

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0321 van 1 december 2015
in de zaak 1314/0345/A/4/0265

In zake: GmbH & Co KG **LIDL BELGIUM**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Laurent PROOT en Karolien BEKE
kantoor houdende te 9000 Gent, Kasteellaan 141
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de **deputatie** van de provincieraad van **LIMBURG**

vertegenwoordigd door:
de heer Tom LOOSE

verwerende partij

*Tussenkomende
partij:*

de **leidend ambtenaar** van het **AGENTSCHAP WEGEN EN VERKEER**,
met adres te 1000 Brussel, Koning Albert II laan 20 bus 4

vertegenwoordigd door:
de heer Kenny GASTMANS

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 30 januari 2014, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 12 december 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthalen-Helchteren van 2 september 2013 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een bestaand gebouw met drie handelspanden tot een LIDL-grootwarenhuis en COLORA met bijhorende parkeervoorziening.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 3530 Houthalen-Helchteren, Grote Baan 22 en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie F, nummers 0228S, 0228T en 0228V.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomen de partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 13 oktober 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karolien BEKE die verschijnt voor de verzoekende partij, de heer Tom LOOSE die verschijnt voor de verwerende partij, en de heer Kenny GASTMANS die verschijnt voor de tussenkomen de partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO en van het Procedurebesluit hebben betrekking op de tekst van deze artikelen zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De leidend ambtenaar van het Agentschap Wegen en Verkeer verzoekt met een aangetekende brief van 21 maart 2014 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de vierde kamer heeft met een beschikking van 16 juni 2014 de tussenkomen de partij toegelaten om in de debatten tussen te komen.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingediend.

Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

IV. FEITEN

Op 25 juni 2009 verleent de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning aan de nv Salaer voor het verbouwen en opsplitsen van een handelspand (garage/werkplaats) naar drie handelspanden met heraanleg van parking, waarbij onder meer de volgende voorwaarden worden opgelegd:

- elke wijziging van bestemming van handelsactiviteit zal voorafgaandelijk worden aangevraagd aan het college van burgemeester en schepenen;
- de inrit vanaf de N715 naar het handelscomplex voor bezoekers wordt beperkt tot 4m en het uitrijden zal steeds via de achtergelegen gemeenteweg (Koolmijnlaan) gebeuren;
- de toegang voor leveranciers en bezoekers vanuit andere richtingen wordt gesitueerd langs de gemeenteweg Koolmijnlaan.

Op 6 mei 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthalen-Helchteren een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de verbouwing van een bestaand grootwarenhuis tot een LIDL grootwarenhuis met bijhorende parkeervoorziening te houthalen”.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan ‘Hasselt-Genk’, gelegen in woongebied.

Het Agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 25 juni 2013 als volgt:

“ ...

De aanvraag betreft het omvormen van de bestaande 3 commerciële ruimtes naar een Lidl grootwarenhuis en 1 commerciële ruimte (gebruik door Colora). Voor de bruto oppervlakte van 1710 m² zijn er 77 parkeerplaatsen voorzien (24 vooraan en 53 achteraan). Dit komt overeen met 4,5 parkeerplaatsen/100 m².

De toegangen blijven behouden. In het verleden werd goedgekeurd dat er enkel een inrit was vanaf de N715 voor bezoekers komende uit zuidelijke richting. Het uitrijden moet steeds gebeuren via de achterliggende gemeenteweg (Koolmijnlaan). Toegang voor leveranciers en bezoekers vanuit andere richtingen dient gesitueerd te zijn naar de gemeenteweg Koolmijnlaan.

Bij huidige aanvraag is het echter niet meer mogelijk om de rechtse commerciële ruimte (Colora) te bevoorraden langs achter. Uit navraag bij de architect blijkt dat het de bedoeling is om de levering te doen buiten de openingsuren via de voorzijde van de winkel waarbij de vrachtwagen (klein model) ook binnenrijdt via de Grote Baan (N715), zijn goederen lost en buiten rijdt via de Koolmijnlaan (gemeenteweg). Of dit laatste haalbaar is via de smalle doorgang naar achteren is niet aangetoond. Beleving van rechtse handelsruimte langs de voorzijde is ook in strijd met ons eerder advies en goedkeuring. En misschien is deze beleving met de huidige invulling (Colora) wel mogelijk maar bij een toekomstige uitbater, die wel grote vrachtwagens gebruikt, niet meer.

Gezien er momenteel toch een verbouwing wordt uitgevoerd aan het pand lijkt het ons het moment om het volledig gebouw te herbekijken en te onderzoeken om de volledige inkom van handelsruimtes te voorzien via de achterzijde (zijde Koolmijnlaan). Parkeerruimte aan zijde Grote Baan kan dan gebruikt worden als personeelsparkeergelegenheid waardoor de smalle doorgang naar achteren niet zo'n probleem vormt. De toegang naar de N715 is dan niet meer nodig zodat er een eenduidige toegankelijkheid ontstaat via de Koolmijnlaan (gemeenteweg) voor het geheel.

Tevens merken wij op dat er momenteel een onvergunde totem geplaatst is in de zone van achteruitbouw. Deze totem voldoet niet aan de maximum afmetingen om geplaatst te worden in de zone van achteruitbouw nl. maximum 5 m² en 4 meter hoog en dient verwijderd te worden. In voorgelegd dossier zijn geen details toegevoegd over de toekomstige totems. Zonder detailplannen kunnen deze sowieso niet aanvaard worden. De architect heeft ons meegedeeld dat deze totems deel zullen uitmaken van een afzonderlijke aanvraag.

Gezien de onduidelijkheden en vragen met betrekking tot de werking wordt het dossier ongunstig geadviseerd.”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthalen-Hechteren verleent op 16 juli 2013 een ongunstig advies.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar deelt op 31 juli 2013 mee dat hij zich volledig aansluit bij de planologische en ruimtelijke motivering van de aanvraag van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthalen-Hechteren.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Houthalen-Hechteren weigert op 2 september 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 4 oktober 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 21 november 2013 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 26 november 2013 beslist de verwerende partij op 12 december 2013 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Overwegende dat de aanvraag van Lidl Belgium betrekking heeft op het verbouwen van 3 handelspanden tot een grootwarenhuis (Lidl) en een bestaande handelsfunctie (Colora) met bijhorende parkeervoorziening, gelegen aan de Grote Baan 22 te Houthalen-Hechteren; dat naast interne verbouwingen de aanvraag tevens een wijziging van de toegang omvat, verbouwing van de opslagruimte en de plaatsing van nieuwe gevelbekleding aan alle gevels;

Overwegende dat de vergunning zowel door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar als door het college van burgemeester en schepenen ongunstig werd geadviseerd;

Overwegende dat bij besluit van de deputatie van 25 juni 2009 in beroep een vergunning werd verleend aan Salaer nv, voor het verbouwen en het opsplitsen van een garage/werkplaats naar 3 handelspanden met heraanleg van parking, onder de volgende voorwaarden:

- dat in verband met de brandweerstand, brandveiligheid en evacuatievoorzieningen van de constructie het advies van de brandweer strikt wordt gevolgd;*
- dat de op het inplantingsplan aangeduide groeninkleding wordt uitgevoerd in het eerstvolgend plantseizoen na afgifte van onderhavige vergunning;*
- dat elke wijziging van bestemming van handelsactiviteit voorafgaandelijk zal worden aangevraagd aan het college van burgemeester en schepenen;*
- dat de inrit vanaf de N715 naar het handelscomplex voor bezoekers beperkt wordt tot 4 m en dat het uitrijden steeds via de achtergelegen gemeenteweg (Koolmijnlaan) zal gebeuren;*
- dat de toegang voor leveranciers en bezoekers vanuit andere richtingen gesitueerd te wordt langs de gemeenteweg Koolmijnlaan;*
- dat deze verkeerscirculatie ook op het terrein duidelijk gesignaleerd wordt;*
- dat het hemelwater hergebruikt wordt door middel van een pomp en een apart leidingcircuit.*

Overwegende dat deze vergunning werd verleend voor de handelsruimten O'Cool, Boss Paints en Midas;

...

Overwegende dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) omwille van de ligging langs de gewestweg bindend is voor zover het negatief is of voorwaarden oplegt; dat de aanvraag door AWV ongunstig werd geadviseerd om volgende redenen:

- beleving van rechtse handelsruimte langs de voorzijde is in strijd met een eerder advies;
- een toekomstige beleving met grote vrachtwagens is niet meer mogelijk;
- het is aangewezen om de volledige inkom van de handelsruimtes te voorzien via de achterzijde;
- de toegang naar de N715 kan dan opgeheven worden;
- de totem in de zone voor achteruitbouw is niet vergund en in strijd met de toelaatbare afmetingen;

...

Overwegende dat de vergunning door de deputatie werd gegeven voor de handelsvestigingen O'Cool, Boss Paints en Midas; dat bij deze vergunning de voorwaarde werd opgelegd dat elke wijziging van handelsactiviteit voorafgaandelijk moet aangevraagd worden aan het college van burgemeester en schepenen; dat de omvorming van de constructie naar de nieuwe winkels Lidl en Colora derhalve vergunningsplichtig is;

Overwegende dat de voorgestelde wijziging van handelsbestemming opnieuw dient beoordeeld te worden; dat de verdere uitzwerming van kleinhandelszaken langs de gewestweg dient vermeden te worden; dat op kwetsieuzere locatie geen handelsactiviteiten kunnen toegestaan worden zoals een voedingswinkel, die omwille van de bereikbaarheid voor fietsers en voetgangers, in het centrum thuishoren; dat een beleidsvisie dient uit te gaan van kernversterking door verweving van detailhandel in de stads- en dorpskernen; dat hierbij rekening dient gehouden met het feit dat sommige handelszaken minder thuis horen in een stadscentrum en dat nieuwe aanbodsvormen buiten de bestaande centra complementair moeten zijn met het handelscentrum; dat het in dat geval moet gaan om specifieke grootschalige kleinhandel die zich niet richt naar dagdagelijkse boodschappen maar eerder naar producten zoals 'speciality goods' die een weloverwogen aankoop vragen van de consument;

Overwegende dat de aanvraag niet in overeenstemming is met deze beleidsvisie; dat de bestemming van voedingswinkel niet aansluit bij een concentratie van grootschalige kleinhandel en ook niet bijdraagt tot gewenste herstructureringsprocessen; dat winkels die zich richten op 'convenience goods' of dagdagelijkse aankopen meer centrumversterkend dienen ingeplant te worden; dat enkel handelsactiviteiten in de branche 'speciality goods' op deze locatie aangewezen zijn;

Overwegende dat de locatie niet goed en veilig ontsloten is voor voetgangers en fietsers, maar zich vooral richt op winkelbezoek per auto; dat verder de bereikbaarheid en de ontsluiting voor de auto ook problematisch is; dat de Koolmijnlaan regelmatig overbelast is waardoor filevorming optreedt; dat de inplanting van een grootwarenhuis op deze locatie de verkeerscongestie en de fileproblemen alleen maar zullen vergroten;

Overwegende dat het weigeringsbesluit van het college van burgemeester en schepenen uitvoerig werd gemotiveerd en onderbouwd door verschillende adviezen zowel op vlak van verkeer, leefomgeving, en socio-economische aspecten; dat het standpunt van de gemeente kan bijgetreden worden;

Overwegende dat omwille van bovenvermelde overwegingen dient besloten te worden dat de voorgestelde aanvraag ter plaatse niet aanvaard kan worden; dat het beroep niet kan ingewilligd worden;
...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat het beroep tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties aangevoerd.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.3.1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen:

“...

2. Uit de bestreden beslissing van 12 december 2013 blijkt dat de verwerende partij, verwijzend naar de ongunstige adviezen van het college van burgemeester en schepenen, de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, het agentschap Wegen en Verkeer en eensluidend advies van de PSA, de vergunningsaanvraag heeft geweigerd op basis van volgend motieven:

...

Hierna zal worden aangetoond dat deze weigeringsmotieven niet juist of niet gegrond zijn en de weigering van de vergunning dus niet kunnen verantwoorden en bijgevolg, geheel ten onrechte, door verwerende partij, op basis van de licht gewijzigde plannen, geen nieuw advies werd gevraagd bij het agentschap AWW.

Vastgesteld moet worden dat de motivering zich baseert op enkele standaardoverwegingen die algemeen geformuleerd zijn en dus vaag en nietszeggend, en geen beoordeling maken van de concrete situatie. De door de verzoekende partij naar voor gebrachte elementen worden in de bestreden beslissing op generlei wijze weerlegd.

1) Aangaande de 'vergunningsplichtige wijziging van handelsactiviteit'

Vooreerst stelt de verwerende partij dat er sprake is van een vergunningsplichtige wijziging van handelsactiviteit en de wijziging van handelsactiviteit m.a.w. ook het voorwerp uitmaakt van de vergunningsaanvraag.

Op 25 juni 2009 werd door de verwerende partij voor de betrokken site een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor het verbouwen van een handelspand en het opsplitsen van het bestaande handelspand naar 3 handelspanden met heraanleg van parking (**stuk 8**). De aanvraag werd vergund onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat 'elke wijziging van bestemming van handelsactiviteit voorafgaandelijk zal worden aangevraagd aan het college van burgemeester en schepenen'.

Uw Raad zal evenwel samen met de verzoekende partij dienen vast te stellen dat van een 'wijziging van bestemming van handelsactiviteit' geen sprake is. De handelsbestemming die op vandaag reeds op de site aanwezig, met name grootschalige kleinhandel, blijft behouden. Ook het productaanbod op de site (voedingsmiddelen) blijft identiek. De feitelijke situatie blijft ongewijzigd.

Bovendien is enkel het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen opgesomde hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed naar een andere opgesomde hoofdfunctie vergunningsplichtig en ligt een dergelijke functiewijziging niet voor. Het spreekt voor zich dat door het koppelen van een stedenbouwkundige voorwaarde aan een vergunning, geen bijkomende vergunningsplicht kan worden gecreëerd. De vergunningsplichtige handelingen kunnen enkel worden aangevuld door middel van provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen (art. 4.2.5. VCRO).

Kortom, de verwerende partij vertrekt van een verkeerd uitgangspunt. De aanvraag heeft geen betrekking op een wijziging van handelsactiviteit, doch enkel betrekking op de herinrichting van de bestaande site en de afwerking van gevels in nieuwe materialen. De kleinhandelsfunctie is vergund en dient niet opnieuw aan een beoordeling te worden onderworpen.

2) Aangaande de verenigbaarheid met de beleidsvisie

Maar zelfs, indien uw Raad zou oordelen dat door verwerende partij terecht werd aangenomen dat sprake is van een gewijzigde handelsbestemming, dan nog moet worden vastgesteld dat de overwegingen van de verwerende partij niet kunnen overtuigen.

De verenigbaarheid van een handelsactiviteit op de betrokken site werd door de verwerende partij reeds beoordeeld én positief beantwoord n.a.v. een vroegere vergunningsaanvraag. Op 25 juni 2009 werd door de verwerende partij immers een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van het handelspand en het opsplitsen van het bestaand pand naar 3 handelspanden met heraanleg van de parking (**stuk 8**). In de vergunningsbeslissing van 25 juni 2009 werd o.a. overwogen:

...

Hoe de verwerende partij in de bestreden beslissing opeens kan voorhouden dat op de 'kwestieuze locatie geen handelsactiviteiten kunnen toegestaan worden zoals een voedingswinkel' en 'dat een beleidsvisie dient uit te gaan van een kernversterking door verweving van detailhandel in de stads- en dorpskernen en de aanvraag niet in overeenstemming is met deze beleidsvisie' is voor de verzoekende partij een raadsel.

Het college van burgemeester en schepenen en de PSA, hierin bijgetreden door de verwerende partij, lijken steun te zoeken in **Omzendbrief RO 2011/01 'Afwegingskader grootschalige detailhandel**.

Nog los het feit dat de betrokken Omzendbrief **geen verordende kracht** heeft, moet ook worden vastgesteld dat het toepassingsgebied uitdrukkelijk is beperkt tot '**nieuwe vestigingen, uitbreidingen van bestaande vestigingen en vergunningsplichtige functiewijzigingen**':

...

Onder vergunningsplichtige functiewijzigingen dienen de wijzigingen van hoofdfunctie in de zin van het VCRO te worden begrepen. Geen van voornoemde situaties ligt voor. Het betreft een loutere herverdeling van een reeds vergunde kleinhandelsfunctie.

Meer nog, vergunningsaanvragen voor grootschalige kleinhandel in woongebied worden in de Omzendbrief '**positief**' beoordeeld:

...

Door verwerende partij werd reeds geoordeeld dat een O'COOL (en naar analogie dus ook een LIDL) en COLORA als kernversterkend kunnen worden beschouwd en aansluiten bij het Centrum van Houthalen (beslissing deputatie van 25 juni 2009 met ref. 2009N008231):

...

In de directe omgeving van de exploitatie zijn reeds verschillende handelszaken die behoren tot de **Convenience Group** aanwezig:

...

De overweging van verwerende partij dat het aangevraagde niet zou aansluiten bij een concentratie van grootschalige kleinhandel, raakt dan ook kant noch wal.

...

Nergens in de bestreden beslissing wordt gemotiveerd dat de ruimtelijke context dermate is gewijzigd dat voorliggende aanvraag, waarvan het voorwerp is beperkt tot een herinrichting van de bestaande site en de afwerking van gevels in nieuwe materialen, **dermate afwijkt van het in 2009 vergunde project, dat een gewijzigde beslissing kan worden gerechtvaardigd**. De verwerende partij wijkt dan ook, zonder enige redelijke verantwoording, af van het eerder door haar ingenomen standpunt. Van een redelijke en zorgvuldige besluitvorming is geen sprake.

3) Aangaande het mobiliteitsaspect

Op de site waren in het verleden een O'COOL, COLORA en PHOTO HALL aanwezig. Het bestaande gebouw wordt herverdeeld tot twee handelsruimten, één voor de verzoekende partij en één voor COLORA. Er wordt geen extra volume gecreëerd.

De site kan rechtstreeks ontsluiten via de Grote Baan (een gewestweg) en de Koolmijnlaan (gemeenteweg) en is aldus vlot bereikbaar met de wagen. De site beschikt over 77 parkeerplaatsen (68 bestaande en 9 nieuw aan te leggen). Er **worden derhalve voldoende parkeerplaatsen voorzien op eigen terrein**.

In de nabijheid zijn haltes voor het openbaar vervoer (minder dan 100 meter) en er is een afgelijnd fietspad aan beide kanten van de Koolmijnlaan. **De site is dus eveneens met het openbaar vervoer (bushalte — rode cirkel) en de fiets vlot toegankelijk (fietspaden — rode pijlen)**.

...

AWV heeft in haar advies van 25 juni 2013 de mobiliteitsimpact van het aangevraagde op de onmiddellijke omgeving beoordeeld. Behoudens voor wat betreft de toelevering van COLORA werd door AWV geen enkel voorbehoud geformuleerd.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing:

...

Een dergelijke vage en algemene motivering, die geen enkele concrete beoordeling bevat van de impact van het aangevraagde op het perceel van de verzoekende partij aan de hand van precieze en concrete gegevens, kan niet beschouwd worden als een afdoende motivering om wettig te kunnen besluiten dat het aangevraagde verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, wat het aspect mobiliteit betreft.

BESLUIT

Uit het bovenstaande blijkt dat geen enkele van de weigeringsmotieven waarop de verwerende partij zich heeft gesteund de beslissing kunnen verantwoorden. De bestreden weigeringsbeslissing bevat dan ook geen afdoende motivering die de weigering kan dragen. Bovendien is de bestreden beslissing in strijd met het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.

Het eerste en enig middel is gegrond.”

De verwerende partij repliceert:

“...

Uit de uitdrukkelijke overwegingen in het bestreden besluit blijkt dat ons college de vergunning heeft geweigerd op basis van de volgende motieven:

- er was een bindend, ongunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer, omdat de plannen niet strookten met het (eerder) standpunt van AWW dat de rechtsgelegen handelszaak niet langs de voorzijde (gelegen aan de Grote Baan) mocht worden belevend en de ontsluiting en levering voor het hele gebouw best gebeurt langs de achterzijde (via de Koolmijnlaan)*
- een verdere uitzwerming van kleinhandelszaken langs de gewestweg moet worden vermeden en dergelijke voedingsgrootwarenhuizen horen in het stadscentrum thuis en moeten meer centrumversterkend worden ingeplant*
- de locatie is niet goed en veilig ontsloten voor voetgangers en fietsers, de winkel richt zich vooral op bezoek per auto en de bereikbaarheid en ontsluiting voor de auto is problematisch, door de reeds bestaande verkeerscongestie en filevorming*
- de motieven van het college van burgemeester en schepenen (op vlak van verkeer, leefomgeving en socio-economische aspecten) worden uitdrukkelijk bijgetreden.*

Deze motivering is op het eerste zicht alleen al afdoende om de weigeringsbeslissing te schragen.

2.2 *Ons college wenst ter weerlegging van het enige middel van de verzoekende partij allereerst en in hoofdzaak tegen te werpen dat de verzoekende partij nalaat kritiek te uiten op het motief dat overduidelijk een determinerend motief voor ons college was om de vergunning te weigeren, nl. het ongunstig advies van het Agentschap Wegen en verkeer.*

Opvallend is trouwens dat de verzoekende partij in haar middeluiteenzetting de motivering van het besluit van ons college slechts gedeeltelijk weergeeft, zonder hierbij melding te maken van de hierboven sub 2.1 wél opgenomen overweging i.v.m. het ongunstige advies van het Agentschap Wegen en Verkeer.

In het bestreden besluit van ons college werd hierover nochtans uitdrukkelijk gesteld dat het advies van AWW:

- vereist is omwille van de ligging van de percelen waarop de aanvraag slaat langs een gewestweg, nl. de Grote Baan*

- bindend is voor de vergunningverlenende overheid voor zover het negatief is of voorwaarden oplegt
- in casu ongunstig was voor de aanvraag, omdat het agentschap niet akkoord kon gaan met de voorgestelde beleving van de rechtste handelsruimte langs de voorzijde, via de Grote Baan (wat trouwens in strijd was met een eerder reeds ongunstig advies van AWW).

Ons college kan hieraan ter verduidelijking toevoegen dat krachtens artikel 7.5.9 VCRO vergunningsaanvragen die bij het college van burgemeester en schepenen zijn betekend vóór 31 december 2013 (in casu werd de aanvraag ontvangen op 6 mei 2013), in afwijking van artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO, worden onderworpen aan een “bindende advisering” door de wegbeheerder in zoverre de aanvraag betrekking heeft op percelen die gelegen zijn o.m. langs gewestwegen. Hierbij is uitdrukkelijk gestipuleerd dat het bindend advies het vergunningverlenende bestuursorgaan “verbindt”, “in zoverre het negatief is of voorwaarden oplegt”.

Het blijkt duidelijk zowel uit het bestreden besluit als uit de stukken van het dossier dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer negatief was voor de aanvraag. Gelet op het verbindende karakter ervan, kon ons college hoe dan ook geen vergunning verlenen.

Ons college wijst in dit verband nog op de rechtspraak van uw Raad hierover, waaruit blijkt dat:

- wanneer een advies bindend is, als het negatief is of voorwaarden oplegt, de vergunningverlenende overheid er zich, omwille van het bindend karakter ervan, toe kan beperken de vergunning te weigeren door een verwijzing naar en een weergave van dit advies (zie bijv. RvV, nr. A/2014/0174 van 11 maart 2014); in dit geval heeft ons college het negatieve advies integraal geciteerd in het besluit en verderop werd het advies besproken, hierbij stellende dat het advies ongunstig en bindend was; ons college heeft zich, alhoewel het zich dus had kunnen beperken tot een verwijzing naar het bindende ongunstige advies van AWW, evenwel ook nog uitgesproken over andere elementen ter beoordeling van de aanvraag, die eveneens het toekennen van de vergunning in de weg stonden; deze elementen betreffen evenwel “overtollige motieven”
- gelet op de duidelijke tekst van artikel 7.5.9 VCRO het een gebonden bevoegdheid betreft en de vergunningverlenende overheid ingeval van een negatief advies van het Agentschap Wegen en Verkeer niet over enige appreciatiebevoegdheid beschikt (zie o.a. RvV, nr. A/2014/0036 van 14 januari 2014).

Uit het voorgaande blijkt dat de kritiek van de verzoekende partij niet gericht is tegen het determinerende weigeringsmotief m.b.t. het ongunstig advies van AWW en derhalve gericht is tegen overtollige motieven. Dergelijke kritiek kan uiteraard niet leiden tot een vernietiging door uw Raad van het bestreden besluit, omdat de wettigheid van het besluit hiermee niet kan worden aangetast.

Uw Raad neemt in zijn rechtspraak aan dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer, samen met de eindbeslissing van de vergunningverlenende overheid, zijnde de weigering van de stedenbouwkundige vergunning, een complexe bestuurlijke rechtshandeling uitmaakt en dat op grond van de theorie van de complexe bestuurlijke rechtshandeling de vernietiging van de eindbeslissing kan worden gevorderd op grond van de onwettigheid van voorbereidende handelingen, ook al stond tegen deze voorbeslissingen al dan niet een afzonderlijk vernietigingsberoep open en ook al is de beroepstermijn hiervoor verstreken. Toegepast op de vergunningsprocedure betekent dit dat in het kader van het beroep tegen de

vergunningsbeslissing onregelmatigheden of onwettigheden kunnen worden aangevoerd die kleven aan de adviezen, in dit geval het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer.

De verzoekende partij voert evenwel in haar verzoekschrift voor uw Raad op geen enkele wijze aan dat het advies van AWV onwettig zou zijn. Zij doet niets meer dan wijzen op haar bereidheid om tegemoet te komen aan de opmerkingen van AWV die hebben geleid tot haar negatief advies enerzijds en op de beweerde -overigens hypothetische- bereidheid van AWV om zijn eerder ongunstig advies aan te passen in een gunstig advies, mits de plannen zouden worden aangepast.

Op geen enkele wijze wordt de wettigheid van het advies van AWV in vraag gesteld. Hierdoor is zelfs een verder inhoudelijk onderzoek naar het advies door uw Raad niet aan de orde.

Gelet op het bindend karakter van het ongunstig advies, zoals hierboven toegelicht, moet het enige middel tot nietigverklaring dan ook als ongegrond worden verworpen.

2.2 *De bovenstaande uiteenzetting volstaat voor uw Raad om het beroep als ongegrond te kunnen verwerpen.*

...

De tussenkommende partij stelt:

“..."

Betreffende de weigering van de vergunning voor het betrokken perceel aan Lidl Belgium in 2013

...

In haar verzoekschrift stelt Lidl Belgium dat AWV behoudens voor wat betreft de toelevering van Colora lang de toegang tot de Grote Baan geen enkel voorbehoud formuleert. Het is echter duidelijk dat de AWV enkel gunstig zou kunnen adviseren wanneer de publieke toegang (voor zowel bezoekers als leveranciers) tot de Grote Baan (gewestweg N715) volledig afgesloten wordt en er enkel toegang genomen wordt langs de Koolmijnlaan (gemeenteweg). De Grote Baan is namelijk een drukke gewestweg en het kruispunt Grote Baan x Meerstraat/Koolmijnlaan is reeds verzadigd en wordt reeds als onveilig ervaren.

...

In het kader van deze beroepsprocedure verzocht Lidl Belgium een overleg met het Agentschap. Dit overleg vond plaats op 24 september 2013. Lidl Belgium stelt in haar verzoekschrift dat AWV tijdens het overleg heeft aangegeven akkoord te kunnen gaan met een vergunning wanneer hieraan een beperkte aanpassing van het ingediende bouwplan met betrekking tot de toelevering van de tweede handelsruimte (Colora) via de Grote Baan (N715) gekoppeld zou worden. Dit klopt niet.

Tijdens het overleg verduidelijkte het Agentschap dat de verkeersproblematiek op het kruispunt van de Grote Baan x Meerstraat/Koolmijnlaan reeds meermaals aangekaart werd, dat dit kruispunt als verzadigd en onveilig wordt ervaren en dat het Agentschap dus geenszins kan instemmen met een in-en uitrit van een verkeer aantrekkende activiteit aan de Grote Baan. Dit standpunt werd tevens meegedeeld aan de Deputatie d.m.v. een schrijven d.d. 28 oktober 2013.

Het is duidelijk dat Lidl Belgium geenszins aan de bezorgdheden van AWV tegenmoet komt/wil komen. In haar verzoekschrift stelt Lidl Belgium opnieuw dat "de site rechtstreeks (kan) ontsluiten via de Grote Baan (een gewestweg) en de Koolmijnlaan (gemeenteweg)".

...

IV. DE MIDDELEN

Het aangevraagde is strijdig met de doelstellingen en de zorgplichten

De aangevraagde handelingen moeten getoetst worden aan het veilig en vlot verkeer. Zo moeten ook toegangen op zodanige wijze ingepland worden dat de verkeersveiligheid en de vlotheid van het verkeer gegarandeerd wordt.

Het Agentschap Wegen en Verkeer evenals het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Houthalen-Helchteren en de Deputatie van de provincie Limburg achten een vergunning voor de gevraagde publieke toegang tot de gewestweg onwenselijk omwille van het veilig en vlot verkeer. Deze bevinding wordt door allen goed gemotiveerd in hun beslissingen (zie hiervoor).

Deze motivering is daarenboven geen subjectieve redenering van enkele ambtenaren. De motivering is opgebouwd conform de Dienstorder MOW/AWV/2012/16 d.d. 16 oktober 2012 'Reglementering van de toegangen tot het gewestdomein' die alle districten van AWV moeten toepassen.

In casu gaat het om een fysiek reeds bestaande toegang die in de toekomst een ander gebruik zal kennen. De toegang werd namelijk voorheen vergund in zoverre hij enkel diende als inrit voor enkele personen en niet als in- én uitrit voor iedereen. Derhalve is de dienstorder van toepassing.

De voorwaarden voor de toegang uit de dienstorder (art. 3) zijn de volgende:

"Indien het perceel grenst aan een weg van lagere categorie, dient de toegang daar te worden voorzien".

"Ter hoogte van kruispunten worden geen nieuwe vestigingen van druk bezochte handelszaken (bvb. een benzinestations, warenhuizen) of nieuwe gebouwen waarin een sterk verkeersgenererende functie wordt voorzien (bvb. een kantoorgebouw) toegelaten, tenzij de toegang op een afstand van minstens 70,00 m van het kruispunt wordt voorzien.

De publieke toegang tot de gewestweg voldoet niet aan de voorwaarden van de dienstorder en hypothekeert, gelet op de specifieke plaatselijke omstandigheden, de veilige en vlotte verkeersdoorstroming. Derhalve is het verlenen van de vergunning zonder de voorwaarde van het clusteren van de toegangen onwenselijk.

De verkeersveiligheid is een doelstelling en zorgplicht die met zorgvuldigheid nagestreefd moet worden en die zeker als geldige reden gegeven kan worden om een vergunning te weigeren."

De verzoekende partij dupliceert:

"...

Repliek

1. Wat de loutere verwijzing van verwerende partij naar de overwegingen in de bestreden beslissing betreft, kan verzoekende partij volstaan met de uitvoerige toelichting bij haar eerste en enig middel, zoals opgenomen in inleidend verzoekschrift van 30 januari 2014, dat zij als herhaald beschouwd.

2. Hoe verwerende partij kan voorhouden dat door verzoekende partij in haar eerste en enig middel wordt voorbijgegaan aan het ongunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer is verzoekende partij een raadsel. Door verzoekende partij wordt aangevoerd dat, wat het mobiliteitsaspect betreft (verwijzend naar het advies van AWW), de bestreden beslissing niet afdoende is gemotiveerd, minstens niet op zorgvuldige wijze is tot stand gekomen.

In de bestreden beslissing wordt, wat het ongunstig advies van AWW betreft, volstaan met een citaat en loutere opsomming van de redenen waarom door AWW een ongunstig advies wordt geformuleerd. Uit de bestreden beslissing blijkt evenwel niet duidelijk waarom de verwerende partij instemt met het negatief advies. Er wordt geen inhoudelijke aandacht besteed aan het waarom van het ongunstig advies.

Door verzoekende partij werd **herhaaldelijk en uitdrukkelijk aangedrongen op een nieuwe adviesvraag bij AWW**. Door verzoekende partij werd n.a.v. de hoorzitting (d.i. na de brief van 28 oktober 2013 van AWW) een beperkt gewijzigd plan overgemaakt aan verwerende partij en dit rekening houdende met de bemerkingen van AWW geformuleerd tijdens het overleg van 24 september 2013 (**stuk 7**).

De hoorzitting dateert van na de brief van 28 oktober 2013 van AWW zodat bezwaarlijk uit deze brief een argument kan worden geput om het niet inwinnen van een nieuw advies te rechtvaardigen. Meer nog, in de bestreden beslissing wordt op geen enkele wijze melding gemaakt van het bestaan noch van de inhoud van de brief van 28 oktober 2013 van AWW.

...

In tegenstelling tot wat door tussenkomende partij wordt voorgehouden in haar schriftelijke uiteenzetting, is van een **gewijzigd gebruik van de toegang** aan de Grote Baan geen sprake. N.a.v. een eerdere vergunningsaanvraag werd door AWW op 17 september 2008 voor de toegangsweg voorwaardelijk gunstig advies verleend: de toegangsweg mag maximaal 4 meter bedragen, mag enkel gebruikt worden als inrit door de bezoekers komende uit de zuidelijke richting, andere bezoekers dienen langs de Koolmijnlaan in te rijden, iedereen dient via de Koolmijnlaan uit te rijden en de circulatie dient duidelijk gesignaleerd te worden (stuk 10 van tussenkomende partij). Tussenkomende partij kan dan ook niet worden bijgetreden waar zij in haar schriftelijke uiteenzetting stelt dat de toegang enkel werd vergund als 'inrit voor **enkele personen** en niet als in- en uitrit voor iedereen' (eigen vette druk). Evenmin vindt de overweging dat het 'echter duidelijk [is] dat de AWW **enkel gunstig zou kunnen adviseren** wanneer de publieke toegang (voor zowel bezoekers als leveranciers) tot de Grote Baan (gewestweg N715) volledig afgesloten wordt en er enkel toegang genomen wordt via de Koolmijnlaan (gemeenteweg)' (eigen vette druk) steun in het ongunstig advies van 26 januari 2013 van AWW.

...

Kortom, van een zorgvuldige overheid mag worden verwacht dat zij in de bestreden beslissing op duidelijke wijze aangeeft waarom zij op de vraag van verzoekende partij tot het inwinnen van een nieuw advies bij AWW niet is ingegaan. Deze vaststelling geldt des te meer gelet op de gebonden bevoegdheid van een vergunningsverlenende overheid geconfronteerd met een ongunstig advies van AWW.

Verzoekende partij handhaaft dan ook haar verzoek om, na tot de gegrondheid van het eerste en enig middel van verzoekende partij te hebben besloten, aan verwerende partij de verplichting op te leggen, alvorens een nieuwe beslissing te nemen, opnieuw advies in te winnen bij AWW en dit op basis van de n.a.v. het openbaar onderzoek ingediende, licht gewijzigde, plannen.

...

Het eerste en enig middel van verzoekende partij is gegrond.”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de weigeringsmotieven waarop de bestreden beslissing steunt niet juist of niet gegrond zijn en dat de verwerende partij ten onrechte, op basis van “de licht gewijzigde plannen”, geen nieuw advies heeft gevraagd bij het agentschap Wegen en Verkeer.

2.

Uit de overwegingen van de bestreden beslissing blijkt dat de weigering om een vergunning te verlenen steunt op verschillende motieven, waaronder het ongunstig advies van het agentschap Wegen en Verkeer dat volgens de verwerende partij ongunstig is en bindend.

De verzoekende partij citeert de weigeringsmotieven van de bestreden beslissing die zij in haar verdere uiteenzetting bekritiseert. Het motief in de bestreden beslissing dat het advies van het agentschap Wegen en Verkeer ongunstig en bindend is, betreft de verzoekende partij niet in haar kritiek, evenmin als de motieven waarop het ongunstig advies steunt.

De verzoekende partij betwist ook niet dat het ongunstig advies van het agentschap Wegen en Verkeer bindend is voor de aanvraag die heeft geleid tot de bestreden beslissing.

3.

Artikel 7.5.9 VCRO bepaalt:

“Vergunningsaanvragen die bij het college van burgemeester en schepenen of, in de bijzondere procedure, bij de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zijn betekend vóór 31 december 2013, worden in afwijking van artikel 4.3.3 en 4.3.4, onderworpen aan een bindende advisering door de wegbeheerder, in zoverre de aanvraag betrekking heeft op percelen die gelegen zijn:

1° op minder dan dertig meter van het domein van autosnelwegen;

2° op minder dan dertig meter van het domein van hoofdwegen of primaire wegen categorie I volgens het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen;

3° langs gewest- of provinciewegen.

Het bindend advies, vermeld in het eerste lid, verbindt het vergunningverlenende bestuursorgaan in zoverre het negatief is of voorwaarden oplegt.”

Uit deze bepaling volgt dat vergunningsaanvragen die betrekking hebben op, onder meer, percelen die gelegen zijn langs gewestwegen en die ingediend zijn vóór 31 december 2013, onderworpen moeten worden aan het advies van de wegbeheerder en volgt dat dit advies bindend is voor zover het negatief is of voorwaarden oplegt.

De vaststelling in de bestreden beslissing dat de aanvraag door het agentschap voor Wegen en Verkeer ongunstig werd geadviseerd en bindend is, volstaat om de bestreden beslissing te dragen.

4.

In de mate dat de verzoekende partij de overwegingen in de bestreden beslissing bekritiseert die betrekking hebben op andere aspecten dan het ongunstig advies van het agentschap Wegen en

Verkeer, betreft dit kritiek op overtollige motieven. Kritiek op een overtollig motief kan niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

5.

In de mate dat de verzoekende partij stelt dat de verwerende ten onrechte geen nieuw advies heeft gevraagd aan het agentschap Wegen en Verkeer “op basis van licht gewijzigde plannen”, moet vastgesteld worden dat dit middel in het verzoekschrift niet verder wordt ontwikkeld door de verzoekende partij. Een middel moet, om ontvankelijk te kunnen worden bevonden, uiteengezet worden in het verzoekschrift en bestaan uit een voldoende en duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop deze rechtsregel volgens de verzoekende partij wordt geschonden. De verzoekende partij zet in haar verzoekschrift niet uiteen welke rechtsregel of beginsel zij geschonden acht en op welke wijze de bestreden beslissing daar een schending van uitmaakt. Bovendien lijkt het hiervoor vermeld standpunt van de verzoekende partij te steunen op de bewering dat bij een beperkte aanpassing van het bouwplan het agentschap Wegen en Verkeer bereid is om zijn advies om te vormen naar een gunstig advies, hetgeen echter door de leidend ambtenaar van dit agentschap uitdrukkelijk wordt tegengesproken in de schriftelijke uiteenzetting. Hij verwijst daarbij verwijst naar een brief van 28 oktober 2013, met het standpunt van het agentschap na overleg met de verzoekende partij, die werd bezorgd aan de verwerende partij.

6.

Door de dupliek van de verzoekende partij in de wederantwoordnota dat uit de bestreden beslissing niet duidelijk blijkt waarom de verwerende partij instemt met het negatief advies van het agentschap Wegen en Verkeer en dat het standpunt van dit agentschap onjuist is, geeft zij een andere wending aan de kritiek die zij heeft uiteengezet in haar verzoekschrift onder het enig middel. Een dergelijke aanvullende kritiek kan niet op ontvankelijke wijze in de wederantwoordnota worden aangevoerd.

7.

In de mate dat het middel ontvankelijk kan worden bevonden, is het ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de leidend ambtenaar van het AGENTSCHAP WEGEN EN VERKEER is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 1 december 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