

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.811 van 26 februari 2019
in de zaak A. 220.341/X-16.739.**

In zake : 1. Hugo FLORE
 2. Lutgardis STANDAERT
 3. Katie COPPENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Vekeman
 kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
 Pastorijstraat 19
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering en door het interministerieel comité voor de distributie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Stefanie François
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV MITSIKA REAL ESTATE INVESTMENT
MANAGEMENT (MITISKA REIM)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Empereur
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Generaal Lemanstraat 55
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 september 2016, strekt tot de
nietigverklaring van “[h]et besluit van 18 juli 2016 van het Interministerieel
Comité voor de Distributie waarbij het beroep ingediend door de nv Mitsika
Reim met maatschappelijke zetel gevestigd te 1702 Dilbeek, Pontbeekstraat 2
tegen de beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen van de stad

Ninove van 7 juni 2016 houdende weigering van de afgifte van een socio-economische vergunning voor het handelsgeheel Ninouter Winkelpark aan de Brakelsesteenweg te 9406 Ninove, kadastraal gekend onder 13° afdeling, Outer, sectie B, nrs 510e, 606c, 607b, 608b(deel), 609l, 609h, 610c (deel), 620y/2, 620l/2 (deel), 619a (deel), 618c (deel) en 511g, ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en de socio-economische vergunning wordt verleend.”

II. Verloop van de rechtspleging

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

De nv Mitsika Real Estate Investment Management (Mitiska Reim) heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 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 15 februari 2019.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Van Espen, die *loco* advocaat Veerle Vekeman verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Sophie Timmermans, die *loco* advocaat Jan Bouckaert verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Shavkat Egamberdiev, die *loco* advocaat Els Empereur 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 wenst aan de Brakelsesteenweg (gewestweg N8) te Outer-Ninove een handelsgeheel (winkelcomplex “Ninouter”) op te richten, op percelen die aldaar kadastraal gekend zijn als 13e afdeling, Outer, sectie B, nrs 510e, 606c, 607b, 608b(deel), 609l, 609h, 610c (deel), 620y/2, 620l/2 (deel), 619a (deel), 618c (deel) en 511g.

De voormelde percelen situeren zich aan de westkant van Ninove, en onmiddellijk ten zuiden van de kern van Outer, een deelgemeente van Ninove. Zij zijn volgens het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem gelegen in woongebied, voor het gedeelte gelegen langs de gewestweg, en woonuitbreidingsgebied, voor het dieper gelegen gedeelte.

3.2. Overeenkomstig het bindend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Ninove wordt het kwestieuze terrein met het bij ministerieel besluit van 19 oktober 2012 goedgekeurde provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van het kleinstedelijk gebied Ninove (hierna: het PRUP) bestemd tot specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel. Het PRUP voorziet ter hoogte van het nieuwe terrein voor kleinhandel ook in een “Zone voor openbare weg”.

3.3. In maart 2016 dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove een handelsvergunningsaanvraag in om op de voormelde percelen een handelsgeheel voor kleinhandel te vestigen.

Volgens de aanvraag zal het complex zeven handelsunits tellen (AS Adventure, X2O badkamers, Overstock meubelen, een Lidl-supermarkt, JBC kledij, een schoenen- en lederwarenhandel type Brantano, Shoe Discount, Pronti, en een kantoor-, papierwaren-, geschenken-, feest- en ontspanningsartikelenwinkel type Ava, Atita, Kwarto, Fun).

3.4. Op 13 april 2016 verleent het nationaal sociaal-economisch comité voor de distributie een gunstig advies over de aanvraag.

3.5. Met een besluit van 7 juni 2016 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove de gevraagde handelsvestigingsvergunning.

3.6. De tussenkomende partij tekent tegen de voormelde weigeringsbeslissing beroep aan bij het interministerieel comité voor de distributie (hierna: het ICD).

