

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.221 van 17 april 2018
in de zaak A. 219.950/X-16.700.**

In zake : de STAD TURNHOUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Rasschaert
kantoor houdend te 9300 Aalst
Désiré De Wolfstraat 18
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 en Stefanie François
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 augustus 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 verzoekende partij 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 partij heeft 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 partij, 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 Wim Rasschaert, die verschijnt voor de verzoekende partij, 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”.

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 tussenkomenende 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 verzoekende partij de door de tussenkomenende 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 tussenkomenende partij ingesteld administratief beroep. De tussenkomenende partij heeft tegen deze laatste weigeringsbeslissing een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingediend.

3.11. Op vordering van de verzoekende partij 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 tussenkommende 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.

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 onder meer:

“§ 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 vijftendertig 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 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), 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. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partij doet in haar verzoekschrift, wat haar belang betreft, gelden dat de handelsvestigingenwet aan het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheid toekent om socio-economische vergunningen te verlenen, en aan de gemeente de bevoegdheid om een stedelijk beleid inzake handelsvestigingen te voeren. Zij betoogt dat het college van burgemeester en schepenen *in casu* een ongunstige beslissing heeft genomen die door de verwerende partij is hervormd, en dat de bestreden beslissing een aangelegenheid betreft die aan haar gemeentelijk belang raakt. De verzoekende partij meent dan ook een persoonlijk belang bij het bestrijden van de bestreden beslissing te hebben. Zij wijst er in dit verband op dat haar belang reeds met 's Raads arrest nr. 234.435 van 19 april 2016 werd aanvaard.

5.2. De tussenkomende partij betwist in haar memorie het belang van de verzoekende partij. Zij meent dat de verzoekende partij haar belang “zelf uitdrukkelijk en ontegensprekelijk” verbindt “met de bescherming van het

Turnova project, met name haar ‘beleidsvisie’ dat aan dit project een voorrang moet worden gegeven”, hetgeen duidelijk uit haar verzoekschrift blijkt. De tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij de socio-economische vergunning van 27 oktober 2011 voor het Turnova-project bij besluit van 7 mei 2015 heeft verlengd, zodat de vergunning “geldig was tot 27 oktober 2016”. De verzoekende partij verklaart volgens haar niet waarom die vergunning nog uitvoerbaar zou zijn.

Beoordeling

6.1. Vastgesteld wordt dat de verzoekende partij zich bij de omschrijving van haar belang in haar verzoekschrift niet uitdrukkelijk op haar “beleidsvisie” om “voorrang” te geven aan het Turnova-project beroept, zoals de tussenkomende partij aanvoert, maar wel op het feit dat de door haar in eerste bestuurlijke aanleg genomen ongunstige beslissing door de bestreden beslissing wordt hervormd. Terecht wijst de verzoekende partij er ook op dat de Raad van State haar belang om op te komen tegen een socio-economische vergunning van de tussenkomende partij reeds met het vernietigingsarrest nr. 234.435 van 19 april 2016 heeft aanvaard.

6.2. Aangenomen moet worden dat de verzoekende partij een belang heeft bij huidig beroep, en dit ongeacht het antwoord op de vraag van de tussenkomende partij of de socio-economische vergunning van 27 oktober 2011 voor het Turnova-project nog gelding heeft.

6.3. De exceptie is ongegrond.

VI. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. De verzoekende partij roept in een enig middel de schending in van “artikel 7, § 2 van de [handelsvestigingenwet] en de [...] artikelen 2 en 3 van

het [koninklijk besluit van 22 februari 2005] juncto de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen [...] en van de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

7.1.1. Wat het criterium van de “ruimtelijke ligging” van de handelsvestiging betreft, betoogt zij dat de bestreden beslissing de uitspraken van de tussenkomende partij (opnieuw) zonder meer overneemt, “zonder de juistheid van deze beweringen na te gaan, laat staan dat hieromtrent een eigen onderbouwd standpunt wordt weergegeven”. Zij bekritiseert ook het feit dat in de bestreden beslissing wordt verwezen naar een bij de Raad van State op 11 mei 2015 ingediende memorie vanwege de tussenkomende partij, waaromtrent zij geen standpunt heeft kunnen innemen. Minstens laat de bestreden beslissing volgens de verzoekende partij niet toe “een antwoord op haar opmerkingen en bezwaren te ontrafelen”. Er wordt volgens haar geen antwoord gegeven op de “risico’s bij de beoogde grootschalige ontwikkeling van de Lebon-site”, namelijk dat de nieuwe passage een “gemengd karakter” moet krijgen en continu toegankelijk moet zijn, en dat de winkelstraat Victoriestraat geen straat mag worden “met enkel dingen die een winkelproject niet aan haar voorkant wil”. Voorts ontkent de verzoekende partij dat tussen haar en de tussenkomende partij een consensus over het kwestieuze project zou hebben bestaan. Zij stelt “zich niet van de indruk [te kunnen] ontdoen” dat de verwerende partij zich achter de vermeende overeenkomsten tussen haar en de tussenkomende partij verschuilt.

