeerruimten in een goed bereikbare ondergrondse parking zorgt bovendien voor een goede autobereikbaarheid.

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 verzekert;

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 het college van burgemeester en schepenen in de weigeringsbeslissing opneemt dat de mercuriusstudie wees op een onevenwicht van de parkeervoorzieningen met een onderaanbod aan de oostkant van het centrum;

Overwegende dat de aanvrager aanhaalt dat er ook centraal in het kernwinkelgebied een tekort aan parkeerplaatsen bestaat sinds de werken aan de grote markt;

Overwegende dat er ook in het Turnova-project parkeerplaatsen voorzien worden;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen in de weigeringsbeslissing aangeeft dat het project qua mobiliteit past op de plaats waar het gesitueerd is;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen hierbij de verplaatsing van de parking 'Gasthuisstraat' naar de ondergrond aanhaalt en hierbij aangeeft dat de ontsluiting van de ondergrondse parking zal verlopen via de westelijke as, zonder het woonerf Vianenstraat te belasten;

Overwegende dat de parkeervoorzieningen en de locatie van de parking in overeenstemming zijn met de mobiliteitsvisie van de gemeente.

Besluit:

Het Interministerieel Comité beoordeelt het subcriterium met betrekking tot de duurzame mobiliteit positief aangezien het project centraal gelegen is en dus zeer goed te voet en met fiets bereikbaar is, wat de verplaatsingen met de auto vermindert ten opzichte van ontwikkelingen buiten de kernen. Bovendien worden huidige bovengrondse parkeerplaatsen opgenomen in de ondergrondse parking waardoor de ruimte bovengronds beter benut kan worden. De afwikkeling van het verkeer naar de ondergrondse garage gebeurt zonder de woonfunctie te verstoren. Ook dit aspect draagt bij tot de positieve beoordeling van dit subcriterium.

- 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 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 in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan wordt uitgegaan van een bi-polige ontwikkeling van de winkelkern met enerzijds een versterking door het Turnova-project en anderzijds een versterking met het 'Le Bon' project, aangevuld met horeca en dienstverlening. De Grote Markt zou op die manier in te toekomst terug het centrale punt in het handelscentrum moeten vormen;

Overwegende dat deze toekomstvisie in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan ook opgenomen is in het 'winkelbeleidsplan' van Turnhout, opgesteld door WES in juni 2010;

Overwegende dat in het Winkelbeleidsplan voor het gebied Vianenstraat – Merodelei – Gasthuisstraat (en zijstraten) samen met de Grote Markt opgenomen wordt dat de shoppingfunctie primeert en dat het een gebied moet vormen voor voornamelijk filialen en speciaalzaken van specifieke niches (kleding, accessoires, souvenirs..) aangevuld met horeca;

Overwegende dat het winkelbeleidsplan voor de zogenaamde 'aanloopstraten' (Paterstraat, Otterstraat, Herentalsstraat...) aangeeft dat er bij voorkeur moet gestreefd worden naar zakelijke dienstverlening, persoonlijke dienstverlening en ambachtelijke diensten met aanvullend kleinhandel in dagelijkse goederen (voeding). Er wordt geargumenteed dat de vestiging van diensten in [...]de uitlopers van het kernwinkelgebied voldoende passage verzekerd wordt waardoor het kernwinkelgebied ook versterkt wordt;

Overwegende dat in het winkelbeleidsplan wordt aangehaald dat ook de stationsomgeving nog een belangrijke functie in het winkelcentrum kan vervullen zolang de projecten van Le Bon en Turnova niet gerealiseerd zijn omdat het niet wenselijk is het winkelgroengebied te beperken;

Overwegende dat er verder wordt aangehaald dat de panden in het winkelcentrum zoveel mogelijk moeten worden ingevuld als handelspanden;

Overwegende dat het voorliggend project gaat om een inbreidingsproject waarbij geen nieuwe groene ruimte wordt aangesneden maar een deel van het stadswefsel vernieuwd wordt en multifunctioneel benut zal worden;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen in de weigeringsbeslissing voor het project ook aanhaalt dat zij de Grote Markt terug als centrale plek van de stad willen die de verschillende winkelstraten aan elkaar bindt rondom het 'Salon van de Kempen';

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen in de weigeringsbeslissing voor het project stelt dat het Turnova project, gelegen aan de Grote Markt, daarom als 'strategisch stadsproject' werd aangeduid 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;

Overwegende dat er door de stad Turnhout een stadsrichtlijn werd opgesteld om het Turnova-project op de Brepol-site gelegen tussen de Otterstraat, de Grote markt, de baron du Fourstraat en het Akkerpad prioritair te stellen voor ontwikkeling en andere nieuwe grootschalige retailontwikkelingen in het centrum zoals het project van Nobel N.V. in afwachting van de ontwikkeling grootschalige retailprojecten (> 2000m²) te verbieden of enkel gefaseerd te laten opstarten;