3.7. Met het bestreden besluit van 20 juli 2016 verklaart het ICD het beroep ontvankelijk en gegrond, en verleent het de gevraagde vergunning. In dat besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“[...]

Overwegende dat er tussen Gent en Brussel verschillende transportinfrastructuren aanwezig zijn, via het spoor (voor goederen zowel als voor personen) en voor het autoverkeer; voor het autoverkeer betreft het onder andere: de oude verbindingsas tussen Gent (Gentsesteenweg) en Brussel (Brusselsesteenweg) doorheen Aalst, de E40 (waarop de N45 aantakt), en verbindingen die plus-minus de loop van de Dender volgen, zoals: de regionale verkeersweg N406 – N41 – N45 (Dendermondsesteenweg — Ninovesteenweg) en de historische verbinding Aalst – Ninove N405 (Aalstersesteenweg), en dat vanuit de verschillende steden en kernen in de regio nagenoeg alle belangrijke verkeersassen (N8, N9, N47) radiaal op Brussel gericht zijn.

Overwegende dat de N8 [...] een belangrijke verbindingsweg vormt door het grondgebied van Ninove, evenals een belangrijke toegangsweg naar het centrum van Ninove.

Overwegende dat de N8 ter hoogte van de locatie gecategoriseerd werd als een secundaire weg type II, maar het deel van de N8 (Brusselsesteenweg, Ninove tot aan de provinciegrens) als secundaire weg

type III, welk deel met bovenlokale buslijnen uitgebouwd wordt tot as van openbaar vervoer;

Overwegende dat er op het traject van deze weg heel wat gevaarlijke kruispunten voorkomen en dat op 16 juni 2015 werd het op ca. 1 km van de site gelegen, zeer gevaarlijke kruispunt 'Den Dollar', volledig heraangelegd om het veiliger te maken;

Overwegende dat er nog andere werken gepland zijn om het verkeer op de N8 vlotter en veiliger te doen verlopen. NV Retail Park Ninove zal een samenwerkingsovereenkomst type VII voor de geplande infrastructuurwerken afsluiten met ondermeer het Agentschap Wegen en Verkeer en zal een substantieel deel van de kosten voor deze wegenwerken dragen (ca. 550.000 excl. BTW). Deze wegenwerken bestaan o.a. in de heraanleg van de Brakelsesteenweg, met ter hoogte van de site 1 rijvak in elke rijrichting voor het doorrijdend verkeer, 2 terugkeerlussen met in elke rijrichting een strook voor het afslaand verkeer, voet- en fietspaden.

Overwegende dat het aspect mobiliteit werd bekeken in de aanloop naar het ontwerp en de definitieve vaststelling van dit PRUP, in het plan-MER met betrekking tot het plangebied van voorliggend project. Alle elementen (zowel de huidige intensiteiten op de Brakelsesteenweg N8 als verkeer dat het project genereert) waren ingecalculeerd op het ogenblik dat deze plan-MER werd opgemaakt en goedgekeurd om vervolgens als basis te dienen voor de definitieve vaststelling van het PRUP; [...]

Overwegende dat Ninove wordt bediend door spoorlijn 90 Aalst – Geraardsbergen en dat er aan het station van Ninove aansluiting is van spoor- en wegvervoer, met inbegrip van openbaar vervoer georganiseerd door De Lijn. De andere op het grondgebied aanwezige stations opereren op een lager niveau. De Lijn biedt in Ninove 19 verschillende busverbindingen aan, waarvan 4 belbussen;

[...]

Overwegende dat uit een onderzoek van de plaatselijke gesteldheid blijkt dat er een bushalte ligt op de Brakelsesteenweg, ter hoogte van de Ziekenhuisstraat, hetzij op ca. 500 m van de toegang tot de site, maar er wordt geen bijkomende informatie gevonden m.b.t. de lijn(en) die de halte bedient/bedienen, noch met welke frequentie de halte bediend wordt;

Overwegende dat uit een onderzoek van de plaatselijke gesteldheid blijkt dat er ook een bushalte ligt in de Aardeweg, een zijstraat van de N8, op ca. 600 m van de toegang tot de site en meer naar het centrum van Ninove toe, welke bediend wordt door de lijn 39, vermeld door de stad, en uit de raadpleging van de website van De Lijn blijkt de frequentie van aanbod laag te zijn; [...]

Overwegende dat met betrekking tot de toegankelijkheid van de site voor voetgangers en fietsers kan verwezen worden naar hetgeen hiervoor daarover al werd gezegd, namelijk dat er aan weerszijden een fietspad ligt en dat de geplande werken voorzien in de aanleg van een veilige oversteekplaats voor de zwakke weggebruikers, nl. tussen de twee keerpunten, naar de voor hen voorziene toegang, en dat er voor de zwakke weggebruikers aan de zijde van het project ook een wachtzone is voorzien, en verder dat het fietspad ten gevolge van de geplande werken zal afgescheiden worden van de rijweg, ten minste op de gedeelten waar de

maximum snelheid 70 km/uur bedraagt, door middel van een boordsteen en veiligheidsstrook van 1 meter;

Overwegende dat het dossier gevoegd bij de aanvraag melding maakt van 100 fietsenstaanplaatsen [...];

Overwegende dat uit een onderzoek van de plaatselijke gesteldheid blijkt dat de Brakelsesteenweg nu ook al beschikt over een door belijning aangeduid fietspad aan iedere zijde van de weg, en daarnaast een verharde berm, zodat voetgangers en fietsers de locatie nu ook al kunnen bereiken, maar dat de bereikbaarheid met het openbaar vervoer beperkt is en voor verbetering vatbaar;

[...]”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, de schending in van “artikel 7 van de Wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen [hierna : de handelsvestigingenwet], de schending van artikel 2 en 3 van het K.B. 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 [hierna: het koninklijk besluit van 22 februari 2005], de schending van artikel 5.1.1. van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, respectievelijk artikel 5.1.1. van de Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, uit de schending van artikel 4.1.7 van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, de schending van artikel 2.2.2. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), de schending van artikel 2 en 3 van de wet van 28 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen [hierna: de formelemotiveringswet], de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder de materiële en formele motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel”.

Zij betogen dat het PRUP, wat het deelgebied ‘Specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel aan de Brakelsesteenweg’ betreft, onwettig is omdat in de stedenbouwkundige voorschriften geen “rekening wordt gehouden met of implementatie gebeurt van de strikt noodzakelijke, milderende maatregelen die in de Plan-MER worden voorgesteld teneinde het significant negatief effect van het aangevraagde op de reeds aangetaste verkeersleefbaarheid en -veiligheid van de N8, te milderen”. De verzoekende partijen bekritisieren dat in het PRUP “zonder de minste afdoende motivering abstractie wordt gemaakt” van de besluiten van het plan-MER “nopens de significant negatieve effecten” die het kwestieuze project zal hebben “op de mobiliteit/ontsluiting van de N8, dan wel van de noodzakelijk milderende maatregelen die in dat kader worden voorgesteld”. De stedenbouwkundige voorschriften noch het grafisch plan van het PRUP “lijken” volgens de verzoekende partijen “duidelijkheid [...] te verschaffen over de precieze modaliteiten voor ontsluiting van de gevraagde kleinhandelszone N8” en “voor de opvang van de negatieve effecten van het gevraagde winkelgeheel op de verkeersleefbaarheid- en veiligheid van de overbelaste N8”. De onwettigheid van het PRUP heeft volgens de verzoekende partijen tot gevolg dat de bestemming woonuitbreidingsgebied van het gewestplan toepassing vindt, waarmee de aanvraag onverenigbaar is.

4.2. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat zij “vast[houden] aan hun standpunt” en dat een samenwerkingsovereenkomst die de verwerende partij met het agentschap Wegen en Verkeer voor de uitvoering van de geplande infrastructuurwerken meent te zullen afsluiten “onmogelijk de lacune aan duidelijke en zekere voorschriften [kan] opvangen”. Zij betogen dat het plan-MER de aanleg van dubbelstrookrotondes als noodzakelijk kwalificeert en dat ook de kwaliteitsadviseur kritisch was voor het rechtstreeks voorzien van een grootschalig winkelcomplex op een regionale ontsluitingsweg. Volgens de verzoekende partijen werden de cijfers inzake het verwachte aantal bezoekers en de spreiding van die bezoekers over de dag gemanipuleerd.

Beoordeling

5.1. In het plan-MER bij het PRUP worden een aantal “aanbevelingen” gedaan “om de milieu-impact te minimaliseren”, waarbij “[e]n aantal milderende maatregelen zullen vertaald worden in het [P]RUP”. Het plan-MER onderscheidt meer bepaald drie types van milderende maatregelen, te weten: ruimtelijk vertaalbare milderende maatregelen (type 1), milderende maatregelen die op projectniveau te vertalen zijn (type 2), en milderende maatregelen die uitvoering krijgen middels andere instrumenten (type 3).

5.2. Wat het plandeel voor de kleinhandelszone langs de N8 betreft, wordt in het plan-MER aangegeven dat de “volledige herinrichting [van de] N8 Brakelsesteenweg, met [het] vrijwaren [van] voldoende ruimte voor volwaardige fietsvoorzieningen langsheen de N8” tot het type 3 van de milderende maatregelen behoort, waarbij uitdrukkelijk “AWV” wordt vermeld (plan-MER, pg. 258).

Zodoende blijkt duidelijk dat het agentschap Wegen en Verkeer van de Vlaamse overheid bij de uitvoering van de maatregelen om de gewestweg N8 herin te richten moet betrokken worden. De verwerende partij geeft aan dat over een en ander een samenwerkingsovereenkomst met onder meer het agentschap Wegen en Verkeer en de nv Retail Park Ninove, projectvennootschap beheerd door de tussenkommende partij, wordt afgesloten. Anders dan de verzoekende partijen dit zien, blijkt uit het plan-MER geen dwingende eis tot doorvertaling van de concrete herinrichting van de N8 in de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP.

Het PRUP voorziet ter hoogte van het nieuwe terrein voor kleinhandel wel reeds in een “Zone voor openbare weg” (artikel 2), waar volgens de toelichtende nota bij het PRUP “een [her]inrichting van de N8, afgestemd op de nieuwe ontwikkeling, [...] aan te bevelen [is]”, met de bedoeling om “een beveiligde toegang tot de kleinhandelsconcentratie” te creëren, “waarbij het potentieel conflict tussen bestemmingsverkeer en doorgaand verkeer wordt

gereduceerd (bijvoorbeeld afzonderlijke afslagstrook) en een betere beveiliging van fietsverkeer ter hoogte van de kleinhandelszone” wordt verwezenlijkt.

5.3. Daarnaast worden in het plan-MER onder de rubriek “Beperken impact verkeersgenererend effect” de volgende maatregelen voorgesteld: “Aandacht voor bereikbaarheid met de fiets”, “Stimuleren fietsverkeer en openbaar vervoer”, “Parkeerdruk opvangen op eigen terrein”, “Aandacht voor bereikbaarheid met openbaar vervoer” en “Voorzien van fietsstalplaatsen”. Deze milderende maatregelen worden aangegeven als tegelijk behorend tot de onder randnummer 5.1 vermelde types 1 en 2 (plan-MER, pg. 258). Zij kunnen derhalve ook op projectniveau worden genomen en behoeven niet noodzakelijk een doorvertaling in de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP.

Niettegenstaande dit laatste, voorzien de op de kwestieuze terreinen toepasselijke artikelen 1.6 en 1.7 van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP er toch reeds in dat “[p]er 100 m² verkoopsoppervlakte [...] er minstens 3 parkeerplaatsen voor bezoekersparkeren [worden] ingericht”, dat “[h]et aantal toegangen van de zone tot de N8 wordt beperkt tot één gebundelde in- en uitrit of één afzonderlijke inrit en uit”, dat “[d]e inrichting gebeurt op een dergelijke wijze dat de toegang tot het openbaar domein van de N8 voor gemotoriseerd verkeer fysiek onmogelijk is behalve via de daartoe voorziene in- en uitritten” en dat “[v]oorzieningen voor laden en lossen [...] op eigen terrein [dienen] te worden voorzien”.

5.4. Gezien het voormelde, overtuigen de verzoekende partijen er niet van dat bij de opmaak van het PRUP met de milderende maatregelen van het plan-MER op onvoldoende wijze rekening zou zijn gehouden. Zij tonen de onwettigheid van het PRUP niet aan.

5.5. In zoverre de verzoekende partijen eerst in hun memorie van wederantwoord betogen dat de cijfers inzake het verwachte aantal bezoekers en de spreiding van die bezoekers over de dag zijn gemanipuleerd, is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk.

5.6. De verzoekende partijen tonen geen schending van de in het middel aangevoerde rechtsregels aan.

5.7. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel de schending in van artikel 7 van de handelsvestigingenwet, de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005, de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet en de formelemotiveringsplicht, alsook van het materiëlemotiverings-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betogen dat het bestreden besluit er ten onrechte aan voorbijgaat dat luidens het plan-MER de bereikbaarheid van de site via openbaar vervoer of individuele transportmiddelen te wensen overlaat. De stad Ninove heeft daar in haar, in eerste bestuurlijke aanleg genomen, besluit van 7 juni 2016 reeds op gewezen, en ook het ICD moet in het bestreden besluit erkennen dat de bereikbaarheid met het openbaar vervoer “een aandachtspunt” is. De verzoekende partijen menen dat het “niet in redelijkheid te begrijpen” is dat toch een vergunning voor het project wordt verleend en spreken in dat verband van een “onzorgvuldige besluitvorming”. Verder bekritisieren de verzoekende partijen het feit dat het ICD zich voor de beoordeling van het criterium van de duurzame mobiliteit ook op het PRUP beroept, waarvan de onwettigheid volgens hen in het eerste middel wordt aangetoond. De verzoekende partijen besluiten dat de motieven om de vergunning te verlenen “niet draagkrachtig zijn, want feitelijk onaanvaardbaar, onjuist én zelfs contradictoir”.

6.2. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat het gevoerde verweer niet overtuigt.

Beoordeling

7.1. Bij de beoordeling van het eerste middel is reeds gebleken dat de verzoekende partijen de onwettigheid van het PRUP, dat het kwestieuze gebied als specifiek regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel bestemt, niet aantonen.

7.2. Verzoekers' betoog dat luidens het plan-MER bij het PRUP "[h]et planelement enkel bereikbaar [is] met de belbus", "[e]en reguliere buslijn stopt op ca. 1 km [...] en een vrij beperkte frequentie [heeft]", volstaat niet om de onwettigheid van het bestreden besluit aan te tonen. Hetzelfde geldt voor het feit dat het ICD in het bestreden besluit erkent dat het aanbod qua openbaar vervoer beperkt en voor verbetering vatbaar is. Het ICD gaat in dit besluit uitvoerig in op alle aspecten die verband houden met de mobiliteit en de bereikbaarheid van het nieuwe handelscomplex (zie randnummer 3.7) en besluit na afweging daarvan dat het gevraagde voor vergunning in aanmerking komt.

7.3. De omstandigheid dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove er in eerste bestuurlijke aanleg inzake mobiliteit een ander standpunt dan het ICD op nahoudt, volstaat voorts evenmin om de onwettigheid van het bestreden besluit aan te tonen.

7.4. Het middel is ongegrond.

8. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro en 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 zeventwintig februari 2019, 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