7.1.2. Wat het criterium “bescherming van het stedelijk milieu” betreft, ontwaart de verzoekende partij een “zeer eenzijdige en selectieve lezing” vanwege de verwerende partij. Zij betoogt dat deze laatste “op misleidende wijze” een aantal overwegingen weergeeft, “waardoor de indruk wordt gecreëerd dat de beoogde parking perfect past binnen [haar] mobiliteitsvisie”. De verwerende partij gaat volgens de verzoekende partij voorbij aan de “haar nochtans zeer goed bekende discussie over het Turnova-project en [haar] veel genuanceerdere opmerkingen” over de kwestieuze aanvraag. Bovendien acht zij

het tegenstrijdig dat de verwerende partij, enerzijds, verwijst naar het “tijdelijk gebrek aan parkeerplaatsen op de markt (ten gevolge van het Turnova-project)” en, anderzijds, “zelf aangeeft dat ook in het Turnova project parkeerplaatsen worden voorzien”.

De verzoekende partij bekritiseert verder, met betrekking tot het voormelde criterium, de verwijzing in de bestreden beslissing naar de structuurplannen, wat zij in strijd met de VCRO acht. Ook meent zij dat de verwerende partij “zeer partijdig is ten aanzien van het project Lebon”, door haar niet-gefundeerde standpunt om de houding van de verzoekende partij te herleiden “tot het willen behouden en beschermen van de eigen contractuele en financiële belangen van de stad”. Zij betoogt dat de verwerende partij “compleet de economische context van de stad Turnhout [miskent]” door niet naar het Turnova-project en de impact ervan te verwijzen. Zij stelt dat dit laatste project is “aangeduid in het Ruimtelijk Structuurplan als ‘strategisch stadsproject’”, dat het een “geïntegreerd project” betreft dat “als Vlaams Stadsvernieuwingproject [is] erkend en gesubsidieerd”, en dat “heden volop in de steigers [staat]”. Het kwestieuze project eerst ontwikkelen, zou volgens de verzoekende partij “een nefaste invloed hebben op de oostkant van de Grote Markt”, die zij haar “zorgenkindje” noemt. Zonder het Turnova-project “gaat de Grote Markt [...] functioneren als de grens van het kernwinkelgebied”, terwijl met het Turnova-project “ook de bereikbaarheid van het stadshart vanuit de oostelijke regio [wordt] gegarandeerd”. Deze “fundamentele elementen” komen volgens de verzoekende partij in de bestreden beslissing “amper tot uiting”. Met het gegeven dat het “zeer risicovol is” om de beide projecten tegelijk op te starten, zoals zou moeten blijken uit de bevindingen van “het WES”, wordt “op geen enkele, afgewogen wijze rekening gehouden”.

7.2.1. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord, wat het criterium van “de ruimtelijke ligging” van de handelsvestiging betreft, dat de “integrale memorie van tussenkomst in het kader van de administratieve procedure een nieuw element was”, waarover zij zich in het kader van die procedure niet heeft kunnen uitspreken. Zij meent dat in de

kwestieuze memorie “feitelijkheden [zijn] opgesomd [...] die manifest onjuist zijn” en dat zij “de onregelmatigheden en de onjuiste feitelijke gegevens” heel duidelijk in haar verzoekschrift heeft aangegeven.

Wat het criterium “de bescherming van het stedelijk milieu” betreft, stelt de verzoekende partij nog dat het niet volstaat om louter naar de structuurplanning te verwijzen.

7.2.2. Ten slotte dient volgens de verzoekende partij aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de prejudiciële vraag in verband met de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: de Europese dienstenrichtlijn) gesteld te worden:

“of de toepassing van de [handelsvestigingswet], waar in artikel 7 wordt gesteld dat ‘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’ en in de mate onder ‘stedelijk milieu’ wordt begrepen bvb. bestaande, geplande of toekomstige woon -en winkelprojecten, stadsontwikkelingsprojecten en PPS-projecten, ondernemingen of stedelijke activiteiten - al dan niet met een economisch karakter -, verenigbaar is met de Dienstenrichtlijn.”

7.3. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij, wat het criterium van “de ruimtelijke ligging” van de handelsvestiging betreft, nog gelden dat het aan de overheid staat om haar “aannames en stellingen te onderzoeken, te toetsen en te aanvaarden respectievelijk te verwerpen”.

Wat het criterium “de bescherming van het stedelijk milieu” betreft, stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij het wettelijk kader miskent door te verwijzen “naar de Dienstenrichtlijn om de afweging met het Turnovaproject niet te doen”. In elk geval betreft zij aldus een belangrijke realiteit niet bij haar overwegingen.

Beoordeling

8.1. De verzoekende partij bekritiseert de motieven van de bestreden beslissing inzake de beoordelingscriteria van “de ruimtelijke ligging” van de handelsvestiging en “de bescherming van het stedelijk milieu”.

8.2.1. Het criterium van “de ruimtelijke ligging” van de handelsvestiging, wordt in de bestreden beslissing als volgt beoordeeld:

“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 Ruimtelijk 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 erfdiensbaarheid 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 een 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 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.”

8.2.2. Gelet op de voormelde motieven, kan niet worden aangenomen dat het ICD zich tot een weergave van de standpunten van de tussenkommende en verzoekende partij heeft beperkt. Het ICD neemt wel degelijk een eigen, onderbouwd standpunt in.

8.2.3. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat met haar standpunt en haar argumenten geen rekening is gehouden. Het ICD blijkt onder meer oog te hebben gehad voor haar bekommernissen aangaande het “gemengd karakter” en de toegankelijkheid van de “nieuwe passage”, en het behoud van de Victoriestraat als winkelstraat, wat overigens ook blijkt uit de overwegingen in het navolgend criterium “bescherming van het stedelijk milieu” (randnummer 8.3.1).

8.2.4. Het loutere feit dat in de bestreden beslissing melding wordt gemaakt van een toelichtende memorie die de tussenkomen partij in een eerdere procedure voor de Raad van State heeft neergelegd, doet voorts nog niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing besluiten. Daarin wordt immers enkel aangegeven dat de aanvrager de kwestieuze memorie heeft bijgebracht. De verzoekende partij toont in haar verzoekschrift niet op concrete wijze aan dat de verwerende partij haar besluit op onjuiste elementen uit precies die memorie zou hebben gesteund.

De verwijzing in de bestreden beslissing naar de beweerde instemming die de stad met het kwestieuze project zou hebben betuigd, doet evenmin tot de onwettigheid ervan besluiten, nu de bestreden beslissing ook dit als een louter standpunt van de aanvrager weergeeft, en door voldoende (andere) overwegingen wordt gedragen.

8.3.1. Het criterium van “de bescherming van het stedelijk milieu” wordt in de bestreden beslissing als volgt beoordeeld:

“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 winkelgroei gebied 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 [onderling] 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 handelvestigingsbeleid '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 markt vraag 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 bijstellingen van één van beide projecten of beide projecten nodig zullen zijn om leeg[s]tand 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 (concurrenti[ë]le) 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 nadelen 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."

8.3.2. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat het ICD zich heeft bezondigd aan een "zeer eenzijdige en selectieve lezing van de door partijen aangebrachte elementen" of "op misleidende wijze" een aantal overwegingen in het besluit zou hebben opgenomen. Haar loutere betoog dat "de indruk wordt gecreëerd dat de beoogde parking perfect past binnen de mobiliteitsvisie van de stad", volstaat daartoe niet. Hetzelfde geldt voor verzoeksters bewering dat het "bovendien" strijdig is om, zoals de verwerende partij zou doen, enerzijds, te verwijzen naar het "tijdelijk gebrek aan parkeerplaatsen op de markt (ten gevolge

van het Turnova-project)” en, anderzijds, aan te geven “dat ook in het Turnova project parkeerplaatsen worden voorzien”. Immers wordt de eerst vermelde verwijzing door de bestreden beslissing enkel aan de aanvrager toegeschreven.

8.3.3. Naast de structuurplanning wordt in de bestreden beslissing onder meer ook verwezen naar “het Integraal handelsvestigingsbeleid Vlaanderen” en het “winkelbeleidsplan” van de verzoekende partij. 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.

8.3.4. Het ICD maakt in de bestreden beslissing voorts uitgebreid duidelijk waarom zij het Turnova-project niet bij haar afweging betreft.

Het ICD 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 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”.

8.3.5. De verzoekende partij toont in haar verzoekschrift de onwettigheid van de voormelde motivering, gesteund op de principes van de Europese dienstenrichtlijn, niet aan. Zij blijkt 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 marktvaart 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.”

8.3.6. Gelet op het voormelde, overtuigt de verzoekende partij er evenmin van dat het ICD het Turnova-project op (“zeer”) partijdige wijze zou hebben behandeld doordat er geen rekening werd mee gehouden. Nog in het licht van het voormelde maakt zij evenmin aannemelijk dat het gegeven dat geen rekening werd gehouden met het feit dat het vergunde project volgens de bevindingen van het “WES” “zeer risicovol” is omdat de onderlinge concurrentie de financiering van de projecten kan ondergraven, tot vernietiging van de bestreden beslissing moet leiden.

8.3.7. De verwerende partij blijkt voorts wel degelijk oog te hebben gehad voor verzoeksters bezorgdheid om een “kwaliteitsvol centraal stadshart”. Het betoog van deze laatste partij dat de door haar aangevoerde “fundamentele elementen” met betrekking tot de “nefaste invloed” van het vergunde project “op de oostkant van de Grote Markt” in de bestreden beslissing “amper tot uiting” komen, kan geen bijval vinden.

De bestreden beslissing wijst er immers vooreerst op dat “[r]ekening houdend met de positie van het project in de historische handelsstraten van de stad [,] zelfs niet [kan] geargumenteed worden dat het kernwinkelgebied zou worden verplaatst”. Zij overweegt verder dat “[n]aast bijkomende handelspanden [...] in het project ook heel wat andere elementen opgenomen [worden] die het handelscentrum positief beïnvloeden (woningen, fietsenstalling, parkeervoorzieningen, publieke ruimten, doorgang naar andere straten...)”. De argumentatie van de verzoekende partij dat het project het evenwicht in de stadskern kan verstoren ten nadele van het oostelijke deel van het kernwinkelgebied, wordt in de bestreden beslissing afgewezen “aangezien het project zich situeert te midden van de historische handelsstraten” en de “beleidsopties uit het winkelbeleidsplan [...] de situering van het project in de historische handelsstraten van de stad [bevestigen]”. “Vernieuwing van het handelsapparaat en ruimtelijke reorganisaties” zijn volgens het ICD “uiteraard mogelijk, ook in de structuur van een kernwinkelgebied”.

8.3.8. Het betoog van de verzoekende partij dat het Turnova-project als Vlaams stadsvernieuwingsproject is erkend, gesubsidieerd wordt, en heden “volop in de steigers staat”, is tot slot niet van aard om de bestreden beslissing te vitiëren.

8.4. Het besluit is dat niet wordt aangetoond dat de motivering van de bestreden beslissing ter zake van de beoordelingscriteria “ruimtelijke ligging” van de handelsvestiging en “bescherming van het stedelijk milieu” ontoereikend zou zijn of dat de bestreden beslissing anderszins onwettig zou zijn.

8.5. Nog daargelaten het laattijdige karakter van de eerst in de memorie van wederantwoord door de verzoekende partij gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarvan de verzoekende partij ter terechtzitting erkent dat zij eerder had kunnen gesteld worden, is ze niet accuraat gesteld. Zo preciseert de verzoekende partij niet aan welke bepaling van de Europese dienstenrichtlijn zij artikel 7 van de handelsvestigingenwet getoetst wenst te zien.

Ten overvloede wordt erop gewezen dat de verzoekende partij er met haar vraag aan voorbij blijkt te gaan dat artikel 7, § 2, van de handelsvestigingswet door artikel 18 van de wet van 22 december 2009 werd gewijzigd om in overeenstemming met artikel 14.5 van de dienstenrichtlijn te worden gebracht, en dat de verwerende partij er ook toepassing van heeft gemaakt volgens de principes van die richtlijn (zie randnummers 8.3.4 en 8.3.5).

8.6. Het middel is hoe dan ook ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

De tussenkommende 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