

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 218.619 van maandag 26 maart 2012
in de zaak A. 196.601/X-14.886.**

In zake : de n.v. UNIC HEUSDEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Boullart
 kantoor houdend te 9000 GENT
 Kortrijksesteenweg 867
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de gemeente DESTELBERGEN

Tussenkomende partij :

de n.v. OKAY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Yves Loix en Nele Ansoms
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 mei 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 16 maart 2010 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Destelbergen, waarbij aan de n.v. OKAY de socio-economische vergunning wordt verleend voor de inplanting van een buurtsupermarkt met een netto-handelsoppervlakte van 650 m² aan de Laarnebaan 75 te Destelbergen (Heusden), op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 584/k.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een administratief dossier ingediend en de verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 26 juli 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 februari 2012.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jasper D'Hooghe, die loco advocaat Sven Boullart verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Joris Geens, die loco advocaten Yves Loix en Nele Ansoms 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 Laarnebaan 75 te Destelbergen (Heusden) een OKAY-vestiging in te planten.

De Laarnebaan is de gewestweg N447 die Heusden en Laarne met elkaar verbindt.

De voorziene inplantingsplaats is nog onbebouwd, en bevindt zich volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Gentse en Kanaalzone in woongebied.

3.2 Voor de uitbating van de OKAY-vestiging is een nieuwe socio-economische vergunning vereist.

Daartoe dient de tussenkomende partij op 5 februari 2010 bij het gemeentebestuur van Destelbergen een socio-economisch aanvraagdossier in, waarbij de voorgenomen vestiging wordt omschreven als een “buurtsupermarkt” met een netto-verkoopoppervlakte van 650 m², met parkeergelegenheid voor 65 voertuigen, en een geschat potentieel marktaandeel van 5,85% in een marktgebied van 24.021 inwoners die wonen in een straal van 5 km rond de site (naast Heusden zelf, delen van Destelbergen en Laarne).

3.3 Met een besluit van 16 maart 2010 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Destelbergen de gevraagde socio-economische vergunning.

Dit besluit is gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat de aanvraag op 9 februari 2010 ontvankelijk en volledig werd bevonden;

Overwegende dat de aanvraag een buurtsupermarkt betreft met een netto-handelsoppervlakte van 650 m², voornamelijk gericht op de primaire behoeften (eten, drinken, persoonsverzorging, verzorging van de woning), in een nieuw op te richten polyvalente handelsruimte met parking voor 65 wagens en omgeven door een groenzone;

Overwegende dat de geplande handelsvestiging zich situeert op een terrein gelegen aan de Laarnebaan 75 te 9070 Heusden, volgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone gelegen in ‘woongebied’.

Overwegende dat dit gebied bestemd is voor wonen, evenals voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf.

Overwegende dat de gevraagde handelsvestiging niet in strijd is met deze bestemming en dat dergelijke buurtsupermarkt aansluit bij de verzorgende activiteit rond de woonfunctie.

Overwegende dat in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) het grondgebied van Destelbergen werd opgedeeld in delen met een stedelijk karakter (stedelijk gebied) en delen met een buitengebiedkarakter (buitengebied), met elk hun specifiek ruimtelijk beleid.

Overwegende dat in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan (PRS) Destelbergen en Heusden werden omschreven als ‘nederzetting met een sterk verstedelijkt karakter maar nog omringd door open ruimte’; dat de kern Destelbergen werd aangeduid als behorende tot het grootstedelijk gebied Gent, met taakstellingen inzake wonen, bedrijvigheid, enz...; dat de kern Heusden werd geselecteerd als ‘hoofddorp’ in het buitengebied.

Overwegende dat in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan (GRS) van Destelbergen dit ruimtelijke beleid verder werd gespecificeerd en dat de algemene visie als volgt wordt geformuleerd:

‘Destelbergen is enerzijds deels een Randstedelijke gemeente van Gent en anderzijds deels een groene long rond Gent waar naar de toekomst toe een goede woonkwaliteit moet nagestreefd worden door het integreren van nieuwe voorzieningen binnen de vooropgestelde structuren. Het behoud van het natuurlijk karakter, met een beheersing van de aantasting van de open ruimte en een versteviging van de kernen waarbij de lokale behoeftes maximaal moeten kunnen geïntegreerd worden zonder daarbij afbreuk te doen aan de goede ruimtelijke ordening van het gebied, is essentieel’.

Overwegende dat in het GRS inzake detailhandel de volgende visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling werd opgenomen:

‘Binnen de handelsconcentraties dient een beleid te worden gevoerd welke het interessant maken voor handel, horeca en diensten. Dit zijn de functies die complementair zijn aan het wonen. Deze functies dienen te worden gestimuleerd ter versteviging van de kern, zodat voorzieningen aanwezig zijn nabij de woonconcentraties’.

‘Binnen de gemeente Destelbergen kunnen de kernen Destelbergen-centrum en Heusden als structuurbepalende elementen van de bebouwde ruimte aanzien worden. Dit betekent dat de verdere ontwikkeling van het wonen, bedrijvigheid en gemeenschapsvoorzieningen zich in hoofdzaak in of aan deze kernen zal voltrekken’.

‘De belangrijkste gemeenschapsvoorzieningen in de vorm van diensten vindt men terug in en rond de eigenlijke dorpscentra, hetgeen in de toekomst zal behouden en waar nodig verstevigd worden’.

Overwegende dat men bijgevolg kan stellen dat het aangevraagde project past binnen de visie van de gemeente inzake de ontwikkeling van de kern van Heusden, zoals opgenomen in het GRS Destelbergen (functies die complementair zijn aan het wonen, dienen gestimuleerd te worden ter versterking van de kern, zodat voorzieningen aanwezig zijn nabij de woonconcentraties).

Overwegende dat het gehele project kan bijdragen tot het verminderen van de koopvlucht uit de gemeente en tot het versterken van de globale

commerciële aantrekkingskracht binnen de dorpskernen, wat eveneens aansluit bij de visie opgenomen in het GRS;

Overwegende dat het project planologisch gezien geen invloed heeft op het stedelijk milieu van de meest nabij gelegen stad (Gent).

Overwegende dat de gevraagde handelsvestiging geëxploiteerd zal worden in een polyvalent handelsgebouw met parking en groenaanleg, waarvoor de stedenbouwkundige vergunning verleend werd door het college van burgemeester en schepenen dd. 05 januari 2010;

Overwegende dat

- de handelsvestiging zich situeert op ca. 500 m van het centrum van Heusden en goed bereikbaar is te voet (vooral omwonenden uit de wijken Zandberg, Vossenkouter, Moerenakker-Muizendries, Berendries).
- er een doorgang voorzien is voor voetgangers (en fietsers) komende van wijken ten noorden van de Laarnebaan, langs de Boswegel via een pad tussen de parking en de winkel.
- de handelsvestiging goed bereikbaar is per fiets via een veilig tweerichtingsfietspad dat gescheiden is van de rijweg door een berm met haag
- de handelsvestiging bereikbaar is met openbaar vervoer (Lijnbus): 2 haltes op 200 m (lijn 34 Wetteren-Gent en lijn 40 belbus Destelbergen-Melle)
- de handelsvestiging zeer vlot en veilig bereikbaar is met de auto

Overwegende dat de verwachte verkeersstromen als volgt ingeschat kunnen worden:

- dagelijkse levering van producten met 1 vrachtwagen (tussen 06u00 en 22u00).
- hoofdzakelijk lokaal verkeer te voet, per fiets, openbaar vervoer en auto, gezien een buurtwinkel vooral gericht is op dagdagelijkse kleine aankopen,
- Een uiterst beperkte invloed tengevolge van het woon-werkverkeer van de 12 voorziene werknemers die lokaal gerecruteerd zullen worden.

Overwegende dat de verkeersstromen die ontstaan tengevolge van dagdagelijkse aankopen, momenteel ook reeds bestaan; dat er kan van uitgegaan worden dat een nieuwe buurtsupermarkt in Heusden op de Laarnebaan een lichte vermindering van de verkeersstroom richting warenhuizen verderop in Heusden, in Destelbergen en in Melle tot gevolg zal hebben, gezien de vergroting van het lokale aanbod; dat anderzijds er een lichte vermeerdering kan verwacht worden van het aantal voertuigen komende van Laarne.

Overwegende dat de Laarnebaan volgens het mobiliteitsplan een gemeentelijke verbindingsweg is van de hoogste categorie (lokale verbindingsweg type I), met sowieso een aanzienlijk voertuigverkeer; dat de aanwezigheid van een buurtsupermarkt bijgevolg van zeer geringe impact zal zijn op de totaliteit van de trafiek via de Laarnebaan.

Overwegende dat binnen het eigen perceel 65 parkeerplaatsen en een voldoende grote fietsparking worden voorzien, wat ruimschoots zou moeten volstaan gelet op het buurtwinkel-karakter;

Overwegende dat OKAY aangeeft dat:

- zijn supermarkten uitgebaat worden conform de vigerende wetgeving inzake het gebruik van betaalkaarten en consumentenkrediet
- de wetgeving betreffende de bescherming van de consumenten bij verkoop van consumptiegoederen wordt nageleefd
- de supermarkten worden uitgebaat conform de wetgeving betreffende handelspraktijken
- de consument de laagste prijs op lokaal vlak gegarandeerd wordt
- de regels op de prijsaanduiding strikt gerespecteerd worden
- wat de non-food assortimenten betreft, voldaan wordt aan de wettelijke vereisten betreffende de veiligheid van producten en diensten die worden opgelegd aan distributeurs
- wat de voedingsmiddelen betreft, eveneens gewerkt wordt binnen de bestaande wetgeving en regelgeving

Overwegende dat voor de exploitatie van de geplande buurtsupermarkt een onmiddellijke tewerkstelling van 12 nieuwe arbeidsplaatsen voorzien wordt (10 voltijds en 2 deeltijds), met extra aanwervingen in functie van eventuele omzetsijgingen;

Overwegende dat OKAY benadrukt dat de vereiste tewerkstelling bij voorkeur zal worden ingevuld met lokale mensen;

Overwegende dat OKAY aangeeft dat de afspraken en regels binnen het Paritair Comité voor de zelfstandige kleinhandel (nr. 201) worden gerespecteerd.

Overwegende dat OKAY bevestigt dat de sociale wetgeving en het arbeidsrecht gerespecteerd worden.

Overwegende dat OKAY erop wijst dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de ergonomie en de veiligheid op de werkvloer.

Gelet op het gunstig advies dd. 11 maart 2010 van de gemeentelijke dienst die instaat voor de behandeling van de socio-economische dossiers”.

IV. Ontvankelijkheid

4. De tussenkomende partij stelt zich een aantal “vragen” omtrent de “ontvankelijkheid ratione personae” van het beroep en het belang dat de verzoekende partij laat gelden.

Door de partijen gestelde “vragen” met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep kunnen niet als excepties worden beschouwd, zodat er dan ook niet dient op te worden ingegaan.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 3 juncto 6 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen (hierna: de handelsvestigingenwet).

“Doordat de aanvraag tot socio-economische vergunning formeel betrekking had op een ontwerp van handelsvestiging met een nettohandelsoppervlakte van 650 m², maar uit de feitelijke gegevens blijkt dat het in werkelijkheid gaat om een ontwerp van handelsvestiging met een nettohandelsoppervlakte van meer dan 1,000 m²,

En doordat de bestreden beslissing tot stand is gekomen met de procedure ex artikel 5 van de Wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen,

Terwijl voor ontwerpen van handelsvestiging met een nettohandelsoppervlakte van meer dan 1,000 m² de procedure van artikel 6 van de Wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen diende gevolgd te worden, met inbegrip van het inwinnen van een advies van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie,

Zodat de bestreden beslissing de artikelen 3 juncto 6 van de Wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen schendt.

2.1.2. Toelichting bij het middel

Zoals hiervoor reeds werd uiteengezet, voorziet de Wet van 13 augustus 2004 in verschillende vergunningsprocedures waarbij al dan niet een advies dient verleend te worden door het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie naargelang de voorziene nettohandelsoppervlakte:

- Nettohandelsoppervlakte van meer dan 400 m², maar minder 1,000 m²: geen advies van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie vereist (artikel 6 van de Wet van 13 augustus 2004);
- Nettohandelsoppervlakte van meer dan 1,000 m²: wél een advies van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie vereist (artikel 7 van de Wet van 13 augustus 2004);
- Via een vereenvoudigde procedure (eigenlijk een melding), zonder advies van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie vereist (artikel 10 van de Wet van 13 augustus 2004) voor de volgende projecten:
 - o Uitbreidingsproject voor een handelsvestiging waarvoor reeds een socio-economische vergunning werd verkregen: uitbreiding

- met maximum 20% nettohandelsoppervlakte en met een maximumplafond van 300 m² nettohandelsoppervlakte;
- o Verhuizingen met of zonder uitbreiding met de hiervoor vermelde maxima en dit binnen een straal van maximum 1,000 meter.