Overwegende dat deze beperking werd opgenomen om de kansen voor het eigen PPS-project 'Turnova' van de stad met een private ontwikkelaar (nv TCO – onderdeel van Armada.N.V.) niet de ondergraven;

Overwegende dat de stad het contract met bv TCO in 2006 sloot en dit contract niet wil verbreken;

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) omdat de gemeenten [...]in wezen al van te voren de inhoud vaststelt van de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen over toekomstige, nieuwe vergunningsaanvragen met betrekking tot grootschalige retailontwikkelingen in het stadscentrum;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen aanhaalt dat het Turnova-project klaar staat voor realisatie na het doorworstelen van complexe technische en juridische problemen;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen aangeeft dat de site van 'Turnova' een stadskanker is die een negatieve weerslag heeft op de aanpalende handelsstraten en de oostelijke wijken isoleert van het stadshart wat op termijn het hele kernwinkelgebied kan ondergraven en bovendien erkend is als Vlaams Stadsvernieuwingsproject en dat het voor de stad een belangrijk project is gezien het openbaar karakter van het project en de nieuwe locatie voor de Academic op deze site;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen aangeeft dat het stadsbestuur in 2012 de retailsituatie in de regio grondig heeft laten onderzoeken (studie opgemaakt door WES). Uit deze studie bleek dat er wel marge is voor bijkomende retail, maar niet onbeperkt waardoor er geconcludeerd werd dat het risicovol is om tegelijk met Turnova nog andere grote winkelprojecten in het centrum te starten omdat de [onderlinge] concurrentie de financiering van het complexe binnenstedelijke [project] kan ondergraven. WES stelde binnen deze studie voor om Turnova de voorkeur te geven wegens het strategisch belang voor de ontwikkeling van het winkelcentrum;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen aanhaalt dat, zonder de ontwikkeling van Turnova, de ontwikkeling van 'Le Bon' de oostelijke bestaande handelsstraten negatief zou beïnvloeden en dat men dus prioriteit wil geven aan het Turnova-project om het evenwicht in de handelskern te bewaken;

Overwegende dat de aanvrager aangeeft dat het stadsproject Le Bon in combinatie met 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. Dit concept wordt ook onderbouwd en uitgewerkt in de beleidsplannen van de stad;

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 en dat 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 als project op zich te toetsen aan de wettelijke criteria enkel om de private belangen van haar PPS-partner veilig te stellen en 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 aanvrager stelt 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 die 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 het college van burgemeester en schepenen in de weigeringsbeslissing aanhaalt dat investeringen in het winkelaanbod

in het stadshart gewenst zijn om de vernieuwing te stimuleren en om het evenwicht tussen stadshart en periferie terug in de goede richting te krijgen;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen 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 het niet de bedoeling kan zijn om het commerciële accent in het stadshart te verleggen naar een site waar historisch geen handelszaken gevestigd zijn en waar men nu 15.000 m² NVO voorziet verdeeld over een 40-tal winkels, ten [nadele] van de vernieuwing en versterking van een site die reeds jaren deel uitmaakt van het historisch stadscentrum.

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 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 het college van burgemeester en schepenen in de weigeringsbeslissing van de sociaal-economische vergunning zijn onzekerheid uit over de impact van het project op de leefbaarheid van de Victoriestraat als handelsstraat;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen in de weigeringsbeslissing het risico aanhaalt dat deze bestaande winkelstraat niet mag verworden tot een straat met enkel achterkanten, lossen en laden en de dingen die het winkelproject niet aan de voorkant wil. Daarom moet ofwel aparte winkelruimte voorzien worden aan de Victoriestraat ofwel een overeenkomst met het stadsbestuur aangegaan worden met maatregelen die de leefbaarheid van de Victoriestraat garanderen;

Overwegende dat het decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid de mogelijkheid opneemt om in overleg met de betrokken ontwikkelaars afspraken te maken met betrekking tot een rationeel ruimtegebruik en eventuele gezamenlijke initiatieven ter versterking van het kernwinkelgebied. Deze afspraken kunnen geen

betrekking hebben op vergunningen of subsidies en evenmin kunnen zij de stedenbouwkundige voorschriften wijzigen;

Overwegende dat het Vlaams integraal handelsvestigingsbeleid 'kernversterking' als rode draad hanteert en daarbij uitgaat van de volgende basisdoelstellingen:

1° het creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel, met inbegrip van het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten;

2° het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten;

3° het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden;

4° het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit

Overwegende dat het project 'Le Bon' past binnen deze doelstellingen van het Integraal Handelsvestigingsbeleid, die door de Vlaamse Regering als doelstellingen van algemeen belang worden beschouwd in het kader van een kernversterkend detailhandelsbeleid;

1° het creëren van duurzame vestigingsmogelijkheden voor kleinhandel, met inbegrip van het vermijden van ongewenste kleinhandelslinten;

Het project is niet gelegen langs een invalsweg of verbindingsweg maar in het handelscentrum van de stad en meer specifiek in het kernwinkelgebied zoals afgebakend in het GRS van Turnhout. Het is een inbreidingsproject binnen het bestaande bebouwd weefsel wat vanuit duurzaam ruimtegebruik positief beoordeeld kan worden.

2° het waarborgen van een toegankelijk aanbod voor consumenten;

Het project is gelegen in het stadscentrum en dus middenin de belangrijkste bevolkingsconcentratie van de regio Turnhout.

3° het waarborgen en versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, met inbegrip van het versterken van kernwinkelgebieden;

Het project vernieuwt een deel van het historisch handelscentrum gelegen in het kernwinkelgebied van de stad. De concurrentie met andere binnenstedelijke ontwikkelingen speelt daarbij geen rol bij de beoordeling van de vergunning. Ook het feit dat bestaande winkels binnen het kernwinkelgebied zouden verdwijnen door de concurrentie van nieuwe ontwikkelingen in datzelfde kernwinkelgebied, wordt hierbij niet in rekening gebracht.

4° het bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit

Het project is goed bereikbaar met het openbaar vervoer, te voet en met de fiets. Er worden voldoende parkeerplaatsen voorzien op een ruimtelijk doordachte manier.

Overwegende dat de Europese Dienstenrichtlijn (art.14.5) stelt dat de beoordeling van een aanvraag tot het bekomen van een vergunning niet kan gebeuren op basis van de toepassing per geval economische criteria waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning, dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische

doelstellingen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang;

Overwegende dat overweging 66 van de Europese Dienstenrichtlijn hierover verdere toelichting geeft, met name wordt gesteld dat: 'De toegang tot de uitoefening van een dienstverlenende activiteit op het grondgebied van een lidstaat mag niet aan een economische test worden onderworpen. Het verbod op de hantering van economische tests als vergunningsvoorwaarde betreft deze tests als zodanig en niet eisen die om dwingende redenen van algemeen belang objectief gerechtvaardigd zijn, zoals de bescherming van het stedelijk milieu en doelstellingen op het gebied van het sociaal beleid of de volksgezondheid. Het verbod dient geen afbreuk te doen aan de uitoefening van de bevoegdheden van de voor de toepassing van het mededingingsrecht bevoegde autoriteiten.'

Overwegende dat de bescherming van het stedelijk milieu hier bezwaarlijk kan gehanteerd worden als dwingende doelstellingen van algemeen belang om het voorliggend project te weigeren aangezien ook voorliggend project in het kernwinkelgebied van de stad gesitueerd is en een vernieuwing van de bestaande bebouwde ruimte beoogt;

Overwegende dat de Europese Dienstenrichtlijn (art. 15) ook 'aan evaluatie onderworpen eisen' opneemt waarbij territoriale en kwantitatieve beperkingen ter evaluatie moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie;

Overwegende dat het geven van prioriteit aan de ontwikkeling van een bepaald project (in PPS-constructie) ten opzichte van een ander project niet strookt met deze principes van de Europese Dienstenrichtlijn en dus tenminste ter evaluatie zouden moeten [...] voorgelegd worden bij de Europese Commissie;

Besluit:

Het Interministerieel Comité voor de Distributie beoordeelt het subcriterium met betrekking tot het effect van de inplanting van het project op de stadskern positief. Het project heeft tot doel de handelskern van Turnhout te versterken wat zowel in het Integraal handelsvestigingsbeleid van Vlaanderen als in de visies van de provincie Antwerpen en de gemeente Turnhout zoals opgenomen in hun structuurplannen past. Het winkelbeleidsplan van de stad Turnhout van 2010 neemt de ontwikkeling van het project 'Le Bon' op en bevestigt daar de positieve impact die het project kan hebben. In de studie van WES die twee jaar later werd uitgevoerd worden kanttekeningen gezet bij de financiële haalbaarheid van het Turnova project bij een gezamenlijke realisatie met andere grootschalige detailhandelsprojecten omwille van de concurrentie tussen deze verschillende initiatieven. Aangezien beide projecten in het kernwinkelgebied gelegen zijn en de handelskern dus potentieel zullen versterken is het de concurrentiepositie die zal uitmaken of beide detailhandelsprojecten volledig kunnen uitgevoerd en ingevuld worden of dat bijsturingen van één van beide projecten of beide projecten nodig zullen zijn om leegstand te vermijden. Het winkelbeleidsplan en het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan

bevestigen bovendien de steun die de stad (initieel) gaf aan de realisatie van dit project en de positieve invloed die men van dit project verwacht, los van de later negatief ingeschatte (financiële) impact op het eigen PPS-project Turnova waarin detailhandel ook moet dienen om het project rendabel te maken. De Europese Dienstenrichtlijn verbiedt de beoordeling van vergunningen op basis van economische (concurrentiële) overwegingen en legt een evaluatieverplichting op voor territoriale en kwantitatieve beperkingen, waarbij dit type van beperkingen in principe moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Ook de Raad van State vernietigde reeds de opgelegde beperking op retailontwikkelingen zoals opgenomen in de 'stadsrichtlijn' van Turnhout. Het Interministerieel Comité voor de Distributie neemt dan ook afstand van een beoordeling van het project als tegenhanger van het Turnova-project en beoordeelt het project binnen dit criterium op basis van de impact op de stadskern. Het Interministerieel Comité voor de Distributie neemt hier de doelstellingen van algemeen belang zoals geformuleerd in het Decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid (IHB) waarin kernversterking de rode draad vormt ter harte. Het decreet werd recent definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering en werd vooraf gegaan door enkele beleidsdocumenten (Startnota Detailhandel 2010, Omzendbrief grootschalige detailhandel, 2011, Winkelnota 2.0 2012,..) waarin dezelfde doelstellingen werden opgenomen. Het project is verenigbaar met deze doelstellingen van algemeen belang in het kader van het Vlaamse kernversterkend beleid en het Interministerieel Comité voor de Distributie beoordeelt het project dan ook positief met betrekking tot het subcriterium dat het effect op de stadskern moet beoordelen.

Rekening houdend met de positie van het project in de historische handelsstraten van de stad, kan zelfs niet geargumenteed worden dat het kernwinkelgebied zou worden verplaatst. Bovendien worden naast bijkomende handelspanden in het project ook heel wat andere elementen opgenomen die het handelscentrum positief beïnvloeden (woningen, fietsenstalling, parkeervoorzieningen, publieke ruimten, doorgang naar andere straten...). Deze positieve elementen worden ook door de stad gewaardeerd (weigeringsbeslissing). Ook de argumentatie van de stad dat het 'Le Bon' project het evenwicht in de stadskern zou kunnen verstoren ten nadele van het Oostelijk deel van het kernwinkelgebied, wordt niet bijgetreden aangezien het project zich situeert te midden van de historische handelsstraten. In het winkelbeleidsplan van de stad Turnhout opgemaakt in 2010 wordt voor het gebied Vianenstraat - Merodelei - Gasthuisstraat (en zijstraten) samen met de Grote Markt opgenomen dat de shoppingfunctie primeert en dat het een gebied moet vormen voor voornamelijk filialen en speciaalzaken van specifieke niches (kleding, acces[s]oires, souvenirs..) aangevuld met horeca. Voor de zogenaamde 'aanloopstraten' (Paterstraat, Otterstraat, Herentalsstraat...) wordt in het winkelbeleidsplan opgenomen dat er bij voorkeur moet gestreefd worden naar zakelijke dienstverlening, persoonlijke dienstverlening en ambachtelijke diensten met

aanvullend kleinhandel in dagelijkse goederen (voeding). Deze beleidsopties uit het winkelbeleidsplan bevestigen de situering van het project in de historische handelsstraten van de stad. Vernieuwing van het handelsapparaat en ruimtelijke reorganisaties zijn uiteraard mogelijk, ook in de structuur van een kernwinkelgebied.”

IV. Wettelijk kader

4.1. Artikel 7, § 1 en § 2, eerste en tweede lid, van de wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunning van handelsvestigingen (hierna: 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 vijftiendertig 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.”

4.2. De artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 ‘tot verduidelijking van de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestiging en de samenstelling van het sociaal-economisch dossier’ (hierna: het koninklijk besluit van 22 februari 2005), 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;

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.”

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van “artikel 7 § 2 van de [handelsvestigingenwet], de [...] artikelen 2 en 3 van het K.B. van 22 februari 2005 tot verduidelijking van de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van [het koninklijk besluit van 22 februari 2005], [...] de artikelen 2.1.2, § 7 en 7.4.4 VCRO, artikel 5.1.0 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen [...], het gewestplan Turnhout zoals goedgekeurd bij K.B. van 30 september 1977, en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

5.1.2. In een *eerste middelonderdeel* betogen zij dat de verwerende partij in de bestreden beslissing niet onderzoekt of – laat staan afdoende motiveert dat – het voorwerp van de aanvraag bestaanbaar is met de gewestplanbestemming woongebied, meer bepaald of het gevraagde “om redenen van goede ruimtelijke ordening had moeten worden afgezonderd in een daartoe aangewezen gebied” en “verenigbaar is met de omgeving”. De verwerende partij heeft zich volgens de verzoekende partijen beperkt tot de “nietszeggende affirmatie” dat “het project strookt met de bestemming van het gebied als woongebied”.

5.1.3. In een *tweede middelonderdeel* stellen de verzoekende partijen dat het gevraagde wordt vergund “op basis van de vermeende bestaanbaarheid [er]van met de voorschriften van de onderscheiden ruimtelijke structuurplannen”, wat in strijd is met artikel 2.1.2, § 7, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO). Zij menen dat het criterium van de inpassing van de kwestieuze handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon, en het criterium van de bescherming van het stedelijk milieu, “uitsluitend”, of minstens “decisief”, aan de hand van de ruimtelijke structuurplannen beoordeeld werden.

5.2.1. In hun memorie van wederantwoord betogen de verzoekende partijen, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat de planologische toets in het kader van de socio-economische vergunningsaanvraag “losstaat van de toets aan de criteria van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen”. Aan de planologische inpasbaarheid van het gevraagde werd volgens hen geen aandacht besteed.

5.2.2. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, stellen de verzoekende partijen dat elementen uit ruimtelijke structuurplannen, die louter beleidsplannen zijn, “sowieso” geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen kunnen vormen. Bij de beoordeling van de vraag of het project past binnen de plaatselijke ontwikkelingsprojecten, werd volgens de verzoekende partijen ook geen rekening gehouden “met de bestaande en toekomstige ontwikkelingsprojecten”, waaronder hun project.

5.3. De verzoekende partijen doen in hun laatste memorie, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, nog gelden dat de bestaanbaarheid met de gewestplanbestemming niet kan worden afgeleid uit de motieven betreffende de beoordelingscriteria van de handelsvestigingenwet.

Beoordeling

6.1.1. De overheid die over een handelsvestigingsvergunningsaanvraag moet oordelen, dient de verenigbaarheid van het gevraagde met de verordenende planvoorschriften na te gaan. Verplicht is evenwel niet dat dit in een afzonderlijk onderdeel van de te nemen beslissing, los van de criteria van de handelsvestigenwet, geschiedt. Het volstaat dat uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt dat de planologische toets op afdoende wijze is gebeurd.

6.1.2. Betwist wordt niet dat voor het project de gewestplanbestemming woongebied geldt.

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”.

6.1.3. Onder de bespreking van het beoordelingscriterium van de “ruimtelijke ligging van de handelsvestiging” is in de bestreden beslissing te lezen “dat de aanvraag deel uitmaakt van een gemengd woonwinkelproject met parkeerfaciliteiten in de binnenstad van Turnhout”, “dat het project zich situeert in het binnengebied tussen de Gasthuisstraat, de Victoriestraat en de Vianenstraat”, “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 leeg staan of slechts tijdelijk verhuurd worden in afwachting van de aanvang van de werken”, dat “het nieuwe handelsgeheel [...] de uitbreiding [beoogt] van de bestaande netto-handelsoppervlakte met 4971 m²”, “dat er op deze locatie doorgangen aanwezig zijn naar de winkelstraten Gasthuisstraat en Victoriestraat”, “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”, “dat het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan [...] van Turnhout deze site opneemt als een site voor stedelijke vernieuwing waarin handel, bedrijvigheid en wonen gecombineerd kunnen worden”, “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”, dat ook het stadsbestuur in haar weigeringsbeslissing stelt “dat het project stedenbouwkundig past op de plaats waar het gesitueerd is, met name in de westhoek van het kernwinkelgebied aansluitend op de Gasthuisstraat” en dat het project daar “een bestaand bouwblok af[werkt] dat door eerdere sloop een minderwaardige achterkant heeft gekregen en voorziet in een multifunctionele invulling die behalve winkelen ook een belangrijk aandeel wonen en groene buurtruimte in het vooruitzicht stelt langs een rustige, nieuwe publieke passage”, dat “de ligging van het project in de binnenstad van Turnhout strookt [...] met de Vlaamse ruimtelijke doelstellingen zoals opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan en het concept van witboek ‘Beleidsplan Ruimte Vlaanderen’ waarin de verdere ontwikkeling van de bestaande kernen wordt vooropgesteld met verweving van functies en verhoging van het ruimtelijk rendement als belangrijke principes”, en dat “een inbreidingsproject binnen de kern van een bestaand stadscentrum en binnen woongebied als multifunctionele zone [...] dan ook positief [wordt] beoordeeld voor wat betreft de ruimtelijke inpassing”.

Bij de bespreking in de bestreden beslissing van het beoordelingscriterium van de “bescherming van het stedelijk milieu”, en in het bijzonder het subcriterium van “het effect van de inplanting van de handelsvestiging op de stadskern in het kader van de planologische vereisten”, kan voorts nog worden gelezen “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”, dat de locatie in dat structuurplan wordt aangemerkt “als site waar, door de ontwikkeling van een multifunctioneel project, het stadscentrum versterkt kan worden”, dat in hetzelfde structuurplan “wordt

uitgegaan van een bi-polige ontwikkeling van de winkelkern met enerzijds een versterking door het Turnova-project en anderzijds een versterking met het 'Le Bon' project, aangevuld met horeca en dienstverlening", dat "de Grote Markt [...] op die manier in de toekomst terug het centrale punt in het handelscentrum [zou] moeten vormen", "dat in het winkelbeleidsplan voor het gebied Vianenstraat-Merodelei-Gasthuisstraat (en zijstraten) samen met de Grote Markt opgenomen wordt dat de shoppingfunctie primeert en dat het een gebied moet vormen voor voornamelijk filialen en speciaalzaken van specifieke niches (kleding, accessoires, souvenirs..) aangevuld met horeca", dat "voor de zogenaamde 'aanloopstraten' (Paterstraat, Otterstraat, Herentalsstraat...)" die "uitlopers van het kernwinkelgebied" zijn, is voorzien in de aanwezigheid van diensten, zodat "voldoende passage verzekerd wordt waardoor het kernwinkelgebied ook versterkt wordt". Verder wordt aangehaald "dat de panden in het winkelcentrum zoveel mogelijk moeten worden ingevuld als handelspanden", dat het voorliggend project "een inbreidingsproject [is] waarbij geen nieuwe groene ruimte wordt aangesneden maar een deel van het stadswefsel vernieuwd wordt en multifunctioneel benut zal worden", dat het project gelocaliseerd is "in het handelscentrum van de stad en meer specifiek in het kernwinkelgebied" en "een inbreidingsproject [is] binnen het bestaande bebouwd weefsel wat vanuit duurzaam ruimtegebruik positief beoordeeld kan worden", dat de site voor consumenten goed toegankelijk is wegens de ligging "in het stadscentrum en dus middenin de belangrijkste bevolkingsconcentratie van de regio Turnhout", dat "het project [...] een deel van het historisch handelscentrum gelegen in het kernwinkelgebied van de stad" vernieuwt, dat "voldoende parkeerplaatsen [worden] voorzien op een ruimtelijk doordachte manier", dat "rekening houdend met de positie van het project in de historische handelsstraten van de stad [...] zelfs niet geargumenteed [kan] worden dat het kernwinkelgebied zou worden verplaatst", dat naast bijkomende handelspanden in het project "ook heel wat andere elementen opgenomen [zijn] die het handelscentrum positief beïnvloeden (woningen, fietsenstalling, parkeervoorzieningen, publieke ruimten, doorgang naar andere straten...)", dat de argumentatie van de stad dat het project het evenwicht in de stadskern kan verstoren ten nadele van het oostelijke deel van het kernwinkelgebied moet worden afgewezen "aangezien het project zich situeert te

midden van de historische handelsstraten” en het winkelbeleidsplan van de stad uitdrukkelijk “de situering van het project in de historische handelsstraten van de stad” bevestigt, en dat “vernieuwing van het handelsapparaat en ruimtelijke reorganisaties [...] uiteraard mogelijk [zijn], ook in de structuur van een kernwinkelgebied”.

6.1.4. De voormelde overwegingen reveleren een afdoende planologische toets vanwege het ICD. Er blijkt uit dat het kwestieuze project niet moet afgezonderd worden in een specifiek voor handel bestemd gebied, maar dat het project, dat naast handel ook andere kerngebonden en kernversterkende functies omvat, precies thuishoort in de historische handelskern van Turnhout. Ook de kenmerken van de onmiddellijke omgeving van de site waar het project is voorzien, komen ruim aan bod, en het ICD maakt ook op dat punt duidelijk waarom de aanvraag volgens haar op de gegeven locatie vergunbaar is.

6.2.1. Wat het *tweede middelonderdeel* betreft, dient opgemerkt dat de motieven van de bestreden beslissing op planologisch gebied duidelijk ruimer zijn dan de structuurplanning waarnaar wordt verwezen. Het betoog van de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing uitsluitend of “decisief” op de structuurplannen zou zijn gesteund, kan geen bijval vinden. Naast de structuurplanning wordt in de bestreden beslissing onder meer ook verwezen naar “het Integraal handelsvestigingsbeleid Vlaanderen” en het “winkelbeleidsplan” van de stad Turnhout.

Het feit dat de argumentatie van de bestreden beslissing samenvalt met opties die ook aan de structuurplannen ten grondslag liggen, maakt haar nog niet onwettig.

6.2.2. In zoverre de verzoekende partijen eerst in hun memorie van wederantwoord aanvoeren dat bij de beoordeling van de vraag of het project binnen de plaatselijke ontwikkelingsprojecten past geen rekening werd gehouden “met de bestaande en toekomstige ontwikkelingsprojecten”, waaronder hun project, is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk. Ten gronde kan in dit

verband overigens verwezen worden naar de navolgende beoordeling van het tweede middel (randnummer 8.1 e.v.).

6.3. Het middel wordt in zijn beide onderdelen verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel de schending in van “artikel 1.1.4 VCRO, artikel 7 § 2 van de [handelsvestigingenwet], de artikelen 2 en 3 van het [koninklijk besluit van 22 februari 2005], en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij betogen dat het ICD in de bestreden beslissing niet op afdoende wijze heeft gemotiveerd “dat het aangevraagde kan worden ingepast in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten”. De verzoekende partijen wijzen erop dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout en de deputatie van de provincieraad van Antwerpen zich in de verkavelingsvergunningsprocedure wel over de economische en sociale gevolgen van het project hebben gebogen. Zij menen dat de verwerende partij ten onrechte van oordeel is dat laatstgenoemde overheden “het aanbod van detailhandel en het effect hiervan op de stadskern [niet bij hun beoordeling] hadden mogen betrekken”. Onder de “plaatselijke ontwikkelingsprojecten” waarmee het ICD rekening had moeten houden, rekenen de verzoekende partijen hun eigen project.

7.2. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat de motiveringsplicht *in casu* “eens te meer geldt” omdat de in eerste aanleg genomen beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Turnhout van 4 september 2014 uitdrukkelijk oordeelt dat het gevraagde

niet kan ingepast worden in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten, omdat uit de studie “gemaakt door WES [ook bleek] 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”.

7.3. De verzoekende partijen doen in hun laatste memorie nog gelden dat de bestreden beslissing met geen woord over andere plaatselijke ontwikkelingsprojecten rept, “laat staan over hoe het vergunde project zich verhoudt ten opzichte van andere plaatselijke ontwikkelingsprojecten zoals bijvoorbeeld het Turnova-project”.

Beoordeling

8.1. Daargelaten de vraag naar de toepassing van artikel 1.1.4 VCRO bij de beoordeling van een socio-economische vergunningsaanvraag, dient alleszins vastgesteld dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de motivering van de bestreden beslissing op het vlak van de inpassing van het gevraagde in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten ontoereikend zou zijn.

8.2. Het ICD maakt in het bestreden beslissing uitgebreid duidelijk waarom zij het Turnova-project niet bij haar afweging betreft. Het overweegt vooreerst dat zij “de gevraagde vergunning [heeft] beoordeeld aan de hand van de wettelijke criteria zoals ze worden opgesomd in de [handelsvestigingenwet] en gewijzigd door de wet van 22 december 2009 tot aanpassing van sommige wetgevingen aan de aan de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt [hierna: de wet van 22 december 2009], inzonderheid in artikel 7 § 2 en in het koninklijk besluit van 22 februari 2005, gewijzigd door het koninklijk besluit van 13 januari 2010”. Vervolgens stelt het ICD dat “[d]e Europese [d]ienstenrichtlijn [...] de

beoordeling van vergunningen op basis van economische (concurrentiële) overwegingen [verbiedt] en [...] een evaluatieverplichting [op]legt voor territoriale en kwantitatieve beperkingen, waarbij dit type van beperkingen in principe moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie”. Het ICD neemt daarom “afstand van een beoordeling van het project als tegenhanger van het Turnova-project en beoordeelt het project binnen dit criterium op basis van de impact op de stadskern”. Ook meent zij dat “de bescherming van het stedelijk milieu hier bezwaarlijk kan gehanteerd worden als dwingende doelstelling[...] van algemeen belang om het voorliggend project te weigeren aangezien ook voorliggend project in het kernwinkelgebied van de stad gesitueerd is en een vernieuwing van de bebouwde ruimte beoogt”.

8.3. De verzoekende partijen tonen in hun verzoekschrift de onwettigheid van de voormelde motivering, gesteund op de principes van de Europese dienstenrichtlijn, niet aan. Zij blijken eraan voorbij te gaan dat artikel 7, § 2, van de handelsvestigingenwet precies door artikel 18 van de wet van 22 december 2009 werd gewijzigd – waarbij het criterium “weerslag op de bestaande handel” het criterium “bescherming van het stedelijk milieu” is geworden – om tegemoet te komen aan artikel 14.5 van de dienstenrichtlijn, dat de lidstaten verbiedt om de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied afhankelijk te maken van:

“de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.”

8.4. Gelet op het voormelde, overtuigen de verzoekende partijen er niet van dat het ICD het Turnova-project – of andere projecten, waaromtrent zij verder geen enkele verduidelijking verschaffen – ten onrechte niet bij haar beoordeling zou hebben betrokken. Nog in het licht van het voormelde maken zij

evenmin aannemelijk dat het gegeven dat het ICD is voorbijgegaan aan het standpunt van het “WES” dat het zeer risicovol is om tegelijk met Turnova nog andere grote winkelprojecten in het centrum op te starten aangezien de onderlinge concurrentie de financiering van de complexere binnenstedelijke projecten zou kunnen ondergraven, tot vernietiging van de bestreden beslissing moet leiden.

8.5. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

9.1. De verzoekende partijen roepen in een derde middel de schending in van “artikel 7 § 2 van de [handelsvestigingswet], de artikelen 2 en 3 van het [koninklijk besluit van 22 februari 2005], en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij bekritiseren dat het ICD in de bestreden beslissing verwijst naar het decreet integraal handelsvestigingsbeleid dat toen nog niet was aangenomen door het Vlaams Parlement en bijgevolg nog niet van kracht was. Zij menen dat een dergelijk “decisief motief” de bestreden beslissing niet wettig kan schragen.

9.2. De verzoekende partijen betogen in hun memorie van wederantwoord nog dat het decreet integraal handelsvestigingsbeleid pas op 1 januari 2018 in werking is getreden, en dat de overheid zich bij het nemen van een beslissing moet baseren op de wetgeving die dan van toepassing is.

Beoordeling

10.1. De door de verzoekers geviseerde verwijzing betreft de doelstellingen die aan het decreet integraal waterbeleid ten grondslag liggen en die luidens de bestreden beslissing ook uit meerdere “beleidsdocumenten (Startnota Detailhandel 2010, Omzendbrief grootschalige detailhandel 2011, Winkelnota 2.0 2012,...)” blijken. De verwijzing naar deze doelstellingen maakt geen “decisief motief” uit, en kan de bestreden beslissing niet vitiëren.

10.2. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

11.1.1. De verzoekende partijen voeren in een vierde middel de schending aan van artikel 10, derde lid, van de Europese dienstenrichtlijn en van de artikelen 1.1.4 en 4.3.1 VCRO.

Zij zetten uiteen dat uit de samenlezing van de artikelen 4.3.1 en 1.1.4 VCRO volgt dat de stedenbouwkundige overheid bij het beoordelen van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningsaanvraag steeds de economische en sociale gevolgen van een project, “waaronder de inpassing van plaatselijke ontwikkelingsprojecten en de impact op het stedelijk milieu”, in rekening moet brengen. Artikel 10, derde lid, van de Europese dienstenrichtlijn wordt volgens hen miskend “wanneer andere wetgeving, zoals in casu de [handelsvestigingenwet] in vergelijkbare vergunningscriteria voorziet”. Het ICD heeft volgens de verzoekende partijen de bedoelde criteria in de bestreden beslissing “opnieuw – en ditmaal gunstig – beoordeeld”, “hoewel de sociale en economische gevolgen van het aangevraagde reeds werden beoordeeld door de overheden die zich hebben uitgesproken over de verkavelingsaanvraag”.

De Vlaamse decreetgever zou volgens de verzoekende partijen het probleem ook hebben onderkend en de voormelde criteria in het decreet integraal handelsvestigingsbeleid niet meer hebben aangenomen.

11.1.2. De verzoekende partijen vragen “ondergeschikt” aan het Europees Hof van Justitie de prejudiciële vraag te stellen

“of artikel 7 § 2 van de Dienstenrichtlijn [lees: de handelsvestigingswet] in overeenstemming is met artikel 10 lid 3 van de Dienstenrichtlijn in de mate het voorziet dat de advies- en vergunningverlenende overheden bij hun beoordeling van een aanvraag tot socio-economische vergunning de ruimtelijke ligging en de bescherming van het stedelijk milieu moeten betrekken.”

11.1.3. “Minstens” vragen de verzoekende partijen dat de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten worden wegens strijdigheid met artikel 10, derde lid, van de Europese dienstenrichtlijn.

Beoordeling

12.1. Bij een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning moet de overheid zich van het criterium van de goede ruimtelijke ordening bedienen. De overheid die over een aanvraag tot handelsvestigingsvergunning oordeelt, moet zich dan weer aan het socio-economische criterium, zoals begrepen in de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 (zie randnummer 4.2), houden, hetgeen van het criterium van de goede ruimtelijke ordening wezenlijk verschilt. Dat luidens de algemene doelstellingenbepaling van artikel 1.1.4 VCRO bij de afweging van de ruimtelijke behoeften “rekening [wordt] gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen”, doet niet het tegendeel aannemen.

12.2. Buiten de planologische toets, waarvan de verplichte naleving evenwel volgt uit de verordenende kracht van de plannen van aanleg en

ruimtelijke uitvoeringsplannen, en niet uit de handelsvestigingenregelgeving, doet zich derhalve geen “overlapping” voor tussen de bevoegdheden van de onderscheiden vergunningverlenende overheden.

12.3. De Raad van State stelt vast dat, zoals uit de randnummers 8.2 en 8.3 blijkt, het ICD in de bestreden beslissing duidelijk het criterium van de ruimtelijke ligging en de bescherming van het stedelijk milieu op een dienstenrichtlijnconforme wijze heeft begrepen en toegepast.

12.4. Gelet op de voormelde duidelijkheid, komt het niet nodig voor de onder randnummer 11.1.2 gesuggereerde vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen. Evenmin bestaat er daarom aanleiding om “minstens” de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten.

12.5. Het middel wordt verworpen.

13. Het beroep is hoe dan ook ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1000 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende 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 zeventien april 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust