

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 10 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0736
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0816/A

Verzoekende partij	de heer Yves HAGHEDOOREN vertegenwoordigd door advocaat Jan DELEPIERE, met woonplaatskeuze op het kantoor te 8200 Brugge, Stokveldelaan 30
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN
Tussenkomen de partijen	<ol style="list-style-type: none">1. de bvba APOTHEEK XAVIER AMELOOT2. de bvba APOTHEEK SIGRID SAELENS3. de bvba APOTHEEK OPSOMER4. de bvba APOTHEEK HET PERRON5. de bvba EMILIE LEYS vertegenwoordigd door advocaten Antoon LUST en Gilles DEWULF, met woonplaatskeuze op het kantoor te 8310 Brugge, Baron Ruzettelaan 27

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 19 augustus 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 30 juni 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomen de partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Poperinge van 21 maart 2016 ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het tijdelijk plaatsen van een container van 24m² met als functie apotheek op een perceel gelegen te 8970 Poperinge, Deken De Bolaan 139, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie G, nr. 0492M.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De tussenkomende partijen verzoeken met een aangetekende brief van 26 oktober 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad verleent de tussenkomende partijen met een beschikking van 12 december 2016 toelating om in de debatten tussen te komen.

2.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partijen dienen een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partijen dienen een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 20 februari 2018.

Advocaat Jan DELEPIERE voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Gilles DEWULF voert het woord voor de tussenkomende partijen.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

3.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. TUSSENKOMST

In een aangetekende brief van 13 november 2017 verduidelijkt de raadsman van de tussenkomende partijen dat de eerste tussenkomende partij afstand wenst te doen van de tussenkomst in de procedure.

Er zijn geen redenen die zich verzetten tegen de inwilliging van de gevraagde afstand van de tussenkomst in deze procedure in hoofde van de eerste tussenkomende partij.

De afstand van de tussenkomst door de eerste tussenkomende partij wordt vastgesteld.

IV. FEITEN

De verzoekende partij dient op 25 januari 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Poperinge een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van "het tijdelijk plaatsen van een container van 24m² met als functie apotheek" op

een perceel gelegen te 8970 Poperinge, Deken De Bolaan 139, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie G, nr. 0492M.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'leper-Poperinge', vastgesteld met koninklijk besluit van 14 augustus 1979 in woongebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, 'Solitaire vakantiewoningen Westhoek', goedgekeurd op 18 oktober 2013, het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, 'afbakening kleinstedelijk gebied Poperinge en deelplannen', goedgekeurd op 12 maart 2009 en het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, 'Toekomststraat', goedgekeurd op 3 oktober 2013.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 9 februari 2016 tot en met 9 maart 2016, dienen de tussenkomende partijen een bezwaarschrift in.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 21 maart 2016 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften

(...)

De aanvraag betreft de regularisatie van de plaatsing van een container en de aanleg van parkeerplaatsen.

De bouwplaats is gelegen langs een invalsweg vanuit de ring om de stad naar het stadscentrum. De bouwplaats is aldus goed bereikbaar en goed ontsloten.

De bebouwing is gelegen langs een uitgeruste weg cfr. VCRO artikel 4.3.5. §2.

Het betreft een container van 8 meter lang en 3 meter breed, met een hoogte van 2,9 meter. De container wordt geplaatst op 1 meter achter de rooilijn en op 4 meter van de zijdelingse perceelsgrens, ten noorden van de bouwplaats. Het is een witte metalen container met twee ramen aan de voorzijde en telkens een raam aan de zijkanten.

Naast de container worden 4 parkeerplaatsen voorzien in prefab-betonelementen.

De container heeft geen enkele beeldkwaliteit en past noch naar schaal noch inzake voorkomen in de omgeving waar het volume wordt voorzien. Het is dan ook een container en geen gebouw. Het heeft bovendien een tijdelijk karakter, in afwachting van de realisatie van een nieuwbouw.

De container herbergt een apotheek. Gelijktijdig met deze vergunningsaanvraag loopt een tweede aanvraag voor de bouw van een woning met apotheek op het zelfde perceel. Deze aanvraag heeft als doel de apotheek tijdelijk te kunnen uitbaten in afwachting van de nieuwbouw. De vergunning wordt aangevraagd voor de duur van maximaal 3 jaar.

De apotheek heeft een uitbatingsvergunning verkregen en dient binnen vooropgestelde termijnen effectief uitgebaat te worden om verval van de vergunning te voorkomen.

In het licht van de beoordeling van de stedenbouwkundige aanvraag voor de plaatsing van de container is de uitbatingsvergunning niet relevant, noch de vraag of de stad al dan niet te veel apothekers heeft.

De inplanting van de container wijkt af van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP. Het RUP laat de keuze om ofwel een aaneengesloten bebouwingstype te voorzien, ofwel een vrijstaande bouwvorm te kiezen. Ingeval een vrijstaand volume wordt geplaatst, dan dient het volume op 5 meter achter de rooilijn te worden geplaatst.

Er kan ook gekozen worden voor aaneengesloten bebouwing. In dat geval is de afstand ten opzichte van de rooilijn niet bepaald, er dient enkel gezorgd te worden voor aansluiting bij de burens.

De bouwaanvraag voldoet aan geen van beide mogelijkheden.

De afwijking van de voorschriften is echter te verantwoorden, gezien het om een tijdelijke constructie gaat, dat bovendien kleinschalig is, de schaal van een werkkeet, dat in afwachting van een nieuwbouw wordt geplaatst, een nieuwbouw om de functie een definitieve en geschikt onderdak te geven.

De bezwaarindiener stelt dat het aanvraagdossier niet volledig is omdat geen melding gemaakt wordt van het tijdelijk karakter van de container en van de parkeerplaatsen op het aanvraagformulier. Niettemin wordt bezwaar geuit tegen de parkeerplaatsen en is duidelijk dat de bezwaarindiener begrijpt dat het om een tijdelijke constructie gaat. Het feit dat op het aanvraagformulier, bij het vakje voorwerp van de aanvraag geen melding gemaakt wordt van de tijdelijkheid van de constructie, noch van de parkeerplaatsen, betekent niet dat het dossier niet volledig zou zijn. De parkeerplaatsen zijn aanhorigheden bij de functie. In de motivatienota is duidelijk omschreven wat de aanvraag in detail omvat. Het is niet mogelijk en zelfs niet nodig om elke individuele handeling begrepen bij de aanvraag expliciet te vermelden op het aanvraagformulier.

De parkeerplaatsen voorzien op het terrein zijn inderdaad gelegen ter hoogte van een bushalte. De plaats van de bushalte kan echter niet ingeroepen worden om de aanleg van parkeervoorzieningen te verhinderen. De bushalte strekt immers nagenoeg over de volledige breedte van het terrein. De ligging van een bushalte kan niet tot gevolg hebben dat een terrein onbebouwbaar wordt.

Wat de verkeersveiligheid betreft: het is weinig waarschijnlijk dat een wagen, vertrekkende vanuit stilstand, personen zou omver rijden die staan de wachten op de bus of die afstappen van de bus. De bestuurder van de wagen wordt geacht voldoende op te letten om zowel mensen als stilstaande voertuigen als bewegende voertuigen tijdig waar te nemen, om verkeersongevallen te vermijden. Dit geldt niet alleen in deze situatie, maar is algemeen geldend.

De bezwaren zijn ongegrond.

Het normale woonklimaat van de omwonenden wordt niet verstoord.

De gewestelijke stedenbouwkundige verordening hemelwater is niet van toepassing op deze aanvraag, gezien de kleinschaligheid van het project.

Gelet op de beschrijvende nota van de ontwerper.

Deze beoordeling - als uitvoering van artikel 1.1.4 van de VCRO gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen - houdt rekening met de criteria als uitvoering van artikel 4.3.1 van de VCRO.
(...)

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 21 maart 2016 HET VOLGENDE:

*Het college van burgemeester en schepenen geeft de vergunning af aan de aanvrager tot **tijdelijk plaatsen van een container van 24 m² met als functie apotheek** (...)*

De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:

1) Project specifieke voorwaarden:

- De vergunning wordt verleend voor bepaalde duur. De constructie dient uiterlijk 3 jaar na de dag dat de vergunning uitvoerbaar is, te zijn verwijderd.
..."

Tegen deze beslissing tekenen de tussenkomende partijen op 21 april 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 16 juni 2016 om dit beroep ongegrond te verklaren, doch de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 21 juni 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 30 juni 2016 ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij treedt het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in quasi-gelijklopende bewoordingen bij en beslist:

" ...

5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

Tijdens de hoorzitting stelt de raadsman van aanvrager de ontvankelijkheid van het beroep in vraag. Het betreft een zuiver concurrentieel beroep, geen van de bewoners is woonachtig op korte afstand van de bouwplaats.

Op basis van rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dient vastgesteld dat ook een beroep met onderliggende concurrentiële belangen kan worden aanvaard. Een beroep is immers ook mogelijk indien er sprake is van onrechtstreekse hinder ingevolge de aanvraag. Aangezien huidige aanvraag de uitbating van een apotheek betreft en de beroepers hierdoor minstens financieel nadeel kunnen leiden, dient het beroep als ontvankelijk aangemerkt. De hinder heeft een oorzakelijk verband met deze vergunningsaanvraag.

*De plaats van de aanvraag is gelegen in het **gemeentelijk RUP Toekomststraat** (dd. 03.10.2013) in een zone voor open en/of halfopen bebouwing. De overdrukzone geeft aan dat er ook mogelijkheid tot aaneengesloten bebouwing is. De hoofdfuncties in deze zone zijn wonen en gemeenschapsvoorzieningen. In de Deken De Bolaan zijn de functies*

diensten en vrije beroepen uitzonderlijk ook als hoofdfunctie toegestaan. Onder meer meergezinswoningen, kleinhandel en horeca zijn niet toegestaan.

De bebouwingswijze is open en/of halfopen. De voorbouwlijn is vastgelegd op minimum 5 m van de rooilijn. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken in functie van de bebouwing in zijn onmiddellijke omgeving. De afstand van het hoofdgebouw tot de zijdelingse perceelsgrens bedraagt 3 m voor open bebouwing en 0 of 3 m voor halfopen bebouwing. In deze zone kunnen ook de voorschriften voor gesloten bebouwing toegepast worden. Het lijkt op het eerste zicht niet de bedoeling om deze voorschriften toe te passen in het geval geopteerd wordt om een open bebouwing te plaatsen. Ofwel wordt geopteerd voor open bebouwing en is er een voorbouwlijn vastgelegd ofwel wordt geopteerd voor gesloten bebouwing waarbij geen afstand ten opzichte van de rooilijn vastgelegd is in het BPA maar gezorgd moet worden voor aansluiting bij de burens.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar toetst de aanvraag als volgt aan deze voorschriften:

“De aanvraag is strijdig met de voorschriften van het RUP voor wat betreft de plaatsing ten opzichte van de rooilijn. De voorbouwlijn voor open bebouwing wordt volgens de voorschriften vastgelegd op minimum 5 m van de rooilijn. De container wordt echter op 1 m van de rooilijn geplaatst. Er kan volgens de voorschriften van het RUP eventueel afgeweken worden van de voorbouwlijn in functie van de bebouwing in de onmiddellijke omgeving. De bebouwing op het links en rechts aanpalende perceel bevindt zich echter dieper dan 5 m, meer bepaald op 8 m. Afwijken omwille van de naastliggende bebouwing is hier dan ook niet aan de orde.

Art. 4.4.1 VCRO voorziet de mogelijkheid afwijkingen toe te staan van stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften wat de perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen betreft. Afwijkingen op de bestemming, de maximale vloerterreinindex en het aantal bouwlagen kunnen echter niet toegelaten worden. Het kan enkel gaan om beperkte afwijkingen en deze kunnen enkel vergund worden nadat een openbaar onderzoek werd georganiseerd.

Het plaatsen van de container op 1 m in plaats van op minimum 5 m is niet als een beperkte afwijking te beschouwen. De inplanting wijkt teveel af van de voorkomende inplantingen in de omgeving.

Er kan niet akkoord gegaan worden met de stelling van beroepers dat het voorschrift moet aanzien worden als een bouwvrije strook en dat de afwijkende inplanting een afwijking op de bestemming impliceert. De afwijkende voorbouwlijn is een afwijking op de inplanting van de bebouwing. Anders zou de afwijking die voorzien is in het RUP zelf zinloos zijn. Ook voor de zijdelingse perceelsgrens kan dit niet zo strikt geïnterpreteerd worden (als een bouwvrije strook) aangezien de voorschriften in de zijdelingse strook wel een carport toelaten.

De verwijzing naar een ander voorschrift over erfscheidingen waarin gesteld wordt dat de zone tussen de eventuele voorbouwlijn en de rooilijn vrij moet blijven van bebouwing betekent niet dat er geen bebouwing kan voorkomen dichterbij dan 5 m van de rooilijn. Het betekent enkel dat er tussen de voorbouwlijn (die uitzonderlijk dichterbij kan liggen dan op 5 m) en de rooilijn niet mag gebouwd worden.

Voorts wordt door beroepers nog verwezen naar het harmonievoorschrift. Hierbij wordt onder meer gesteld dat op harmonieuze wijze moet aangesloten worden op de dakvorm, de kroonlijst en de afmetingen van de scheidingsmuren van de aanpalende gebouwen. In voorliggende aanvraag is er geen rechtstreeks aanpalende bebouwing. Anderzijds is het inderdaad zo dat het volume atypisch is voor de omgeving. Het gaat echter in de feiten om een tijdelijke plaatsing van een constructie die bovendien zeer beperkt is in omvang (vergelijkbaar met een werfkeet).

Er kan op gewezen worden dat de vergunning voor de bouw van de woning met apotheek wel rekening houdt met de minimale afstand van 5 m en volledig in lijn zal opgericht worden met de naastliggende woningen. Ook het gabariet van 1 bouwlaag en een hellend dak is gelijkaardig aan dat van de omliggende woningen.”
(...)

De deputatie treedt de door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar vastgestelde legaliteitsbelemmering bij en maakt deze tot de hare. Nu de constructie niet aansluit bij de aanpalende bebouwing dient het ontwerp wel degelijk getoetst aan de voorschriften voor open en halfopen bebouwing. Dat de aanvraag slechts een tijdelijk gegeven betreft doet hieraan geen afbreuk, het GRUP voorziet geen afwijkmogelijkheid voor tijdelijke vergunningsplichtige constructies. De hier voorziene afwijking is te groot om als beperkte afwijking te kunnen worden beschouwd. Hoewel de raadsman van de aanvrager een alternatieve inplanting voorstelt, wordt dit niet geconcretiseerd. Bovendien dient nagegaan in welke mate de container kan worden verplaatst zonder dat hierbij de uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van de woning met apotheek wordt bemoeilijkt. Een alternatieve inplanting conform de voorschriften van het GRUP of met een minimale afwijking is aangewezen.

De hierna volgende overwegingen zoals geformuleerd door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar worden louter volledigheidshalve bijgetreden door de deputatie:

“Volgens de beroepers is het dossier gebrekkig omdat op het aanvraagformulier enkel de container aangevraagd wordt en de bijhorende parking niet vermeld is en evenmin het feit dat het om een tijdelijke vergunning gaat. Beroepers zijn van mening dat de aanvraag hierdoor zonder meer moest geweigerd worden. Deze parking is echter wel duidelijk getekend op de plannen en is ook vermeld in de motivatienota. Gezien de plannen, de motiveringsnota en het aanvraagformulier samen deel uitmaken van de vergunningsaanvraag is het de bedoeling dat deze samen beoordeeld worden. Samen geven alle ingediende documenten voldoende duidelijkheid over het voorwerp van de aanvraag.

Er wordt ook geopperd door beroepers dat dit het openbaar onderzoek uitholt omdat wie het dossier niet heeft ingekeken op de technische dienst niet weet dat er ook parkeerplaatsen voorzien worden en dat de vergunning slechts tijdelijk is. De beroepers dienden bezwaar in bij het openbaar onderzoek en daaruit blijkt duidelijk dat deze op de hoogte waren van de parkeerplaatsen en van het tijdelijke karakter. Nergens is opgelegd in de wetgeving dat alle aangevraagde zaken tot in detail vermeld moeten worden op het aanvraagformulier. De container is hier het belangrijkste onderdeel en de parkeerplaatsen vormen aanhorigheden hierbij.”

(...)

5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Gelet op de vastgestelde legaliteitsbelemmering wordt louter ten overvloede het volgende aangehaald:

“De container is niet zo esthetisch en past zich niet echt in in het straatbeeld. Er moet echter genuanceerd worden dat dit maar een tijdelijke oplossing is in afwachting van het definitief onderbrengen van de apotheek in het gebouw. Omwille van de uitbatingsvergunning moet binnen vastgelegde termijnen gestart worden met de uitbating om het verval van de vergunning te voorkomen.

Ondertussen werd al een vergunning afgeleverd voor de bouw van de woning met apotheek.

De afwijkende inplanting en vormgeving is dan ook enkel van tijdelijke aard. Doordat het nieuwe gebouw zich zal bevinden vanaf 8 m achter de rooilijn zal een inplanting van de container op minimum 5 m van de rooilijn de bouw van de woning sterk bemoeilijken.

De beroepers halen nog aan dat het voorzien van parkeerplaatsen vlakbij een bushalte verkeersonveilig is omdat het niet ondenkbeeldig is dat bij het verlaten van de parkeerplaatsen voetgangers of busgebruikers aangereden zouden worden. De paal die de bushalte aanduidt, bevindt zich ongeveer vlak voor de container. De parkeerplaatsen bevinden zich op meer dan 2 m afstand hiervan. Bovendien moet iedere automobilist aandachtig zijn om verkeersongevallen te vermijden. Het is onmogelijk om op elke plaats waar er een bushalte voorzien is parkeermogelijkheid onder de vorm van parkeerplaatsen of garages te weren. Iedere automobilist moet aandachtig zijn bij het uitvoeren van verkeersmanoeuvres. Dit argument is ongegrond.

Er kan nog opgemerkt worden dat bij het ontwerp van de parkeerplaatsen voor de woning met apotheek rekening gehouden is met de positionering van de haltepaal van de bus. Er is geen parkeerplaats voorzien vlak achter de haltepaal.”

5D CONCLUSIE

Overwegende dat de aanvraag strekt tot het plaatsen van een container in functie van een apotheek in afwachting van het bouwen van een woning met apotheek op het perceel (regularisatie); dat de aanvraag in strijd is met de voorschriften van het GRUP Toekomststraat; dat een alternatieve inplanting conform de voorschriften van het GRUP of met een minimale afwijking is aangewezen;

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

A. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de tussenkomende partijen

Standpunt van de partijen

1.

De tussenkomende partijen verwijzen in hun verzoekschrift tot tussenkomst naar het feit dat zij allen een apotheek uitbaten op het grondgebied van de stad Poperinge, in de buurt van het voorziene project, en dat er in de stad reeds een oververzadiging van de markt is. Zij steunen hun belang bovendien op het feit dat de Raad van State reeds tot tweemaal toe de vestigingsvergunning van verzoekende partij heeft vernietigd.

In hun schriftelijke uiteenzetting voegen zij daar niets wezenlijks aan toe.

2.

Op de openbare zitting van 20 februari 2018 ondervraagt de kamervoorzitter de raadsman van de tussenkomende partij ambtshalve over het aangevoerde belang om tussen te komen in de hangende procedure.

3.

De raadsman van de tussenkomende partijen verwijst naar artikel 1.1.4 VCRO en stelt dat economische belangen een rol kunnen spelen bij de beoordeling van het aangevraagde.

Beoordeling door de Raad

1.

De tussenkomende partijen zijn de beroepsindieners bij de verwerende partij en op hun beroep werd de aanvankelijk door het college van burgemeester en schepenen verleende vergunningsbeslissing door de verwerende partij hervormd tot een weigeringsbeslissing. Rechtstreekse hinder of nadelen kunnen de tussenkomende partijen ingevolge deze weigeringsbeslissing niet ondervinden. Het door de tussenkomende partijen ingestelde beroep bij de verwerende partij werd immers ingewilligd en zij hebben dus als het ware reeds voldoening bekomen.

De figuur van de tussenkomst kan evenwel ook aangewend worden om de beslissing van de verwerende partij te ondersteunen en in dit licht de middelen van de verzoekende partij te weerleggen. Het door de verzoekende partij ingestelde beroep kan immers potentieel leiden tot de vernietiging van de weigeringsbeslissing van de verwerende partij.

De tussenkomende partijen kunnen in principe een belang laten gelden bij hun tussenkomst. Zij wensen immers dat de Raad het beroep tegen de weigeringsbeslissing verworpt.

2.

Het blijft evenwel vereist dat de tussenkomende partijen in hun verzoekschrift tot tussenkomst concreet verwijzen naar de mogelijke hinder en nadelen bij een eventuele vergunningsbeslissing.

Artikel 4.8.21 VCRO stelt:

“
...
Elk van de personen, vermeld in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, kan in de zaak tussenkomen.
...”

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid stelde ten tijde van de tussenkomst op zijn beurt:

“
...
§ 1. *De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende personen worden ingesteld:*
(...)
3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing of aktenaam van een melding;
...”

Uit voormelde artikelen volgt dat de tussenkomende partijen, om als belanghebbenden bij de Raad in het vernietigingsberoep te kunnen tussenkomen, aannemelijk moeten maken dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen moeten kunnen ondervinden als gevolg van een eventuele vergunningsbeslissing. De door die bepaling vooropgestelde belangvereiste raakt aan het grondrecht op toegang tot de rechter en mag om die reden niet op een overdreven formalistische wijze worden toegepast.

Het bestaan van deze hinder of nadelen moet niet absoluut zeker zijn. Het volstaat dat de tussenkomende partijen redelijkerwijze aannemelijk maken dat er een risico bestaat op het ontstaan van de door hen aangevoerde hinder of nadelen. De aangevoerde hinder en nadelen moeten ook niet noodzakelijk rechtstreeks ondervonden. Het volstaat dat de tussenkomende partijen de aangevoerde hinder of nadelen onrechtstreeks kunnen ondervinden.

Dit alles betekent nochtans niet dat om het even welke hinder of nadelen in aanmerking kan worden genomen ter ondersteuning van het ingeroepen belang. De regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening en stedenbouw strekt in essentie tot de bescherming van de goede ruimtelijke ordening en een gezond leefmilieu en mag niet van die finaliteit worden afgewend ter bescherming van belangen die daar volledig vreemd aan zijn.

Hoewel artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO, waarnaar artikel 4.8.21 VCRO verwijst, geen omschrijving geeft van de ‘hinder en nadelen’ die bepalend zijn voor het belang bij de tussenkomst in het vernietigingsberoep bij de Raad, verhindert dit niet dat de aan een vergunningsbeslissing toegeschreven hinder en nadelen binnen het domein van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw moeten blijven. De voorwaarde die er in bestaat hinder of nadelen aannemelijk te maken als rechtstreeks of onrechtstreeks gevolg van een eventuele vergunningsbeslissing mag niet van die wettelijke context worden losgekoppeld.

Een dergelijke invulling van de belangvereiste die vervat ligt in artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO vindt ook bevestiging in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (Parl. St. VI. Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 186) waarin gesteld wordt:

“
...
...”

Hinderaspecten” kunnen geredelijk worden onderscheiden in visuele hinder (slechte stedenbouwkundige-architectonische inpasbaarheid), hinder ingevolge de slechte functionele inpasbaarheid in de omgeving (hinder ingevolge het ondoelmatige ruimtegebruik, mobiliteitshinder,...), c.q. geluidshinder, trillingshinder, geurhinder, stofhinder, rookhinder, stralingshinder en lichthinder (deze laatste hinderaspecten vormen uiteraard de traditionele compartimenteringen binnen de milieuhinder).

De in artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO bedoelde ‘hinder en nadelen’, waarnaar verwezen wordt in artikel 4.8.21 VCRO moeten dan ook in die stedenbouwkundige betekenis worden begrepen.

3.

Zoals blijkt uit de uiteenzetting in het verzoekschrift tot tussenkomst, voeren de tussenkomende partijen louter een commercieel nadeel aan (de oververzadiging van de markt in Poperinge op het vlak van aantal apotheken) om de vernietiging van de bestreden beslissing te vermijden.

De tussenkomende partijen beweren niet dat de omgeving van hun vestigingen als gevolg van een vergunningsbeslissing aan enige stedenbouwkundige impact zou worden blootgesteld. Zij beroepen zich op een louter commercieel nadeel dat zij koppelen aan de regularisatie van een container waarin tijdelijk een apotheek zal worden uitgebaat, terwijl er reeds een oververzadiging van de markt zou zijn. Zij beroepen zich dus duidelijk op een concurrentieel belang.

Anders dan bij de beoordeling door de Raad van State van een vestigingsvergunning, waar de concurrentiepositie van een verzoekende partij een voldoende en geldig belang kan vormen, en in weerwil van wat tussenkomende partijen aanvoeren, houdt het louter inroepen van een commercieel nadeel, geen afdoend rechtens vereist belang in om tussen te komen in een vernietigingsberoep tegen de weigering van een stedenbouwkundige vergunning. De regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening en leefmilieu zijn niet in het leven geroepen om louter commerciële private belangen te dienen.

4.

Waar de tussenkomende partijen op de openbare zitting van 20 februari 2018 nog verwijzen naar artikel 1.1.4 VCRO om hun economische belangen in het debat te brengen, dient de Raad enerzijds op te merken dat artikel 1.1.4 VCRO een louter doelstellingenartikel is, terwijl anderzijds hiermee nog steeds geen nadeel aannemelijk wordt gemaakt die voortvloeit uit of in verband staat met enige stedenbouwkundige hinder die een eventuele vergunningsbeslissing zou kunnen veroorzaken. Ook zuiver economische belangen, ontdaan van iedere stedenbouwkundige inslag zijn onvoldoende om aan de tussenkomende partij belang te verschaffen om in de hangende procedure tussen te komen.

5.

Het verzoek tot tussenkomst is onontvankelijk.

VI. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VII. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

1.1

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet).

Zij wijst er op dat zij naar aanleiding van de beroepsprocedure bij de verwerende partij het belang van de beroepsindieners in een nota betwist heeft en daar gesteld heeft dat het beroep onontvankelijk diende verklaard te worden.

Zij verwees in deze nota onder meer naar de vereiste van het geoorloofd belang, de vereiste dat er moet sprake zijn van een persoonlijk en rechtstreeks belang, het feit dat er door de beroepers wordt voorgehouden dat het enkel om een concurrentieel/commercieel nadeel gaat terwijl er geen persoonlijk nadeel wordt aangetoond.

De verzoekende partij is van oordeel dat de verwerende partij haar motiveringsplicht heeft geschonden aangezien zij niet gemotiveerd heeft waarom met dit verweer niet kon akkoord gegaan worden. Uit de bestreden beslissing kan volgens de verzoekende partij niet worden afgeleid waarom de verwerende partij meent dat het beroep toch ontvankelijk is.

1.2

In een tweede middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden beslissing artikel 4.7.21, §2 VCRO schendt.

Met verwijzing naar haar uiteenzetting in het eerste middel, stelt zij dat de verwerende partij, ten onrechte en met schending van het aangehaald artikel, het administratief beroep van huidige tussenkomende partijen (toenmalige beroepsindieners) ontvankelijk heeft verklaard. Zij beschikten immers niet over enig belang.

Zij verwijst in dat verband naar een vonnis van de Rechtbank van Koophandel te Gent, afdeling Gent van 14 juni 2016 waarbij de rechtbank het niet kon appreciëren dat apothekers puur uit concurrentiedrift een vordering hadden ingeleid waar zij inhoudelijk niets mee te maken hadden.

2.

2.1

De verwerende partij antwoordt in haar antwoordnota betreffende het eerste middel dat dit standpunt geenszins kan worden gevolgd, gezien de bestreden beslissing expliciet heeft verwezen naar de exceptie en erop werd geantwoord dat een beroep met onderliggende concurrentiële

belangen kan worden aanvaard. Het mogelijke financiële nadeel voor beroepers door de uitbating van een apotheek kan volgens de verwerende partij gelden als onrechtstreekse hinder. De bestreden beslissing is volgens de verwerende partij daarom afdoend en draagkrachtig gemotiveerd.

2.2

Met betrekking tot het tweede middel antwoordt de verwerende partij dat naar haar verweer betreffende het eerste middel kan worden verwezen en dat het ingeroepen vonnis niet relevant is, gezien het belang zoals omschreven in het Gerechtelijk Wetboek moet worden onderscheiden van het belang in de VCRO.

3.

De verzoekende partij in haar wederantwoordnota, noch voor wat betreft het eerste middel, en evenmin voor wat betreft het tweede middel, niets wezenlijks toe.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt in het tweede middel in essentie dat de verwerende partij het administratief beroep van de beroepsindieners in strijd met artikel 4.7.21, §2 VCRO ontvankelijk heeft verklaard. In haar eerste middel licht zij toe dat zij de onontvankelijkheid van het administratief beroep reeds aanvoerde bij de verwerende partij, maar dat daar niet of niet afdoende werd op geantwoord.

2.

Artikel 4.7.21, §2 VCRO duidt de belanghebbenden aan die tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen over een aanvraag een georganiseerd administratief beroep kunnen instellen bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente gelegen is. Tot die belanghebbenden behoren de in 2° van genoemd artikel bedoelde derden die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder kunnen ondervinden als gevolg van het inwilligen in eerste administratieve aanleg van de vergunningsaanvraag.

Uit voormeld artikel volgt dat derde-belanghebbende beroepsindieners hun hinder en nadelen, de vrees hiervoor of het risico hierop, aannemelijk en concreet kenbaar moeten maken in het beroepschrift en verdere toelichting daarover kunnen verschaffen in latere nota's. Het belang van een derde kan niet alleen rechtstreeks zijn, maar ook onrechtstreeks voor zover het oorzakelijk verband met de bestreden beslissing vaststaat.

3.

Zowel artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO, als artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO vereisen dus dat derde-belanghebbenden aannemelijk maken dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen door de bestreden beslissing kan ondervinden.

De Raad verwijst dan ook naar de principes, die werden uiteengezet bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van de tussenkomst en dewelke hier als integraal hernomen mogen worden beschouwd.

4.

De beroepsindieners omschreven hun belang in hun administratief beroepschrift als volgt:

“ ...

Verzoekende partijen baten allen een apotheek uit op het grondgebied van de stad Poperinge, dit in de buurt van het voorziene project. Gelet op deze hoedanigheid en gelet op het gegeven dat er in de stad Poperinge op vandaag reeds 10 apotheken gevestigd zijn waardoor een oververzadiging van de markt is opgetreden, beschikken verzoekende partijen ontegensprekelijk over het vereiste belang om voorliggend administratief beroep in te stellen. Dit klemmt des te meer daar de aanvraag betrekking heeft op een apotheek in overtal.

...”

De door de beroepsindieners ingeroepen hinder en nadelen in het kader van de administratieve beroepsprocedure zijn dezelfde hinder en nadelen als deze die zij ingeroepen hebben voor de Raad in hun verzoekschrift tot tussenkomst. Het oordeel van de Raad inzake de ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst is dan ook uiterst relevant voor het onderzoek ten gronde van het (eerste en) tweede middel.

De verwerende partij aanvaardde het belang van de beroepsindieners in de bestreden beslissing als volgt:

“ ...

Tijdens de hoorzitting stelt de raadsman van aanvrager de ontvankelijkheid van het beroep in vraag. Het betreft een zuiver concurrentieel beroep, geen van de bewoners is woonachtig op korte afstand van de bouwplaats.

Op basis van rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dient vastgesteld dat ook een beroep met onderliggende concurrentiële belangen kan worden aanvaard. Een beroep is immers ook mogelijk indien er sprake is van onrechtstreekse hinder ingevolge de aanvraag. Aangezien huidige aanvraag de uitbating van een apotheek betreft en de beroepers hierdoor minstens financieel nadeel kunnen leiden, dient het beroep als ontvankelijk aangemerkt. De hinder heeft een oorzakelijk verband met deze vergunningsaanvraag.

...”

Gelet op wat hoger inzake de tussenkomst werd uiteengezet, oordeelt de Raad dat de verwerende partij het administratief beroep in strijd met artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO ontvankelijk heeft verklaard. Noch in hun beroepschrift, noch in enige andere nota, werd door de beroepsindieners immers aangetoond dat het commerciële nadeel (on)rechtstreeks veroorzaakt wordt door hinder of nadelen van stedenbouwkundige aard ten gevolge van de bestreden vergunningsbeslissing.

De Raad merkt overigens nog op dat de loutere algemene verwijzing naar de parkeerproblematiek door de beroepsindieners gekaderd wordt in een vermeende inbreuk op de voorschriften van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, terwijl er geen enkel individueel verband wordt aangetoond met enige mogelijke persoonlijke mobiliteitshinder. Het blijft de taak van de beroepsindieners aan te tonen dat zijn belangen persoonlijk worden getroffen.

Tot slot geeft de Raad ook mee dat de vertaling, zoals door de verwerende partij, dat elk concurrentieel nadeel als een aanvaardbaar financieel nadeel dient beschouwd te worden, juridisch niet correct is voor zover enige stedenbouwkundige inslag afwezig blijft. Financiële nadelen zullen bovendien slechts aanvaardbaar zijn indien de verzoekende partij kan aantonen dat zij dermate omvangrijk zijn dat zij niet overbrugbaar zijn en zelfs tot een faillissement kunnen leiden.

De Raad kan enkel vaststellen dat de beweegredenen die de beroepsindiener in hun administratief beroepschrift hebben opgegeven een zuiver concurrentiële inslag hebben en bovendien, gelet op de ruime afstand tot het perceel van de aanvraag, zonder enige stedenbouwkundige invloed zijn ten aanzien van een mogelijke vergunningsbeslissing, zodat de door de verwerende partij gegeven motivering als gebrekkig moet beschouwd.

Dit geldt alles geldt des te meer nu de verzoekende partij hieromtrent ernstige betwisting voerde in haar beroepsnota, hetgeen verwerende partij tot een zorgvuldiger onderzoek en motivering had moeten nopen.

De middelen zijn gegrond.

B. Overige middelen

Aangezien uit de beoordeling van het eerste en tweede middel reeds blijkt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing het administratief beroep ten onrechte ontvankelijk heeft verklaard, zijn de middelen drie en vier inzake de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag door verwerende partij, en aldus inzake de gegrondheid van het administratief beroep, van ondergeschikte orde. De beoordeling en het desgevallend gegrond bevinden van deze middelen, kan dan ook niet tot een ruimere vernietiging leiden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad stelt de afstand van tussenkomst in de procedure vast ten aanzien van de bvba XAVIER AMELOOT.
2. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba APOTHEEK SIGRID SAELENS, de bvba APOTHEEK OPSOMER, de bvba APOTHEEK HET PERRON en de bvba EMILIE LEYS is onontvankelijk.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 30 juni 2016, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het tijdelijk plaatsen van een container van 24m² met als functie apotheek op een perceel gelegen te 8970 Poperinge, Deken De Bolaan 139, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie G, nr. 0492M.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partijen en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 500 euro, ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 10 april 2018 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Bart VOETS

Hilde LIEVENS