Weliswaar voorziet de vergunningsaanvraag in een nettohandelsoppervlakte van 650 m², toch dient aangemerkt te worden dat het ‘ontwerp van handelsvestiging’ in een ruimere nettohandelsoppervlakte voorziet.

Immers, de vergunningsaanvraag voorziet in een nettohandelsoppervlakte van 650 m² en een totaal aantal parkeerplaatsen van 65. Dit komt op een ratio van 1 parkeerplaats per 10 m² nettohandelsoppervlakte. Nochtans voorziet de NV Okay gewoonlijk in slechts 35 parkeerplaatsen voor een nettohandelsoppervlakte van 650 m² (...), zijnde een ratio van 1 parkeerplaats per 18.57 m² nettohandelsoppervlakte.

Doordat de voorziene nettohandelsoppervlakte aldus omschreven onder de voorziene drempel van 1,000 m² blijft, zou dus geen advies van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie dienen bekomen te worden.

Latere uitbreidingen zullen dan ook heel gemakkelijk via de vereenvoudigde procedure van de melding vergund worden, zonder op een njet in een advies van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie te kunnen botsen.

Dat is ook de bedoeling van de NV Okay. Niet alleen heeft zij door het aantal parkeerplaatsen van 65 hierop reeds geanticipeerd, daarenboven is het de bedoeling van de moedermaatschappij van de NV Okay, met name de NV Colruyt, om in een latere fase de buurtsupermarkt om te vormen naar een volwaardige en grote Colruytwinkel. Zo ook in Tielt, waar eerst een Okay-vestiging werd voorzien (en socio-economisch vergund) om daarna te voorzien in een uitbreiding van de Okay-vestiging tot een Colruytwarenhuis (...).

Ten overvloede blijkt dit reeds uit de totale oppervlakte van het terrein ten belope van 4,383 m² (...). Een terreinbezettingsindex van 1/4 hanteren is evenwel niet gebruikelijk, zodat duidelijk blijkt dat het ontwerp van handelsvestiging geen 650 m² nettohandelsoppervlakte zal beslaan, maar meer dan 1,000 m² nettohandelsoppervlakte.

De vergunningsprocedure kon dan ook niet overeenkomstig artikel 5 van de Wet van 13 augustus 2004 gevoerd worden, maar diende integendeel gevoerd te worden overeenkomstig artikel 6 van deze wet waarbij een advies van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie diende bekomen te worden”.

5.2. De tussenkomende partij antwoordt dat de vergunningverlenende overheid zich enkel kan en mag uitspreken over hetgeen aangevraagd is, dat zij “geen enkel voornemen” heeft om te doen wat “enkel in de fantasie van verzoeker” bestaat, dat het perceel niet groot genoeg is voor een

uitbreiding, dat het aantal parkeerplaatsen is gebaseerd op het geschatte bezoekersaantal, de bereikbaarheid en de omgeving, en dat een gebeurlijke latere uitbreiding getoetst zal moeten worden aan de toepasselijke regelgeving.

5.3 In de toelichtende memorie herneemt de verzoekende partij hetgeen zij reeds in het verzoekschrift heeft uiteengezet.

5.4. In de laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat uit het dossier duidelijk blijkt dat de intenties van de tussenkomenende partij verder reiken en dat de verwerende partij slechts na een zorgvuldige vaststelling van alle voor de beslissing relevante feiten en na een afweging van deze gegevens een beslissing vermocht te nemen.

Beoordeling

5.5. Bij het beoordelen van een aanvraag tot socio-economische vergunning vermag de bevoegde overheid enkel rekening te houden met het voorwerp van de aanvraag zoals dit hierin is omschreven.

Met gebeurlijke latere, in de aanvraag niet geconcretiseerde initiatieven van de aanvrager kan geen rekening worden gehouden om de aanvaardbaarheid van een aanvraag te beoordelen, of om daar de vergunbaarheid van een project van te laten afhangen.

5.6. Het bestreden besluit vergunt slechts hetgeen is aangevraagd. De opwerping dat de tussenkomenende partij mogelijks later nog een beperkte uitbreiding van haar bestaande vestiging kan verwezenlijken via de procedure van de “voorafgaande verklaring” van artikel 10, §1 van de handelsvestigingenwet, vormt hoogstens kritiek op deze wet, doch doet alleszins aan het vorenstaande geen afbreuk.

Voorts betwist de tussenkomenende partij de intenties die de verzoekende partij haar in dit verband toedicht. Dat er elders bepaalde precedents in die zin zouden bestaan vormt geen voldoende indicatie, laat staan

een bewijs dat zulks ook effectief de bedoeling van de tussenkomen partij zou zijn.

5.7. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

5.8. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 5, laatste lid juncto artikel 7, §2 van de handelsvestigingenwet en van de artikelen 2 tot en met 6 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, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van de bestuurshandelingen en de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het redelijkheids-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel”

“Doordat het College van burgemeester en schepenen overeenkomstig artikel 5 van de Wet van 13 augustus 2004 en de artikelen 2 t.e.m. 6 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, alsook overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en de beginselen van behoorlijk bestuur, een eigen beoordeling moet maken van de vergunningsaanvraag en wanneer zij een uitgebracht advies integraal bijvalt moet aangeven waarom zij dat doet;

Doordat, artikel 5, laatste lid juncto artikel 7, § 2 van de Wet van 13 augustus 2004 en de artikelen 2 t.e.m. 6 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, vereisen dat het sociaal-economisch dossier een uiteenzetting dient te bevatten van de in deze artikelen opgesomde aspecten inzake 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,

Doordat de socio-economische vergunning al deze aspecten dient te onderzoeken en daarover een uitspraak dient te doen en dit moet

veruitwendigen in een formele en materiële motivering overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen,

Doordat de overheid die een beslissing neemt m.b.t. de aanvraag tot het bekomen van een socio-economische vergunning bij dit onderzoek niet onredelijk en onzorgvuldig te werk mag gaan,

Terwijl de bestreden beslissing een letterlijke kopie is van het ontwerp van collegebesluit gehecht als bijlage bij het advies van de Dienst Leefmilieu van 11 maart 2010 en het College van burgemeester en schepenen van verwerende partij derhalve geen eigen beoordeling maakt van de vergunningsaanvraag en ook niet stelt waarom de motieven uit voornoemd advies integraal kunnen worden overgenomen,

En terwijl de bestreden beslissing voor wat betreft het beoordelingscriterium ‘ruimtelijke ligging van de handelsvestiging’ op eenzijdige wijze verwijst naar het eigen gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, meer bepaald de inpasbaarheid van detailhandel, en daarbij ingaat tegen de bepalingen van dit plan die de bescherming van de residentiële woonomgeving beoogt;

En terwijl de bestreden beslissing voor wat betreft het beoordelingscriterium ‘de bescherming van het stedelijke milieu’, meer bepaald voor wat betreft het effect van de inplanting inzake duurzame mobiliteit, deze impact minimaliseert en daarmee ingaat op de bestaande feitelijke mobiliteitsproblematiek rondom de geplande site alsook tegen de eigen uitspraken over deze mobiliteitsproblematiek in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en het gemeentelijk mobiliteitsplan, zonder die beide aspecten in de beoordeling te betrekken, laat staan te motiveren waarom daaraan voorbij zou kunnen gegaan worden;

Zodat de bestreden beslissing artikel 5, laatste lid iuncto artikel 7, § 2 van de Wet van 13 augustus 2004 en de artikelen 2 t.e.m. 6 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, de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het redelijkheids-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, schendt.

2.2.2. Toelichting bij het middel

1. In haar aanvraag tot socio-economische vergunning diende de NV Okay eveneens een socio-economisch dossier te voegen, met een verantwoording over volgende aspecten (artikel 5, laatste lid iuncto artikel 7, § 2 van de Wet van 13 augustus 2004 en artikelen 2 t.e.m. 6 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 ‘K.B. van 22 februari 2005’):

- De ruimtelijke ligging van de handelsvestiging:
 - o De inpassing van de handelsvestiging in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedenpatroon;

- o De bereikbaarheid van de nieuwe vestiging via het openbaar vervoer en via individuele transportmiddelen;
- De bescherming van het stedelijke milieu:
 - o Het effect van de inplanting inzake duurzame mobiliteit, meer bepaald het gebruik van de ruimte en de verkeersveiligheid;
 - o Het effect van de inplanting van de handelsvestiging op de stadskern in het kader van de planologische vereisten;
- De bescherming van de consument:
 - o De naleving van de vigerende wetgeving inzake consumentenbescherming;
- Het respect voor de sociale wetgeving en het arbeidsrecht:
 - o De naleving van de sociale wetgeving;
 - o De naleving van de arbeidswetgeving.

De NV Okay heeft deze aspecten in haar aanvraag omschreven (...).

2. M.b.t. de in de artikel 5, laatste lid iuncto artikel 7, § 2 van de Wet van 13 augustus 2004 en artikelen 2 t.e.m. 6 van het Koninklijk Besluit van 22 februari 2005 voorziene aspecten waarover verwerende partij een uitspraak diende te doen, stelt de socio-economische vergunning als volgt:

‘Overwegende dat de aanvraag een buurtsupermarkt betreft met een netto-handelsoppervlakte van 650 m², voornamelijk gericht op de primaire behoeften (eten, drinken, persoonsverzorging, verzorging van de woning), in een nieuw op te richten polyvalente handelsruimte met parking voor 65 wagens en omgeven door een groenzone;

Overwegende dat dit gebied bestemd is voor wonen, evenals voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf.

Overwegende dat de gevraagde handelsvestiging niet in strijd is met deze bestemming en dat dergelijke buurtsupermarkt aansluit bij de verzorgende activiteit rond de woonfunctie.

Overwegende dat in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) het grondgebied van Destelbergen werd opgedeeld in delen met een stedelijk karakter (stedelijk gebied) en delen met een buitengebiedkarakter (buitengebied), met elk hun specifiek ruimtelijk beleid.

Overwegende dat in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan (PRS) Destelbergen en Neusden werden omschreven als ‘nederzetting met een sterk verstedelijkt karakter maar nog omringd door open ruimte’; dat de kern Destelbergen werd aangeduid als behorende tot het grootstedelijk gebied Gent, met taakstellingen inzake wonen, bedrijvigheid, enz...; dat de kern Heusden werd geselecteerd als ‘hoofddorp’ in het buitengebied.

Overwegende dat in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan (GRS) van Destelbergen dit ruimtelijke beleid verder werd gespecificeerd en dat de algemene visie als volgt wordt geformuleerd:

‘Destelbergen is enerzijds deels een Randstedelijke gemeente van Gent en anderzijds deels een groene long rond Gent waar naar de toekomst toe een goede woonkwaliteit moet nagestreefd worden door het integreren van nieuwe voorzieningen binnen de vooropgestelde structuren. Het behoud van het natuurlijk karakter, met een beheersing van de aantasting van de open ruimte en een versteviging van de kernen waarbij de lokale behoeftes maximaal

moeten kunnen geïntegreerd worden zonder daarbij afbreuk te doen aan de goede ruimtelijke ordening van het gebied, is essentieel’.

Overwegende dat in het GRS inzake detailhandel de volgende visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling werd opgenomen:

‘Binnen de handelsconcentraties dient een beleid te worden gevoerd welke het interessant maken voor handel, horeca en diensten. Dit zijn de functies die complementair zijn aan het wonen. Deze functies dienen te worden gestimuleerd ter versteviging van de kern, zodat voorzieningen aanwezig zijn nabij de woonconcentraties’.

‘Binnen de gemeente Destelbergen kunnen de kernen Destelbergen-centrum en Heusden als structuurbepalende elementen van de bebouwde ruimte aanzien worden. Dit betekent dat de verdere ontwikkeling van het wonen, bedrijvigheid en gemeenschapsvoorzieningen zich in hoofdzaak in of aan deze kernen zal voltrekken’.

‘De belangrijke gemeenschapsvoorzieningen in de vorm van diensten vindt men terug in en rond de eigenlijke dorpscentra, hetgeen in de toekomst zal behouden en waar nodig verstevigd worden’.

Overwegende dat men bijgevolg kan stellen dat het aangevraagde project past binnen de visie van de gemeente inzake ontwikkeling van de kern van Heusden, zoals opgenomen in het GRS Destelbergen (functies die complementair zijn aan het wonen, dienen gestimuleerd te worden ter versterking van de kern, zodat voorzieningen aanwezig zijn nabij de woonconcentraties).

Overwegende dat het gehele project kan bijdragen tot het verminderen van de koopvlucht uit de gemeente en tot het versterken van de globale commerciële aantrekkingskracht binnen de dorpskernen, wat eveneens aansluit bij de visie opgenomen in het GRS;

Overwegende dat het project planologisch geen invloed heeft op het stedelijk milieu van de meest nabijgelegen stad (Gent).

Overwegende dat de gevraagde handelsvestiging geëxploiteerd zal worden in een polyvalent handelsgebouw met parking en groenaanleg, waarvoor de stedenbouwkundige vergunning verleend werd door het college van burgemeester en schepenen dd. 05 januari 2010;

Overwegende dat

- De handelsvestiging zich situeert op ca. 500 m van het centrum van Heusden en goed bereikbaar is te voet (vooral omwonenden uit de wijken Zandberg, Vossenkouter, Moerenakker-Muizendries, Berendries).
- Er een doorgang voorzien is voor voetgangers (en fietsers) komende van wijken ten noorden van de Laarnebaan, langs de Boswegel via een pad tussen de parking en de winkel.
- De handelsvestiging goed bereikbaar is per fiets via een veilig tweerichtingsfietspad dat gescheiden is van de rijweg door een berm met haag

- De handelsvestiging bereikbaar is met openbaar vervoer (Lijnbus): 2 haltes op 200 m (lijn 34 Wetteren-Gent en lijn 40 belbus Destelbergen-Melle)
 - De handelsvestiging zeer vlot en veilig bereikbaar is met de auto
- Overwegende dat de verwachte verkeersstromen als volgt ingeschat kunnen worden:
- Dagelijkse levering van producten met 1 vrachtwagen (tussen 06u00 en 22u00).
 - Hoofdzakelijk lokaal verkeer te voet, per fiets, openbaar vervoer en auto, gezien een buurtwinkel vooral gericht is op dagdagelijkse kleine aankopen,
 - Een uiterst beperkte invloed tengevolge van het woon-werkverkeer van de 12 voorziene werknemers die lokaal gerecruteerd zullen worden.

Overwegende dat de verkeersstromen die ontstaan tengevolge van dagdagelijkse aankopen, momenteel ook reeds bestaan; dat er kan van uitgegaan worden dat een nieuwe buurtsupermarkt in Heusden op de Laarnebaan een lichte vermindering van de verkeersstroom richting warenhuizen verderop in Heusden, in Destelbergen en in Melle tot gevolg zal hebben, gezien de vergroting van het lokale aanbod; dat anderzijds er een lichte vermeerdering kan verwacht worden van het aantal voertuigen komende van Laarne.

Overwegende dat de Laarnebaan volgens het mobiliteitsplan een gemeentelijke verbindingsweg is van de hoogste categorie (lokale verbindingsweg type I), met sowieso een aanzienlijk voertuigverkeer; dat de aanwezigheid van een buurtsupermarkt bijgevolg van zeer geringe impact zal zijn op de totaliteit van de trafiek via de Laarnebaan.

Overwegende dat binnen het eigen perceel 65 parkeerplaatsen en een voldoende grote fietsparking worden voorzien, wat ruimschoots zou moeten volstaan gelet op het buurtwinkelkarakter;

Overwegende dat OKAY aangeeft dat:

- Zijn supermarkten uitgebaat worden conform de vigerende wetgeving inzake het gebruik van betaalkaarten en consumentenkrediet
- De wetgeving betreffende de bescherming van de consumenten bij verkoop van consumptiegoederen wordt nageleefd
- De supermarkten worden uitgebaat conform de wetgeving betreffende de handelspraktijken
- De consument de laagste prijs op lokaal vlak gegarandeerd wordt
- De regels op de prijsaanduiding strikt gerespecteerd worden
- Wat de non-food assortimenten betreft, voldaan wordt aan de wettelijke vereisten betreffende de veiligheid van producten en diensten die worden opgelegd aan de distributeurs
- Wat de voedingsmiddelen betreft, eveneens gewerkt wordt binnen de bestaande wetgeving en regelgeving

Overwegende dat voor de exploitatie van de geplande buurtsupermarkt een onmiddellijke tewerkstelling van 12 nieuwe arbeidsplaatsen voorzien wordt (10 voltijds en 2 deeltijds), met extra aanwervingen in functie van eventuele omzettingen;

Overwegende dat OKAY benadrukt dat de vereiste tewerkstelling bij voorkeur zal worden ingevuld met lokale mensen;

Overwegende dat OKAY aangeeft dat de afspraken en regels binnen het Paritair Comité voor de zelfstandige kleinhandel (nr. 201) worden gerespecteerd.

Overwegende dat OKAY bevestigt dat de sociale wetgeving en het arbeidsrecht gerespecteerd worden.

Overwegende dat OKAY erop wijst dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de ergonomie en de veiligheid op de werkvloer'.

3. Vraag is uiteraard of die beoordeling voldoet aan de verplichting tot formele en materiële motivering van de bestreden beslissing, zoals voorgeschreven door de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Artikel 2 vereist dat administratieve rechtshandelingen met individuele strekking formeel gemotiveerd moeten worden. Artikel 3 van de wet formele motivering schrijft voor dat de motivering van de bestuurshandelingen moet bestaan uit de in de akte vermelde juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen; het tweede lid stelt daarenboven dat die motivering 'afdoende' moet zijn. De precieze inhoud van dit begrip dekt twee ladingen: aan de ene kant wordt daarmee het evenredigheidsbeginsel uitgedrukt, aan de andere kant de draagkrachtvereiste.

Het evenredigheidsbeginsel vereist dat de motivering evenredig moet zijn met het gewicht, de impact en de omvang van de beslissing. Het belang, het voorwerp en de aard van de beslissing zijn hierbij doorslaggevende factoren. Hoe groter het belang, maar ook de impact van de beslissing, des te uitgebreider dient de beslissing te worden gemotiveerd. Dit betekent dat zowel de feitelijke overwegingen als de juridische overwegingen in de motivering worden weergegeven en vervolgens dat de beslissing qua impact en belang in een redelijke verhouding moet staan met die motivering, met name de feiten en het recht.

Een afdoende motivering betekent daarenboven dat de opgegeven motivering draagkrachtig moet zijn, dat zij de beslissing schraagt, dat zij deugdelijk is. Dit houdt in dat de bestuurlijke rechtshandeling materieel moet worden gemotiveerd. Die verplichting vormt met name de basis van de formele motiveringsvereiste. Daartoe is vereist dat die motivering pertinent, duidelijk, nauwkeurig, volledig en waarheidsgetrouw is. De overheid zal moeten aangeven waarom de beslissing wordt genomen, rekening houdend met de belangen die het afwegingsproces kenmerken, zijnde het algemeen belang en één of meerdere individuele belangen. In dit specifieke afwegingsproces is het evenredigheidsaspect terug te vinden: de overheid moet erover waken dat geen disproportioneel nadeel wordt toegebracht aan particuliere belangen, en dit in verhouding tot het voordeel voor het algemeen belang.

5. De bestreden beslissing is evenwel niet deugdelijk gemotiveerd en miskent iedere draagkrachtvereiste. Bovendien blinkt de bestreden beslissing uit in onredelijkheid en mist deze iedere proportionaliteit.

6. In de eerste plaats dient vastgesteld te worden dat de bestreden beslissing de letterlijke weergave is van het ontwerp van collegebesluit dat

gehecht is als bijlage bij het advies van de Dienst Leefmilieu van 11 maart 2010 (...).

Het College van burgemeester en schepenen van verwerende partij heeft m.a.w. geen eigen beoordeling doorgevoerd m.b.t. de vergunningsaanvraag en de vereiste toetsingscriteria.

Nochtans vloeit uit de formele en materiële motiveringsplicht voort dat een vergunningverlenende overheid zelf een beoordeling moet maken m.b.t. de vergunningsaanvraag en zich wel mag aansluiten bij uitgebrachte adviezen, maar dan wel dit met zoveel woorden moet omschrijven waarom zij dit advies volgt. Dat is vaste rechtspraak van uw Raad van State zoals o.m. m.b.t. stedenbouwkundige vergunningen en dit dient eveneens als principe vooropgesteld te worden bij socio-economische vergunningen.

Er anders over oordelen zou er op neerkomen dat een vergunningverlenende overheid, nochtans wettelijk of decretaal daartoe aangeduid, niet langer een eigen beoordeling moet maken m.b.t. een vergunningsaanvraag.

De bestreden beslissing is om die reden alleen al onwettelijk omdat zij de formele en materiële motiveringsplicht, alsook artikel 5 van de Wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen schendt.

7. Specifiek voor wat betreft de beoordelingscriteria zoals bedoeld in artikel 5, laatste lid iuncto artikel 7, § 2 van de Wet van 13 augustus 2004 en de artikelen 2 t.e.m. 6 van het Koninklijk Besluit van 22 februari 2005, dient vastgesteld te worden dat de bestreden beslissing evenmin deugdelijk gemotiveerd is.

Primo, voor wat betreft het criterium ‘ruimtelijke ligging van de handelsvestiging’ doet verwerende partij een poging om enkele relevante bepalingen uit het eigen gemeentelijk ruimtelijk structuurplan te citeren.

Zij verliest daarbij uit het oog dat deze citaten louter betrekking hebben op de inpasbaarheid van detailhandel. Verwerende partij handelt daarmee haaks op de volgende overwegingen uit het eigen gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dat het residentieel karakter rondom de geplande site vooropstelt. In dit plan (...) stelt verwerende partij immers inderdaad: enerzijds dat het belangrijk is om de bestaande voorraad aan bouwterreinen voor bewoning aan te snijden (principe van verdichting), anderzijds dat de kwaliteit van de woningen en de leefomgeving dient gevrijwaard te worden:

‘3.2.2. Verdichting van de -woonkern(en)

Naar de toekomst toe moet Destelbergen kunnen voorzien in de eigen woonbehoefte zonder hierbij een te grote druk op de open ruimte te ontwikkelen. Het principe van de verdichting is hier aan de orde en kan als volgt vertaald worden:

Inbreiding:

- Het bebouwen van bouwrijpe onbebouwde percelen in de kernen (bestaande juridische voorraad)
- Het bouwrijp maken van gronden binnen de kernen (bestaande juridische voorraad)
- Het stimuleren van grotere bebouwingsdichtheden

- Voorzien in andere -woontypologieën (woningdifferentiatie) om de gewijzigde behoefte ten gevolge van de gezinsverduunning en de veroudering van de bevolking op te vangen’.

En:

‘3.2.3. Vrijwaren van de kwaliteit van de woningen en van de leefomgeving

Voorzien in de eigen woonbehoeften betekent niet alleen dat er voldoende woningen moeten zijn, maar ook dat er aandacht besteed wordt aan de kwaliteit van de woningen en de leefomgeving. Dit kan als volgt vertaald worden:

- Voldoende open ruimten in de kernen, waarbij een evenwicht tussen verdichting en een algemeen woonklimaat wordt nagestreefd
- Voldoende groen in of in de nabijheid van de kernen
- Verbeteren van de verkeersleefbaarheid en verblijfskwaliteit in de kernen, door een heraanleg van het openbaar domein, waarbij er oog moet zijn voor de ruimtelijke kwaliteit van de gehele publieke ruimte
- Bijzondere aandacht zal moeten gaan naar de renovatie van bestaande oudere woningen, waarbij het verhogen van het leefcomfort een belangrijke rol speelt’. (...)

De onmiddellijke buurt wordt overigens gekenmerkt door diverse verkavelingen, residentiële bebouwing en/of residentiële groepswoningbouw ((...); zie ook de (lucht)foto’s in het aanvraagdossier, (...)).

In de bestreden beslissing vinden we daarover geen enkel spoor terug, zodat dan ook niet anders kan besloten worden dat de bestreden beslissing niet deugdelijk gemotiveerd is en geen deugdelijke toetsing bevat m.b.t. het beoordelingscriterium ‘ruimtelijke ligging van de handelsvestiging’.

Secundo, dient vastgesteld te worden dat de bestreden beslissing voor wat betreft het beoordelingscriterium ‘de bescherming van het stedelijke milieu’, meer bepaald voor wat betreft het effect van de inplanting inzake duurzame mobiliteit, deze impact minimaliseert en daarmee voorbijgaat aan de bestaande feitelijke mobiliteitsproblematiek rondom de geplande site, en zelfs ingaat tegen de eigen uitspraken over deze mobiliteitsproblematiek in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en het gemeentelijk mobiliteitsplan. De verwerende partij heeft die beide aspecten niet in de beoordeling betrokken, laat staan gemotiveerd waarom daaraan voorbij zou kunnen gegaan worden. De bestreden beslissing minimaliseert ook de te verwachten impact op de mobiliteit.

Immers, de feitelijke verkeersproblematiek is als volgt.

De Laarnebaan is overeenkomstig het eigen gemeentelijk mobiliteitsplan (...) een lokale weg Type I, met name een verbindingsweg tussen Heusden en Laarne ter hoogte van het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft(,) gekenmerkt door residentiële bebouwing, waarbij voor de achterliggende straten zone 30 geldt.

Het fietspad dat voor de twee richtingen aan de zijde van de bewuste site ligt, is nu beveiligd door een doorlopende haag (die evenwel tweemaal zal moeten doorbroken worden voor de op- en afrit van de site) waardoor auto’s en fietsers volledig van elkaar worden gescheiden. Deze beveiliging

van de fietsers wordt volledig teniet gedaan door het toelaten van het op- en afrijden van honderden wagens en vrachtwagens per dag om de parking van de site te bereiken of te verlaten. Nochtans wordt de directe buurt bewoond door veel jonge gezinnen met schoolgaande kinderen, die dit fietspad moeten benutten om de school te bereiken.

Bovendien is de Laarnebaan ter plaatse niet zo breed. Op- en afrijdende vrachtwagens zullen sowieso de beide baanvakken moeten benutten om de manoeuvres van het op- en afrijden te kunnen uitvoeren.

Tenslotte is er ook de mobiliteitsproblematiek voor de voetgangers. Bij de recente heraanleg van de Laarnebaan werd enkel in het begin van het dorp Heusden voorzien in een strook voetpad (...). Verderop, en dus naar de geplande site toe, beschikken voetgangers niet over een voetpad, waardoor deze zich onbeschermd met de aankoopwaren in de hand tussen auto's, fietsen en ander gemotoriseerd verkeer zullen moeten begeven om de vestiging van Okay te bereiken of te verlaten.

De bestreden beslissing rept over dit alles met geen woord.

Bovendien staan de bevindingen inzake mobiliteit zoals omschreven in de bestreden beslissing, haaks op de eigen uitspraken in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (...):

‘3.2.3. Vrijwaren van de kwaliteit van de woningen en van de leefomgeving

Voorzien in de eigen woonbehoeften betekent niet alleen dat er voldoende woningen moeten zijn, maar ook dat er aandacht besteed wordt aan de kwaliteit van de woningen en de leefomgeving. Dit kan als volgt vertaald worden:

- Voldoende open ruimten in de kernen, waarbij een evenwicht tussen verdichting en een algemeen woonklimaat wordt nagestreefd
- Voldoende groen in of in de nabijheid van de kernen
- Verbeteren van de verkeersleefbaarheid en verblijfskwaliteit in de kernen, door een heraanleg van het openbaar domein, waarbij er oog moet zijn voor de ruimtelijke kwaliteit van de gehele publieke ruimte
- Bijzondere aandacht zal moeten gaan naar de renovatie van bestaande oudere woningen, waarbij het verhogen van het leefcomfort een belangrijke rol speelt’. (...)

En:

‘Opvallend is echter ook het vrij hoge aantal ongevallen (weliswaar in mindere mate dan de vorige 4) op de Laarnebaan. Daar vielen de voorbije 6 jaar toch 2 dodelijke slachtoffers’.

en het gemeentelijk mobiliteitsplan (...):

‘Na het voorzien van de rotonde aan de Damstraat-Damvalleistraat blijven er toch nog enkele gevaarlijke punten over, namelijk de Reinaertweg, de Laarnebaan, kruispunt Ter Ramen, de Haenhoutstraat.... Op deze kruispunten gebeuren vrij veel ongevallen, al dan niet met gekwetsten, of is het onveiligheidsgevoel zeer sroot’. (...)

Van een redelijk handelende en zorgvuldige overheid zou nochtans mogen verwacht worden dat deze aspecten mee in de besluitvorming wordt betrokken, quod non”.

5.9. De tussenkomende partij antwoordt dat de gemeentelijke dienst leefmilieu en de bevoegde gemeentelijke ambtenaar interne adviezen hebben opgemaakt ter voorbereiding van de door het college van burgemeester en schepenen te nemen beslissing, en dat die beslissing wel degelijk afdoende gemotiveerd is.

5.10. In de toelichtende memorie herneemt de verzoekende partij haar standpunt dat het college een “eigen” motivering had moeten geven, en dat de motieven van de bestreden beslissing niet afdoende zijn.

5.11. In de laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat nergens uit het bestreden besluit kan worden afgeleid waarom het college het ontwerp van beslissing van de administratie, meer nog de motieven ervan, bijtreedt, dat zij volhardt in haar stelling dat de opgegeven motivering met betrekking tot de “ruimtelijke ligging van de handelsvestiging” niet volstaat, en dat zij inzake de mobiliteitsproblematiek genoegzaam heeft aangetoond dat de beoordeling door de verwerende partij kennelijk niet correct en kennelijk onredelijk is.

Beoordeling

5.12. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, die te dezen van toepassing is, bepalen dat de motivering van een bestuursbeslissing de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze motivering afdoende moet zijn, wat betekent dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De formele motiveringsverplichting vereist niet dat de administratieve overheid, in tegenstelling tot een jurisdictioneel orgaan, alle door de beroeper opgeworpen argumenten beantwoordt. Het volstaat dat de beslissing duidelijk de redenen doet kennen die haar verantwoorden.

Het komt de Raad van State niet toe zich wat de beoordeling van de feiten betreft in de plaats te stellen van de bevoegde overheid. In de

uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd na te gaan of de bevoegde overheid haar beslissing steunt op gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

5.13. Artikel 7, §2 van de handelsvestigingenwet en het koninklijk besluit van 22 februari 2005, waarvan in het middel de schending wordt ingeroepen, zijn enkel van toepassing op het advies dat desgevallend inzake bepaalde handelsvestigingsaanvragen door het nationaal sociaal-economisch comité voor de distributie in eerste administratieve aanleg moet worden verstrekt aan het gemeentebestuur.

Een door het college van burgemeester en schepenen genomen besluit kan dan ook niet rechtstreeks inbreuk plegen op deze bepalingen, wat evenwel niet wegneemt dat gebeurlijk een schending van de formele of de materiële motiveringsplicht kan voorliggen indien het college zich uitspreekt over de gegevens die door de aanvrager worden meegedeeld in diens aanvraagdossier en deze beoordeelt om de vergunbaarheid van de gevraagde vestiging na te gaan.

5.14. Het valt niet in te zien waarom het college van burgemeester en schepenen zich bij het nemen van een beslissing over het aanvraagdossier niet zou mogen laten inlichten en voorlichten door haar eigen diensten, als voorbereiding bij het onderzoek van het dossier.

Het is de overheid geenszins verboden zich bij het nemen van een besluit te steunen op een verslag of ontwerp van haar eigen administratie of een eigen ambtenaar, of dit zelfs in de beslissing volledig te volgen of over te nemen.

Het behoort immers precies tot de geëigende taken van een overheidsadministratie om de beslissingen van de bevoegde overheid voor te bereiden.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Destelbergen zich in casu gebaseerd heeft op het voorbereidend werk van haar administratie om een beslissing te nemen over het aanvraagdossier.

Het feit dat het daarbij de door zijn administratie voorgestelde motivering heeft overgenomen toont niet aan dat het college van burgemeester en schepenen niet ook zelf de aanvraag heeft beoordeeld. In het bestreden besluit heeft het college zich het door de gemeentediensten voorbereide ontwerp van beslissing en de daarin vervatte motieven uitdrukkelijk eigen gemaakt door op grond van de vermelde overwegingen de gevraagde vergunning te verlenen.

5.15. Aangezien de handelsvestigingsvergunning een eigen finaliteit heeft die niet gericht is op het beoordelen van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, is het stedenbouwkundig onderzoek in het kader van dergelijke vergunningsaanvraag beperkt tot de vraag of de voorschriften van reglementaire waarde die de bestemming van het gebied vaststellen zich al dan niet tegen de vestiging van een kleinhandelsbedrijf of een handelsgeheel verzetten.

Het toentertijd geldende artikel 18, eerste lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), definieert een ruimtelijk structuurplan als volgt :

“Onder ruimtelijk structuurplan wordt verstaan een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen”.

Artikel 19 DRO bepaalde ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing :

“§ 1. Ieder ruimtelijk structuurplan bevat een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte.

§ 2. Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn.

(...)

Voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren.

§ 3. Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een

aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen.

(...).

§ 4. (...).

§ 5. Na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan.

§ 6. De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor de werken en handelingen, bedoeld in artikelen 99 en 101, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest, bedoeld in artikel 135.

(...)”.

Uit de hiervoor aangehaalde bepalingen blijkt dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) een document is dat louter beleidsdoelstellingen op lange termijn omvat voor de realisatie waarvan nog (verordenende) maatregelen moeten worden genomen. Het ruimtelijk structuurplan geeft aldus enkel de beleidsintenties voor de gewenste ruimtelijke structuur en een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied aan.

De onderdelen van het GRS, die als bindend zijn aangeduid, zijn enkel bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren, terwijl dit bindend karakter, gelet op artikel 19, § 6 DRO, bovendien geen betrekking heeft op de beoordeling van een vergunningsaanvraag, noch van een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundig uittreksel of attest.

Hieruit volgt dat de bevoegde overheid bij de beoordeling van een aanvraag voor het verkrijgen van een socio-economische vergunning de bepalingen van een ruimtelijk structuurplan als zodanig niet als een beoordelingsgrond voor het al dan niet verlenen van de vergunning kan hanteren, en dat een schending van een ruimtelijk structuurplan als zodanig niet tot de onwettigheid van een socio-economische vergunning kan leiden.

5.16. Waar de verzoekende partij voorts in het middel een eigen schets geeft van “de feitelijke verkeersproblematiek”, komt het de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht niet toe het standpunt van de verzoekende partij omtrent de feitelijke toedracht van de zaak af te wegen tegen de beoordeling die de verwerende partij desbetreffende heeft gemaakt.

In het bestreden besluit motiveert het college dienaangaande dat de site “goed bereikbaar is te voet (vooral omwonenden uit de wijken Zandberg, Vossenkouter, Moerenakker- Muizendries, Berendries)”, dat voor voetgangers en fietsers die komen van wijken ten noorden van de Laarnebaan een doorgang is voorzien langs de Boswegel via een pad tussen de parking en de winkel, dat fietsers beschikken over “een veilig tweerichtingsfietspad dat gescheiden is van de rijweg door een berm met haag”, dat de vestiging ook met de lijnbus bereikbaar is via twee haltes op een afstand van 200 meter, en dat de winkel tenslotte “zeer vlot en veilig bereikbaar is met de auto”.

Voorts wordt overwogen dat de leveringen gebeuren met slechts één vrachtwagen per dag, dat het cliënteel hoofdzakelijk zal bestaan uit lokaal verkeer nu het een buurtwinkel betreft die “vooral gericht is op dagdagelijkse kleine aankopen”, dat het woon-werkverkeer van de 12 voorziene werknemers die lokaal zullen gerecruteerd worden slechts een “uiterst beperkte invloed” zal hebben, dat de verkeersstromen voor deze dagdagelijkse aankopen “momenteel ook reeds bestaan”, en dat zelfs een “lichte vermindering van de verkeersstroom richting warenhuizen verderop in Heusden, in Destelbergen en in Melle” verwacht mag worden “gezien de vergroting van het lokale aanbod”, tegenover een lichte vermeerdering uit de richting Laarne.

Tenslotte wordt erop gewezen dat de Laarnebaan nu reeds “een aanzienlijk voertuigverkeer” kent zodat er slechts een “zeer geringe impact zal zijn op de totaliteit van de trafiek via de Laarnebaan”, en dat de voorziene wagen- en fietsparking “ruimschoots zou moeten volstaan”.

De elementen die door de verzoekende partij worden aangevoerd tonen de onjuistheid of kennelijke onredelijkheid van het standpunt van het college niet aan.

5.17. Het middel wordt verworpen.

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 175 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventwintig maart 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens