

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 12 december 2017 met nummer RvVb/A/1718/0349
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0300/A/0293

Verzoekende partij	de nv PANS vertegenwoordigd door advocaten Dirk VAN HEUVEN en Dorien GEEROMS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2600 Antwerpen, Cogels Osylei 61
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van LIMBURG vertegenwoordigd door de heer Tom ROOSEN
Tussenkommende partijen	1. de nv IKEA BELGIUM vertegenwoordigd door advocaten Yves DELACROIX en Filip DE PRETER, met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Keizerslaan 3 2. de stad HASSELT , vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen vertegenwoordigd door advocaten Koen GEELLEN en Wouter MOONEN, met woonplaatskeuze op het kantoor te 3500 Hasselt, Groenplein 1

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 2 februari 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 17 december 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt van 21 augustus 2014 onontvankelijk verklaard.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt heeft aan de eerste tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning afgegeven voor het oprichten van een nieuw woonwarenhuis met complementair programma, en bijhorende parking en infrastructuur op de percelen gelegen te 3500 Hasselt, Biezenstraat ZN, met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie F, nummers 553R, 657C, 674B, 657B, 671C, 665B, 666P, 653C, 647D, 650B, 653B, 594A, 647B, .651C, 647E, 660K, 660L, 546M, 546G, 648C en 552S.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De eerste tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 27 maart 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 24 april 2015 toe in de debatten.

De tweede tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 31 maart 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 24 april 2015 toe in de debatten.

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 een laatste nota in. De tussenkomende partijen dienen een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 29 november 2016.

Advocaat Dirk VAN HEUVEN die voor de verzoekende partij verschijnt, de heer Tom ROOSEN die voor de verwerende partij verschijnt, advocaat Filip DE PRETER die voor de eerste tussenkomende partij verschijnt, en advocaat Sarah JACOBS die *loco* advocaten Koen GEELLEN en Wouter MOONEN voor de tweede tussenkomende partij verschijnt, zijn gehoord.

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.

III. FEITEN

1.

De verzoekende partij dient zich aan als eigenaar en erfpachter van een aantal percelen binnen een banaanvormig gebied (vervolgens: de zone “de Banaan”) dat tussen de Kuringersteenweg, de autosnelweg E313 en de spoorweg te Hasselt begrepen is. In de zone, die volgens het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgesteld gewestplan ‘Hasselt-Genk’ in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen gelegen is, verhuurt de verzoekende partij handelsruimte aan onder meer Leen Bakker, Primo, C&A, ZEB, en Resto.

De verzoekende partij stelt dat zij al “lange jaren” een herbestemming van het zonevreemde handelsgeheel “de Banaan” vraagt.

2.

Op 6 december 2013 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk” voorlopig vast.

Het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan stelt, in deelgebied 11 “Kleinhandelszone Kuringersteenweg”, de herbestemming van de zone “de Banaan” tot regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel voorop.

Het ontwerp omvat ten behoeve van grootschalige kleinhandel ook deelgebied 16 “Kleinhandelszone Groot Hilst” ter hoogte van het op- en afrittencomplex 28 Hasselt-Zuid van de E313. De bestaande gewestplanbestemming is landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Bij besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2014 wordt het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk” definitief vastgesteld.

In vergelijking met het ontwerp wordt in het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan het deelgebied 11 “Kleinhandelszone Kuringersteenweg” weggelaten. De Vlaamse regering motiveert dat zij van een bestemmingswijziging afziet en dat het aangewezen is om de opties voor kleinhandelsactiviteiten te heroverwegen omdat uit het openbaar onderzoek een gebrek aan draagvlak bij de stad Hasselt, de bedrijven, bewoners en middenveldorganisaties gebleken is, met sterk uiteenlopende opmerkingen, bezwaren en adviezen.

De “Kleinhandelszone Groot Hilst” wordt in het definitief vastgestelde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan als deelgebied 15 behouden.

De verzoekende partij dient bij de Raad van State een beroep in dat strekt tot de vernietiging van voornoemd vaststellingsbesluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2014, zo mogelijk beperkt tot het schrappen van deelgebied 11 van het voorlopig vastgesteld gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en de definitieve vaststelling van het deelgebied 15 “Kleinhandelszone Groot Hilst”.

3.

De eerste tussenkomende partij streeft in voornoemd deelgebied 15 de oprichting van een “woonwarenhuis” na.

4.

Op 10 juli 2014 geeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt aan de eerste tussenkomende partij een socio-economische vergunning af voor de opbouw van een nieuw handelsgeheel en retailpark aan de Biezenstraat-Runksterdreef te Hasselt.

De verzoekende partij dient bij de Raad van State een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en een beroep tot vernietiging van het collegebesluit van 10 juli 2014 in.

Met het arrest nummer 231.145 van 7 mei 2015 verwerpt de Raad van State de vordering tot schorsing omdat de zaak niet spoedeisend is.

5.

Op 28 augustus 2014 geeft de verwerende partij aan de eerste tussenkomende partij een milieuvergunning af voor de exploitatie van een woonwarenhuis met onder meer showroom, magazijn, parking, restaurant en kleinhandelsactiviteit aan de Biezenstraat-Runksterdreef te Hasselt. Die vergunning wordt door de verzoekende partij niet aangevochten.

6.

In de loop van de planprocedure die tot het vaststellingsbesluit van 20 juni 2014 van de Vlaamse regering geleid heeft, dient de eerste tussenkomende partij op 9 mei 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt een aanvraag in voor een stedenbouwkundige

vergunning voor het oprichten van een nieuw woonwarenhuis met complementair programma en bijhorende parking en infrastructuur op percelen gelegen te 3500 Hasselt, Biezenstraat ZN.

Het openbaar onderzoek loopt van 10 juni 2014 tot en met 9 juli 2014.

Over de aanvraag worden de nodige adviezen ingewonnen, met name van het departement Landbouw en Visserij, de brandweer van Hasselt, de dienst Water en Domeinen van de provincie Limburg, het agentschap Onroerend Erfgoed, de Vlaamse Milieumaatschappij, het agentschap Wegen en Verkeer, Elia, het agentschap voor Natuur en Bos, de vzw Toegankelijkheidsbureau en de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De adviezen zijn, al dan niet voorwaardelijk, gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt verleent op 21 augustus 2014 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de eerste tussenkomen partij.

Tegen die beslissing tekent de Comm. V. REDEVCO RETAIL BELGIUM op 8 oktober 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij. Op 10 oktober 2014 tekent de verzoekende partij administratief beroep aan tegen het collegebesluit van 21 augustus 2014.

In zijn verslag van 28 november 2014 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar om de beroepen ontvankelijk te verklaren en adviseert hij de aanvraag ten gronde voorlopig ongunstig. De voor de berechting van het geschil relevante beoordeling luidt:

“ ...

Ontvankelijkheid

Beide beroepers, NV Pans en REDEVCO, hebben een verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring ingediend bij de Raad van State tegen het Besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2014 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt – Genk (verder GRUP).

Vervolgens wordt door de NV Pans en REDEVCO bij de deputatie beroep ingesteld tegen de vergunning d.d. 21 augustus 2014 voor een woonwarenhuis met complementair programma en bijhorende parking en infrastructuur dewelke wordt mogelijk gemaakt door een bestemmingswijziging binnen dit GRUP van agrarisch gebied naar regionaal bedrijventerrein voor kleinhandel.

In de beroepschriften tegen de vergunning worden de middelen, die respectievelijk door NV Pans en REDEVCO bij de Raad van State werden opgeworpen, herhaald.

Volgens vaste rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (...) verdwijnt het vereiste actuele belang bij de vordering tot vernietiging van een verkavelingsvergunning wanneer geen beroep werd ingesteld tegen de stedenbouwkundige vergunning die in opvolging van de toegekende verkavelingsvergunning werd verleend (...)

Mutatis mutandis komt het dan ook aan beroepers toe om tegen een vergunning, die gebaseerd is op een door hun aangevochten GRUP, beroep in te stellen bij de deputatie.

Daarnaast wordt door beide beroepers in hun beroepschriften beweerd dat de uitvoering van de vergunning aanzienlijke verkeerscongestie met zich mee zal brengen met mogelijk gevolgen voor de bezoekers van de winkels op hun percelen. Dit zou een mogelijk nadeel kunnen betekenen voor de betrokken partijen hetgeen hen voldoende belang oplevert om beroep in te stellen bij de deputatie.

Gelet op de omvang van het project dient de bevestiging of weerlegging van deze beweerde verkeerscongestie dan ook het voorwerp uit te maken van het inhoudelijk onderzoek door de deputatie.
...

Aan het verslag wordt het voorstel gevoegd om een vergunning voor een aangepast plan onder welbepaalde voorwaarden te overwegen.

De hoorzitting vindt op 2 december 2014 plaats.

Na ontvangst van een aanvullende technische nota adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op 10 december 2014 om de beroepen niet in te willigen en een vergunning onder voorwaarden in overeenstemming met de in eerste aanleg vergunde plannen te verlenen.

Op 17 december 2014 beslist de verwerende partij om het administratief beroep van de verzoekende partij onontvankelijk te verklaren. De verwerende partij motiveert:

“ ...

Gelet op de nota van 25 november 2014 van Mrs. Delacroix en De Preter namens de nv Ikea, waarin o.m. de onontvankelijkheid van het beroep van nv Pans wordt bepleit;

Gelet op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 28 november 2014, waarin wordt geadviseerd om het beroep ontvankelijk te beschouwen en om het in te willigen, doch tevens om voor een aangepast plan een voorwaardelijke vergunning te overwegen;

Gelet op de nota van 1 december 2014 van Mrs. Delacroix en De Preter namens de nv Ikea, waarin wordt gerepliceerd op het standpunt van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, o.a. wat betreft de ontvankelijkheid van het beroep;

Gelet op de nota van 1 december 2014 van Mr. Geeroms, namens de beroepsindiener, waarin standpunt wordt ingenomen t.a.v. de nota van 25 november 2014 van de nv Ikea en t.a.v. het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, en waarin o.m. wordt gesteld dat het beroep als ontvankelijk moet worden beschouwd;

(...)

Gelet op de opmerkingen die ter zake werden gegeven tijdens de hoorzitting van 2 december 2014 door de bij de procedure betrokken partijen, opmerkingen die werden besproken en in overweging genomen door de deputatie alvorens te beslissen over het beroep;

Overwegende dat artikel 4.7.21, §2, punt 2° VCRO bepaalt dat beroepen o.m. door de volgende belanghebbenden kunnen worden ingesteld:

2° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing;

dat het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen hieraan toevoegt dat het beroepschrift een omschrijving van deze hinder of nadelen moet omvatten, waarbij deze vereiste expliciet op straffe van onontvankelijkheid wordt voorgeschreven;

Overwegende dat ons college hieromtrent het volgende standpunt inneemt;

Gelet op de bewoordingen in het beroepschrift zelf aangaande de ontvankelijkheid van het beroep ingediend door nv Pans;

Overwegende dat ons college in de eerste plaats kan verwijzen naar de vaststaande rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waaruit blijkt dat om als derde belanghebbende een beroep te kunnen instellen (zowel bij de Raad als bij de deputatie) vereist is dat de beroepsindiener, als natuurlijke persoon of als rechtspersoon, rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden vergunningsbeslissing, waarbij weliswaar niet vereist is dat het bestaan van deze hinder of nadelen absoluut zeker is; dat evenwel het mogelijk bestaan van deze hinder of nadelen voldoende waarschijnlijk moet worden gemaakt, de aard en de omvang ervan voldoende concreet moet worden omschreven en tegelijk moet worden aangetoond dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de vergunningsbeslissing en de hinder of nadelen die zij ondervindt of zal ondervinden;

Overwegende dat allereerst moet worden vastgesteld dat de beroepsindiener niet aanhaalt enige “stedenbouwkundige hinder” te zullen ondervinden ten gevolge van de vergunningsbeslissing; dat volgens de parlementaire voorbereiding de mogelijke “hinderaspecten” als volgt worden verduidelijkt: “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.g. geluidshinder, trillingshinder, geurhinder, stofhinder, rookhinder, stralingshinder en lichthinder (deze laatste hinderaspecten vormen uiteraard de traditionele compartimenteringen binnen de milieuhinder)” (zie Parl. St. VI.Parl., 2008-2009, 2011/1, 186); dat de beroepsindiener als rechtspersoon, eigenaar en verhuurder van panden, o.a. voor retail, trouwens dergelijke vormen van stedenbouwkundige hinder ook niet kan ondervinden;

Overwegende dat nv Pans in haar beroepschrift de volgende aspecten aanhaalt die betrekking hebben op haar “belang” in de zin van artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO om een beroep in te stellen:

- zij is eigenaar en verhuurder van gronden en panden gelegen op percelen aan de Kuringersteenweg (een feitelijk kleinhandelsconcentratiegebied), de zogenaamde “Banaan”, gebied dat bij de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk” werd geschrapt als afzonderlijk (plan)deelgebied 11b (“kleinhandelszone Kuringersteenweg”), terwijl de kleinhandelszone “Groot-Hilst” (site Ikea) opgenomen werd/bleef als plangebied 15 in het definitief vastgestelde gewestelijk RUP
- nv Pans heeft belang om de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Hasselt houdende de toekenning aan de nv Ikea van de bouwvergunning aan te vechten, gelet enerzijds op het door haar ingestelde en lopende vernietigingsberoep bij de Raad van State tegen het gewestelijk RUP (gericht tegen de schrapping van deelgebied 11b én tegen het plangebied 15), anderzijds op de concurrentiële positie die de nv Ikea inneemt t.a.v. beroepsindienster, zeker nu complementair aan de Ikea-vestiging de inplanting van 4 concurrentiële kleinhandelszaken mogelijk is
- verderop, doch onder de beroepsgrievens, vermeldt beroepster nog dat de omstandigheid dat de Ikea-vestiging er zal kunnen zijn zonder voorafgaandelijke

oplossing voor de verwachte verkeerseffecten “kan leiden tot een zeer zware verkeerscongestie die ook cliënte zal benadeligen”;

Overwegende dat ons college van oordeel is dat de door de beroepster aangehaalde omstandigheden, nl. de omstandigheid dat zij een vernietigingsprocedure heeft ingeleid tegen het gewestelijk RUP (o.a. tegen het plangebied 15 dat het planologisch kader biedt voor de vestiging van de Ikea), haar concurrentiële positie t.a.v. de Ikea en de mogelijke verkeerscongestie, haar op zich geen voldoende aangetoond persoonlijk belang opleveren om de door het college van burgemeester en schepenen van Hasselt in eerste aanleg verleende stedenbouwkundige vergunning voor de Ikea-vestiging (met bijbehorende kleinhandelszaken) met een administratief beroep te bestrijden;

dat allereerst betreffende de vernietigingsprocedure die beroepster heeft ingeleid tegen het gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk” niet kan worden ingezien waarom het inleiden van een vernietigingsberoep tegen een ruimtelijk uitvoeringsplan op zich een belang oplevert om de bouwvergunning aan te vechten; dat de omstandigheid dat de beroepster een belang in de zin van artikel 19 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State zou hebben om een gewestelijk RUP aan te vechten bij de Raad van State (o.a. tegen de schrapping van deelgebied 11b bij de definitieve vaststelling van het RUP), op zich nu niet aantoont dat beroepster “rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing”, m.n. ingevolge de in eerste aanleg verleende bouwvergunning voor de Ikea-vestiging, die zij nu met het administratief beroep bij ons college wenst aan te vechten;

dat verder aangaande het concurrentiële nadeel dat beroepster inroept ons college wenst te stellen dat het louter inroepen van enig commercieel of handelsbelang ook niet volstaat om bij ons college beroep te kunnen indienen tegen een verleende stedenbouwkundige vergunning; dat ons college wel aanvaardt, zoals reeds door de Raad voor vergunningsbetwistingen aangenomen, dat een commercieel nadeel kan worden aangenomen om een beroepsindiener toe te laten als belanghebbende in een administratieve beroepsprocedure tegen een vergunningsbeslissing; dat evenwel, overeenkomstig de rechtspraak van diezelfde Raad, het beweerde commercieel nadeel voldoende concreet omschreven moet worden en er tevens een causaal verband moet worden aangetoond met de realisatie van de werken die middels de beroepen beslissing werden vergund; dat dit in casu niet het geval is; dat beroepster dienaangaande enkel verwijst naar haar “concurrentiële positie” t.o.v. Ikea, zonder evenwel op enige wijze, met enig stavingsstuk, concreet aannemelijk te maken dat er in hare hoofde sprake kan zijn van een commercieel nadeel ten gevolge van de beroepen vergunning voor de nv Ikea; dat de uiteenzetting van beroepster in haar nota van 1 december 2014, waarin zij verduidelijkt dat de vergunning voor Ikea een “concurrerend project” mogelijk maakt, evenmin op voldoende concrete wijze aantoont dat zij effectief commerciële nadelen kan ondervinden die zouden voortvloeien uit de stedenbouwkundige vergunning voor de nv Ikea; dat op geen enkele wijze concreet aannemelijk wordt gemaakt dat beroepster met “leegstand” dan wel met “lagere huurprijzen” zou worden geconfronteerd op haar site aan de Kuringersteenweg, noch dat deze omstandigheden in voldoende oorzakelijk verband zouden staan met de nu beroepen bouwvergunning voor de Ikea-vestiging (met bijbehorend complementair programma);

dat ons college verder aangaande de beweerde hinder voor de beroepster ten gevolge van de mobiliteitsproblematiek het volgende standpunt inneemt;

dat allereerst al moet worden opgemerkt dat beroepster geen melding maakt van een nadeel ingevolge de “verkeerscongestie” bij haar uiteenzetting omtrent haar belang om het administratief beroep in te stellen; dat zij enkel melding maakt van deze problematiek in haar beroepsgrievens (ten gronde), die op een eerste “beroepsgrief” na trouwens enkel zijn gericht tegen de definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk”; dat beroepster m.a.w. slechts spreekt van “verkeerscongestie” bij haar kritiek tegen het gewestelijk RUP en dit aspect zelfs niet rechtstreeks betreft op de nu in eerste aanleg verleende stedenbouwkundige vergunning voor de Ikea-vestiging;

dat verder uit de hierboven reeds aangehaalde rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen volgt dat om als derde belanghebbende een beroep te kunnen instellen vereist is dat de beroepsindiener het mogelijk bestaan van hinder voldoende waarschijnlijk moet maken, de aard en de omvang ervan voldoende concreet moet omschrijven, tegelijk moet aantonen dat er causaal verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de vergunningsbeslissing en de hinder of nadelen die zij ondervindt of zal ondervinden en dat deze beweerde hinder of nadelen haar persoonlijk zullen treffen;

dat de beroepster op het punt van de verkeersproblematiek evenwel niet verder komt dan simpel te beweren dat het “denkbaar” is dat de Ikea-vestiging een feit zal zijn zonder voorafgaandelijke oplossing voor de verwachte verkeerseffecten en dat dit “kan leiden” tot een “zeer zware verkeerscongestie die ook cliënte zal benadeligen”; dat de beroepster evenwel met geen enkel concreet stuk of document enigszins aannemelijk maakt dat zij zelf een persoonlijk nadeel zou ondervinden van de mogelijke mobiliteitsproblematiek die de Ikea-vestiging zou veroorzaken;

dat de omschrijving van dit nadeel, zoals uiteengezet in het beroepschrift en toegelicht tijdens en na de hoorzitting, aldus voor ons college niet voldoende concreet voorkomt om persoonlijke hinder of een persoonlijk nadeel aannemelijk te maken, laat staan dat is aangetoond dat deze hinder of dit nadeel in voldoende oorzakelijk verband staat met de beroepen beslissing;

dat ook wat de ingeroepen hinder op mobiliteitsvlak betreft door beroepster niet voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat dit voor haar een eigen, persoonlijk nadeel zou opleveren, noch dat dit nadeel op voldoende aangetoonde wijze een gevolg zou zijn van de nu beroepen beslissing;

dat artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO duidelijk een causaal verband vereist tussen de ingeroepen hinder of nadelen en de beslissing waartegen het administratief beroep wordt ingesteld, aangezien volgens deze bepaling vereist is dat de hinder of nadelen kunnen worden ondervonden “ingevolge de bestreden beslissing”;

Overwegende dat de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar (PSA) in zijn verslag van 28 november 2014 het volgende heeft gesteld aangaande de ontvankelijkheid van de beroepschriften tegen de aan de nv Ikea verleende stedenbouwkundige vergunning:

(...)

dat ons college zich niet kan vinden in dit standpunt van de PSA;

dat ons college er immers op wenst te wijzen dat:

- *de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (en eerder ook van de Raad van State) inderdaad aanneemt dat indien een verkavelingsvergunning wordt*

aangevochten, maar de op basis van deze verkavelingsvergunning verleende stedenbouwkundige vergunning definitief en onaantastbaar is geworden in de loop van de procedure (bij gebreke van een tijdig beroep tegen deze laatste beslissing), de verzoekende partij haar belang verliest (oftewel geen actueel belang meer heeft) bij haar procedure tegen de verkavelingsvergunning en dat het nalaten een beroep in te stellen tegen de bouwvergunning m.a.w. leidt tot een verlies aan belang bij de procedure tegen de verkavelingsvergunning

- *uit deze omstandigheid als dusdanig niet “mutatis mutandis” kan worden afgeleid dat door het in casu aanvechten van het gewestelijk RUP beroepster nu op zich een voldoende belang zou hebben om ook de stedenbouwkundige vergunning te kunnen aanvechten (zoals impliciet wordt geponeerd in het verslag van de PSA), zoals dit standpunt hierboven overigens reeds werd uiteengezet;*
- *artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO immers vereist dat derden belanghebbenden kunnen aantonen dat zij rechtstreeks of onrechtstreeks hinder kunnen ondervinden ingevolge de bouwvergunning; het is niet omdat beroepster het RUP aanvecht bij de Raad van State dat zij automatisch aangetoond heeft “rechtstreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen te kunnen ondervinden” als gevolg van de verleende bouwvergunning, waardoor zij om deze reden op zich toegelaten zouden moeten worden als beroepsindiener bij de deputatie;*
- *hierboven afdoende is uiteengezet waarom ons college meent dat de door de beroepster ingeroepen nadelen (nl. het concurrentieel nadeel en de verkeersproblematiek) haar geen voldoende aangetoond persoonlijk belang opleveren om op ontvankelijke wijze een beroep te kunnen instellen tegen de beslissing van 21 augustus 2014 van het college van burgemeester en schepenen van Hasselt;*

dat hierboven ook reeds werd uiteengezet waarom ons college, in afwijking van het standpunt van de PSA, ook de beweerde hinder ten gevolge van de mobiliteitsproblematiek niet voldoende concreet aannemelijk geacht vindt en waarom dit nadeel al evenmin als voldoende gepersonaliseerd kan worden beschouwd (als zijnde reikend tot de vestiging van beroepster), noch als in voldoende oorzakelijke relatie staand met de beroepen beslissing;

...

Dat is de bestreden beslissing.

7.

Met het arrest nummer 236.029 van 7 oktober 2016 verwerpt de Raad van State het beroep van de verzoekende partij tot vernietiging van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2014 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk” als onontvankelijk omdat het belang niet aangetoond wordt.

8.

Met het arrest nummer 236.030 van 7 oktober 2016 verwerpt de Raad van State het beroep van de verzoekende partij tot vernietiging van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt van 10 juli 2014 houdende de afgifte van een socio-economische vergunning aan de eerste tussenkomende partij als onontvankelijk omdat het belang niet aangetoond wordt.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat de verzoekschriften tot tussenkomst tijdig en regelmatig ingediend werden. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging - BELANG

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij verantwoordt haar belang bij het beroep als volgt:

“ ...

Vooraf. Over het maatschappelijk doel van verzoekende partij.

Verzoekende partij heeft als maatschappelijk doel ‘het beheer van een onroerend vermogen; ze mag, in dit verband, alle verrichtingen van aankoop, bouw, verandering, inrichting, verhuring, onderhuur, ruil en verkoop van alle onroerende goederen uitvoeren’.

Volkomen in de lijn met haar maatschappelijk doel verhuurt verzoekende partij De Banaan aan geïnteresseerde retailers (winkelketens).

Het procedureel belang van verzoekster volstaat reeds op zich.

Uw Raad oordeelde reeds eerder als volgt:

(...)

Alleen al om deze redenen heeft verzoekende partij een evident belang bij huidig beroep. Louter ondergeschikt licht zij haar belang verder als volgt toe:

Verzoekster kan ook een voldoende rechtstreeks of onrechtstreeks belang gelden in de zin van artikel 4.8.11, §1, 3° VCRO.

Ongelijke behandeling.

Verzoekende partij heeft het zeer moeilijk met het feit dat haar project, waarvan reeds meer dan 20 jaar sprake, uiteindelijk op de valreep uit het afbakenings-RUP werd uitgesloten, terwijl het veel recentere project van Ikea en van het complementair programma wél het afbakenings-GRUP halen.

Het behandelen van de stedenbouwkundige-, de milieu- en de sociaal-economische vergunning lopende de behandeling van het GRUP en, meer nog, het afleveren van de stedenbouwkundige vergunning nog vooraleer het GRUP een feit is, is, om het zacht uit te drukken, bijzonder ongewoon. Dat zulks gebeurd is in totale stilte en de pers desbetreffend voorgelogen wordt (het is ondenkbaar dat de journalisten zich niet bevraagd zullen hebben bij de stad Hasselt) doet te denken geven.

Verzoekende partij is opgekomen én tegen het afbakenings-GRUP én tegen de stedenbouwkundige vergunning én tegen de sociaal-economische vergunning van Ikea.

Ook Redevco, die net zoals verzoekster geconfronteerd werd met het ultiem wegvallen van een herbestemming van haar site uit het GewRUP, heeft dergelijke beroepen aangetekend (en is ook opgekomen tegen de milieuvergunning), blijkbaar met nuttig effect nu er afspraken werden gemaakt met de stad Hasselt over een rechtszekere retailbestemming van haar eigendom. (...)

Concurrerend project. Het belang als verhuurder.

Er is meer dan enkel de frustratie van verzoekster wegens de voorkeursbehandeling van Ikea (en inmiddels ook van Redevco).

De bestreden handelsvestigingsvergunning maakt immers een zeer aanzienlijk concurrerend project mogelijk dat belangrijke negatieve effecten dreigt te hebben op de retailsite van verzoekster, de Banaan, die nog versterkt worden door het gegeven dat een zonevreemde exploitatie (de Banaan) tegenover een zone-eigen exploitatie (Ikea) staat.

Uw Raad heeft in navolging van de Raad van State eerder al geoordeeld dat een bewezen concurrentieel nadeel volstaat om een vordering tot nietigverklaring tegen de vergunning van een concurrent aan te tekenen:

(...)

Verzoekende partij heeft als eigenaar en verhuurder van de (zonevreemde) kleinhandelsconcentratie de Banaan vanuit concurrentieel oogpunt alle belang bij huidig beroep, nu zowel Ikea als het complementair programma dat thans wordt vergund zonder meer concurrentieel is ten opzichte van de kleinhandelsconcentratie die de Banaan is.

- Mede door de bestreden stedenbouwkundige vergunning zal Ikea zich niet vestigen op de Banaan, die nochtans een alternatieve locatie was voor de Ikeavestiging binnen het milieueffectenrapport dat aan het afbakenings-GRUP is voorafgegaan.

- Met haar groot, aantrekkelijk en goedkoop restaurant dat voor iedereen (niet enkel de bezoekers van de winkel) openstaat is Ikea ontegensprekelijk concurrentieel met de restaurants McDonalds en Self Service Resto

- Ikea is een rechtstreekse concurrent van Leen Bakker (kleinmeubilair, decoratie, tuin, enz.). De kans bestaat dat deze huurder zal afhaken door de toegenomen concurrentie.

- Daarnaast zijn ook de assortimenten die in de complementaire site (5 nieuwe handelsoppervlakten) concurrerend met respectievelijk Leen Bakker (wonen) en Primo (vrijtijdsartikelen = gespecialiseerde sportwinkel) en met de potentiële handelsvestigingen.

Verzoekende partij dreigt zodoende in de toekomst met leegstand geconfronteerd te worden op haar handelsconcentratie wanneer de ene of andere huurder afhaakt (al dan niet door de concurrentie met de Ikea-site).

En zou er een huurder wegvallen binnen de Banaan, hetgeen onvermijdelijk is, dan zal een nieuwe kandidaat-huurder de keuze hebben tussen het splinternieuwe, zone-eigen handelsgeheel aan de Ikeasite en het zonevreemde, wat oudere handelsgeheel aan de Banaan. Gevreesd mag worden dat de keuze in het nadeel van verzoekster dreigt uit te vallen.

Te grote afstand? Neen.

De omstandigheid dat er een afstand is van ongeveer 4 kilometers tussen de twee handelsgehelen kan niet nuttig tegengeworpen worden.

Uit de markstudie van Annik De Vlieger (zie stuk 14) blijkt dat de Ikeasite en De Banaan als het ware verbonden zijn door de E313. Beide handelsgehelen zijn vlakbij de afritten 28 en 29 van de E313 gelegen.

Hypothetisch nadeel? Neen.

Nogmaals wijst verzoekster op haar hoedanigheid nl. eigenaar en verhuurder van een handelsgeheel.

Men moet niet veel verbeeldingskracht hebben om te beseffen dat een nieuw handelsgeheel concurrentieel is met de bestaande handelsgehelen in de omgeving die huurders met soortgelijke assortimenten hebben of viseren.

Heeft verzoekster erkend geen nadeel te zullen leiden door de Ikeasite? Neen.

Wellicht zal tegen verzoekster het krantenartikel van 30 oktober 2014 worden tegengeworpen waarin de gedelegeerd bestuurder van verzoekster verklaart (stuk 15):

‘Wij hebben echt niks tegen de komst van Ikea en zelfs niet tegen de locatie die ze kregen. Maar we vragen wel dat wij als ontwikkelaars allemaal op gelijke voet behandeld worden. Twee dagen voor het GRUP werd goedgekeurd, hebben ze ons er alsnog uitgekegeld. Het is eigenlijk simpel: als ze ons op dezelfde manier als Ikea behandelen, verdwijnt onze klacht meteen.’

Verzoekster merkt op dat haar gedelegeerd bestuurder zeker niet stelt dat de Ikeasite niet concurrentieel zou zijn met de hare. Zij stelt alleen dat zij zich destijds in het globale evenwicht (lees: politiek akkoord) kon vinden waardoor tegenover de komst van de Ikeasite het zone-eigen maken en uitbreiden van het handelsgeheel De Banaan stond. Alsdan zou verzoekster immers met gelijke wapens én met een ruim assortiment de strijd kunnen aangaan tegen de Ikeavestiging.

Thans blijft verzoekster evenwel achter met een zonevreemd handelsgeheel die objectief in een zeer nadelige concurrentiële positie staat tegenover de nabijgelegen zone-eigen Ikeasite.

Voldongenfeitenpolitiek.

Belanghebbende partij beschikt sinds 17 december 2014 over alle noodzakelijke vergunningen om de bouw en de exploitatie van het handelsgeheel aan te vatten (stuk 11). Het nadeel van verzoekster vloeit rechtstreeks voort uit de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Meer nog, Ikea is op heden reeds begonnen met de bouwwerken, zelfs op een ogenblik dat dit wettig nog niet mocht.

(...)

De zonevreemdheid van verzoekster maakt haar des te kwetsbaarder

Verzoekster benadrukt dat zij een zonevreemd handelsgeheel is.

Heel concreet betekent dit dat verbouwingswerken of uitbreidingswerken en nieuwe sociaal-economische vergunningen, bijvoorbeeld voor een assortimentswijziging, niet vanzelfsprekend zijn.

In werkelijkheid heeft verzoekster een grondige renovatie van haar handelsgeheel uitgesteld (en ten node moeten uitstellen) tot aan de betrachte en verhoopte bestemmingswijziging in het afbakenings-GRUP.

Nu deze bestemmingswijziging er niet is gekomen, is verzoekster sterk gehandicapt ten opzichte van zone-eigen handelsgeheelen als deze van belanghebbende partij.

Risico op afhaken van huurders.

Door het feit dat belanghebbende partij beschikt over alle vergunningen kan zijn nu reeds uitbaters 'ronselen' voor de winkels van het complementair programma, waardoor sommige huurders kunnen afhaken, nog vóór de opening van de Ikeasite.

Hieronder is er een overzicht van de data waarop de huurders kunnen opzeggen. Uw Raad zal merken dat er heel wat winkels kunnen opzeggen in de loop van het jaar 2015 en 2016 (stuk 13).

Opgemerkt wordt dat de huurcontracten voor de huurders voorzien in een opzegtermijn van 6 maand voor het verstrijken van een driejarige huurtermijn.

[...]

Zoals hoger toegelicht zijn zowel Ikea zelf als het complementair programma concurrentieel ten opzichte van de kleinhandelsconcentratie die de Banaan, waarvan verzoekende partij verhuurder is. Het is (helaas) niet uitgesloten dat een of meerdere van de bestaande huurders zal bezwijken onder de concurrentie van het nieuwe handelsgeheel.

Het risico is het grootste voor Leen Bakker, Primo, Self Service Resto en McDonalds.

Verzoekster is er zich van bewust dat zij een aantal assortimenten 'aanbiedt' die niet mogelijk zijn op de Ikeasite, maar de vrees is vooral dat verzoekster met ernstige leegstand wordt geconfronteerd waardoor haar integrale handelsgeheel onattractief wordt. Geen betere manier om een handelscomplex ten gronde te richten dan leegstand.

Zeker indien verzoekster niet kan uitwijken naar andere assortimenten (en die vrees is reëel gelet op de zonevreemdheid) dreigt een sneeuwbaaleffect.

Het commerciële risico nader toegelicht.

Verzoekster heeft beroep gedaan op Annik De Vlieger die haar sporen heeft verdiend bij o.a. Delta Data en bij S-Consult. Deze specialiste heeft een markstudie opgemaakt waaruit de impact van de Ikeasite op De Banaan blijkt (stuk 14).

Verlies van momentum?

Verzoekster was dichtbij haar jarenlange betrachting om een einde te maken aan de zonevreemdheid en de daaruit voortvloeiende blokkering van De Banaan.

De deal bestond erin dat er plaats was én voor de Ikeasite en voor een uitgebreide Redevcosite én voor een zone-eigen en uitgebreide De Banaan.

Dit alles is thans weg. Ook daarom dat Redevco en verzoekster een groot juridisch offensief hebben gestart tegen het GRUP en de Ikea-vergunningen. Deze politiek is alvast succesvol gebleken voor Redevco die immers alsnog een afspraak heeft kunnen bekomen met betrekking tot uitbreiding (stuk 16).

Aldus blijft verzoekster als enige over. Zij wenst ten allen prijze te vermijden dat zij alleen uiteindelijk de pineut van de hele zaak wordt...

...

2.

De eerste tussenkomende partij werpt de volgende excepties op ter betwisting van het belang van de verzoekende partij:

“ ...

a) Belang bij het vernietigingsberoep volgende de actuele rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen

Het is vaste rechtspraak van uw Raad dat wanneer een door een partij ingesteld administratief beroep onontvankelijk werd verklaard, de verzoekende partij belang heeft om deze voor haar nadelige beslissing aan te vechten. (...) Dit wordt door uw Raad omschreven als een “procedureel belang”.

Dit belang is echter noodzakelijk, aldus de rechtspraak van uw Raad beperkt tot de vraag of het administratief beroep al dan niet terecht onontvankelijk werd verklaard. (...)

b) Werkelijk belang bij het vernietigingsberoep

De bewuste rechtspraak gaat er evenwel aan voorbij dat een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen enkel kan worden ingediend door natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen kunnen ondervinden van de bestreden beslissing. De VCRO kent op zich de notie van het “procedureel belang” niet.

Bovendien bepaalt artikel 4.8.11, §1 VCRO dat de persoon “aan wie kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de deputatie, wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden.”

Wie geen ontvankelijk beroep heeft ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan bijgevolg evenmin een ontvankelijk beroep instellen bij uw Raad.

Indien een beroep terecht als onontvankelijk is verworpen zal de beroepsindiener op grond van artikel 4.8.11, §1 VCRO het belang ontberen om tegen die beslissing op ontvankelijke wijze op te komen.

Om die reden leidt de onontvankelijkheid van het beroep bij de Deputatie tot de onontvankelijkheid van het navolgend beroep bij uw Raad. Het komt bijgevolg aan uw Raad toe te beoordelen of het administratief beroep effectief onontvankelijk was, in welk geval het beroep bij uw Raad als onontvankelijk moet worden verworpen.

Deze discussie loopt uiteraard voor een groot deel gelijk met de grond van de zaak, omdat ook daar nader wordt ingegaan op de vraag of het administratief beroep onontvankelijk is. De vooropgestelde benadering laat evenwel toe om, aanvullend op de elementen die de Deputatie in aanmerking heeft genomen om het administratief beroep onontvankelijk te verklaren, andere elementen die wijzen op deze onontvankelijkheid te betrekken.

Ter zake wenst de tussenkomende partij te wijzen op twee zaken:

- Enerzijds heeft de verzoekende partij de beslissing van het college uitdrukkelijk aanvaard
- Anderzijds is het belang als uitbater van een concurrerend handelsproject niet wettig.

(1) Aanvaarding

In een artikel in het Belang van Limburg van 30 oktober 2014 wordt de heer Daniël Kerkhof, bestuurder bij Pans, als volgt geciteerd:

“We hebben echt niks tegen de komst van Ikea en zelfs niet tegen de locatie die ze kregen. Maar we vragen wel dat wij als ontwikkelaars allemaal op gelijke voet behandeld worden. Twee dagen voor het GRUP werd goedgekeurd hebben ze ons er alsnog uitgekegeld. Het is eigenlijk simpel als ze ons op dezelfde manier als de Ikea behandelen verdwijnt onze klacht meteen”

Deze verklaring is afgelegd na het indienen van het beroep tegen het GRUP en na het indienen van een beroep bij de Deputatie.

Dit is een duidelijke erkenning van het gegeven dat de verzoekende partij geen nadelen of hinder ondervindt.

De verzoekende partij heeft bovendien wel een bezwaar ingediend in het kader van het GRUP, maar dit bezwaar was enkel gericht tegen de voorschriften voor het deelplan 11, niet tegen het deelplan 15.

In het kader van het openbaar onderzoek tegen de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft de verzoekende partij evenmin enig bezwaar gemaakt.

Uit al deze gegevens blijkt onmiskenbaar dat de verzoekende partij het aangevraagde project heeft aanvaard.

Dit spreekt alles tegen dat de verzoekende partij hinder of nadelen kan ondervinden.

Uit het bewuste interview blijkt zeer duidelijk dat de verzoekende partij alle ingestelde procedures wenst te gebruiken als “pasmunt” om voor haar eigen site een gunstige bestemmingswijziging in het GRUP te verkrijgen: “Het is eigenlijk simpel als ze ons op dezelfde manier als de Ikea behandelen verdwijnt onze klacht meteen”.

Een dergelijke procesintentie is een duidelijk misbruik van procesrecht.

Rekening houdend met die verklaring is het, zeker in combinatie met de afwezigheid van hinder of nadelen, duidelijk dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het ingestelde administratief beroep.

(2) Wettigheid van het concurrentieel belang

De verzoekende partij situeert haar belang in haar hoedanigheid van concurrent op de markt van het te huur aanbieden van handelspanden.

Met andere woorden, de verzoekende partij vreest dat een kleinhandelaar met haar geen huurcontract zal sluiten omdat deze zich gaat vestigen op de site van IKEA, of dat een bestaande kleinhandelaar zijn huurcontract zal beëindigen omdat hij zich zou willen gaan vestigen op de site van IKEA.

Zij beoogt op die wijze met haar verzoekschrift om de mogelijkheid om die panden te blijven verhuren aan actuele of toekomstige huurders te vrijwaren.

Een dergelijke belang is evenwel in de gegeven omstandigheden onwettig.

Enkel een wettig belang kan in aanmerking worden genomen. Dit betekent dat de verzoeker met de nietigverklaring een voordeel nastreeft dat hij, gelet op de toepasselijke rechtsregels, wettig kan verkrijgen. Indien een verzoekende partij met zijn verzoekschrift beoogt de mogelijkheid op verhuring van een handelspand veilig te stellen, dan moet die verhuring ook wettig mogelijk zijn. Dit is evenwel niet het geval indien voor zover de uitbating van dat handelspand niet strijdig is met de Handelsvestigingswet. (...)

Het pand van de verzoekende partij beschikt, minstens voor wat betreft de delen die gehuurd zijn door huurders die er een handelsactiviteit in uitoefenen die ook in het vergunde project kan worden uitgeoefend, niet over een handelsvestigingsvergunning.

Hoger werd uiteengezet dat de verzoekende partij eigenaar stelt te zijn van drie gebouwen, waarvan er slechts één bestemd is als kleinhandel. Dit pand bestaat uit meerdere handelspanden binnen één gebouw, met een gezamenlijke parking.

Dit pand is deels opgericht voor 1975, maar is onmiskenbaar omstreeks 1990 uitgebreid, en dit precies met die delen die thans bezet worden door Leenbakker en Primo.

Volgens de toenmalige tekst van de Wet van 29 juni 1975, die van toepassing was ten tijde van die uitbreiding, werd onder een ontwerp van handelsvestiging onder meer begrepen (artikel 1):

(...)

Uit het dossier van de vergunningsaanvraag uit 1978 blijkt dat het bestaande gebouw op dat ogenblik een bruto oppervlakte had van 7241 m². Verder blijkt dat het op dat ogenblik ging om een grootwarenhuis volgens het discountsysteem.

Bijgevolg is het duidelijk dat er in 1990, voorafgaand aan de uitbreiding, sprake was van een "bouwwerk dat reeds de afmetingen bepaald onder (artikel 1) 1° (heeft) bereikt", zodat de uitbreiding van het bestaande handelspand met twee handelsunits van elk ongeveer 1000 m² op zich als een ontwerp van handelsvestiging moest worden beschouwd.

Daarbij komt dat ook de wijziging die is doorgevoerd om het grootwarenhuis om te vormen tot afzonderlijke winkelpanden een "belangrijke wijziging van de aard van de handelsactiviteit" is, en daarom op zich eveneens een ontwerp van handelsvestiging is.

Ontwerpen van handelsvestiging waren op grond van artikel 2 van deze wet onderworpen aan een machtiging "hetzij voor het gebruiken van de bouwvergunning afgegeven overeenkomstig de bepalingen van de wetgeving op de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, hetzij voor het uitvoeren van de ontwerpen wanneer geen afgifte van bouwvergunning vereist is."

Een dergelijke vergunning ligt niet voor.

Artikel 15 van deze wet stelt strafbaar eenieder die "door het uitvoeren van werken, het instandhouden ervan of hoe dan ook inbreuk maken op de bepalingen van deze wet".

De bewuste handelsruimten zijn niet enkel opgericht, maar ook instandgehouden en uitgebaat in strijd met de wet. Dit was op zich strafbaar.

De wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning voor handelsvestigingen heeft de vergunningsplicht voor handelsvestigingen behouden.

Artikel 19, § 2 van deze wet bepaalt:

(...)

De tussen 1980 en 1990 doorgevoerde ontwerpen van handelsvestiging (met name de wijziging van de aard van de handelsactiviteit en de uitbreiding) dienden wel degelijk een vergunning te vragen, en vallen dus wel degelijk onder het toepassingsgebied van de nieuwe wet.

Op grond van artikel 15 van de nieuwe wet zijn strafbaar zij die “door de uitbating van een kleinhandelsbedrijf, of op om het even welke manier, de bepalingen overtreden van deze wet”.

De verhuring van een handelspand dat tot stand is gekomen zonder handelsvestigingsvergunning is een overtreding “op om het even welke manier” van deze wet, en is dus strafbaar.

In zoverre de verzoekende partij met haar verzoekschrift de mogelijkheid poogt te vrijwaren om haar pand te blijven verhuren aan Leenbakker en Primo, streeft zij dus een voordeel na dat in strijd is met de wet, omdat deze verhuur op zich verboden is.

Hetzelfde voor wat betreft het belang als verhuurder van de diverse kledingzaken.

...

3.

In haar wederantwoordnota repliceert de verzoekende partij als volgt:

“...

De extra ontvankelijkheidstoets die Ikea vooropstelt is ontoelaatbaar.

Ikea stelt dat uw Raad rekening mag en moet houden met de extra ontvankelijkheidsexcepties die zij opwerpt, zelfs al werd daarmee geen rekening gehouden door de deputatie. Het zou immers aan uw Raad toekomen om te beoordelen of het oorspronkelijk administratief beroep effectief onontvankelijk was, in welk geval het beroep bij uw Raad als onontvankelijk moet worden verworpen.

De stelling van Ikea komt er eigenlijk op neer dat uw Raad als administratief college de ontvankelijkheidstoets in de plaats van verwerende partij, een orgaan van actief bestuur, doet. Dit druist evident in tegen het beginsel van de scheiding der machten. Het is – na vernietiging van de bestreden beslissing – aan de deputatie om opnieuw uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het administratief beroep van verzoekende partij, oordeel dat uw Raad marginaal kan beoordelen.

De ontvankelijkheidsexceptie van Ikea moet dus verworpen worden. Enkel ondergeschikt worden de nieuwe ontvankelijkheidsbezwaren van Ikea ontmoet.

Heeft verzoekende partij in de pers erkend geen nadeel te zullen lijden door de Ikeasite? Neen.

Tegen verzoekende partij wordt een krantenartikel van 30 oktober 2014 (stuk 10 Ikea) tegengeworpen waarin Daniël Kerckhof het volgende verklaart:

(...)

Ten eerste is niet Daniël Kerckhof, maar wel Dina Lafere, gedelegeerd bestuurder is van verzoekende partij (stuk 17). Enkel de raad van bestuur en de gedelegeerd bestuurder kunnen verzoekster in en buiten rechte vertegenwoordigen.

Ten tweede heeft Daniël Kerckhof geenszins de bedoeling gehad om de pers een definitief, aan verzoekster tegenstelbaar standpunt voor te leggen. Het is zelfs de vraag in welke mate de pers de precieze bewoordingen van de verklaring van Daniël Kerckhof heeft weergegeven.

Ten derde wordt in het bewuste krantenartikel niet gesteld de Ikeasite niet concurrentieel zou zijn met De Banaan. Hoogstens kan eruit afgeleid worden dat verzoekende partij zich in het oorspronkelijke globale evenwicht (lees: politiek akkoord) kon vinden waardoor tegenover de komst van de Ikeasite het zone-eigen maken en uitbreiden van het handelsgeheel De Banaan stond. Alsdan zou verzoekende partij immers met gelijke wapens én met een ruim assortiment de strijd kunnen aangaan tegen de Ikeavestiging. Thans blijft verzoekende partij evenwel achter met een zonevreemd handelsgeheel dat objectief in een zeer nadelige concurrentiële positie staat tegenover de nabijgelegen zone-eigen Ikeasite. Zij lijdt dus onmiskenbaar wel degelijk de vereiste hinder en nadelen die dienen te worden aangevoerd.

Heeft verzoekende partij door geen bezwaar aan te tekenen erkend geen nadeel te zullen lijden door de Ikeasite? Neen.

Bovendien is de stelling van Ikea dat verzoekende partij geen bezwaar heeft ingediend tijdens het openbaar onderzoek tegen de stedenbouwkundige vergunning eveneens niet dienstig om aan te tonen dat verzoekende partij het project zou aanvaard hebben nu dergelijk bezwaarschrift geen ontvankelijkheidsvereiste is voor het indienen van een beroep bij de deputatie (en navolgend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen).

Komt daarbij dat omzeggens niemand, ook verzoekende partij niet, zich kon voorstellen dat een 'anticipatieve' stedenbouwkundige vergunningsaanvraag zou worden ingediend, nog vóór de planologische randvoorwaarden voldaan waren.

Het verzoekende partij geen wettig belang? Toch wel.

De stelling die Ikea poneert dat de het belang van verzoekende partij onwettig zou zijn nu De Banaan, minstens voor wat betreft de met Ikea concurrentiële activiteiten, niet over een handelsvestigingsvergunning beschikt.

Vooreerst wordt stellig betwist dat De Banaan deels onvergund zou zijn. Alle bouwvergunningen zijn voorhanden. Blijkbaar werd door de toenmalige huurders destijds geen sociaal-economische machtiging aangevraagd, omdat ... hun respectievelijke winkels de toenmalige normen van de Handelsvestigingenwet (1.500 m² netto verkoopoppervlakte) niet overschreden!

Ikea bewijst niet aan dat de huurders van verzoekster volgens de toenmalige rechtspraktijk toch dergelijke vergunning hadden moeten aanvragen. Zij zullen daar niet in slagen: (a) in geen van de bouwvergunningen wordt de traditionele kruisverwijzing naar het bekomen van een sociaal-economische machtiging gemaakt; (b) de stad Hasselt heeft hierover nooit of te nimmer enig probleem gemaakt.

Bovendien is dit debat naast de kwestie. Het concurrentieel belang van verzoekende partij volstaat, ongeacht of haar exploitatie al dan niet over de nodige vergunningen beschikt.

Geert Debersaques (...) verwoordt het als volgt:

‘Tweede hypothese: de verzoeker bevindt zich in een onwettige toestand, doch betwist als derde-belanghebbende een beslissing betreffende een derde

Deze hypothese kent vooral toepassingen in het stedenbouw- en milieuvergunningscontentieux. Het type-voorbeeld bij uitstek, is ongetwijfeld de verzoeker, die zelf op een onregelmatige wijze een bouw- of een milieuvergunning heeft verkregen zich beklagt over het feit dat zijn naaste buur een onwettige vergunning heeft verkregen.

Heeft een dergelijke verzoeker een wettig belang? Ik meen van wel.

Allereerst moet het belang van de verzoeker worden beoordeeld op grond van de bestaande definitieve rechtstoestand, niet op grond van de (on)wettigheid van die toestand. Of de eigen beslissingen m.a.w. onwettig zijn, heeft geen belang. Deze regel kan enige verwondering wekken en mogelijks zelfs de vraag doen rijzen of dit geen toepassing is in het bestuursrecht van de «deugd» dat «vergeven moet kunnen» (?) Neen M.i. is dit niet anders dan de blote toepassing van het reeds genoemde algemeen rechtsbeginsel van de rechtszekerheid dat inhoudt dat individuele rechtshandelingen die rechten doen ontstaan, onaantastbaar worden na een bepaalde tijd, waardoor ze voor de begunstigde ervan een titel uitmaken.

Het arrest n.v. Buyle-Medros-Vaes Associaties gaat op dit punt nog verder, alwaar het aanvaardt dat de omstandigheid dat de verzoekende partij zelf niet over de vereiste milieuvergunning zou beschikken, haar niet rechtmatig belang ontnemt om voor de Raad van State de vernietiging te vragen van een besluit dat naar haar oordeel onwettig is. Deze rechtspraak kan worden bijgetreden. Het louter feit dat de verzoekende partij geen vergunning bezit, impliceert niet dat ze iedere beslissing – ten opzichte waarvan ze getuigt van een persoonlijk, rechtstreeks en zeker belang– dient te gedogen.

Welke verwondering deze stelling ook opwekt; ze kan het best worden vergeleken met de principes inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid: het is in de regel niet omdat het slachtoffer van een misdrijf zelf een fout beging dat de dader van het strafbare feit hierdoor vrijuit gaat!’
...

4.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting stelt de eerste tussenkomende partij:

“...

Het spreekt voor zich dat de eerste tussenkomende partij wel degelijk een ontvankelijkheidsexceptie kan opwerpen voor uw Raad ook al werd deze niet in aanmerking genomen door de verwerende partij.

Uw Raad stelt zich op dit moment geenszins in de plaats van de verwerende partij nu de ontvankelijkheidsvereiste in relatie met het belang autonoom moet worden beoordeeld door uw Raad. Net zoals tijdens de administratieve beroepsprocedure voor de verwerende partij moet uw Raad ook een toetsing uitvoeren in de zin dat moet worden bepaald of de verzoekende partij een belang heeft bij het vernietigingsberoep dat zij heeft ingesteld.

Het feit dat de verklaring in de pers niet is afgelegd door de gedelegeerd bestuurder is niet relevant.

De verklaring is afgelegd door een bestuurder van de vennootschap, die klaarblijkelijk door de verzoekende partij naar voor is geschoven als woordvoerder van de verzoekende partij. Derden, zoals de tussenkomende partij, mogen aannemen dat deze verklaringen de mening vormen van de verzoekende partij zelf.

De verzoekende partij beweert niet, noch toont zij aan, dat de verklaringen niet de intentie had die naar voor wordt gebracht door de eerste tussenkomende partij, noch minder beweert de verzoekende partij of toont zij aan, aan dat de bewoordingen in de pers niet stroken met de afgelegde verklaringen.

Het artikel is een zeer duidelijke erkenning van het gegeven dat de verzoekende partij geen nadelen of hinder ondervindt van de bestreden beslissing.

Het nadeel dat de verzoekende partij opwerpt is niet ten aanzien van de bestreden beslissing, maar wel ten opzichte van het GRUP. Dit wordt zeer duidelijk bevestigd in haar wederantwoordnota. Zij stelt het als volgt: (...).

Uw Raad kan vervolgens ook wel degelijk rekening houden met het feit dat in het kader van het openbaar onderzoek tegen de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning de verzoekende partij evenmin enig bezwaar heeft gemaakt. Zij was uiteraard op de hoogte dat er een openbaar onderzoek liep gelet op het feit dat uit alle feitelijke informatie zeer duidelijk wordt dat zij het project van zeer nabij opvolgt.

Tot slot, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert zijn de noodzakelijke sociaal-economische vergunningen niet voorhanden. De eerste tussenkomende partij verwijst hiervoor naar haar uiteenzetting in haar schriftelijke uiteenzetting. De verzoekende partij stelt enkel dat de winkels de 1.500 m² netto oppervlakte niet overschrijden waardoor haar huurders een dergelijke vergunning niet zouden hebben moeten vragen.

De verzoekende partij vergist zich evenwel.

De tussenkomende partij heeft in haar schriftelijke uiteenzetting duidelijk aangetoond (...), zonder daarin te worden tegengesproken, dat het gebouw waarop de n.v. PANS haar belang steunt in 1977 nog in gebruik was als "hypermarkt". Het ging om één enkel handelsuitbating met een "discount-verkoopsysteem", zonder zelfstandige verkooppunten. Het gebouw in kwestie het een netto-oppervlakte van 3943 m², en een bruto bebouwde oppervlakte van 7241,28m² (...).

Zij heeft tevens uiteengezet (...) dat volgens de toenmalige wetgeving een handelsvestigingsvergunning nodig was bij "een ontwerp van belangrijke wijziging van de aard van de handelsactiviteit in een gebouw reeds aangewend voor handelsdoeleinden" dat reeds beantwoordt aan deze afmetingen.

De betrokken afmetingen waren, in de zogenaamde zone 1, tot aan de wijziging bij K.B van 23 juni 1994, 3000 m² bruto handelsoppervlakte en 1500 m² netto handelsoppervlakte. In zone 2 was dit 1000 m² bruto en 750 m² netto.

Het pand in kwestie is gelegen in zone 2 (...), waardoor de norm van 1.000 m² en 750 m² netto geldt. De norm van 1500 m² netto heeft dus totaal geen relevantie

De wetgeving hield in dat, indien een bestaand bouwwerk buiten zone 1 een netto-verkoopsoppervlakte had van 750 m² (zoals hier het geval was), een vergunning nodig was om een belangrijke wijziging van de aard van de handelsactiviteit door te voeren.

De opdeling van het pand in meerder units, waardoor er niet langer sprake is van een hypermarkt met een discount-verkoopssysteem is onmiskenbaar een belangrijke wijziging van de aard van de handelsactiviteit. Dat elk van de individuele units een netto-vloeroppervlakte zou hebben die kleiner zou zijn dan de grens gesteld door de wet, is niet relevant. Daarbij komt dat de verzoekende partij terzake enkel verwijst naar de norm van 1.500 m², en niet eens beweert dat de winkels kleiner zouden zijn dan 750 m² (netto) of 1000 m² (bruto).

Meer nog, het staat vast dat de winkels in de betrokken periode groter moeten zijn geweest dan dat. Uit de foto's die gevoegd zijn bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning die heeft geleid tot de vergunning van 8 november 1990 blijkt dat het gebouw toen was opgedeeld in 4 units. Aangezien het bestaande gebouw een bruto oppervlakte had van 7241,28 m² moeten deze units een gemiddelde bruto-oppervlakte hebben gehad van gemiddeld 1810,25m², ver boven de norm van 1.000 m².

De stelling van de verzoekende partij dat de huurders geen handelsvestigingsvergunning hebben gevraagd omdat ze er geen nodig hadden is hiermee weerlegd.

De verzoekende partij kan zich overigens niet verschuilen achter het feit dat de huurders deze vergunningen hadden moeten vragen. De eigenaar maakt zich, door het opdelen van het pand in meerdere units en het verhuren ervan aan afzonderlijke huurders die hoegenaamd geen hypermarkt volgens het discountsysteem uitbaten, schuldig aan een inbreuk op de wet. De wet stelde uitdrukkelijk dat eenieder die “door het uitvoeren van werken, het instandhouden ervan of hoe dan ook inbreuk (maakt) op de bepalingen van deze wet” strafbaar is.

Wat gold voor de oorspronkelijke opdeling geldt evenzeer voor de uitbreiding op grond van de vergunningen van 8 november 1990. De verzoekende partij spreekt alvast niet tegen dat op grond van twee vergunningen het toen bestaande gebouw nog is uitgebreid, en dit met units van ongeveer 1000 m². Voor één van de units is overigens later een regularisatievergunning verleend, omdat de werkelijk bebouwde oppervlakte groter was uitgevoerd dan vergund (...).

Er kan dan ook geen twijfel over bestaan dat het gebouw van de verzoekende partij integraal, minstens voor de delen die eventueel concurrentie zouden kunnen ondervinden van de vestiging van de tussenkomende partij, tot stand gekomen is en verder geëxploiteerd wordt in strijd met de handelsvestigingsvergunning.

De verzoekende partij verwijst terzake nog naar rechtsleer en rechtspraak van voor 1996 met betrekking tot de wettigheid van het belang van een verzoekende partij en de overeenstemmende vergunningen maar deze visie kan niet worden bijgetreden.

De Raad van State heeft zich in diverse gevallen moeten uitspreken over gevallen waar de tussenkomende partij aanvoerde dat de verzoekende partij zelf bouwovertradingen had begaan, of zelf vergunningen had verkregen die behept waren met dezelfde onwettigheid die nu wordt aangevoerd tegen de bestreden beslissing. Die situaties verschillen evenwel van hetgeen nu voorligt.

Een aanpalende eigenaar die op illegale wijze een woning heeft gebouwd, blijft immers een aanpalende eigenaar, en heeft in die hoedanigheid een belang. Indien na wegdenking van het onwettige karakter nog een belang overblijft, hoe klein ook, dan is er een belang.

De zaak ligt evenwel anders wanneer de verzoekende partij haar belang integraal haalt uit een hoedanigheid die zij niet wettig kan hebben. Dit is het geval wanneer iemand zijn belang steunt op een activiteit die zij niet mag uitoefenen, maar toch uitoefent. Zoniet streeft zij een voordeel na (met name een belang voor activiteit die zij niet mag uitoefenen), dat zij wettig niet kan verkrijgen (omdat die activiteit eigenlijk gestaakt moet worden).

...

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid VCRO duidt de belanghebbenden aan die een rechterlijk beroep bij de Raad tegen een in laatste administratieve aanleg genomen vergunningsbeslissing kunnen instellen.

Tot die belanghebbenden behoren de in artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO bedoelde derden die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen als gevolg van de vergunningsbeslissing kunnen ondervinden. Het gaat om dezelfde categorie als de in artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO vermelde belanghebbenden die het bij de deputatie openstaand georganiseerd administratief beroep tegen een vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen kunnen instellen. De aard van de aannemelijk te maken hinder en nadelen als gevolg van de vergunningsbeslissing om toegang tot de deputatie en vervolgens tot de Raad te verkrijgen, is dezelfde.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, verschaft het enkele feit dat de verwerende partij haar administratief beroep onontvankelijk verklaard heeft, haar niet als een automatisme het rechtens vereiste belang bij het rechterlijk beroep bij de Raad. De tussenkomen partij kan wel degelijk excepties ter betwisting van dat belang opwerpen, ook al steunen die excepties op gronden die niet in de administratieve beroepsprocedure bij de verwerende partij ter sprake gekomen zijn.

De tussenkomen partij werpt een drievoudige exceptie op om het belang van de verzoekende partij bij het rechterlijk beroep in vraag te stellen. Zij betoogt in de eerste plaats dat een ontvankelijk administratief beroep een noodzakelijke voorwaarde is om nadien een ontvankelijk beroep bij de Raad in te stellen. Het komt bijgevolg aan de Raad toe om te onderzoeken of de verwerende partij rechtmatig tot de niet-ontvankelijkheid van het administratief beroep beslist heeft, wat gelijkloopt met de grond van de zaak.

Als bijkomende gronden van niet-ontvankelijkheid werpt de tussenkomen partij op dat de verzoekende partij de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt aanvaard heeft en dat het ingeroepen belang als uitbater van een concurrerend handelsproject niet wettig is.

2.

Artikel 4.8.11, tweede lid VCRO bepaalt dat degene aan wie verweten kan worden dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet bestreden heeft met een daartoe openstaand georganiseerd administratief beroep bij de deputatie, geacht wordt te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, vereist die bepaling niet louter dat een derde het hem ter beschikking staand

georganiseerd administratief beroep instelt, maar dat hij het op een correcte, ontvankelijke wijze uitput (MvT, *Parl. St. VI. Parl.*, 2008-09, nr. 2011/1, 220).

In de mate dat de eerste tussenkomende partij opwerpt dat de verwerende partij terecht tot de niet-ontvankelijkheid van het administratief beroep besloten heeft en dat de verzoekende partij aldus niet langer op ontvankelijke wijze een beroep bij de Raad kan instellen, valt haar exceptie, zoals zijzelf aangeeft, samen met de grond van de zaak. Dat vergt een onderzoek van de in de middelen geformuleerde wettigheidskritiek op de motieven in de bestreden beslissing om het administratief beroep als onontvankelijk wegens gebrek aan aangetoonde of aannemelijk gemaakte hinder of nadelen af te wijzen.

Zoals uit de bespreking van de middelen blijkt, wordt de onrechtmatigheid van die motieven niet aangetoond. Voor zover de eerste tussenkomende partij bijkomend aanvoert dat de verzoekende partij het aangevraagde project aanvaard heeft, en dat het belang ongeoorloofd is omdat het beroep de bestending van een onwettige situatie nastreeft, behoeft de exceptie in die mate geen antwoord.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Een eerst middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de materiële motiveringsverplichting als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt:

“ ...

Over het rechtens vereiste belang van artikel 4.7.21, §2, 2°VCRO.

Artikel 4.7.21, §2, 2°VCRO luidt als volgt:

(...)

De belangdrempel is laag. Anders dan bijvoorbeeld voor de Raad van State volstaat een onrechtstreeks belang. Het volstaat dat de hinder of nadelen (rechtstreeks of onrechtstreeks) concreet en voldoende waarschijnlijk gemaakt worden. En er dient een causaal verband te zijn met de vergunde werken. Weliswaar is een actio popularis uitgesloten. (...)

Over de motiveringsplicht.

De formele motivering verplichting strekt er toe om de bestuurder (rechtsonderhorige) een zodanig inzicht te verschaffen in de motieven van de beslissing, dat hij, ten aanzien van die motieven, instaat is om met kennis van zaken voor zijn rechten op te komen. Dit betekent concreet dat de rechtsonderhorige uit een bestuursbeslissing moet kunnen opmaken waarom de beslissing op deze of gene wijze werd genomen en waarom zijn gebeurlijk verweer werd verworpen.

De materiële motiveringsplicht betekent dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, hetgeen onder meer betekent dat

die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten, die relevant zijn, en met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld zijn:

(...)

Over de ontvankelijkheidsmotivering in de bestreden beslissing.

Kort samengevat is de deputatie van oordeel dat het administratief beroep van verzoekende partij onontvankelijk diende verklaard te worden om 3 redenen:

- Verzoekster kan geen stedenbouwkundig belang doen gelden.
- Het belang van verzoekster kan niet geput worden uit het beroep tegen het afbakenings-GRUP bij de Raad van State. De rechtspraak inzake het verlies van belang bij het aanvechten van een verkavelingsvergunning indien de stedenbouwkundige vergunning niet wordt aangevochten kan niet mutatis mutandis worden toegepast op de verhouding aanvechten gewestelijk RUP – aanvechten stedenbouwkundige vergunning
- Een commercieel nadeel kan enkel worden aangenomen, overeenkomstig de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, indien het beweerde commercieel nadeel voldoende concreet omschreven wordt en er tevens een causaal verband wordt aangetoond met de realisatie van de werken die middels de beroepen beslissing werden vergund
- Verzoekster bewijst geen mobiliteitsbelang.

Er dient opgemerkt te worden dat het volstaat dat 1 van deze motieven onderuit wordt gehaald opdat er sprake is van een schending van de motiveringsplicht die noodzakelijkerwijze moet leiden tot een nietigverklaring van de bestreden beslissing.

Over het stedenbouwkundig belang van verzoekster.

Verzoekster betwist niet dat zij geen stedenbouwkundig belang kan doen gelden, tenzij een mobiliteitsbelang. Dit is ook niet nodig.

Uw Raad heeft eerder aanvaard dat een gedocumenteerd economisch belang volstaat om een stedenbouwkundige vergunning aan te vechten. (...) Verzoekster beschikt trouwens ook over een procedureel en een mobiliteitsbelang.

Over het procedureel belang van verzoekster. (...)

De PSA ging in op het argument van verzoekster dat haar belang ook kan geput worden uit de vernietigingsprocedure voor de Raad van State tegen het afbakenings-GRUP (stuk 7).

Verwerende partij kan niet gevolgd worden met de stelling dat het niet volstaat dat verzoekster een belang heeft (volgens de RvS-Wet) bij het aanvechten van een GRUP opdat ze een belang heeft bij het aanvechten van de op basis van het GRUP verleende stedenbouwkundige vergunning.

Het tegendeel is waar. Het is vaste rechtspraak van de Raad van State dat indien een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt aangevochten en men de op basis van dat RUP verleende stedenbouwkundige vergunning niet aanvecht, men zijn belang bij de procedure tegen het RUP verliest. (...) De PSA heeft per analogie verwezen naar de rechtspraak van uw Raad over de band verkavelingsvergunning-stedenbouwkundige vergunning. Verwerende partij spreekt deze band en dit risico niet tegen.

Aldus heeft verzoekster een rechtstreeks, minstens onrechtstreeks procedureel belang om de stedenbouwkundige vergunning aan te vechten bij de deputatie en nadien voor uw Raad. Zij heeft tenminste een onrechtstreeks procedureel nadeel bij de bestreden stedenbouwkundige vergunning die immers kan maken dat het afbakenings- GRUP niet meer kan aangevochten worden.

De Vlaamse regelgeving kan niet zo schizofreen zijn dat de stedenbouwkundige vergunning niet ontvankelijk kan aangevochten worden wegens afwezigheid van belang en daardoor het GRUP niet langer kan worden aangevochten omdat de stedenbouwkundige vergunning niet aangevochten werd...

Verwerende partij heeft dit procedureel belang ten onrechte genegeerd. Minstens is er sprake van een motiveringsgebrek.

Over het economisch belang van verzoekster.

Opdat het beroep bij de deputatie ontvankelijk wordt ingesteld door een derde belanghebbende is nodig (...):

- een rechtstreeks belang OF een onrechtstreeks belang*
- waarbij de hinder of nadelen (rechtstreeks of onrechtstreeks) concreet en voldoende waarschijnlijk gemaakt worden*
- en er een causaal verband is met de vergunde werken*
- en de actio popularis uitgesloten is*

In casu beroep verzoekster zich in de eerste plaats op een economisch belang. De basisstelling is dat haar handelsgeheel De Banaan, dat door verzoekster wordt geëxploiteerd/verhuurd, sterk te lijden zal hebben door het Ikea-handelsgeheel (persoonlijk belang en dus geen actio popularis). Dit handelsgeheel kan maar actief worden dankzij de door de vergunde werken (=causaal verband).

(...)

De (economische) hinder en de nadelen van de Ikeasite werden door verzoekster voor de deputatie concreet en voldoende waarschijnlijk gemaakt.

De nadelen moeten niet bewezen worden zoals verwerende partij lijkt te verwachten:

(...)

Ten eerste wordt benadrukt dat de Ikeasite er nog niet is en zodoende geen harde bewijzen kunnen voorgelegd worden van een reeds daadwerkelijk voltrokken concurrentieel nadeel.

Ten tweede kan in het kader van wat 'maar' een administratief beroep is kan niet verwacht worden van de beroepsindiener dat hij een marktstudie toevoegt aan zijn beroepsschrift. Anders oordelen zou de drempel om administratief beroep aan te tekenen onverantwoord hoog leggen. In het tweede middel wordt toegelicht dat dergelijke hoge drempel in het licht van het beroepsrecht en de toegang tot de rechter ontoelaatbaar is.

Het volstaat dat in de administratieve beroepsprocedure door concrete elementen een concurrentieel nadeel voldoende waarschijnlijk wordt gemaakt. Dit is ontegensprekelijk het geval.

Ten derde is het de burgemeester van Hasselt zelf, vergunningverlenende overheid, die het initiatief heeft genomen om de projecten van verzoekster en Redevco uit het afbakenings-GRUP te houden. Redevco heet in haar nota voor de deputatie (stuk 9) verwezen naar volgend bericht op de website van de burgemeester Hilde Claes (...):

“Ook met de plannen voor de zogenaamde Redevco-site aan de Carrefour Hypermarkt in Kuringen is de stad het niet meteen eens. ‘daar zou 12.000 vierkante meter aan winkelruimte bijkomen. We zouden die site echter nog enige tijd onbenut laten . Aan de Blauwe Boulevard komt er immers al 25.000 vierkante meter aan winkelruimte bij en ook aan IKEA zal er nog zo’n 5.000 vierkante meter gecreerd worden. Als men daar nog eens de Redevco-site aan toevoegt, wordt het aanbod veel te groot en treedt er concurrentie op binnen de stad. Dat willen we niet.”

Wat geldt voor de verhouding nieuwe uitbreidende Redevcosite vs nieuwe Ikeasite geldt evenzeer voor de verhouding bestaande De Banaan vs. nieuwe Ikeasite. Het zijn gewoon concurrentiële handelsgehelen.

Er was een voldoende omschreven economisch belang in hoofde van verzoekster. Het hoger beroep vermocht niet onontvankelijk verklaard te worden. Minstens is er sprake van een motiveringsgebrek.

Over het mobiliteitsbelang van verzoekster.

Verzoekster heeft in het beroepsschrift een volledig middel gewijd aan de mobiliteitsproblematiek en daarbij aangegeven dat een mobiliteitsinfarct dreigt waarvan zij ook het slachtoffer kan worden:

‘C. Schending van:

- de artikelen 4.1.7 en 4.2.11, §3 decreet algemene bepalingen milieubeleid van 5 april 1994**
- de artikelen 1.1.4 en 2.2.2, §1, eerste lid Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening**
- het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur**
- het motiveringsbeginsel (algemeen rechtsbeginsel houdende materiële motivering)**

Het mobiliteitsprobleem van Groot-Hilst...

De ontsluiting van de site Groot-Hilst is een belangrijk aandachtspunt. In het synthesesrapport van de plan-MER heet (...) het:

Conclusie:

Effecten zijn te verwachten op vlak van mobiliteit (doorstroming en problematische ontsluiting naar hoger wegennet, indien het op- en afrittencomplex Hasselt-Zuid niet wordt aangepast), inname waardevolle- en zeer waardevolle ecotopen en landschapselementen, en zeer waardevol landbouwareaal (dit alles afhankelijk van de concrete ruimteinname en inrichting).

Maar met mogelijkheid tot vrijwaring en integratie van deze kwalitatieve gebiedskenmerken bij de inrichting van het gebied. Wanneer enkel wordt uitgegaan van de realisatie van grootschalige detailhandel (een beperkt programma dus en niet de maximale programmatie met regionale bedrijvigheid) dan stijgen de kansen tot integratie van natuur- en landschapskenmerken. De ruimteinname is dan beperkter zodat een inrichting kan nagestreefd worden die veel aspecten kan vrijwaren in deze zoekzone (een zoekzone die ruimer is dan de programmatie in het beperkte scenario).

Aandachtspunten *inzake waterhuishouding, landschappelijke integratie en ontsluiting moeten verder meegenomen worden in de verdere inrichting van het gebied in de projectfase. Vooral bij de realisatie van het volledige programma zal een volledige aanpassing aan het op- en afrittencomplex noodzakelijk zijn om een verbinding tussen dit complex en het gebied, mogelijk te maken. Het gebied ligt wel op*

een korte afstand van het op- en afrittencomplex Hasselt-Zuid wat de ruimte- inname van de ontsluiting beperkt.

In de niet-technische samenvatting van de plan-MER (...) wordt de ontsluitingsproblematiek als volgt toegelicht:

Zoekzone 1 Groot Hilst

- *Ontsluiting deelgebied wordt gehypothekeerd door saturatie N80 met aansluiting op Hasselt-Zuid en de R71. Problematische afwikkeling bij realisatie van het volledige programma (al dan niet verspreid over meerdere zones) zonder grondige aanpassing van het knooppunt Hasselt-Zuid en oplossing congestieproblematiek N80. Realisatie van het programma grootschalige detailhandel kan opgevangen worden door een beperkte aanpassing van het op – en afrittencomplex binnen de huidige configuratie en het voorzien van een rechtstreekse verbinding van de ontsluitingsweg (van het deelgebied) naar dit complex, onafhankelijk van de N80 (cf. geciteerde studie van MINT, discipline en mobiliteit)*
- *Goede lokale bereikbaarheid via Runkersteenweg naar centrum Hasselt, nabijheid functionele fietsroute op N80 en Runkersteenweg, goede bereikbaarheid met openbaar vervoer via stads- en streeklijnen op de N80 Runkersteenweg;*
- *Kans op sluikverkeer Biezenstraat;*

En verder:

Conclusie:

Het onderscheid inzake effecten tussen een programma met louter een grootschalige detailhandel enerzijds (eventueel met een beperkt programma regionale bedrijvigheid) en het volledige programma (met dus een 40-tal hectaren regionale bedrijvigheid) zoals dit gemaakt wordt bij de bespreking van de zoekzone Groot Hilst, geldt eveneens voor deze zone.

Effecten zijn voornamelijk te verwachten op vlak van mobiliteit (doorstroming en problematische ontsluiting naar hoger wegennet). De ontsluiting van en naar een het complex Hasselt-Zuid vergt wel een doortrekken van een weg tot deze zone die de brug van de Runkersteenweg snijdt. Dit impliceert bijkomende ingrepen. In een zekere mate kunnen effecten optreden tav ecologische en landschappelijk waardevolle elementen. De aandachtspunten inzake landschappelijke integratie, waterhuishouding en ontsluiting moeten verder meegenomen worden bij de verdere inrichting van het gebied in de projectfase. Bij de realisatie van het volledige programma zal een volledige aanpassing van het op- en afrittencomplex noodzakelijk zijn om een verbinding tussen dit complex en het gebied mogelijk te maken. Een ontsluiting richting Hasselt-West (N2) en Hasselt-Zuid (N80) wordt als mogelijk geacht. Een beperkte programma is ontsluitbaar maar vergt een veel langere ontsluitingsweg (meer ruimte-inname) dan bij zoekzone Groot Hilst en het doorsnijden van de huidige brugconstructie van de Runkersteenweg.

Hier wordt voorgesteld de ontsluitingsproblematiek verder te nemen bij ‘de verdere inrichting van het gebied in de projectfase’.

En tenslotte wordt in het Synthesedocument gesteld:

Indien gekozen wordt voor de ontwikkeling van een detailhandelszone (een groot woonwarenhuis en complementaire retailketens in de sfeer van wonen en interieur) dan dienen volgende milderende of flankerende maatregelen meegenomen te worden

bij de verdere uitwerking (in het gewestelijk ruw en bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning)

- ontsluiting van de site naar het op- en afrittencomplex Hasselt-Zuid voor het verkeer naar dit complex; maatregelen inzake de toegang die sluikverkeer in omliggende woonstraten onmogelijk maakt;*
- inpassing in en aansluiting bij het landschap voor deze site;*
- integratie van landschap- en natuurkenmerken bij in inrichting van de site (bijvoorbeeld als componenten voor een groen aangeklede parking);*
- hoge beeldkwaliteit bij de inrichting van het gebied, in het bijzonder de buitenruimten*
- buffering hemelwater op de site;*
- onthaalinfrastructuur voor openbaar vervoer en recreatieve ontsluiting voor voetgangers en fietsers naar de omgevende ruimte;*
- zuinig ruimtegebruik en gedeelde parkeerfaciliteiten voor de volledige site;*

Als flankerende maatregel geldt de aanpassing van het op- en afrittencomplex in functie van de gewenste ontsluiting van de site.

Op artikel 145 van de Toelichtende Nota wordt ontsluitingsproblematiek als volgt aangehaald:

De ontsluiting naar het hoger wegennet wordt als problematisch ingeschat indien geen bijkomende maatregelen worden genomen ter verbetering van de doorstroming op de N80 en het op- en afrittencomplex 28 Hasselt-Zuid of complex 29 Hasselt-Oost. Op korte termijn kan een aanpassing aan bijvoorbeeld het op- en afrittencomplex 28 Hasselt-Zuid met een directe aansluiting van de nieuwe ontsluitingsweg een oplossing bieden. Dit laat een realisatie van het programma voor grootschalige kleinhandel toe (aangevuld met een beperkt programma voor regionale bedrijvigheid).

(Bij de volledige ontwikkeling van het programma kleinhandel 15ha + 40 ha bedrijvigheid is een volwaardige oplossing voor de congestieproblemen op de N80 noodzakelijk. Een bijkomend bedrijventerrein van 40 ha vergt grondige aanpassingen van de huidige configuratie van op- en afritten complexen en overige wegen. Deze oplossingen zijn nu nog niet technisch uitgewerkt).

Met de huidige kennis is het wel aangegeven dat een site van een grootschalige detailhandel (15ha) in combinatie met een bedrijventerrein van bepaalde omvang (maximum 15ha) wel oplosbaar is naar ontsluiting mits een eerste reeks aanpassingen aan het bestaande op- en afrittencomplex.

(...)

Vervolgens wordt ingegaan op de toekomstige herinrichting van de N88:

De belangrijkste elementen in deze oplossing zijn de volgende:

- de bestaande rotonde N80/N722 wordt vervangen door verkeerslichten*
- de Biezenstraat die takt op de N8 aan d.m.v. verkeerslichten*
- de N80 wordt verbreed tussen de Biezenstraat en Grote Ring R71*
- het kruispunt N80/R71 wordt geoptimaliseerd qua aantal en lengte van de afslagstroken*
- de vijf opeenvolgende verkeerslichten worden gekoppeld en dynamisch aangestuurd op basis van verkeersaanbod op de verschillende takken*

De fietsinfrastructuur blijft volledig behouden, inclusief de fietstunnels die verlengd worden waar nodig. Wanneer deze infrastructuur in zijn totaliteit wordt voorzien, blijkt

uit de modelanalyses dat deze niet enkel de huidige verkeersstromen op een vlotte manier kunnen verwerken, maar dat ook de toekomstige ontwikkelingen van grootschalige detailhandel en ziekenhuis hieraan kunnen worden toegevoegd.

In de Toelichtende Nota bij het definitief goedgekeurde GRUP heet het verder:

Het deelgebied kleinhandelszone Groot Hilst voorziet grootschalige kleinhandel van ongeveer 15 ha. De ontwikkeling van dit deelgebied gebeurt in één fase. Het volledig project omvat de realisatie van enerzijds een nieuw IKEA- woonwarenhuis en anderzijds een beperkt complementair retail programma. De plan-MER geeft aan dat de ontwikkeling van de kleinhandelszone kan zonder aanpassing van het op-afrittencomplex 28 Zuid-Hasselt. Er zijn wel aanpassingen noodzakelijk t.h.v. de N80.

En op pagina 152:

Uit onderzoek van AWW('optimaliseren van op-/afritten E313 te Hasselt') blijkt dat de meest aangewezen oplossing om het deelgebied Groot Hilst te ontsluiten (ten tijde van dit onderzoek omvatte dit de zone gemegd regionaal bedrijventerrein samen met de zoekzone kleinhandel) men gebruik maakt van de Biezenstraat. De aantakking op de hogere wegstructuur gebeurt dan via het met lichten geregelde kruispunt N80. De Biezenstraat wordt onder de brug van de autosnelweg geknipt voor niet-lokaal verkeer. Optimaliseren op dit concept bestaan uit de aanleg van een afzonderlijke weg parallel aan de Biezenstraat en een afzonderlijke oprit naar de E313 richting Antwerpen.

Het concept om de volledige ontwikkelingen in de zone Groot-Hilst te ontsluiten naar het kruispunt met de N80 blijkt uit de verkeersmodellerings realistisch wanneer het vakweg N80 is herwerkt zoals hoger uiteen gezet. Bij volledige realisatie van het plangebied kunnen de verkeersstromen nog steeds verwerkt worden.

In afwachting van de volledige realisatie van de herinrichting van de N80 kan reeds het gedeelte grootschalige kleinhandel ontsloten worden wanneer minimaal de rotonde op de N80 vervangen is door verkeerslichten, de Biezenstraat aantakt met verkeerslichten op de N80 en een bypass vanuit de afrit naar de Biezenstraat is gerealiseerd.

Op pagina 55 van de bestreden beslissing wordt gesteld in antwoord op bezwaren:

'dat de locatie Groot-Hilst potentieel goed ontsloten is voor gemotoriseerd verkeer en voor een ontsluiting door openbaar vervoer door de ligging nabij de St.-Truidersteenweg en voor fietsverkeer; dat over de Biezenstraat momenteel een buslijn van De Lijn loopt; dat het aanbod kan worden verhoogd door aanpassingen aan de dienstregeling; dat dit in de praktijk vraagvolgend gebeurt door De Lijn als gevolg van de ontwikkeling van de kleinhandelszone; dat de dienstregeling geen deel uitmaakt van de bepalingen van een ruimtelijk uitvoeringsplan maar dat de potenties voor een bediening aanwezig zijn; dat de site bovendien goede potenties bezit voor bereikbaarheid met de fiets richting centrum Hasselt en richting Oude Truierbaan en omgeving anderzijds; dat de locatie Groot-Hilst bovendien rechtstreeks kan ontsloten worden naar het hoofdwegennet door beperkte infrastructuurmaatregelen op het niveau van het aansluitingscomplex van de E313; dat daarbij onder meer de Biezenstraat ontdubbeld wordt zodat voor de ontsluiting van de kleinhandelszone geen gebruik zal gemaakt worden van woonstraten of lokale wegen'.

Nog heet het vanaf pagina 70:

'dat in antwoord op deze bezwaren, opmerkingen en adviezen kan worden gesteld dat er op dit moment inderdaad mobiliteitsproblemen zijn op een aantal invalswegen naar Hasselt en op de Grote Ring; dat de ruimtelijke visie van het regionaalstedelijk gebied aanleiding geven tot een verhoging van de vraag naar mobiliteit; dat het de bedoeling is om een groot deel van het mobiliteitsvraagstuk op te lossen door in te zetten op openbaar vervoer en fietsen, maar dat het gemotoriseerd verkeer erg belangrijk zal blijven in de toekomst; dat het daarom belangrijk is dat voorafgaand aan grote projecten een verkeersoplossing wordt uitgewerkt, zoals hier gebeurd is; dat er concrete maatregelen worden genomen om de mobiliteitsproblematiek, meer bepaald de zone rond de N80, aan te pakken; dat de studie 'Optimalisatie op- en afritten E313 te Hasselt' werd opgemaakt voor het Agentschap Wegen en Verkeer Limburg; dat in deze studie een algemene visie wordt opgebouwd over de wijze waarop in de toekomst zal worden omgaan met de drie op- en afritten van de E313; dat in het kader van deze studie zowel kwantitatieve modelleringen werden uitgevoerd als kwalitatieve analyses omtrent realiseerbaarheid en gevolgen; dat de ontsluiting van de toekomstige kleinhandelszone Groot-Hilst (N80/E313/Biezenstraat) één van de planelementen is waar rekening mee moet worden gehouden; dat de ontsluiting van de toekomstige eenheidscampus Jessa één van de planelementen is waar rekening mee moet worden gehouden; dat de hoofdontsluiting van de kleinhandelszone Groot-Hilst voor gemotoriseerd verkeer zowel vanuit verkeerstechnisch als vanuit ruimtelijke oogpunt zo vlot mogelijk naar het hoofdwegennet georganiseerd dient te worden; dat daarom een aantakking wordt voorzien naar het complex met de E313 op de N80; dat de huidige situatie op de N80 niet als uitgangspunt mag gebruikt worden om het nieuwe verkeersconcept te beoordelen; dat de capaciteit van de N80 vandaag structureel ontoereikend is op spitsmomenten; dat het Agentschap Wegen en Verkeer Limburg in 2014-2015 een volledige aanpassing van dit wegvak doorvoert waarbij de structurele problemen van vandaag zullen opgelost worden en waarbij nog extra capaciteit ter beschikking is om eventueel de nieuwe ontwikkelingen van Groot-Hilst en Jessa op te vangen; dat er verschillende alternatieven onderzocht zijn; dat in de studie de voorgestelde oplossingen in verkeerstechnische simulaties werden doorerekend en geoptimaliseerd; dat de bestaande rotonde N80/N722 wordt vervangen door verkeerslichten; dat de nieuwe parallelweg aan de Biezenstraat op de N80 aantakt door middel van verkeerslichten; dat de huidige Biezenstraat als een woonerf wordt ingericht; dat de Biezenstraat ter hoogte van de onderdoorgang van de E313 wordt voorzien van verzinkbare palen en enkel toegankelijk is voor een beperkte groep bewoners uit de onmiddellijke omgeving, hulpdiensten en De Lijn; dat de N80 wordt verbreed tussen de Biezenstraat en de Grote Ring R71; dat het kruispunt N80/R71 wordt geoptimaliseerd qua aantal en lengte van de afslagstroken; dat de vijf opeenvolgende verkeerslichten worden gekoppeld en dynamisch aangestuurd op basis van verkeersaanbod op de verschillende takken; dat de fietsinfrastructuur wordt behouden, inclusief de fietstunnels die verlengd worden waar nodig; dat er op regelmatige tijdstippen gecommuniceerd is met de onmiddellijke bewoners rond de kleinhandelszone Groot-Hilst; dat de plan-MER werd opgesteld voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied; dat de mobiliteitseffecten op het niveau van het regionaalstedelijk gebied voldoende onderzocht werden; dat er een inschatting is gebeurd van de verkeersgeneratie voor de inplanting van een woonwarenhuis met een complementair programma; dat de verkeersimpact van de kleinhandelszone onderzocht werd; dat de verkeersimpact van Jessa onderzocht werd; dat in het MER rekening werd gehouden met de bestaande congestie; dat de cumulatieve effecten van de verschillende deelgebieden binnen de discipline mobiliteit behandeld werden; dat bij de afbakening van een regionaalstedelijk gebied gefocust wordt op het verkeersconcept en niet op de concrete kruispuntoplossingen en weginrichting

uitgaande van de op dat ogenblik beschikbare gegevens; dat de inrichtingsaspecten ook deel uitmaken van het onderzoek en verder geconcretiseerd moeten worden op projectniveau in het kader van de beoordeling van vergunningsaanvragen en eventueel het opmaken van een project-MER; dat op basis van de huidige gegevens gesteld kan worden dat door de nieuwe vormgeving van het wegvak op de N80 en de nieuwe parallelweg langsheen de Biezenstraat langsheen de E313 het verkeer vlot kan afgewikkeld worden, ook met de geplande nieuwe ontwikkelingen; dat door het afsluiten van de Biezenstraat ter hoogte van de onderdoorgang E313 het huidige sluisverkeer in de omliggende straten aanzienlijk zal verminderen'.

... wordt niet afdoende geregeld in het afbakenings-GRUP zelf.

Dat de inplanting van een IKEA aan Groot-Hilst op vandaag onoverkomelijke verkeersproblemen zou opleveren wordt toegegeven in de bestreden beslissing en blijkt ook uit de plan-MER.

Groot-Hilst zou echter 'potentieel' goed ontsloten zijn, er zouden infrastructuurwerken in 2014-2015 volgen en ook op projectniveau zouden verdere verkeersinrichtingsaspecten kunnen en moeten geregeld worden. Aldus worden oplossingen van het plan- naar het projectniveau doorgeschoven. In de bestreden beslissing wordt zeer vaag gedaan over de cumulatieve mobiliteitseffecten van alle in het GRUP doorgevoerde planinitiatieven.

Aldus worden geen rechtszekere oplossingen afgedwongen in het GRUP zelf en is ook geen fasering voorzien waardoor de verkeersproblematiek eerst opgelost wordt en dan pas dan de vestiging van IKEA kan gerealiseerd worden.

In feite is het perfect denkbaar dat de IKEA-vestiging een feit zal zijn zonder dat daaraan voorafgaandelijk een oplossing is gevonden voor de verwachte verkeerseffecten.

Dit kan leiden tot een zeer zware verkeerscongestie die ook cliënte zal benadeligen.

Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State druist dit alles in tegen het zorgvuldigheidsbeginsel. (...)

Ook het motiveringsbeginsel en de andere ingeroepen beginselen en bepalingen worden miskend door de al te voluntaristische werkwijze van het Vlaams Gewest'.

De PSA stelde hierover in diens verslag:

(...)

Verwerende partij heeft helemaal geen inhoudelijk onderzoek gedaan en stelde hierover echter het volgende:

(...)

Vooreerst dient opgemerkt te worden dat het vaste rechtspraak (...) is van uw Raad voor Vergunningsbetwistingen dat voor de omschrijving van de hinder en nadelen kan geput worden uit het gehele verzochtschrift en niet enkel uit hetgeen onder de hoofding 'belang' wordt gesteld.

Ook hier kan herhaald worden dat de nadelen niet bewezen dienen te worden zoals verwerende partij lijkt te verwachten: het volstaat dat ze geloofwaardig, voldoende waarschijnlijk zijn.

Onder verwijzing naar de hogergeciteerde documenten blijkt dat er een consensus bestaat dat de Ikeasite voor aanzienlijke verkeersproblemen gaat zorgen o.a. op de reeds overbelaste N80 zonder nieuwe infrastructuurwerken. De pointe van het beroepsmiddel is dat er geen juridische zekerheid is dat deze infrastructuurwerken uitgevoerd zullen zijn vóór de opening van de Ikeasite.

Van verzoekster kan niet verwacht worden in het kader van de administratieve beroepsprocedure dat zij precies zou toelichten waarom ook nadelen zou ondervinden van een verkeersinfarct op de N80, die een grote invalsweg is naar Hasselt en ook naar de Kuringersteenweg alwaar De Banaan is gelegen. De deputatie, gevestigd te Hasselt weet maar al te goed dat het cliënteel van Zuid-Limburg precies via de afrit ... en de N80 naar De Banaan zal rijden. De deputatie is niet gelijk aan een rechtscollege waarvan dergelijke locatiekennis niet voorhanden is: zij beschikt over een competente administratie, o.a. de PSA die precies voorstelde om dit nadeelgegeven ten gronde mee te nemen.

In het kader van wat 'maar' een administratief beroep is kan zeer zeker niet verwacht worden van de beroepsindieners dat hij zelf een mobiliteitsstudie zou laten uitvoeren (op zijn persoonlijke situatie toegespitst) om toe te voegen aan zijn beroepsschrift. Anders oordelen zou de drempel om administratief beroep aan te tekenen onverantwoord hoog leggen (zie ook het tweede middel).

Dergelijke verplichting tot stavingsstukken blijkt trouwens niet uit de VCRO en diens uitvoeringsbesluiten.

Verwerende partij heeft om al te formalistische (bureaucratische) redenen dit mobiliteitsbelang ten onrechte genegeerd, ook al vroeg de PSA uitdrukkelijk om er rekening mee te houden. Minstens is er sprake van een motiveringsgebrek.
..."

2.

De verwerende partij antwoordt:

"...

Ons college kan ter weerlegging van dit middel allereerst en in hoofdzaak verwijzen naar de uitvoerige motivering die in het bestreden besluit werd gegeven ter onderbouwing van de beslissing tot onontvankelijkverklaring van het administratief beroep. In deze motivering wordt immers aangaande ieder van de hogervermelde punten reeds een standpunt ingenomen.

De motivering luidt meer bepaald als volgt:

(...)

Deze motivering is wettig en afdoende om het besluit tot onontvankelijkverklaring van het administratief beroep van de verzoekende partij te dragen. Ons college was op wettige wijze en in alle redelijkheid van mening dat de door de verzoekende partij ingeroepen (beweerde) nadelen niet op voldoende en waarschijnlijke wijze aannemelijk waren gemaakt en dat evenmin op voldoende wijze was aangetoond dat het persoonlijke nadelen betroffen die in voldoende oorzakelijk verband stonden/staan met de beroepen beslissing tot toekenning aan de nv Ikea Belgium van de stedenbouwkundige vergunning voor het woonwarenhuis en complementair programma.

Ons college kan hieraan nog het volgende toevoegen in antwoord op de kritiek van de verzoekende partij:

- voor de beoordeling van de wettigheid en de afdoende motivering van het nu bestreden besluit van ons college zijn enkel de elementen relevant die in de administratieve beroepsprocedure zijn naar voren gebracht aangaande de kwestie van de ontvankelijkheid van het administratief beroep; in de eerste plaats moet worden gekeken naar de uiteenzetting van het belang door de verzoekende partij zelf in haar administratief beroepschrift (zie stuk nr. 1, nr.10); de verzoekende partij kan nu uiteraard niet in de procedure voor uw Raad bijkomende elementen aanreiken ter ondersteuning van haar mogelijk belang om een administratief beroep te kunnen indienen; de bestreden beslissing moet worden beoordeeld in het licht van de voor ons college door de verzoekende partij - ter ondersteuning van haar belang - aangehaalde omstandigheden, zoals deze overigens ook betwist werden in het kader van deze beroepsprocedure door de vergunningsaanvrager; op het eerste zicht van het verzoekschrift ingediend bij uw Raad moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij nu duidelijk veel uitvoeriger haar belang poogt aan te tonen dan in de zeer summiere uiteenzetting in haar beroepschrift zoals dat bij ons college werd ingediend; het is evenwel het inleidend beroepschrift dat de contouren van het ontvankelijkheidsdebat voor ons college aflijnt; het beweerde economische nadeel werd geenszins voor ons college concreet gemaakt a.h.v. de tabel zoals die nu weergegeven wordt op blz. 26/43 en 27/43 voor uw Raad; het was alleszins niet onwettig, noch onredelijk van ons college om op basis van de argumentatie voorgelegd tijdens de beroepsprocedure (waarbij overigens werd rekening gehouden met de aanvullende nota van 1 december 2014 van de beroeper) het beweerde economisch nadeel niet voldoende aannemelijk of waarschijnlijk te beschouwen of als in voldoende relatie staand met het beroepen collegebesluit
- de verzoekende partij heeft - en dit kan niet betwist worden - in haar beroepschrift geen gewag gemaakt van enige “stedenbouwkundige hinder” ten gevolge van de aan de nv Ikea Belgium toegekende bouwvergunning; zij heeft louter melding gemaakt van een beweerd “procedureel belang” en een beweerd commercieel nadeel dat zij zou ondervinden; ons college heeft evenwel geenszins het besluit tot onontvankelijkverklaring van haar administratief beroep genomen louter omdat geen stedenbouwkundige hinder werd aangevoerd (maar enkel een economisch nadeel), aangezien in het besluit uitdrukkelijk gesteld werd dat een “commercieel nadeel kan worden aangenomen om een beroepsindiener toe te laten als belanghebbende in een administratieve beroepsprocedure tegen een vergunningsbeslissing”; ook werd in het besluit ingegaan op het beweerde procedureel belang en de in het beroepschrift verderop (bij de grieven ten gronde) opgeworpen “mobiliteitshinder”
- aangaande het beweerde commerciële nadeel heeft ons college in alle redelijkheid, op afdoende gemotiveerde wijze én volledig in de lijn van de rechtspraak van uw Raad zelf (zie o.a. arrest nr. S/2011/0170 van 21 december 2011) geoordeeld dat het ingeroepen nadeel niet voldoende concreet en geïndividualiseerd aannemelijk werd gemaakt en ook niet als een voldoende gevolg van de beroepen beslissing van het college van burgemeester en schepenen werd voorgesteld; ons college was in alle redelijkheid van mening dat de simpele, ongestaafde bewering dat de verzoekende partij een commercieel nadeel zou ondervinden doordat het Ikea-project “concurrentieel” is niet kon volstaan om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt in de zin van artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO om de beroepen bouwvergunning voor het project te kunnen aanvechten met een administratief beroep; aangaande de beweringen uit de aanvullende nota van 1 december 2014 van beroepster dat zij geconfronteerd zou worden met “leegstand” en “lagere

huurprijzen” werd in redelijkheid geoordeeld dat deze beweringen niet voldoende concreet aannemelijk werden gemaakt en dat het voldoende oorzakelijk verband met de beroepen beslissing evenmin op voldoende wijze werd aangetoond

- *aangaande het procedureel belang werd geoordeeld dat het op zich niet volstaat, zoals de verzoekende partij beweerd had, een beroep te hebben ingediend tegen het gewestelijk RUP om ook een voldoende belang te hebben aangetoond in de zin van artikel 4.7.21, §2 VCRO om de stedenbouwkundige vergunning met een administratief beroep te kunnen aanvechten; voor de ontvankelijkheid van laatst vermeld beroep moet immers voldoende concreet aannemelijk worden gemaakt dat de uitvoering van de vergunning aan de beroeper rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadeel kan berokkenen; de bewering van de verzoekende partij dat zij haar belang zou verliezen bij het beroep tegen het gewestelijk RUP gaat/ging hoe dan ook niet op, omdat zij een administratief beroep heeft ingediend en nu ook voor uw Raad de beslissing tot onontvankelijkverklaring van haar administratief beroep betwist; het arrest nr. 212.187 van 22 maart 2011 van de Raad van State waarnaar de verzoekende partij verwijst kan niet dienstig ingeroepen worden, omdat de feiten die aanleiding hebben gegeven tot dit arrest niet vergelijkbaar zijn met de huidige; in het vermelde arrest werd immers de bouwvergunning die het bestreden bestemmingsplan van het BPA realiseert niet aangevochten, zodat ze definitief was geworden, waardoor de Raad van State oordeelde dat er geen actueel belang meer was bij de gevraagde vernietiging van het BPA; in casu kan de verzoekende partij niet beweren haar actueel belang te verliezen bij de procedure voor de Raad van State (en hierin een “procedureel belang” zien voor het indienen van het administratief beroep), aangezien zij effectief een administratief beroep heeft ingediend - dat evenwel onontvankelijk werd verklaard - en tegen het besluit tot onontvankelijkverklaring een vernietigingsberoep bij uw Raad heeft ingesteld*
- *ten slotte werd ook in alle redelijkheid over de kritiek van de beroepsindieners gericht tegen het gewestelijk RUP vanuit de invalshoek van een “mobiliteitsprobleem”, die werd beëindigd met de bewering dat de “zware verkeerscongestie ook de (beroepster) zou benadeligen”, in het bestreden besluit geoordeeld dat de beroepsindieners hiermee niet op voldoende gepersonaliseerde en concrete wijze had aangetoond dat zij persoonlijk ten gevolge van de vergunningsbeslissing zelf zou worden benadeeld, waardoor ook dit aspect niet voldoende was om het beroep als ontvankelijk te kunnen verklaren. ...”*

3.

De eerste tussenkomende partij voert ter weerlegging van het middel aan:

“ ...

(1) Algemeen

(a) Het persoonlijk karakter van het belang

De kring van belanghebbenden die op grond van artikel 4.7.21, § 2, 2° VCRO een administratief beroep kan instellen bij de Deputatie is identiek aan de kring van belanghebbenden die op grond van artikel 4.8.11, § 1, 3° VCRO een jurisdictioneel beroep kan instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. (...)

In beide gevallen is vereist dat de betrokkene “hinder of nadelen” kan ondervinden als gevolg van de bestreden vergunning.

Het is correct dat deze hinder rechtstreeks of onrechtstreeks kan zijn, zodat de belangdrempel inderdaad laag is. Dit wil evenwel niet zeggen dat er geen drempel is.

De ingeroepen hinder (of het ingeroepen nadeel) moet persoonlijk zijn. Artikel 4.7.21, § 2, 2° VCRO (en artikel 4.8.11, § 1, 3° VCRO) vereist de aanwezigheid van persoonlijke hinder als gevolg van de bestreden beslissing. (...) Een hinder voor de goede ruimtelijke ordening volstaat niet. Dit zou immers de deur open zetten voor een “actio popularis”, wat niet de bedoeling is. (...)

Het persoonlijk karakter van de ingeroepen hinder (of nadelen) maakt dat er sprake moet zijn van een individueel verband tussen de beroepsindiener en de beslissing. Dit betekent onder meer dat het belang onderscheiden moet zijn van het belang dat eenieder heeft. (...)

Het gegeven dat aan de vergunningaanvrager een vergunning werd geweigerd voor een project dat gelijkaardig is aan een project dat eerder aan de beroepsindiener is geweigerd, volstaat niet. (...)

Specifiek toegepast op commerciële belangen oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen reeds dat indien een commercieel belang wordt ingeroepen de beroepsindiener de aard en de omvang van het beweerd nadeel op een voldoende concrete en persoonlijke wijze moeten verduidelijken. Zo zal de mogelijkheid tot het afwerpen van huurders concreet duidelijk moeten worden gemaakt. (...) Het enkele feit dat de vergunning betrekking heeft op een concurrerende activiteit leidt bijgevolg niet tot een persoonlijk belang. De verzoeker zal in dat geval het persoonlijk karakter van het belang moeten aantonen.

De rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen sluit zo aan bij eerdere rechtspraak van de Raad van State.

De Raad van State heeft reeds benadrukt dat de ruimtelijke ordening niet is ingegeven door de zorg om handelaars te beschermen tegen concurrenten. Concurrentiële motieven mogen niet meespelen in een stedenbouwkundige beoordeling. Omgekeerd maakt dit dat het enkele concurrentiële belang niet volstaat om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen beslissingen inzake ruimtelijke ordening. (...) Dergelijke beroepen zijn niet gericht tegen de beslissing op zich, maar tegen de persoon die ze ten uitvoer mag leggen. (...) Handelaars kunnen dan ook geen beroep instellen tegen projecten die dermate ver van hun eigen inrichting liggen dat ze geen stedenbouwkundig nadeel kunnen veroorzaken. (...)

De Raad van State sluit concurrenten niet volledig uit van de toegang tot de administratieve rechter, maar de Raad vereist ook hier een geïndividualiseerd verband. Zo oordeelde de Raad dat een handelaar wiens handelszaak gevestigd is op 1,5 km (...) van een gebied dat door een bestemmingsplan wordt geregeld, geen persoonlijk belang kan inroepen, aangezien zijn belang niet verschilt van dat van alle andere inwoners en handelaars van de gemeente. Het statuut van handelaar geeft hem geen bijzondere positie, zodat het belang niet persoonlijk is. (...) Een concurrentieel belang kan enkel worden aanvaard indien dit concurrentieel belang concreet aannemelijk kan worden gemaakt, aangezien er enkel dan sprake is van een “geïndividualiseerd” belang.

In de mate dat het geïndividualiseerd verband ontbreekt, kan het concurrentieel belang niet in aanmerking worden genomen. De Raad van State stelt in dat verband:

“Teneinde te beletten dat procedures voor de Raad van State zouden worden aangewend om een commerciële strijd onder concurrenten uit te vechten dient bijgevolg het vereiste rechtstreeks en zeker belang op een onomstootbare wijze te worden aangetoond met gegevens over de omzet binnen de sector, het aantal concurrerende bedrijven, en, in de mate dat nabijheid van potentiële klanten een belangrijke rol zou spelen, de geografische spreiding van die bedrijven en klanten.” (...)

Andere arresten liggen in dezelfde lijn. (...)

(b) De stelplicht inzake het belang

Zoals reeds gesteld bepaalt artikel 4.7.21, § 2, 2° VCRO welke belanghebbenden een beroep kunnen instellen bij de Deputatie.

Artikel 1, § 1, tweede en vierde lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen bepalen aan welke voorwaarden het beroepsschrift moet voldoen.

*Deze bepaling luidt als volgt:
(...)*

De indiener van het beroep bij de Deputatie die zich beroept op de hoedanigheid van artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO is er dus toe gehouden, op straffe van onontvankelijkheid, in het administratief beroep zelf een omschrijving te geven van de ingeroepen hinder of nadelen

Uw Raad oordeelde recent dat het administratief beroepsschrift moet voldoen aan de bepalingen van artikel 4.7.21, § 2, 2° VCRO en artikel 1, § 1, 2° lid van het beroepenbesluit van 24 juli 2009 op het moment van indiening. Doordat deze laatste bepaling uitdrukkelijk stelt dat de hinder en nadelen op straffe van onontvankelijkheid in het beroepsschrift zelf moeten worden aangebracht, kunnen stukken die nadien worden neergelegd niet in aanmerking worden genomen om de ontvankelijkheid van het beroepsschrift aan te vullen. (...) Een latere regularisatie is niet mogelijk. (...)

De indiener van een administratief beroep kan de omschrijving die hij van de hinder of nadelen heeft gegeven later nog wel verder toelichten, onder meer naar aanleiding van de hoorzitting, maar hij moet dan wel blijven binnen de omschrijving die is gebeurd in het verzoekschrift.

De Deputatie velt dan finaal, rekening houdend met de omschrijving die is gebeurd in het verzoekschrift, zoals die eventueel is toegelicht in de latere stukken, een finaal oordeel over de vraag of de hinder en de nadelen afdoende zijn aangetoond.

(2) Concreet

(a) Verloop van de procedure en de beoordeling door de Deputatie

Zoals gezegd werden alle partijen met een brief van 3 november 2014 uitgenodigd op een hoorzitting die op 2 december 2014 zou plaatsvinden.

Op 25 november 2014 heeft de tussenkomende partij een nota aan de Deputatie overgemaakt. Hierin heeft zij de ontvankelijkheid van beide beroepen betwist.

Deze nota werd gelijktijdig overgemaakt aan de raadslieden van de twee beroepsindieners.

Op 1 december 2014 heeft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zijn verslag, gedateerd op 28 november, aan de partijen bezorgd. Hierin werd geadviseerd de beroepen ontvankelijk te verklaren.

De tussenkomende partij heeft hiertegen onmiddellijk gereageerd. Met een nota van dezelfde dag, die opnieuw werd overgemaakt aan alle partijen, heeft de tussenkomende partij hierop gereageerd. De verzoekende partij heeft op haar beurt met een nota gereageerd op het eerdere standpunt van de tussenkomende partij.

De Deputatie heeft vervolgens het beroep met een beslissing van 18 december 2014 onontvankelijk verklaard.

De beslissing van de Deputatie is bijzonder uitvoerig gemotiveerd.

Op te merken valt dat de beslissing een volledig overzicht weergeeft van de gevolgde procedure en van de uitgewisselde standpunten, waaronder de nota van 25 november 2014, het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 28 november 2014, de nota van 1 december 2014 van de tussenkomende partij en de replieknota van de verzoekende partij van 1 december 2014. Tevens werd gewezen op de opmerkingen die naar aanleiding van de hoorzitting werden gegeven.

De Deputatie onderzoekt in de betrokken beslissing uitvoerig of uit het beroepsschrift kan worden afgeleid dat het beroep is ingediend namens een "natuurlijke of rechtspersoon die rechtstreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing".

De Deputatie stelt vast dat de hinder en nadelen in het beroepsschrift moeten worden omschreven, en dit op straffe van onontvankelijkheid.

De Deputatie is verder ingegaan op alle in het beroep aangehaalde elementen, en beslist om het beroep onontvankelijk te verklaren.

De Deputatie stelt terzake uitdrukkelijk wat volgt:

(...)

Uw Raad zal vaststellen dat de Deputatie omstandig en bijzonder concreet is ingegaan op alle aspecten die in het administratief beroep aan bod zijn gekomen.

(b) Het belang zoals dat omschreven werd in het administratief beroepsschrift

Zoals hoger werd uiteengezet, en zoals ook de Deputatie in de bestreden beslissing heeft vastgesteld moet het administratief beroepsschrift op straffe van onontvankelijkheid een omschrijving van het uiteengezette belang bevatten.

Met later aangevoerde elementen kan de Deputatie geen rekening houden.

De verzoekende partij betwist dit overigens niet.

Wel kan de in het administratief beroep aangevoerde hinder of nadelen later nog worden toegelicht.

Het administratief beroepsschrift bevat slechts één alinea – het overige is niet relevant – die als een toelichting over het belang van de verzoekende partij kan worden beschouwd. Die alinea luidt als volgt:

“Cliënte heeft ontegensprekelijk belang om beroep aan te tekenen tegen de bestreden beslissing.

Luidens artikel 2.7.21, § 2, 2° VCRO kan elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing beroep instellen bij uw deputatie.

(...)

Cliënte heeft als eigenaar en verhuurder van de kleinhandelsconcentratie alle belang bij dit beroep, gelet op (a) het lopende vernietigingsberoep tegen het afbakenings-GRUP bij de Raad van State; (b) IKEA concurrentieel is ten opzichte van de kleinhandelsconcentratie die de Banaan en (c) deze concurrentie des te groter is gelet op de aan IKEA aansluitende zone waarin (minstens) 4 nieuwe met de Banaan concurrentiële kleinhandelszaken mogelijk zijn.”

Verderop in de uiteenzetting van de beroepsgrievens werd verder nog het volgende gezegd.:

“in feite is het perfect denkbaar dat de IKEA-vestiging een feit zal zijn zonder dat daaraan voorafgaandelijk een oplossing is gevonden voor de verwachte verkeerseffecten.

Dit kan leiden tot een zeer ware verkeerscongestie die ook verzoekster kan benadeligen.”

De tussenkomenende partij benadrukt dat deze laatste passage de enige passage is waarin gesproken wordt over enig mobiliteitseffect. Er wordt bijgevolg op geen enkele wijze nader ingegaan op deze zware verkeerscongestie, laat staan op de wijze waarop de verzoekende partij hierdoor wordt benadeeld.

Het kwam de Deputatie toe om het belang te beoordelen op basis van deze tekst. Latere aanvullingen moest de Deputatie niet in aanmerking nemen. In de mate de aanvullende nota van 1 december 2014 aanvullende “hinder of nadelen” zou inroepen moet ze dus niet in aanmerking worden.

Een bijkomende toelichting bij het belang was wel mogelijk. De Deputatie kon bijgevolg wel rekening houden met de toelichting die was gegeven in de nota van 1 december 2014, en heeft dat overigens ook gedaan.

(c) Toetsing aan het ingeroepen belang

(i) Algemeen

Het door de verzoekende partij in het administratief beroep ingeroepen belang is in de eerste plaats louter een affirmatieve bevestiging van het belang, zonder enige specificatie van de aard, de omvang en het rechtstreekse of onrechtstreekse karakter van de persoonlijk door de verzoekende partij geleden hinder uit oorzaak van de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen.

Een dergelijke loutere affirmatie beantwoordt uiteraard bij afwezigheid van enig concreet gegeven niet aan het vereiste van een voldoende waarschijnlijk belang. (...)

De verzoekende partij stelt in het administratief beroepsschrift “eigenares” en “erfpachter” te zijn “van een aantal percelen gelegen aan de Kuringersteenweg te Hasselt binnen een banaanvormig gebied, hierna ‘de Banaan’ genoemd”. De verzoekende partij stelt dat zij verder “verhuurder” is van de kleinhandelsconcentratie.

In het administratief beroepsschrift ontbreekt alvast elke mogelijk informatie over de huurders aan wie zij verhuurt. De verzoekende partij somt wel een aantal handelszaken op die zich in het gebied bevinden, maar geeft niet aan welke van die zaken gevestigd zijn op haar deel van het terrein. Deze informatie wordt evenmin vermeld in de nota van 1 december 2014.

(ii) het lopende vernietigingsberoep tegen het afbakenings-GRUP bij de Raad van State

De verzoekende partij haalt een eerste belang uit het lopende vernietigingsberoep tegen het afbakenings-GRUP bij de Raad van State.

Ook dit belang wordt louter “geponeerd”. Het administratief beroep stelt gewoonweg dat de verzoekende partij een belang heeft gelet op “het lopende vernietigingsberoep tegen het afbakenings-GRUP bij de Raad van State”. Meer uitleg wordt hierover niet gegeven, ook niet in de aanvullende nota van 1 december 2014.

Het spreekt voor zich dat het enkele feit dat de beroepsindieners een beroep hebben ingesteld tegen het GRUP nog niet maakt dat zij “hinder of nadelen” ondervinden van de vergunning.

Artikel 4.7.21 VCRO vereist dat hinder of nadelen ondervonden worden van de “bestreden beslissing”, wat een verband tussen die “hinder” of “nadelen” en het vergunde bouwwerk veronderstelt.

De Raad van State oordeelde reeds – in het milieuvergunningencontentieux – dat een louter procedureel belang onvoldoende is. (...) De verzoekende partij moet aantonen of minstens aannemelijk maken dat zij hinder of nadeel kan ondervinden door de beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

Zij doet dit op geen enkele wijze. Indien de Deputatie de redenering van de verzoekende partij zou volgen, zou dit leiden tot een schending van artikel 4.7.21 VCRO omdat dit in feite neerkomt op het veiligstellen van een procedure tegen een andere beslissing louter om de reden dat een partij een belang zou behouden bij een andere procedure. De VCRO biedt geen enkele basis voor het op een dergelijke procedurele wijze invullen van het belang bij het administratief beroep.

De verzoekende partij stelt in het beroepsschrift bij uw Raad dat zij haar belang bij het vernietigingsberoep tegen het GRUP zou verliezen indien zij geen vernietigingsberoep tegen de stedenbouwkundige vergunning zou indienen.

Deze redenering valt alvast niet te lezen in het administratief beroepsschrift.

De redenering is bovendien in haar algemeenheid onjuist.

Het is vooreerst de Raad van State die oordeelt op basis van de concreet aangereikte omstandigheden of de verzoekende partij nog een belang heeft bij haar vernietigingsberoep tegen het GRUP. Het is mogelijk dat latere evoluties, zoals het op definitieve wijze verlenen van vergunningen ertoe leiden dat het belang teniet gaat, maar zeker is dit niet. Indien gevraagd zal de verzoekende partij bij de Raad van State voor de Raad van State moeten verduidelijken welk belang zij nog kan gelden bij de vernietiging van het GRUP.

Er is dus geenszins een automatische afwijzing van het vernietigingsberoep bij de Raad van State. (...)

Anderzijds valt niet in te zien waarom het voorafgaand indienen van een beroep tot nietigverklaring tegen het GRUP de verzoekende partij zou vrijstellen van de verplichting om de concrete hinder of nadelen te omschrijven in het beroepschrift en deze aannemelijk te maken. Aangezien de belangvereiste bij de Raad van State enger is dan de belangvereiste om een administratief beroep in te stellen moet diegene die een belang heeft bij het aanvechten van het GRUP gelet op een welbepaalde in dit GRUP doorgevoerde bestemmingswijziging normaal ook in staat zijn om een administratief beroep in te stellen tegen vergunningen die deze bestemmingswijziging realiseren. Ofwel heeft de verzoekende partij een afdoende belang bij het aanvechten van het GRUP, en dan is er geen reden waarom zij haar concrete hinder en nadelen niet zou omschrijven in het beroepsschrift, ofwel heeft zij dat niet, en dan heeft de verzoekende partij ook geen belang bij het instandhouden van het beroep bij de Raad van State.

Dit laatste is in het bijzonder relevant, nu alle betrokken partijen betwist hebben dat de verzoekende partij een belang heeft bij het aanvechten van het deelplan Groot-Hilst.

De redenering van de verzoekende partij gaat in essentie uit van cirkelredenering. Het feit dat zij het GRUP heeft aangevochten zou er immers in haar redenering toe leiden dat zij automatisch een belang heeft bij het aanvechten van vergunningen binnen dit GRUP. Die redenering vertrekt evenwel van het uitgangspunt dat het beroep bij de Raad van State ontvankelijk is. Van uw Raad kan onmogelijk worden verlangd dat zij onderzoekt of een bij een andere rechtscollege ingediend beroep ontvankelijk is. Maar als uw Raad zich niet over die ontvankelijkheid mag uitspreken zou de redenering van de verzoekende partij ertoe leiden dat eenieder zich een belang kan verschaffen om om het even welke vergunning aan te vechten, mits het GRUP ook wordt aangevochten.

Tot slot is het zo dat er meerdere vergunningstelsels zijn, waarbij uw Raad slechts bevoegdheden heeft in het kader van één van die stelsels. De Raad van State blijft bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring tegen milieuvergunningen en tegen handelsvestigingsvergunningen. De verzoekende partij heeft de kans laten voorbijgaan om de milieuvergunning aan te vechten, maar heeft de handelsvestigingsvergunning wel degelijk aangevochten. Gelet op die mogelijkheid is het hoegenaamd niet noodzakelijk om de stedenbouwkundige vergunning aan te vechten om het belang te behouden.

De Deputatie oordeelde dan ook terecht om dit zogezegd belang af te wijzen als volgt: (...)

Voor de bewuste “beslissing” bestaan bijgevolg motieven, die ook uitdrukkelijk zijn vermeld in de bestreden beslissing. De verzoekende partij beweert niet dat deze motieven rechtens onaanvaardbaar zijn, of blijk geven van een onredelijke of onzorgvuldige besluitvorming.

(iii) Ikea is concurrentieel ten opzichte van de kleinhandelsconcentratie in eigendom van de verzoekende partij

De verzoekende partij haalt een tweede belang uit het lopende vernietigingsberoep tegen het afbakenings-GRUP bij de Raad van State.

Ook dit belang wordt louter “geponeerd”. Het administratief beroep stelt gewoonweg dat de verzoekende partij een belang heeft omdat “IKEA concurrentieel is ten opzichte van de kleinhandelsconcentratie die de Banaan is en c) deze concurrentie des te grote is gelet op de aan IKEA aansluitende zone waarin (minstens) 4 nieuwe met de Banaan concurrentiële kleinhandelszaken mogelijk zijn”. Meer uitleg wordt hierover niet gegeven.

In de aanvullende nota van 1 december 2014 wordt dit verder betrokken op de restaurants Mc Donalds en Self Service Resto, met Leen Bakker en Primo.

De tussenkomenende partij wijst er vooreerst op dat het gebouw van de verzoekende partij zich ongeveer op een afstand van 2,6 km in vogelvlucht bevindt van deelgebied 15.

Indien deze afstand met de auto wordt afgelegd en via een routeplanner wordt berekend vanaf de Biezenstraat tot aan de site van verzoekster (Schampbergstraat), dan is deze afstand ongeveer 3,9 kilometer, of, via de snelweg, ongeveer 6,5 kilometer.

Beide sites bevinden zich niet aan eenzelfde (steen)weg. De site van de verzoekende partij wordt ontsloten via de Kuringersteenweg, dat van de tussenkomenende partij op de Sint-Truidersteenweg.

Met andere woorden het gebouw van de verzoekende partij, bevindt zich zelfs geenszins in de onmiddellijke omgeving van het deelgebied 15 van het GRUP.

[...]

Ter zake ontbreekt duidelijk het geïndividualiseerde verband tussen de bestreden beslissing en de verzoekende partij. Het nadeel dat de verzoekende partij ter zake inroept (met name het nadeel als eigenaar van een terrein dat verhuurd wordt aan huurders die concurrentie kunnen ondervinden van de handelszaak die in het vergunde pand zal worden gevestigd) verschilt in wezen niet van het nadeel dat alle andere eigenaars of verhuurders van onroerende goederen kunnen hebben.

Als de redenering van de verzoekende partij zou worden gevolgd, dan zou elke eigenaar van onroerend goed met een bepaalde bestemming (bijvoorbeeld woningbouw), belang kunnen hebben bij om het even welk plan dat bijkomende terreinen die bestemming geeft, waar ze ook gelegen zijn, omdat dat plan indirect gevolgen zou kunnen hebben op de prijs van hun eigendom.

De Raad van State oordeelde reeds in gelijkaardige omstandigheden dat het geïndividualiseerde verband ontbrak. Zo oordeelde de Raad van State reeds dat een handelaar wiens handelszaak gevestigd is op 1,5 km van een gebied dat door een bestemmingsplan wordt geregeld, geen persoonlijk belang kan inroepen, aangezien zijn belang niet verschilt van dat van alle andere inwoners en handelaars van de gemeente. Het statuut van handelaar geeft hem geen bijzondere positie, zodat het belang niet persoonlijk is. (...)

Een dergelijk nadeel is in elk geval hypothetisch.

De verzoekende partij is niet zelf de uitbater van de handelszaken. Over eventuele huurcontracten heeft zij in de administratieve procedure geen nadere informatie verschaft.

In zoverre de verzoekende partij haar nadeel zou zien in de mogelijkheid dat één van haar huurders niet of niet langer bij haar zou huren, maar wel een pand in het betrokken gebied zou betrekken, is dit nadeel volkomen hypothetisch.

De Raad van State heeft in het verleden reeds concurrentiële nadelen aanvaard voor de onderbouwing van een belang, maar dit enkel in de mate dit concurrentiële nadeel concreet aannemelijk kon worden gemaakt. Enkel in dat geval is er immers sprake van een “geïndividualiseerd” belang.

In de mate dat het geïndividualiseerd verband ontbreekt, kan het concurrentieel belang niet in aanmerking worden genomen. De Raad van State stelt in dat verband:

“Teneinde te beletten dat procedures voor de Raad van State zouden worden aangewend om een commerciële strijd onder concurrenten uit te vechten dient bijgevolg het vereiste rechtstreeks en zeker belang op een onomstootbare wijze te worden aangetoond met gegevens over de omzet binnen de sector, het aantal concurrerende bedrijven, en, in de mate dat nabijheid van potentiële klanten een belangrijke rol zou spelen, de geografische spreiding van die bedrijven en klanten.” (...)

Andere arresten liggen in dezelfde lijn. (...)

De eerder aangehaalde rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen ligt in dezelfde lijn.

In deze zaak levert de verzoekende partij geen enkel concreet gegeven aan. De verzoekende partij poneert enkel dat zij “een ontegensprekelijk belang [heeft] om beroep aan te tekenen tegen de bestreden beslissing” omdat “IKEA concurrentieel is ten opzichten van de kleinhandelsconcentratie die de Banaan en deze concurrentie des te groter is gelet op de aan IKEA aansluitende zone waarin (minstens) 4 nieuwe met de Banaan concurrentiële kleinhandelszaken mogelijk zijn”. In een latere nota wordt dit verder betrokken op twee horecazaken en twee winkels (Leen Bakker en Primo). Op te merken valt dat die laatste zaken zonder handelsvestigingsvergunning worden geëxploiteerd. Elke informatie over huurcontracten, omzet, specifieke oppervlakte van de winkel e.d ontbreekt.

Dit ligt ver van het door de Raad van State vereiste “onomstootbare” bewijs.

De verzoekende partij verstrekt met name geen concrete gegevens over de panden die zij te huur zou aanbieden en die concurrentie zouden ondervinden.

Ook vanuit een ander invalshoek moet een concurrent het belang ontzegd worden. De ruimtelijke ordening is niet ingegeven door de zorg om handelaars te beschermen tegen concurrenten. Concurrentiële motieven mogen niet meespelen in een stedenbouwkundige beoordeling. Omgekeerd maakt dit dat het enkele concurrentiële belang niet volstaat om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen beslissingen inzake ruimtelijke ordening. (...) Dergelijke beroepen zijn niet gericht tegen de beslissing op zich, maar tegen de persoon die ze ten uitvoer mag leggen. (...) Handelaars kunnen dan ook geen beroep instellen tegen projecten die dermate ver van hun eigen inrichting liggen dat ze geen stedenbouwkundig nadeel kunnen veroorzaken. (...)

De verzoekende partij laat in haar beroepsschrift na enige persoonlijk verband aan te tonen.

De enkele mogelijkheid dat huurders van de verzoekende partij zich zou gaan hervestigen in het complementair programma volstaat niet.

De verzoekende partij brengt ter zake geen enkel concreet gegeven aan.

In de aanvullende nota heeft de verzoekende partij verwezen naar bepaalde huurders die haar panden zouden huren, met name Leenbakker, Primo, Mc Donalds en Resto.

Zij heeft daarbij evenwel nagelaten dit aan te tonen. Er werd in de administratieve beroepsprocedure geen enkele huurovereenkomst neergelegd. Elke concrete informatie over de huurcontracten ontbrak.

In ondergeschikte orde wordt de argumentatie met betrekking tot deze bepaalde huurders weerlegd.

Het belang van de verzoekende partij als eigenaar van panden waarin Mc Donalds en Self Service Resto zijn gevestigd valt niet samen met de belangen van de huurder.

De eventuele nadelen van Self Service Resto en Mc Donalds vloeien dan ook niet voort uit de bestreden beslissing.

Het belang van de verzoekende partij als eigenaar van panden waarin Leen Bakker en Primo zijn gevestigd valt niet samen met de belangen van de huurder.

Leen Bakker en Primo zijn bovendien gevestigd in een deel van het pand dat werd gerealiseerd zonder handelsvestigingsvergunning, zodat de verhuring door de verzoekende partij manifest in strijd is met de wet.

De verzoekende partij werpt in haar nota voor de Deputatie tot slot op dat zij in de toekomst met leegstand dan wel met lagere huurprijzen dreigt te worden geconfronteerd op haar handelsconcentratie.

Zij laat ook hier na om dit aan te tonen.

De verzoekende partij is er dus, zelfs rekening houdend met de toelichting die is gegeven in de nota van 1 december 2014 niet in geslaagd om de hinder of nadelen voldoende waarschijnlijk te maken en de aard en de omvang ervan voldoende concreet te omschrijven en tegelijk aan te tonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband kan bestaan tussen de stedenbouwkundige vergunning en de hinder of nadelen die de verzoekende partij voorhoudt te ondervinden of te zullen ondervinden.

Ook de Raad van State was die mening toegedaan. In het arrest waarmee het beroep tot schorsing van de handelsvestigingsvergunning werd verworpen heeft de Raad het volgende geoordeeld:

“Voor zover er al sprake zou zijn van concurrentie vormt dit geen aspect dat voor de verzoekende partij zelf als verhuurder van de winkelpanden op “de Banaan” rechtstreeks relevant is.

Dat de verzoekende partij onrechtstreekse gevolgen zou kunnen ondervinden door de opzegging van huurovereenkomsten door één of meerdere van haar huurders wordt onvoldoende concreet aannemelijk gemaakt, terwijl ook de vraag naar de precieze financiële impact daarvan voor de verzoekende partij onbeantwoord wordt gelaten.”

De Raad oordeelt a) dat de concurrentie niet rechtstreeks relevant is voor de verhuurder (en dus in zijn hoofde geen persoonlijk belang creëert) b) dat de onrechtstreekse gevolgen onvoldoende concreet aannemelijk zijn gemaakt.

Op te merken valt dat de Raad van State tot dit oordeel is gekomen op basis van een dossier dat veel uitgebreider was dan het dossier dat aan de Deputatie is voorgelegd. Voor de Raad van State werden door de verzoekende partij dezelfde stukken aangewend als degene die thans aan uw Raad zijn voorgelegd. De verzoekende partij heeft dus wel, summiere, gegevens over de huurcontracten voorgelegd, en heeft daar zelfs een markstudie aangebracht. De Raad oordeelde dat het risico op opzeggingen niet voldoende concreet aannemelijk is gemaakt.

De tussenkomen partij ziet niet in hoe de Deputatie in redelijkheid op basis van een veel beperkter dossier (er werden de Deputatie geen stukken bezorgd) en op basis van een veel beperktere argumentatie tot het oordeel kon komen dat deze hinder en nadelen wel aannemelijk zijn gemaakt.

Terecht oordeelde de Deputatie dan ook om dit argument af te wijzen als volgt:

(...)

Voor de bewuste “beslissing” bestaan bijgevolg motieven, die ook uitdrukkelijk zijn vermeld in de bestreden beslissing. De verzoekende partij beweert niet dat deze motieven rehtens onaanvaardbaar zijn, of blijken geven van een onredelijke of onzorgvuldige besluitvorming.

(iv) Verkeerscongestie

Met zeer veel goede wil en nog meer welwillendheid kan in de uiteenzetting van de beroepsargumentatie van het beroepsschrift nog een derde belang worden gelezen. Hierin stelt de verzoekende partij wat volgt:

(...)

Dit zinnetje is op geen enkele wijze toegelicht. Nochtans heeft de verzoekende partij in de uiteenzetting van haar belang met geen woord gesproken over een mogelijke mobiliteitsimpact, en heeft zij door haar belang op die concrete wijze te omschrijven zelf de grenzen van haar belang getrokken.

Ook in de nota van 1 december 2014 heeft de verzoekende partij met geen woord gerept over mobiliteitsaspecten.

De verzoekende partij beroept zich in deze beroepsargumentatie op het feit dat het GRUP – niet de stedenbouwkundige vergunning – een onvoldoende rechtszekere oplossing zou hebben doorgevoerd voor de problemen inzake mobiliteit die met het GRUP gepaard gaan.

De mobiliteit (ter hoogte van het deelgebied 15) is evenwel totaal vreemd aan het belang van de verzoekende partij.

Ter zake kan worden opgemerkt dat een concurrent wel impact zou kunnen ondervinden inzake mobiliteit, maar dat de verzoekende partij die mobiliteitsimpact niet bij de omschrijving van haar belang heeft betrokken.

Hierbij kan nogmaals herhaald worden dat de verzoekende partij in de pers heeft verklaard “echt niks (te hebben) tegen de komst van Ikea en zelfs niet tegen de locatie die ze kregen”, en dat de verzoekende partij wel een uitvoerig bezwaar heeft ingediend omtrent deelplan 11, maar niet omtrent deelplan 15, wat op zich al tegensprekt dat het evident is dat de ontwikkelingen van deelplan 15 een mobiliteitsimpact heeft dit voelbaar is in deelplan 11.

Hoe dan ook is het zo dat er van enige “mobiliteitsimpact” die enig gevolg zal hebben voor de verzoekende partij geen sprake is. Minstens maakt de verzoekende partij dit niet aannemelijk.

Zoals hoger werd aangegeven bevindt de site waarvan de verzoekende partij beweert eigenaar te zijn zich op een afstand van 2,6 kilometer in vogelvlucht van deelgebied 15. Over de weg is de afstand ongeveer 3,9 kilometer. De site van de verzoekende partij is gelegen aan de Kuringersteenweg, die de E313 kruist ter hoogte van afrit 27. Deelgebied 15 is gelegen aan de Sint-Truidersteenweg, die de E313 kruist ter hoogte van afrit 28. Het gaat om sites gelegen aan andere wegen, en die bovendien op de hoofdverkeerswegen uitkomen via andere afritten.

Beide sites bevinden zich niet aan eenzelfde (steen)weg. De site van de eerste beroepsindiener takt aan aan de Kuringersteenweg, die van de aanvrager aan de Sint-Truidersteenweg.

Met andere woorden het gebouw van de verzoekende partij, bevindt zich geenszins in de omgeving van deelgebied 15.

De verzoekende partij brengt in de administratieve beroepsprocedure geen enkel concreet gegeven aan dat aannemelijk maakt (laat staan aan toont) dat de ontwikkeling van deelgebied 15 enig mobiliteitseffect met zich meebrengt dat zou kunnen reiken tot haar terrein.

Uit de stukken van het dossier blijkt zelf het tegendeel.

De tussenkomende partij kan ter zake verwijzen naar het project-MER dat aan de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voorafgaat. In de conclusies hiervan staat duidelijk het volgende:

“Uit de microsimulaties is gebleken dat, na realisatie van de grootschalige detailhandel en de maatregelen op korte termijn, de doorstroming in de N80 ten opzichte van de situatie waarbij de korte termijnmaatregelen op de N80 werden uitgevoerd zonder IKEA-vestiging in beperkte mate lokaal achteruitgaat zonder dat er sprake is van congestie. De wachtrijlengtes worden tot een minimum beperkt. In de Biezenstraat kunnen lokaal wachtrijen ontstaan tijdens piekmomenten. Bijgevolg kan worden besloten dat er, ondanks de lokale achteruitgang van de doorstroming, op de N80 geen congestieproblemen worden verwacht. Lokaal kunnen er op de Biezenstraat, ter ontsluiting van de IKEA, wachtrijen ontstaan ter hoogte van het kruispunt met de N80. De effecten ten gevolge van de realisatie van de IKEA-vestiging tav doorstroming zijn bijgevolg als te matig negatief tot te verwaarlozen (-/0) te beoordelen” (project-MER, p. 89)

Uit het project-MER blijkt dus enkel een lokaal effect dat “matig negatief” tot “te verwaarlozen” is.

Het is dan ook uitgesloten dat het project zou kunnen leiden tot een “verkeerscongestie” die de site van de verzoekende partij, ettelijke kilometers verderop, zou kunnen beïnvloeden.

De verzoekende partij kan onmogelijk een onzekerheid of onzorgvuldigheid aanvoeren die geen enkel gevolg heeft voor zijn eigen situatie, en hem niet schaadt om hinder of nadelen voldoende waarschijnlijk te maken en de aard en de omvang ervan voldoende concreet te omschrijven en tegelijk aan te tonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband kan bestaan tussen de stedenbouwkundige vergunning en de hinder of nadelen die de verzoekende partij voorhoudt te ondervinden of te zullen ondervinden.

*Terecht oordeelde de Deputatie dan ook om dit argument af te wijzen als volgt:
(...)*

Voor de bewuste “beslissing” bestaan bijgevolg motieven, die ook uitdrukkelijk zijn vermeld in de bestreden beslissing. De verzoekende partij beweert niet dat deze motieven rechtens onaanvaardbaar zijn, of blijf geven van een onredelijke of onzorgvuldige besluitvorming.

(d) In verder ondergeschikte orde: weerlegging van de later opgeworpen hinder en nadelen

Zoals gezegd heeft de verzoekende partij op december 2014 een nota ingediend. Hierin gaat zij nader in op het aangevoerde belang. De eerde ingeroepen hinderaspecten wordt in beperkte mate verder geduid. Daarnaast worden enkele bijkomende aspecten aangehaald. Er wordt geklaagd over een ongelijke behandeling, en er wordt aangevoerd dat “De Banaan” een alternatieve locatie was.

Zoals reeds vermeld moet de Deputatie enkel rekening houden met de hinder en nadelen die in het beroepsschrift zijn aangevoerd. Die nadelen kunnen wel nog worden toegelicht, maar bijkomende hinderaspecten of nadelen kunnen niet worden aangevoerd.

Indien uw Raad toch oordeelt dat de bijkomende toelichtingen en stukken ontvankelijk zijn, worden deze weerlegd in verder ongeschikte orde.

(i) Ongelijke behandeling

Het gegeven dat in het GRUP de door de verzoekende partij gewenste bestemmingswijziging niet is doorgevoerd heeft geen enkel verband met de door het college verleende vergunning.

Uit het besluit van de Vlaamse Regering blijkt heel duidelijk dat het deelplan inzake de kleinhandelszone werd geschrapt omdat er geen draagvlak bestaat voor de bestemmingswijziging naar kleinhandelszone ter hoogte van de Kuringersteenweg, noch bij de stad Hasselt, noch bij de betrokken bedrijven en bewoners en ook niet bij de middenveldorganisaties. Voor deze zone werden sterk uiteenlopende opmerkingen, bezwaren en adviezen geformuleerd, waarbij zowel werd gepleit voor het beperken van mogelijkheden voor kleinhandel als voor het bieden van ruimere mogelijkheden. De Vlaamse Regering stelt dat het aangewezen is de opties voor kleinhandelsactiviteiten te heroverwegen.

Deze motieven houden geen enkele verband met het project van de tussenkomenende partij.

Hoe dan ook maakt de omstandigheid dat deze deelzone uit het GRUP werd geschrapt niet dat de verzoekende partij enig nadeel ondervindt als gevolg van de bestreden vergunning.

(ii) Alternatieve locatie

(...)

Dat de “banaan” een alternatieve locatie was die in het plan-MER is onderzocht voor het door de tussenkomende partij beoogde programma is manifest onjuist.

In kennisgevingsnota van 11 mei 2012 (stuk 4a) staat letterlijk wat volgt (p.86)

(...)

Hieruit blijkt dat, aldus deze kennisgevingsnota, de “kleinhandelszone Kuringersteenweg” inderdaad als mogelijke locatie is vermeld, maar dit enkel voor het “westelijke deel”. Dit gebied bestaat immers uit twee duidelijk onderscheiden delen, één ten westen van de E313 en één ten oosten ervan. De “banaan” is het gebied ten oosten van de E313. De in de kennisgevingsnota naar voor geschoven alternatieve locatie is het westelijke deel van dit gebied, ten westen van de E313.

In het hoofdstuk 8.3 van de kennisgevingsnota is de “banaan” wel opgenomen in een lijst van “onderzochte en niet weerhouden locaties”. De kennisgevingsnota stelt hierover letterlijk wat volgt (p. 89):

(...)

Uit deze passage blijkt duidelijk dat de opstellers van de kennisgevingsnota de “banaan” niet hebben beschouwd als een mogelijk alternatief. Tevens blijkt ook de reden waarom zij die mening toegedaan waren.

Deze nota is op dit punt aanvaard door de dienst-MER, die op 19 oktober 2012 de richtlijnen heeft bepaald die in acht moeten worden genomen bij de opmaak van het plan-MER (stuk 4b). De verzoekende partij heeft deze beslissing niet bekritiseerd.

In het uiteindelijke plan-MER werden 5 locaties aan een evenwaardige milieu-beoordeling onderworpen, met name “Groot-Hilst”, “Kermisveld”, “Hoogveld/Schimpen”, “Rodeberg” en “Trekschuren” (p. 63 en 64 van deel 1 van het eindrapport, stuk 4c). De “banaan” is niet als alternatief onderzocht.

IKEA is verder nooit kandidaat-huurder of kandidaat koper geweest. De tussenkomende partij kan bevestigen dat zij, zodra zij beslist heeft de piste van een nieuwe vestiging in Hasselt te onderzoeken, met meerdere personen contact heeft gehad om te bekijken wat de mogelijkheden waren. Zo ook zijn er contacten geweest met de verzoekende partij. Meer dan “contacten” waren dit niet, nu al snel bleek dat het terrein niet geschikt was. Er was trouwens vanwege de verzoekende partij hoegenaamd geen interesse in een verkoop of samenwerking.

Bovendien is de tussenkomende partij nooit echt geïnteresseerd geweest om haar project op de banaan te realiseren omdat het terrein er niet voor geschikt is, zodat zelfs een vernietiging van de bestreden beslissing nooit tot gevolg zal hebben dat de tussenkomende partij naar deze locatie zou uitwijken.

Het terrein van de tussenkomende partij is trouwens bestemd als industriegebied, en komt dus niet in aanmerking voor de vestiging van het project van de tussenkomende partij.

Zelfs als er effectief sprake zou zijn geweest van een effectieve interesse om het project van de tussenkomende partij te vestigen op het terrein van de verzoekende partij zou dit de verzoekende partij nog geen belang verschaffen.

Er valt vooreerst niet in te zien op welke wijze dit element kan leiden tot “hinder of nadelen”.

De positie van de verzoekende partij verschilt op dit punt verder niet van om het even welke eigenaar van vastgoed dat mogelijk geschikt zou kunnen zijn voor het project van de tussenkomende partij. Deze positie wijst niet op enig geïndividualiseerd verband.

(3) Weerlegging van de opgeworpen argumentatie in het verzoekschrift tot nietigverklaring.

De verzoekende partij breidt haar argumentatie met betrekking tot haar belang nog verder uit in haar verzoekschrift tot nietigverklaring.

Zoals reeds vermeld moet de Deputatie enkel rekening houden met de argumentatie die een partij uiteenzet in haar beroepsschrift. Alle navolgende toelichtingen en stukken zijn onontvankelijk.

De verzoekende partij kan niet op ontvankelijke wijze voor uw Raad bijkomende toelichting verstrekken. De Deputatie kon die bijkomende toelichting immers niet bij haar oordeel betrekken.

Indien uw Raad toch oordeelt dat de bijkomende toelichtingen en stukken wel enige relevantie hebben, worden deze weerlegd in verder ongeschikte orde.

(a) Een stedenbouwkundig belang is niet nodig

De verzoekende partij erkent dat zij, buiten het aangevoerde mobiliteitsbelang, geen stedenbouwkundig belang heeft.

De tussenkomende partij neemt hier akte van.

(b) Het procedureel belang van de verzoekende partij

De tussenkomende partij verwijst voor dit aspect naar de hoger uiteengezette argumentatie.

(c) Het economisch belang

Uit de toelichting voor wat betreft haar belang bij het vernietigingsberoep – en niet bij het middel – blijkt dat de verzoekende partij het in de eerste instantie te doen is om een “momentum” te behouden om voor haar eigen site een herbestemming te verkrijgen. Zij wenst niet de “pineut” (sic) te zijn van “de hele zaak”.

Met andere woorden, zij wil onder meer de vernietiging van de bestreden beslissing verkrijgen omdat zij meent op die wijze een onderhandelingselement in handen te krijgen om voor haar eigen site een gunstige bestemmingswijziging te verkrijgen.

Dit is hoegenaamd niet de bedoeling van de door de decreetgever gecreëerde mogelijkheid om een administratief beroep in te stellen.

De tussenkomende partij herhaalt daarbij nogmaals: het project van de tussenkomende partij heeft niets te maken met de beslissing van de Vlaamse Regering om het deelplan 11 van het GRUP niet vast te stellen. De Vlaamse Regering had haar eigen redenen om dit deelplan niet vast te stellen, en die redenen hebben niets te maken met de tussenkomende partij.

Het is de verzoekende partij die meent beide sites aan elkaar te linken, en die hoopt met een dreigende vernietiging van het project van de tussenkomende partij haar eigen dossier te deblokkeren.

Een dergelijke vordering maakt een manifest procesmisbruik uit.

In de uiteenzetting van het middel stelt de verzoekende partij dat haar handelsgeheel sterk te lijden zal hebben van het handelsgeheel dat door IKEA wordt geëxploiteerd.

Zij haalt terzake vier elementen aan:

- Het feit beide zowel de locatie IKEA als de locatie DE BANAAN in het ontwerp van GRUP waren voorzien*
- Het feit dat IKEA zogenaamd “kandidaat huurder/koper” van de site was*
- Het feit dat het gaat om concurrerende handelsgehelen*
- Het feit dat het gaat om concurrerende winkels.*

In antwoord op het eerste element kan herhaald worden dat de schrapping van DE BANAAN niets te maken heeft met het project van IKEA. De verklaring van de burgemeester doet niet terzake: de beslissing ging uit van de Vlaamse Regering, en de motieven van de beslissing blijken duidelijk uit de beslissing van de Vlaamse Regering.

Voor wat het tweede element betreft kan worden gewezen op hetgeen hierover reeds is gezegd.

Voor wat betreft de concurrerende handelsgehelen blijkt dat de site van de Banaan grotendeels is ingevuld met een supermarkt en kledingszaken. Dit zijn handelszaken die op grond van het GRUP niet in de site van IKEA mogen worden gevestigd. (...) Er zijn op de site van DE BANAAN slechts twee winkels die mogelijk een overlappend assortiment aanbieden (met name LEENBAKKER en PRIMO), maar precies die winkels worden in strijd met de handelsvestigingswetgeving geëxploiteerd (...).

Voor wat betreft de concurrentie van de handelszaken moet vastgesteld worden dat IKEA hoogstens een concurrent kan zijn van bepaalde huurders van de verzoekende partij. Het nadeel van die huurders valt evenwel niet samen met dat van de verzoekende partij.

Voor zover er wel sprake is van concurrentie, dan worden die concurrerende activiteiten uitgeoefend in een deel van het handelspand dat daar manifest niet toe mag worden aangewend, gelet op de afwezigheid van handelsvestigingsvergunning.

De vrees voor opzegging van de huurcontracten wordt overigens niet gestaafd nu de verzoekende partij voor die handelspanden enkel reeds verstreken huurcontracten voorlegt (en voor wat Primo betreft zelf geen huurcontract met de betrokken huurder). Voor Leen Bakker geldt bovendien dat volgens de eigen toelichting van de verzoekende partij deze huurovereenkomst pas tegen 1/08/2017 kan worden beëindigd.

Wat blijft is de volkomen hypothetische mogelijkheid dat Primo haar huurcontract, dat niet eens wordt voorgelegd, tegen de door de verzoekende partij vooropgestelde datum van 1 april 2016 zou opzeggen als gevolg van de bestreden beslissing. Dat dit compleet hypothetisch is blijkt met name uit het feit dat Primo thans een ruimte huurt van 1000 m², en de tussenkomende partij een handelsvestigingsvergunning voor dit assortiment heeft van 1500 m².

Wat de verzoekende partij verder naar eigen zeggen vreest is “leegstand”. Er valt evenwel niet in te zien waarom een dergelijk nadeel onherroepelijk zou zijn.

De verzoekende partij stelt dat zij door de afwezigheid van bestemmingswijziging zonevreemd blijft, en dus “gehandicapt” is, omdat zij geen vergunningen meer kan krijgen, onder meer voor assortimentswijzigingen.

Die uiteenzetting is zeer opmerkelijk, nu de verzoekende partij zich blijkbaar nooit heeft gestoord aan de handelsvestigingswetgeving, en reeds meer dan twintig jaar, blijkbaar ongestoord, een grootschalig kleinhandelscomplex heeft kunnen uitbaten zonder handelsvestigingsvergunning en hier naar goeddunken en blijkbaar ongestoord toelaat de assortimenten te wijzigen. De zonevreemdheid heeft haar daarbij blijkbaar nooit gehinderd.

Op het vlak van de stedenbouwkundige vergunningen is de zonevreemdheid evenmin een probleem, nu op grond van de artikel 4.4.10 e.v. VCRO perfect vergunningen kunnen worden verkregen voor verbouwingen, herbouwingen en uitbreidingen zonder volumetoename. Navraag bij de stad Hasselt leert dat de verzoekende partij de voorbije jaren verschillende vergunningen heeft verkregen.

Ook hier kan herhaald worden dat de verzoekende partij uitdrukkelijk heeft aangegeven dat zij “echt niks tegen de komst van Ikea (heeft) en zelfs niet tegen de locatie die ze kregen”, en enkel een gelijke behandeling wenst.

Er valt dan ook niet in te zien hoe die “komst van Ikea” “onherroepelijk” kan leiden tot schade van enig belang in hoofde van de verzoekende partij.

De verzoekende partij voegt voor het eerst bepaalde uittreksels van huurcontracten bij haar vernietigingsberoep.

Uit de stukken van de verzoekende partij blijkt dat Leen Bakker een huurovereenkomst heeft gesloten voor een periode van negen jaar, eindigend op 31 juli 2011. De verzoekende partij verschaft geen enkele informatie over de verlenging of vernieuwing van deze overeenkomst. In de veronderstelling dat een vernieuwing zou zijn afgesloten, wat de verzoekende partij niet beweert noch aantoont, zou die vernieuwing minstens voor een periode van negen jaar lopen, en dit tot 31 juli 2020. Een tussentijdse opzeg is mogelijk tegen 31 juli 2017.

De huurder van de verzoekende partij is bijgevolg nog in elk geval meer dan twee jaar gebonden aan deze locatie.

Het risico op het verdwijnen van deze huurder is volkomen hypothetisch, en levert hoe dan ook slechts een onrechtstreeks nadeel op.

Voor Primo legt de verzoekende partij niet eens een huurcontract neer. Uw Raad, de verwerende partij en de tussenkomende partij moeten het doen met één blad uit een

huurovereenkomst tussen Pans en Euro Shoe Unie (van onbekende datum), waarop blijkbaar ten behoeve van deze procedure “Primo” is geschreven.

Heeft Primo deze huur overgenomen? Is zij eventueel onderhuurder? De verzoekende partij geeft hierover geen nadere toelichting.

De betrokken overeenkomst betrof een periode van 9 jaar, en nam een aanvang op 1 april 1992. De overeenkomst is dus intussen al drieëntwintig jaar verstreken. Werd een huurhernieuwing toegestaan? De verzoekende partij hult zich hierover in stilzwijgen.

Indien de huidige bezetting door Primo het gevolg is van een overname van deze huurovereenkomst die intussen is verlengd, dan blijkt dat die overeenkomst intussen nog loopt tot 1 april 2019. Een tussentijdse opzeg zou, nog steeds in die veronderstelling, mogelijk zijn tegen 1 april 2016.

Voor de goede orde herhaalt de tussenkomende partij dat Leen Bakker en Primo gevestigd zijn in een deel van het pand dat werd gerealiseerd zonder handelsvestigingsvergunning, zodat de verhuring door de verzoekende partij manifest in strijd is met de wet.

De verzoekende partij voegt eveneens een marktstudie toe.

Het zogenaamde “marktonderzoek” van Annik De Vlieger handelt over de concurrentie tussen de effectieve handelsuitbatingen, maar niet over de concurrentie op de markt van het aanbieden van handelspanden, waarin de verzoekende partij actief is.

De verzoekende partij meent verder dat de verwerende partij haar oplegt om haar nadeel of hinder te bewijzen. Nochtans is dit de logica zelve.

De verwerende partij beweert in haar beslissing niet dat een marktstudie zou moeten worden voorgelegd. Het enige wat zij vereist is dat het door de verzoekende partij omschreven nadeel wordt geconcretiseerd. Op dat vlak faalt de verzoekende partij.

Ook de zagezegde verklaring van de burgemeester van Hasselt is zonder enig belang. Bovendien is de feitelijke situatie foutief.

De burgemeester is geen vergunningverlenende overheid en nog minder heeft een burgemeester beslissingsbevoegdheid op het vlak van een stedenbouwkundige vergunning. Enkel het college van burgemeester is vergunningverlenende overheid en heeft beslissingsbevoegdheid.

Hetzelfde geldt voor wat betreft de zagezegde beslissing van de burgemeester van Hasselt om een welbepaald project uit het GRUP te houden. De burgemeester heeft deze beslissingsbevoegdheid niet.

De afgelegde verklaring heeft betrekking op een GRUP waarbij de burgemeester van Hasselt een bepaalde mening heeft. De relevantie hiervan ten opzichte van het belang van de verzoekende partij is volstrekt onduidelijk.

De burgemeester licht haar mening toe ten opzichte van de Blauwe Boulevard en Redevco. De verzoekende partij stelt dat op basis van de verklaring mag worden afgeleid dat dit concurrentiële handelsgehelen zijn. Waaruit dit zou mogen blijken is voor de tussenkomende partij niet duidelijk. De verzoekende partij licht dit ook helemaal niet toe.

De tussenkomende partij verwijst voor het overige naar de hoger uiteengezette argumentatie.

(d) Mobiliteitsbelang

(i) Standpunt van de verzoekende partij

De verzoekende partij herhaalt tot slot de argumentatie die in het beroepsschrift is opgenomen omtrent de mobiliteit.

Zij stelt dat een nadeel niet bewezen moet worden, maar voldoende aannemelijk moet worden gemaakt.

Volgens de verzoekende partij zou er een “consensus” bestaan dat de IKEA site tot aanzienlijke verkeersproblemen zal aanleiding geven op de reeds overbelaste N80. Volgens de verzoekende partij is de pointe dat er geen zekerheid is dat de werken zouden worden uitgevoerd voor de opening van de IKEA site.

Van de verzoekende partij zou niet kunnen worden verwacht dat zij zou toelichten waarom zij nadelen zou ondervinden “van een verkeersinfarct op de N80 die een grote invalsweg is naar Hasselt. Volgens haar zou de Deputatie maar al te goed weten dat het cliënteel van zuid-Limburg via de betrokken afrit naar de Banaan zal rijden. Er kan van haar geen mobiliteitsstudie verwacht worden.

(i) Antwoord

De stelling van de verzoekende partij is weerom weinig ernstig.

Niemand verwacht dat de indiener van een administratief beroep via een mobiliteitsstudie op onomstotelijke wijze zou aantonen dat hij persoonlijk hinder ondervindt.

Enkel is vereist dat het bestaan ervan voldoende waarschijnlijk moet worden gemaakt, dat de aard en de omvang ervan voldoende concreet moet worden omschreven en dat moet worden aangetoond worden dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de vergunningsbeslissing en de hinder of nadelen die zij ondervindt of zal ondervinden. Dit “aannemelijk maken” kan op alle mogelijke manieren gebeuren. Een mobiliteitsstudie is niet vereist.

Het volstaat bijgevolg niet om een bepaald hinderaspect simpelweg te “poneren”. Dit hinderaspect moet concreet worden uitgelegd. In heel veel gevallen (met name wanneer een nadeel evident is) zal een summiere uitleg volstaan, maar die summiere uitleg moet wel worden gegeven. Als een nadeel minder evident is zal een wat uitgebreide toelichting nodig zijn om het nadeel aannemelijk te maken.

De loutere bewering dat de vergunde werken zullen leiden tot “verkeerscongestie”, die ook de verzoekende partij zou benadelen is beperkt tot een dergelijke “ponering”, zonder enige – zelfs summiere – toelichting en kan dan ook niet volstaan, zelfs niet indien de verkeerscongestie evident zou zijn.

Dit geldt des te meer nu het uitgangspunt van de verzoekende partij ronduit verkeerd is.

Er is hoegenaamd geen consensus dat het project van de tussenkomende partij tot grote verkeersproblemen zal leiden. Het tegendeel is het geval.

Zoals gezegd staat in de conclusies van het project-MER inzake de discipline “verkeer” heel duidelijk het volgende:

“Uit de microsimulaties is gebleken dat, na realisatie van de grootschalige detailhandel en de maatregelen op korte termijn, de doorstroming in de N80 ten opzichte van de situatie waarbij de korte termijnmaatregelen op de N80 werden uitgevoerd zonder IKEA-vestiging in beperkte mate lokaal achteruitgaat zonder dat er sprake is van congestie. De wachtrijlengtes worden tot een minimum beperkt. In de Biezenstraat kunnen lokaal wachtrijen ontstaan tijdens piekmomenten. Bijgevolg kan worden besloten dat er, ondanks de lokale achteruitgang van de doorstroming, op de N80 geen congestieproblemen worden verwacht. Lokaal kunnen er op de Biezenstraat, ter ontsluiting van de IKEA, wachtrijen ontstaan ter hoogte van het kruispunt met de N80. De effecten ten gevolge van de realisatie van de IKEA-vestiging tav doorstroming zijn bijgevolg als te matig negatief tot te verwaarlozen (-/0) te beoordelen” (project-MER, p. 89)

Uit het project-MER blijkt dus enkel een lokaal effect dat “matig negatief” tot “te verwaarlozen” is.

Deze impactsanalyse gaat uit van de situatie dat een aantal maatregelen op korte termijn zouden zijn gerealiseerd. Welnu, die maatregelen waren op het ogenblik dat het administratief beroep werd ingediend vergund en in uitvoering. Het Agentschap Wegen en Verkeer heeft op 22 juli 2014 een stedenbouwkundige vergunning verkregen voor “het optimaliseren op- en afritten E313 Hasselt-Zuid, herinrichten N80 St. Truidersteenweg en Expressweg tussen R71 te Hasselt”, en de uitvoering van die vergunning is gestart op 8 september 2014. Deze werken zullen eind 2015 afgerond zijn. Op het ogenblik dat het beroep werd ingediend kon de verzoekende partij hoegenaamd niet stellen dat er enige onzekerheid was over de uit te voeren maatregelen, want die maatregelen waren op dat ogenblik al in uitvoering. Minstens had de verzoekende partij dit aannemelijk kunnen maken, hetgeen zij niet gedaan heeft.

Die werken zijn overigens voor iedereen in Hasselt duidelijk zichtbaar, zodat de verzoekende partij er niet onwetend van kon zijn.

Om ten volle te voorzien in een rechtstreekse aansluiting van de groothandelszone met de N80, zoals overigens opgelegd werd in de stedenbouwkundige voorschriften, is ook een parallelweg langsheen de Biezenstraat gepland.

Voor deze werken had de stad Hasselt op 2 april 2014 een stedenbouwkundige vergunning aangevraagd.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft op 5 september 2014 de vergunning verleend. De uitvoering van die werken zal eerstdaags starten en, zullen eveneens eind 2015 afgerond zijn.

Nog los van de vaststelling dat de verzoekende partij zich blijkbaar wenste te steunen op een “onzekerheid” omtrent bepaalde infrastructuuraanpassingen die evenwel al in uitvoering waren kan worden gezegd dat zelfs bij afwezigheid van die infrastructuuraanpassingen er totaal niet aannemelijk wordt gemaakt dat er enige impact

zou zijn ter hoogte van de site van de verzoekende partij. De verzoekende partij beweert wel dat er een “consensus” is dat er in dat geval een verkeersinfarct zal zijn, maar dit blijkt uit niets. Eventuele problemen zouden beperkt zijn tot de N80 en de op- en afritten van Hasselt-Zuid, terwijl het verkeer van en naar de Banaan van die wegen geen gebruik maakt. Een blik op de kaart volstaat om vast te stellen dat de bewering dat verkeer uit Zuid-Limburg gebruik maakt van de afrit Hasselt-Zuid om naar de Banaan te gaan op niets slaat.

Een zoekopdracht met een courante routeplanner (google/maps) leert dat deze voor verkeer komend uit Zuid-Limburg over de E313 voorstelt om de E313 te volgen tot afrit 27 (Hasselt-West), en vervolgens de Kuringersteenweg te volgen tot de Schampbergstraat. Volgens deze routeplanner is dit traject vanaf de afrit Hasselt-West 650 meter lang, en kan het afgelegd worden in minder dan 2 minuten.

[...]

Het omrijden via Hasselt-Zuid en de R71 (Ring rond Hasselt is overduidelijk langer), maar bovenal veel trager. Via dit traject komt men 6 verkeerslichten tegen, tegenover 1 via de snelweg.

In elk geval is dit een element waarover in het beroepsschrift niets vermeld staat.

...

4.

De tweede tussenkomende partij stelt:

“...

Omtrent het ‘procedureel’ belang heeft de verwerende partij volgende beoordeling opgenomen in de bestreden beslissing:

(...)

Zoals de verwerende partij duidelijk motiveert kan uit het feit dat men bij de Raad van State een vernietigingsprocedure instelt tegen een ruimtelijk uitvoeringsplan niet automatisch worden afgeleid dat er ook een belang bestaat in de zin van artikel 4.7.21, §2 VCRO om de stedenbouwkundige vergunning met een administratief beroep te kunnen aanvechten.

Er is in artikel 4.7.21, §2 VCRO een duidelijke wettelijke eis verbonden aan de ontvankelijkheid van het administratief beroep die de beroeper ertoe verplicht om voldoende concreet aannemelijk te maken dat de uitvoering van de vergunning aan hem rechtstreekse of onrechtstreekse een hinder of een nadeel kan berokkenen.

Het door de verzoekende partij aangehaalde arrest nr. 212.187 van 22 maart 2011 is terzake niet dienend. Het feit dat men zijn belang kan verliezen bij het aanvechten van het ruimtelijk uitvoeringsplan wanneer men de stedenbouwkundige vergunning niet aanvecht die in uitvoering van ruimtelijk uitvoeringsplan wordt genomen, toont geenszins aan dat men ook daadwerkelijk een belang heeft bij de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning in kwestie. De beroepsindiener kan niet ontslagen worden van de verplichting om rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen ten gevolge van de stedenbouwkundige vergunning aan te tonen.

De verzoekende partij is er bij het instellen van het administratief beroep tegen de bestreden beslissing dus verkeerdelijk van uitgegaan dat zij automatisch een procedureel belang zou hebben.

Geheel ten overvloedde wijst de tweede tussenkomende partij erop dat het belang van de verzoekende partij om het GRUP aan te vechten, voor zover zij hiermee de vernietiging

vraagt van het deelgebied 15 van het GRUP, in de procedure bij de Raad van State door alle overige partijen in het geding aanwezig wordt betwist. De betwisting van dit belang is inhoudelijk op nagenoeg dezelfde argumentatie gesteund, met name omdat de verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat zij enig nadeel lijdt uit de totstandkoming van het GRUP. De verzoekende partij loopt in deze dan ook vooruit op de aanvaarding van het belang dat zij zou hebben bij het beroep tot nietigverklaring voor zover gericht tegen het deelgebied 15 van het GRUP.

Ook naar aanleiding van de procedure gericht tegen de sociaal-economische vergunning wordt het belang van de verzoekende partij betwist. In het arrest nr. 231.145 van 7 mei 2015 tot het verwerpen van de vordering tot schorsing door de verzoekende partij heeft de Raad van State al kernachtig laten verstaan dat de verzoekende partij geen werkelijk nadeel heeft bij de komst van de IKEA die het voorwerp uitmaakt van deze procedures:

(...)

In de hierboven geciteerde passage komt duidelijk tot uiting dat de Raad van State het werkelijke oogmerk van de verzoekende partij bij de gevoerde procedures doorgrondt. De verzoekende partij bedoelt de vergunningverlenende instanties te chanteren tot een andere besluitvorming inzake de ontsluiting van haar site aan “de Banaan” uit het gewestelijk afbakenings-RUP voor het regionaalstedelijk gebied Hasselt met de daarbij gepaarde bestemmingswijzigingen.

De verzoekende partij lijdt geen enkel nadeel uit het feit dat aan de eerste tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verstrekt

De bestreden beslissing motiveert verder terecht dat de verzoekende partij geen commercieel belang doet gelden.

In antwoord op de kritieken van de verzoekende partij stelt de tweede tussenkomende partij in eerste orde vast dat de verzoekende partij een geheel nieuwe uiteenzetting verschaft van haar zogenaamde concurrentiële belang.

De tweede tussenkomende partij dient er dan ook op te wijzen dat het voorliggende beroep ertoe strekt de wettigheid van de bestreden beslissing te beoordelen. Het is dan ook vanzelfsprekend dat bij de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing enkel rekening wordt gehouden met de beroepsargumenten die de verzoekende partij ter ondersteuning van haar belang heeft aangevoerd bij de verwerende partij.

De tabellen die de verzoekende partij op p. 26 en 27 van haar verzoekschrift toont, kunnen dan ook niet dienen ter ondersteuning van het ingeroepen belang zoals dit werd uiteengezet in het administratief beroep. Het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen strekt er niet toe dat de Raad als in een hoger beroep zou oordelen of de verzoekende partij over een concurrentieel nadeel beschikt.

De beoordeling van de Raad beperkt er zich zodus toe vast te stellen of de Deputatie op correcte wijze toepassing gemaakt heeft van artikel 4.7.21 §2, VCRO in het licht van de argumenten die de verzoekende partij daartoe heeft voorgedragen bij de Deputatie. Het is bijgevolg niet dienstig heden met nieuwe gegevens te argumenteren over het bestaan van dit belang.

De uiteenzetting van het concurrentiële belang van de verzoekende partij was in het administratief beroep beperkt tot de volgende ‘toelichting’:

(...)

In het beroepschrift blijken geen andere, zelfs niet op onrechtstreekse wijze, argumenten die deze toelichting nader ondersteunen.

Met betrekking tot het beweerde commercieel nadeel werd daarom in de bestreden beslissing het volgende opgenomen:

(...)

De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij op grond van de toelichting van het belang van de verzoekende partij het aannemelijk karakter van het ingeroepen nadeel zou kunnen beoordelen.

Uit de lezing van het ingeroepen concurrentiële nadeel blijkt enkel dat de verzoekende partij het concurrentiële nadeel van haar huurders heeft ingeroepen. Het persoonlijke nadeel dat de verzoekende partij zou kunnen lijden werd niet aangehaald, laat staat concreet gemaakt. De tweede tussenkomende partij stel verder vast dat de verwerende partij de rechtspraak van uw Raad op analoge wijze heeft toegepast. Zodus oordeelde uw Raad in het arrest nr. S/2011/0170 van 21 december 2011 als volgt:

(...)

De verzoekende partij heeft te deze evenmin op enige wijze aangetoond dat zij zich in een concurrentiële positie t.o.v. Ikea nv bevindt. Het mogelijks afhaken van huurders wordt niet aangetoond. Dit volstrekt hypothetische economisch nadeel is, in tegenstelling tot een duidelijk omschreven commercieel nadeel, onvoldoende om op ontvankelijke wijze een beroep in te stellen. Te meer wanneer het nadeel op geen enkele wijze waarschijnlijk wordt gemaakt.

Uit de nieuwe argumentatie die de verzoekende partij op p. 26 en 27 van haar verzoekschrift toelicht blijkt dat de verzoekende partij ook begrepen heeft wat vereist is om te doen blijken van een rechtstreeks of onrechtstreeks nadeel, met name dat het nadeel waarschijnlijk wordt gemaakt. In deze zin toont de verzoekende partij met de bijkomende gevoerde argumentatie zelf aan dat de initiële toelichting die zij heeft verschaft volstrekt ontoereikend was om het ingeroepen nadeel waarschijnlijk te maken.

Ook bij de Raad van State heeft de verzoekende partij een gelijkaardige argumentatie aangevoerd teneinde de spoedeisendheid van haar vordering aan te tonen. De Raad van State heeft eveneens in gelijkaardige bewoordingen als de verwerende partij sterke twijfels geuit bij het nadeel dat de verzoekende partij inroept:

(...)

De kritiek van de verzoekende partij als zou de verwerende partij harde bewijzen vereisen, doet afbreuk aan het voorgaande. De verzoekende partij gaat eraan voorbij dat zij niet de minste indicatie heeft aangereikt die zelfs toelaten om het aannemelijk karakter van het ingeroepen nadeel te ondersteunen. Het zou mogelijkerwijze volstaan hebben dat de verzoekende partij de waarschijnlijkheid van in het ingeroepen nadeel zou hebben doen blijken, doch dit heeft zij niet gedaan.

Waar de verzoekende partij verwijst naar de standpunten van de burgemeester van de stad Hasselt, toont zij niet aan hoe dit standpunt de vaststelling ongedaan maakt dat zij op geen enkele wijze haar belang heeft onderbouwd. De geciteerde passage heeft bovendien geheel geen betrekking op de stedenbouwkundige vergunning die het voorwerp is van deze procedure. Evenmin heeft de passage betrekking op de 'Banaan' waar de winkelpanden in eigendom van de verzoekende partij, op niet behoorlijke vergunde wijze, worden geëxploiteerd.

Over de zogenaamde mobiliteitshinder stelde de verwerende partij het volgende:

(...)

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert wordt er in de bestreden beslissing wel degelijk aandacht besteed aan de beweerde mobiliteitshinder.

De verwerende partij stelt echter vast dat de verzoekende partij slechts gewag maakt van “zeer zware verkeerscongestie” met oog om de onwettigheid van het GRUP aan te tonen (in het licht van een exceptie krachtens artikel 159 van de Grondwet waaraan de verwerende partij vanzelfsprekend nooit enig nuttig gevolg aan had kunnen verlenen). Op geen enkele wijze blijkt dat de verzoekende partij vreest op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze verkeershinder te zullen ondervinden ten gevolge van de vergunningsbeslissing.

Uit de kritiek van de verzoekende partij blijkt duidelijk dat zij het heeft over het mobiliteitsprobleem en de ontsluiting van Groot-Hilst (dit is het deelgebied 15 van het GRUP). De kritiek behandelt nergens rechtstreeks noch onrechtstreeks de mobiliteitsafwikkeling ter hoogte van haar eigen percelen.

Dat de verzoekende partij vreest dat problemen met de mobiliteitsafwikkeling ook haar eigen percelen zou affecteren, wordt – behoudens de niet toegelichte algemene stelling - voor het eerst voor uw Raad ook uiteengezet. De verwerende partij kan niet verweten worden rekening te hebben gehouden met een toelichting die administratief beroep niet omvatte, zelfs niet op onrechtstreekse wijze.

Hoe een mogelijke verkeerscongestie ter hoogte van de ontsluiting van Groot-Hilst de verzoekende partij als verhuurder persoonlijk affecteert, blijkt geenszins.

In het administratief beroep kan geen argument worden geput waaruit de verwerende partij kon afleiden dat het aannemelijk zou zijn dat ook de verzoekende partij een nadeel zou kunnen ondervinden van een mogelijke verkeerscongestie ter hoogte van de ontsluiting van de vergunde werkzaamheden.

Het is om deze reden dat de verwerende partij ook terecht het standpunt van de PSA heeft afgewezen omdat dit standpunt niet strookt met de inhoud van de kritiek die de verzoekende partij heeft geformuleerd in haar beroepschrift.

De Deputatie was niet bij machte te onderzoeken of de omvang van het project de beweerde verkeerscongestie te weeg zou brengen bij gebreke aan één inhoudelijk argument in het beroepschrift dat de vrees voor dat nadeel zelfs maar waarschijnlijk maakt. De Deputatie kan geen inhoud geven aan het beroepschrift dat het niet heeft. De verwerende partij heeft dan ook op juiste gronden én op gemotiveerde wijze het standpunt van PSA weerlegd.

De verwerende partij heeft derhalve met recht en reden gemotiveerd dat het administratief beroep tegen de bestreden beslissing onontvankelijk was.

...

5.

In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij:

“ ...

Waarmee moest de deputatie rekening houden ten tijde van de bestreden beslissing?

Wederpartijen kunnen gevolgd worden dat de deputatie enkel rekening kon houden met de elementen gekend op datum van de bestreden beslissing of, om het juister te formuleren, met hetgeen bekend was op de hoorzitting:

- *dus wél met de argumenten van verzoekster in haar beroepsschrift (stuk 5) en in de nota van 1 december 2014 (stuk 8)*
- *en ook met de nota's van Ikea van 25 november 2014 en 1 december 2014 (stukken 6)*
- *en uiteraard ook en misschien zelfs vooral met het voor verzoekster gunstige verslag van de PSA van 28 november 2014 (stuk 7) dat in één beweging antwoordde op de bezwaren van verzoekster én van Redevco*
- *maar niet met de mondelinge toelichtingen op der hoorzittingen die immers niet genotuleerd werden, noch beschreven in de bestreden beslissing*
- *en niet met het oordeel van de Raad van State over de spoedeisendheidsvereiste in het arrest nr. 213.145 van 7 mei 2015*

Als bij de beoordeling van het middel ten gronde geen rekening kan gehouden worden met nieuwe argumenten (...) over het belang in het inleidend verzoekschrift, dan evident ook niet met de extra argumenten van wederpartijen, zoals de beweerde gedeeltelijke onvergundheid van De Banaan.

Het betrof 'maar' een administratieve procedure voor de deputatie.

Verzoekster blijft erbij dat van de administratieve beroeper bij de belangtoelichting niet dezelfde inspanningen mag worden verwacht als bij de toelichting van de spoedeisendheid voor de Raad van State of het moeilijk te herstellen ernstig nadeel voor uw Raad, of zelfs maar bij de toelichting van het belang voor een administratief rechtscollege.

Ten eerste zou dit een al te zware drempel zijn om administratief beroep aan te tekenen. Ten tweede is de tijd hiervoor al te beperkt. De beroepstermijn is merkkelijk korter dan deze voor uw Raad (die al korter is dan deze voor de Raad van State). Komt daarbij dat (a) de eerste belangenexceptie slechts werd opgeworpen in de nota van Ikea van 25 november 2015, amper 5 werkdagen voor de hoorzitting en (b) werd verworpen door de PSA in het advies van 28 november 2014, 2 werkdagen voor de pleitzitting. Er wordt verder verwezen naar het tweede middel.

Het moet volstaat dat de belangengegevens geloofwaardig – en dat kan kort – worden aangebracht in de administratieve procedure.

Dit is ontegensprekelijk het geval ten bewijze hiernavolgende passages uit het administratief beroep en uit verzoeksters nota van 1 december 2014:

Uit het beroep

'Cliënte heeft ontegensprekelijk belang om beroep aan te tekenen tegen de bestreden beslissing.

Luidens artikel 4.7.21, §2,2° VCRO kan elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing beroep instellen bij uw deputatie.

Cliënte ziet niet in waarom de Banaan, gelegen binnen de afbakeningslijn van het regionaalstedelijk gebied Hasselt, dat op heden reeds talrijke kleinhandelsbedrijven

bevat, plots uit het GRUP Afbakening Regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk werd geschrapt, daar waar de kleinhandelszone Groot-Hilst, thans een zacht bestemmingsgebied (herbevestigd agrarisch gebied) wél in het GRUP opgenomen blijft.

Het deelgebied kleinhandelszone Groot-Hilst voorziet in grootschalige kleinhandel van ongeveer 15 ha. Het volledige project omvat enerzijds de realisatie van een IKEA-woonwarenhuis en anderzijds een complementair retailprogramma met 4 handelsunits van 6000 m².

Cliënte heeft als eigenaar en verhuurder van de kleinhandelsconcentratie alle belang bij dit beroep, gelet op (a) het lopende vernietigingsberoep tegen het afbakenings-GRUP bij de Raad van State; (b) IKEA concurrentieel is ten opzichten van de kleinhandelsconcentratie die de Banaan en (c) deze concurrentie des te groter is gelet op de aan IKEA aansluitende zone waarin (minstens) 4 nieuwe met de Banaan concurrentiële kleinhandelszaken mogelijk zijn.

Maar ook:

‘Wetende dat (a) deze IKEA-site van zeer zacht (herbevestigd agrarisch gebied) naar hard gaat, terwijl de Banaan nu reeds een harde bestemming heeft; (b) de Banaan, anders dan Groot-Hilst, nu reeds heel wat kleinhandelszaken bevat; (c) de Banaan als zoeklocatie in overweging werd genomen voor de vestiging van IKEA; (d) IKEA concurrentieel is voor de huidige huurders van de Banaan (bv. Leen Bakker) én voor de potentiële huurders; (e) dit zeker niet minder het geval is voor het ‘complementaire retailprogramma’, is dit zeer bitter voor cliënte’.

En tenslotte:

‘Dat de inplanting van een IKEA aan Groot-Hilst op vandaag onoverkomelijke verkeersproblemen zou opleveren wordt toegegeven in de bestreden beslissing en blijkt ook uit de plan-MER.

Groot-Hilst zou echter ‘potentieel’ goed ontsloten zijn, er zouden infrastructuurwerken in 2014-2015 volgen en ook op projectniveau zouden verdere verkeersinrichtingsaspecten kunnen en moeten geregeld worden. Aldus worden oplossingen van het plan- naar het projectniveau doorgeschoven. In de bestreden beslissing wordt zeer vaag gedaan over de cumulatieve mobiliteitseffecten van alle in het GRUP doorgevoerde planinitiatieven.

Aldus worden geen rechtszekere oplossingen afgedwongen in het GRUP zelf en is ook geen fasering voorzien waardoor de verkeersproblematiek eerst opgelost wordt en dan pas dan de vestiging van IKEA kan gerealiseerd worden.

In feite is het perfect denkbaar dat de IKEA-vestiging een feit zal zijn zonder dat daaraan voorafgaandelijk een oplossing is gevonden voor de verwachte verkeerseffecten.

Dit kan leiden tot een zeer zware verkeerscongestie die ook cliënte zal benadeligen’.

Uit de nota van 1 december 2014

(...)

Luidens artikel 4.7.21, §2,2° VCRO kan elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing beroep instellen bij uw deputatie.

Beroepsindiener licht het reeds in het inleidend beroepschrift omschreven belang verder toe.

Ongelijke behandeling.

Beroepsindiener heeft het zeer moeilijk met het feit dat haar project, waarvan reeds meer dan 20 jaar sprake, uiteindelijk op de valreep uit het afbakenings-RUP werd uitgesloten, terwijl het veel recentere project van Ikea en van het complementair programma wél het afbakenings-GRUP halen.

Het behandelen van de stedenbouwkundige-, de milieu- en de sociaal-economische vergunning lopende de behandeling van het GRUP en, meer nog, het afleveren van de sociaal-economische vergunning nog vooraleer het GRUP een feit is, om het zacht uit te drukken, bijzonder ongewoon en wijst op een voorkeursbehandeling van Ikea.

Beroepsindiener is opgekomen én tegen het afbakenings-GRUP én tegen de stedenbouwkundige vergunning én tegen de sociaal-economische vergunning van Ikea.

Onder verwijzing van het arrest nr. A/2014/0016 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 14 januari 2014 stelt vergunningsaanvrager dat 'het gegeven dat aan de vergunningsaanvrager een vergunning werd geweigerd voor een project dat gelijkaardig is aan een project dat eerder aan de beroepsindiener is geweigerd, niet volstaat'.

Hierna wordt toegelicht dat het belang van beroepsindiener verder gaat dan rancune.

Concurrerend project.

De bestreden handelsvestigingsvergunning maakt immers een concurrerend project mogelijk dat nadelige effecten dreigt te hebben voor de exploitatie van de 'Banaan'.

Beroepsindiener heeft als eigenaar en verhuurder van de kleinhandelsconcentratie de 'Banaan' vanuit concurrentieel oogpunt alle belang bij huidig beroep, nu zowel Ikea als het zogenaamde complementair programma dat wordt vergund concurrentieel is ten opzichte van de kleinhandelsconcentratie die de 'Banaan' is.

Mede door de bestreden sociaal-economische vergunning zal Ikea zich niet vestigen op de 'Banaan', die nochtans een alternatieve locatie was voor de Ikeavestiging binnen het milieueffectenrapport dat aan het afbakenings-GRUP is voorafgegaan.

Verder is Ikea zelf ontegensprekelijk concurrentieel met de restaurant McDonald's en Self Service Resto, terwijl er ook concurrentie is met huurder Leen Bakker (kleinmeubilair, decoratie, tuin, enz.),

Daarnaast zijn ook de assortimenten in de complementaire site (5 nieuwe handelsoppervlakten, inzake uitrusting wonen en vrijetijdsartikelen) concurrerend met de bestaande (in het bijzonder huurders Leen Bakker en Primo (gespecialiseerde

sportwinkel), maar ook de kledingszaken als er bv. zich een SportsDirect.com zou vestigen in het 'complementair programma') en met de potentiële handelsvestigingen.

Beroepsindiener dreigt zodoende in de toekomst met leegstand dan wel met lagere huurprijzen geconfronteerd te worden op haar handelsconcentratie.

Beroepsindiener beschikt dan ook wel degelijk over het vereiste belang zoals ook bevestigd wordt in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

Laat vooral niemand zeggen dat het belang niet werd uitgewerkt in de administratieve procedure!

Het advies van de PSA was gunstig voor verzoekster!!

Het meest kapitale voorbereidende document van de stedenbouwkundige vergunningsprocedure was gemotiveerd gunstig voor verzoekster die zich daardoor ook comfortabel voelde en mocht voelen.

(...)

Het advies was niet enkel gunstig voor verzoekster, maar ook voor het bezwaar indienende Redevco.

Over het ingeroepen procedureel belang.

De PSA heeft de argumentatie van verzoekende partij aangaande het procedureel belang bijgetreden en toegelicht met rechtspraak van uw Raad.

Hetgeen verwerende partij daar echt op heeft geantwoord in de bestreden beslissing is dit:

(...)

Dit is een loutere tegenspraak zonder enige verwijzing naar rechtsleer en rechtspraak, hetgeen qua motivering volstrekt niet volstaat.

Verder heet het in de bestreden beslissing:

De rechtspraak van aangehaald door de PSA wordt door verwerende partij zonder meer bijgetreden (...) – het belang van verzoekster wordt dus erkend - maar er wordt enkel gesteld dat zulks niet volstaat als 'automatisch' belang in de zin van artikel 4.7.21, § 2, 2° VCRO. Opnieuw blijft het bij een loutere tegenspraak.

Er wordt bv. niet gezegd dat enkel stedenbouwkundige belangen kunnen, noch wordt een oplossing aangereikt voor het pijnlijke ontvankelijkheidsprobleem die zich bij een onontvankelijkheid stelt voor de Raad van State.

Dit motiveringsgebrek volstaat op zich opdat uw Raad de bestreden beslissing moet vernietigen.

Ten gronde vraagt artikel 4.7.21, §2, 2°VCRO van de derde-beroeper enkel dat 'die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing'. Niet meer. Welke hinder en nadelen dit moeten zijn wordt niet verder toegelicht.

In casu is er een hinderelement aangevoerd door verzoekende partij – het doet er niet toe of dit rechtstreeks of onrechtstreeks is - dat als dusdanig niet is tegengesproken door verwerende partij, wel integendeel. Niettemin zou dit procedureel belang niet volstaan,

zonder verdere toelichting. (...) Daardoor wordt artikel 4.7.21, §2, 2°VCRO geschonden. Minstens is er dus een motiveringsgebrek.

Volledigheidshalve. Het gegeven dat het belang van verzoekende partij in de procedure voor de Raad van State wordt betwist kan niet nuttig worden tegengeworpen, ten eerste omdat het niet voorkomt in de bestreden beslissing en ten tweede omdat enkel de Raad van State er zich over kan uitspreken.

Over het ingeroepen economisch belang.

Verzoekende partij volhardt in haar standpunt: zij heeft dit hinderelement reeds opgeworpen in het beroepschrift en verder toegelicht in de nota van 1 december 2014 ter gelegenheid van de hoorzitting (zie hoger). Het werd ten onrechte niet weerhouden door verwerende partij. Minstens is er een motiveringsgebrek.

De redenering in de bestreden beslissing luidt op dit punt:

(...)

In essentie wordt in de bestreden beslissing aan verzoekende partij enkel verweten dat tijdens het administratief beroep geen schriftelijke bewijsstukken heeft toegevoegd ter ondersteuning van haar belang. Niet dat verzoekster als verhuurder geen concurrentieel nadeel zou kunnen doen gelden (terecht nu artikel 4.7.21, §2, 2°VCRO zowel rechtstreeks als onrechtstreekse hinder aanvaardt). En niet dat sommige winkels van verzoekster onvergund zouden zijn, ten zeerste quod non. En evenmin dat de winkels van verzoekster niet geraakt kunnen worden door Ikea en het complementair programma.

Nochtans weet eenieder op de markt dat handelsgehelen die geheel of gedeeltelijk dezelfde assortimenten aanbieden of kunnen aanbieden concurrentieel zijn, niet enkel voor de handelaars zelf, maar ook voor de ontwikkelaars die immers dezelfde huurders viseren. Een nieuwe handelsvestiging – in casu Ikea + complementair programma) is ten node een concurrent voor andere handelsgehelen.

Het evidente (...) wordt door verwerende partij niet eens tegengesproken, maar onbewezen verklaard en dit terwijl verzoekster de risico's met naam en toenaam heeft opgeworpen.

Het komt er eigenlijk op neer dat verwerende partij reeds tijdens de administratieve beroepsprocedure een document verwachtte zoals de marktstudie De Vlieger. Dit is zuiver formalisme die niet gevraagd wordt door de VCRO. Verzoekende partij daagt verwerende partij uit om 5 andere uitspraken voor te leggen (en de onderliggende procedurestukken van de beroeper) die zouden aantonen dat dergelijke formalisme ook gevraagd wordt wanneer geen 'staatsbelangrijk project' inzake is als Ikea.

Als dergelijk bewijs van een aangehouden formalisme wordt voorgelegd – verzoekster kan het zich niet voorstellen – dan nog blijft het strijdig met de VCRO.

Opnieuw is het besluit dat artikel 4.7.21, §2, 2°VCRO wordt geschonden, minstens dat er een motiveringsgebrek is.

Over het ingeroepen mobiliteitsbelang.

Dit belang wordt als volgt weerlegd in de bestreden beslissing:

(...)

Opnieuw is er sprake van een louter formalisme waarbij verwerende partij de essentie negeert, met name dat de (op datum van de beroepen vergunning) bestaande verkeerssituatie hoogst problematisch is en de aangereikte oplossingen rechtsonzeker.

In het administratief beroep bij de deputatie (stuk 5) wierp verzoekende partij onder meer op:

(...)

Verwerende partij had eventueel kunnen antwoorden op grond van een inhoudelijke beoordeling van het dossier dat er geen verkeersproblemen waren – een inhoudelijke onderzoek was precies wat de PSA vroeg – maar integendeel draaide zij de bewijslast om blijkbaar te verlangen dat de bezwaarindieners een mobiliteitsrapport voorleggen.

Daardoor is er geen antwoord op een element dat tegelijk een element ten gronde is (alwaar het werd opgeworpen door verzoekende partij) en een element inzake het belang. Opnieuw worden de in het eerste middel benoemde bepalingen geschonden. Volledigheidshalve. De kritiek van verwerende en tussenkomen de partijen als zou dit belang niet persoonlijk zijn nu het enkel gaat om een mogelijk mobiliteitsprobleem en de ontsluiting van Groot-Hilst en niet om de mobiliteitsafwikkeling ter hoogte van haar eigen percelen is onterecht en in strijd met hoger citaat uit het beroepschrift van verzoekster. De PSA verwoordt het nochtans perfect: 'Daarnaast wordt door beide beroepers in hun beroepschriften beweerd dat de uitvoering van de vergunning aanzienlijke verkeerscongestie met zich mee zal brengen met mogelijke gevolgen voor de bezoekers van de winkels op hun percelen.' Bij het belangenoordeel moest verwerende partij trouwens ook rekening houden met de opmerkingen van Redevcosite die niet ver van De Banaan is gelegen, nu de ontvankelijkheidstoets van de PSA gebeurde voor beide bezwaarindieners gezamenlijk...

Over het belang geput uit de ongelijke behandeling van de diverse retailprojecten.

Dit belangennadeel dat van meetaf aan werd ingeroepen en nader werd toegelicht in de nota van 1 december 2014 werd geheel onbeantwoord gelaten door verwerende partij. Enkel daarom is het eerste middel gegrond.

Ikea stelt dat er geen sprake zou zijn van een ongelijke behandeling nu het feit dat de door verzoekende partijen gewenste bestemmingswijziging niet is doorgevoerd geen enkel verband zou houden met de door het college verleende vergunning. Ten eerste blijkt het tegendeel alleen al uit het krantenartikel van 28 januari 2014 waarin de burgemeester van de stad Hasselt duidelijk aangeeft dat er geen overtal aan dienstverleningsgebieden zou mogen gecreëerd worden en de voorkeur werd gegeven aan het nieuwe handelsgeheel van Ikea, dit ten nadele van de uitbreidingsplannen van de bestaande handelsgehelen van verzoekende partij en van Redevco (stuk 15). Ten tweede zou Ikea zonder bestemmingswijziging geen stedenbouwkundige vergunning hebben kunnen bekomen. De band tussen de bestreden stedenbouwkundige vergunning en het RUP is evident. Enkel maar omwille van de onontvankelijkheidsverklaring kon verzoekster geen wettigheidsexceptie opwerpen tegen het RUP. Bij een eventuele hervergunning, na vernietiging van de onontvankelijkheidsverklaring, zal verzoekster dit niet nalaten.

Over het belang geput uit De Banaan als alternatieve locatie voor de vestiging van een Ikea.

Dit belangennadeel dat van meetaf aan werd ingeroepen werd geheel onbeantwoord gelaten door verwerende partij. Enkel daarom is het eerste middel gegrond.

Ikea kan het bestaan van gesprekken met verzoekster gewoonweg niet ontkennen: stuk 12 bewijst glashelder het tegendeel.

...

6.

In haar laatste nota voegt de verwerende partij nog het volgende toe:

“ ...

- er is geen enkele rechtsgrond voor de stelling van de verzoekende partij dat bij de belangentoelichting van een natuurlijke of rechtspersoon in een beroepschrift voor ons college, als overheid, niet dezelfde eisen mogen worden gesteld als bij een verzoekschrift voor uw Raad; zowel artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO (m.b.t. het administratief beroep) als artikel 4.8.11 VCRO (m.b.t. het beroep bij uw Raad) bepalen op identieke wijze dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon een dergelijk beroep kan instellen als deze “rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden in gevolge van/als gevolg van” de beslissing; de rechtspraak van uw Raad is evenwel, zoals ook aangehaald in het bestreden besluit, in die zin gevestigd dat het mogelijk bestaan van deze hinder of nadelen voldoende waarschijnlijk moet worden gemaakt, de aard en de omvang ervan voldoende concreet moet worden omschreven en tegelijk moet worden aangetoond dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de vergunningsbeslissing en de hinder of nadelen die zij ondervindt of zal ondervinden*
- ons college heeft expliciet en afdoende aangegeven waarom het er een andere mening op nahield dan de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en deze motivering is geen “loutere tegenspraak”, zoals de verzoekende partij beweert, maar een inhoudelijke weerlegging van de relevante overwegingen van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar; ons college wenst in dit opzicht nogmaals te verwijzen naar de motivering van het bestreden besluit zelf, die duidelijk, concreet en afdoende is*
- ons college heeft niet gesteld dat een marktstudie moet worden bijgebracht om het aangevoerde “concurrentieel nadeel” aannemelijk te maken, maar heeft louter geoordeeld dat de in casu in het beroepschrift aangereikte en tijdens de beroepsprocedure toegelichte gegevens m.b.t. dit beweerd nadeel niet voldoende concreet waren om enigszins aannemelijk te maken dat de beroepster commerciële nadelen kon ondervinden die zouden voortvloeien uit de stedenbouwkundige vergunning voor de nv Ikea; er werd, in het licht van de rechtspraak van uw Raad, geoordeeld dat een beweerd commercieel nadeel voldoende concreet omschreven moet worden en er tevens een causaal verband moet worden aangetoond met de realisatie van de werken die middels de beroepen beslissing werden vergund en dat dit in casu niet het geval was.*
- ons college heeft wel degelijk AL de in het beroepschrift voor ons college ingeroepen “belangen”, m.n. het procedureel belang (gelinkt aan de procedure tegen het gewestelijk RUP voor de Raad van State), het concurrentieel belang en het belang door mogelijke verkeerscongestie beoordeeld in het kader van het ontvankelijkheidsdebat, en om de uitdrukkelijke en uitvoerige redenen zoals aangegeven in het besluit werd geoordeeld dat de ingeroepen belangen, op de wijze zoals naar voren gebracht door de beroepster, niet konden volstaan om op ontvankelijke wijze een beroep in te dienen; de verzoekende partij tracht (nu pas) in haar wederantwoordnota nog twee bijkomende belangen in te roepen die*

zouden zijn aangehaald in haar beroepschrift om te stellen dat ze onbeantwoord zijn gebleven in de beslissing, nl. het “belang geput uit de ongelijke behandeling van de diverse retailprojecten” en “het belang geput uit de Banaan als alternatieve locatie voor de vestiging van een Ikea”; deze beide belangen zijn niet alleen niet als dusdanig ingeroepen in het beroepschrift voor ons college, maar werden hoe dan ook als vallend onder het beweerde concurrentieel nadeel onderzocht en beoordeeld, zodat de stelling van de verzoekende partij niet opgaat;
...”

7.

De eerste tussenkomende partij stelt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting nog:

“... ”

De eerste tussenkomende partij neemt nota van het feit dat de verzoekende partij deels instemt met de logica zelve omtrent de argumentatie die in aanmerking kan worden genomen. Niettemin lijkt zij nog steeds te betwisten dat zij geen nieuwe argumenten kan opwerpen die niet reeds in haar beroepschrift voor de administratieve beroepsprocedure werden vermeld.

De verzoekende partij vergeet natuurlijk te vermelden dat voor haar administratief beroep bij de Deputatie al haar argumentatie reeds in haar beroepsschrift moet worden vermeld, maar deze vereiste niet geldt voor de eerste tussenkomende partij. Zij kan wel degelijk nieuwe argumenten opwerpen om het gebrek aan belang in hoofde van de verzoekende partij aan te tonen.

Opnieuw tracht de verzoekende partij op te werpen dat de belangvereiste niet dezelfde is tijdens een procedure voor de Deputatie en uw Raad. Het is de eerste tussenkomende partij nog steeds een raadsel op welke wijze dit een al te zware drempel zou zijn. Een termijn van 30 dagen om beroep in te stellen bij de Deputatie kan moeilijk ‘kort’ worden genoemd en de relevantie van deze termijn is evenmin duidelijk.

Voor wat betreft het zogenaamde procedureel belang in hoofde van de verzoekende partij kan de eerste tussenkomende partij verwijzen naar haar schriftelijke uiteenzetting. De verwerende partij heeft gemotiveerd om welke redenen zij dit belang niet kan aanvaarden. Zij moet haar standpunt dus op geen enkele wijze ondersteunen door rechtspraak of rechtsleer. Het komt evenmin aan de verwerende partij toe om het ontvankelijkheidsprobleem voor de verzoekende partij bij de Raad van State op te lossen. Nog minder moet zij vermelden dat enkel stedenbouwkundige belangen in aanmerking kunnen worden genomen. De verwerende partij heeft de bestreden beslissing duidelijk gemotiveerd en de argumentatie van de verzoekende partij en de PSA weerlegd. Van enig motiveringsgebrek is dus geen sprake.

De verzoekende partij werkt ook met twee maten en twee gewichten. Langs de ene zijde stelt zij dat de verwerende partij moet rekening houden met haar belang dat zij mogelijk kan verliezen voor de Raad van State tegen het GRUP en langs de andere zijde stelt zij dat de betwisting van haar belang voor de Raad van State niet relevant is omdat enkel de Raad van State zich hierover kan uitspreken. De eerste tussenkomende partij ziet dan ook niet in om welke redenen de Deputatie er dan wel rekening mee zou moeten houden.

Verder stelt de verzoekende partij opnieuw dat de verwerende partij schriftelijke bewijsstukken zou vragen ter ondersteuning van haar economisch belang. Dit valt

helemaal niet te lezen in de bestreden beslissing. De verwerende partij oordeelt enkel en alleen dat de verzoekende partij er niet in slaagt op een voldoende duidelijke en concrete wijze aan te tonen dat zij een rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden en dat er een verband bestaat tussen deze hinder of nadelen en de bestreden beslissing.

Het voorgaande geldt eveneens voor het mobiliteitsbelang. Nergens vraagt de verwerende partij ook maar op enige wijze om schriftelijke bewijsstukken.

Het is niet aan de verwerende partij om te onderzoeken of er mobiliteitsproblemen zijn. Het is aan de verzoekende partij om aan te tonen op een voldoende duidelijke en concrete wijze dat de bestreden beslissing, en niet het GRUP, haar rechtstreeks of onrechtstreeks mobiliteitshinder zal bezorgen en dat deze mobiliteitshinder in verband staat met de bestreden beslissing.

Het verslag van de PSA is ook niet correct in de mate dat het stelde dat de vergunning aanzienlijke verkeerscongestie zou meebrengen, omdat de argumentatie die hierover werd uiteengezet betrekking had op het GRUP en geenszins op de bestreden beslissing. Bovendien bleek uit het project-MER duidelijk dat er van een aanzienlijke verkeerscongestie, laat staan een congestie die effecten kon hebben op enkele kilometers afstand, geen sprake was.

Het komt evenmin aan de verwerende partij toe in het kader van het beroep door de verzoekende partij argumentatie die geldt voor een andere partij, in casu Redevco, toe te passen op de verzoekende partij.

Tot slot brengt de verzoekende partij opnieuw haar ongelijke behandeling en de alternatieve locatie naar de voorgrond. De eerste tussenkomenende partij kan hiervoor verwijzen naar haar schriftelijke uiteenzetting
... ”

8.

De tweede tussenkomenende partij stelt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting nog:

“ ...

De tweede tussenkomenende partij stelt vast dat de verzoekende partij erkent dat de beoordeling van de ontvankelijkheid van het administratief beroep noodzakelijkerwijze dient te steunen op de uiteenzetting die daaromtrent door haar in het administratief beroepschrift werd aangevoerd.

Hiermee blijkt meteen dat de verzoekende partij niet betwist dat uw Raad geen rekening dient te houden met de toelichting zoals die verschaft wordt op p. 26 en 27 van het inleidende verzoekschrift.

Vervolgens kan de tweede tussenkomenende partij kort hernemen dat er niets bestaat zoals een procedureel belang in het licht van artikel 4.7.21 VCRO. De VRCO vereist dat er rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadeel wordt ingeroepen. De hinder of nadeel moet gelegen zijn in de vergunningsbeslissing.

Anders dan wat de verzoekende partij formuleert vereist de verwerende partij in wezen enkel dat de vereiste toelichting van de hinder of het concurrentiële nadeel doet blijken van enige graad van waarschijnlijkheid van het bestaan van het nadeel. Dit is ook hetgeen blijkt

uit arrest nr. S/2011/0170 van 21 december 2011. De Raad vereist dat een verzoekende partij een concurrentieel nadeel waarschijnlijk maakt. Deze rechtspraak kan ter dege naar analogie wordt toegepast, gelet op de bewoordingen van artikel 4.7.21, §2 VCRO.

De verzoekende partij is ingebreke gebleven de ingeroepen concurrentiële hinder waarschijnlijk te maken. Uit het beroepschrift blijkt niet dat het zelfs maar enigszins waarschijnlijk is dat de verzoekende partij concurrentiële nadelen kan ondervinden ten gevolge van de stedenbouwkundige vergunning. De verzoekende partij gaat er immers aan voorbij dat zij zich beroept op een beweerde hinder die haar huurders zouden ondervinden. De concurentiële nadelen zij persoonlijk zou kunnen ondervinden, zijn geheel niet aangevoerd. Enige gegevens die doen blijken van de waarschijnlijkheid van die nadelen zijn evenmin ter sprake gekomen.

Hetzelfde geldt voor de mobiliteitshinder. De verzoekende partij heeft niet doen blijken als verhuurder persoonlijk te kunnen worden geaffecteerd door eventuele mobiliteitshinder ter hoogte van de ontsluiting van de Ikea-site. Deze kritiek is dan ook te vereenzelvigen met een actio popularis.

Voor zover de verzoekende partij verwijst naar de ongelijke behandeling die zij zou ondervinden is duidelijk dat dit nadeel niet verbonden is met de bestreden beslissing. De bestreden beslissing doet immers geen uitspraak over de bestemming van de percelen van de verzoekende partij.

De tweede tussenkomende partij stelt verder vast dat de verzoekende partij deze kritiek niet als zodanig heeft opgenomen in haar verzoekschrift hoewel dit mogelijk was. Deze argumentatie kan dan ook niet op ontvankelijke wijze nog voor uw Raad worden gebracht.

Dit geldt ook voor de beweringen als zou de Banaan een alternatieve locatie zijn voor de vestiging van de Ikea. De verzoekende partij heeft dit in haar inleidende verzoekschrift niet aangekaart.

Deze kritiek houdt bovendien opnieuw verband met de bestemmingsgebieden van de percelen van de verzoekende partij. De bestreden beslissing doet daarover geen enkele uitspraak en kan de verzoekende partij daarover niet benadelen.

De tussenkomende partij leest in de wederantwoord geen werkelijke weerlegging van de standpunten zoals toegelicht door zowel de verwerende partij, de eerste tussenkomende partij als de tweede tussenkomende partij.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Uit artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO blijkt dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen als gevolg van de in eerste administratieve aanleg afgegeven vergunning kan ondervinden, als belanghebbende een georganiseerd administratief beroep bij de deputatie kan instellen.

De toegang voor derden-belanghebbenden tot de administratieve beroepsprocedure bij de deputatie ziet de decreetgever als een belangrijk principieel uitgangspunt van artikel 4.7.21, §2 VCRO. Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat die regeling “moet worden gekaderd in artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus, volgens hetwelk de overheid dient te waarborgen dat burgers “wanneer zij voldoen aan de eventuele in het nationale recht neergelegde criteria,

toegang hebben tot bestuursrechterlijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu” (MvT, *Parl. St. VI. Parl.*, 2008-09, nr. 2011/1, 184, Verslag, *Parl. St. VI. Parl.*, 2008-09, nr. 2011/6, 57).

Met artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO heeft de decreetgever een effectief recht op toegang tot de administratieve beroepsprocedure aan derden-belanghebbenden willen waarborgen. Die bepaling mag niet restrictief of formalistisch worden toegepast, in die zin dat het volstaat dat de gevreesde hinder of nadelen afdoende concreet omschreven worden en dat er aannemelijk gemaakt wordt dat die hinder of nadelen, rechtstreeks of onrechtstreeks, het gevolg kunnen zijn van de in eerste administratieve aanleg genomen vergunningsbeslissing. Het wordt niet vereist dat een derde effectief hinder of nadelen ondervindt. Het risico op het ondergaan van hinder of nadelen als gevolg van de vergunningsbeslissing volstaat. Zoals blijkt uit artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO, hoeft een derde de aangevoerde hinder of nadelen als gevolg van de vergunning ook niet rechtstreeks te ondergaan of dreigen te ondergaan.

Dat beginsel houdt nochtans niet in dat om het even welke benadeling of hinder in aanmerking genomen kan worden. De regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening en de 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. Artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO geeft dan wel geen omschrijving van de “hinder en nadelen” als constitutieve vereiste voor de toegang tot de administratieve beroepsprocedure, dat neemt niet weg dat de aan een vergunningsbeslissing toegeschreven hinder en nadelen binnen het domein van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw moeten blijven. De voorwaarde van aannemelijk te maken hinder of nadelen mag niet van die wettelijke context worden ontdaan.

Die interpretatie vindt bevestiging in de memorie van toelichting van 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 over de invulling van het vereiste van hinder en nadelen voor de ontvankelijkheid van het administratief beroep het volgende 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 4.7.21, §2, 2° VCRO bedoelde “hinder en nadelen” moeten dan ook in die stedenbouwkundige betekenis worden begrepen.

2.

Om te overtuigen van haar hoedanigheid van belanghebbende in de zin van artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO, heeft de verzoekende partij in haar administratief beroepschrift, onder de hoofding ‘ontvankelijkheid’, gesteld niet in te zien waarom de zone “de Banaan”, dat talrijke kleinhandelsbedrijven kent, bij de definitieve vaststelling plots uit het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk” (vervolgens: het RUP) geschrapt is, daar waar de “Kleinhandelszone Groot Hilst” wel behouden gebleven is. De argumentatie vervolgt dat laatstgenoemd plangebied voor grootschalige kleinhandel met een oppervlakte van ongeveer 15 ha bestemd is, en de aanvraag de realisatie van een woonwarenhuis

van Ikea en een complementair retailprogramma met vier handelsunits van 6000 m² inhoudt. De verzoekende partij besluit dat zij als eigenaar en verhuurder als belanghebbende toegelaten moet worden en haar administratief beroep ontvankelijk is, omdat zij bij de Raad van State een beroep tot vernietiging van het RUP heeft lopen, Ikea concurrentieel is ten opzichte van de kleinhandelsconcentratie in de zone “de Banaan” en in de aan Ikea aansluitende zone vier nieuwe, met “de Banaan” concurrerende kleinhandelszaken mogelijk zijn.

De verzoekende partij heeft in de administratieve beroepsprocedure op 1 december 2014 daags vóór de hoorzitting een nota neergelegd in replek op de nota van 25 november 2014 van de eerste tussenkomende partij waarin haar hoedanigheid van belanghebbende betwist wordt. De verzoekende partij stoelt die hoedanigheid vooreerst op de “ongelijke behandeling” die erin bestaat dat de herbestemming van haar site uit het RUP gelaten werd, daar waar het project van de eerste tussenkomende partij de definitieve vaststelling wel gehaald heeft. Daarbij vestigt zij de aandacht op een aantal omstandigheden die volgens haar “bijzonder ongewoon” zijn en op een “voorkeursbehandeling” wijzen. Om toe te lichten dat haar belang “verder gaat dan rancune”, herhaalt de verzoekende partij voorts dat zij als eigenaar en verhuurder belang heeft bij het betwisten van een vergund project dat concurrentieel is in verhouding tot de in de zone “de Banaan” aanwezige kleinhandelszaken, met dreigende leegstand of lagere huurprijzen tot gevolg. De verzoekende partij wijst er nog op dat haar site in aanmerking kwam als vestigingsplaats voor een Ikea-woonwarenhuis.

3.1.

De grief dat de verzoekende partij het “zeer moeilijk (heeft)” met het wegvallen van haar site uit het RUP bij de definitieve vaststelling, kan haar hoedanigheid als belanghebbende in administratief beroep niet verantwoorden. Dat zegt als dusdanig niets over de vraag of de verzoekende partij enige hinder of nadelen als gevolg van de bestreden vergunning kan ondervinden. Er wordt daarbij vastgesteld dat, waar zij na de grief van een “ongelijke behandeling” argumenten geeft om aan te tonen dat haar belang “verder gaat dan rancune”, de verzoekende partij zelf die grief als “rancune” bestempeld heeft.

3.2.

De verzoekende partij stelt dat het bij de Raad van State ingediende vernietigingsberoep tegen het RUP haar een “procedureel belang” verschaft om bij de verwerende partij op ontvankelijke wijze een beroep tegen een op het RUP gebaseerde vergunning in te stellen. Dat “procedureel belang” bestaat er volgens de verzoekende partij in dat zij haar belang bij het beroep tot vernietiging van het RUP zou verliezen zodra de stedenbouwkundige vergunning definitief geworden is.

Die argumentatie wordt niet aangenomen. De enkele omstandigheid dat zij het RUP betwist, ontslaat de verzoekende partij niet van de in artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO gestelde vereiste om de door haar gevreesde hinder en nadelen als gevolg van de bij de verwerende partij bestreden vergunning aannemelijk te maken. De mogelijkheid dat de Raad van State tot het teloorgaan van het belang zou besluiten als de stedenbouwkundige vergunning definitief wordt, kan onmogelijk volstaan. De motivering van de verwerende partij om, andersluidend met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, te beslissen dat de lopende vernietigingsprocedure niet volstaat om het administratief beroep ontvankelijk te verklaren, is pertinent.

Overigens heeft het “procedureel belang”, in de betekenis die de verzoekende partij eraan geeft, geen enkele zin meer. Het blijkt dat de Raad van State met het arrest nummer 236.029 van 7 oktober 2016 het beroep van de verzoekende partij tegen het RUP wegens gebrek aan aangetoond belang als onontvankelijk verworpen heeft, en dat om redenen die niets met de bestreden beslissing te maken hebben. Het door de verzoekende partij voorgestane “procedureel belang” dient dan ook tot niets meer. De vaststelling is ten overvloede.

3.3.

De verzoekende partij ontleent haar hoedanigheid van belanghebbende in de administratieve beroepsprocedure ook aan een “economisch belang”. De beroepen collegebeslissing effent de weg voor een project waarvan de in de zone “de Banaan” gevestigde kleinhandelsbedrijven concurrentie zullen ondervinden. De verzoekende partij vreest als gevolg daarvan huurders van haar panden die vertrekken of dalende huurinkomsten.

Daaruit blijkt dat de verzoekende partij zelf geen kleinhandel uitbaat die in directe concurrentie met de bedrijvigheid van de eerste tussenkomende partij staat.

Los van die vaststelling, kan een economisch nadeel of het risico daarop maar in aanmerking worden genomen voor zover het voortvloeit uit of in verband staat met de stedenbouwkundige hinder die de bestreden vergunning veroorzaakt. Voor zover de verzoekende partij met haar administratief beroep bij de verwerende partij de vestiging van met haar huurders concurrerende kleinhandelszaken wil beletten en om die reden de vergunning aan de eerste tussenkomende partij geweigerd wil zien, beroept zij zich op belangen die van iedere stedenbouwkundige inslag ontdaan zijn en niet door artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO beschermd worden. Het georganiseerd administratief beroep in de reguliere vergunningsprocedure kan niet worden aangewend om de eigen marktpositie of die van huurders van concurrentie af te schermen.

De verzoekende partij bevestigt in haar verzoekschrift met zoveel woorden dat zij geen stedenbouwkundig belang kan doen gelden, tenzij een “mobiliteitsbelang”. Wat de verzoekende partij als economische benadeling of het risico daarop geargumenteed heeft, is dan ook niet dienstig ter adstructie van de ontvankelijkheid van haar administratief beroep. De kritiek van de verzoekende partij dat de verwerende partij in de bestreden beslissing een te zware bewijslast voor het aantonen van een concurrentieel-economisch nadeel zou opleggen, kan de vernietiging van de bestreden beslissing dan ook niet verantwoorden.

3.4.

De verzoekende partij kan de hoedanigheid van belanghebbende in de administratieve beroepsprocedure wel op een verslechtering van de mobiliteitsproblematiek doen steunen. Het staat aan de verzoekende partij om redelijkerwijze aannemelijk te maken, zonder dat er van haar onomstotelijk bewijs verwacht mag worden, dat de mobiliteitsimpact als gevolg van de bestreden vergunning zich tot haar omgeving uitstrekt of dreigt uit te strekken.

Zoals de verwerende partij in de bestreden beslissing motiveert, komt de mobiliteitsproblematiek enkel in de wettigheidskritiek ten gronde in het administratief beroepschrift aan bod. Op de eerste beroepsgrief na, wordt die wettigheidskritiek enkel tegen het besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2014 houdende de definitieve vaststelling van het RUP gericht. Waar zij onder de hoofding ‘ontvankelijkheid’ van het administratief beroepschrift haar hoedanigheid van belanghebbende verantwoordt, verwijst de verzoekende partij naar het schrappen van haar site uit de definitieve vaststelling van het RUP, de lopende vernietigingsprocedure bij de Raad van State en de concurrentie die de kleinhandelsconcentratie “de Banaan” van het Ikea-woonwarenhuis en het complementaire programma zou krijgen. De verzoekende partij zet daarin niet uiteen, beweert niet eens dat de beroepen collegebeslissing haar aan enige mobiliteitsimpact dreigt bloot te stellen om de verwerende partij ervan te overtuigen dat zij als belanghebbende toegelaten moet worden.

De verzoekende partij brengt daartegen in dat de hinder of nadelen uit het hele beroepschrift kunnen blijken, dat zij een heel middel aan de mobiliteitsproblematiek gewijd heeft, dat “de pointe van het beroepsmiddel” erin bestaat dat de Ikea-site aanzienlijke verkeersproblemen zal veroorzaken en dat er geen rechtszekerheid is dat de nodige infrastructuurwerken tijdig uitgevoerd zullen zijn.

Het is principieel correct dat de beoordeling van de hoedanigheid van belanghebbende niet beperkt moet blijven tot de argumentatie ter staving van de ontvankelijkheid, en dat het hele beroepschrift daarvoor in ogenschouw genomen kan worden. Waar de verzoekende partij ervoor kiest om haar kritiek betreffende de mobiliteitsimpact volledig te laten opgaan in de beroepsgrievten ten gronde en daarover het stilzwijgen bewaart in haar expliciet afgebakende argumentatie ter staving van haar hoedanigheid van belanghebbende, is dat niettemin geen volledig transparante handelwijze en doet dat niets af aan de vereiste dat de aan de bestreden vergunning toegeschreven mobiliteitshinder afdoende concreet tevoorschijn gebracht wordt.

De betrokken beroepsgrief voert aan dat het mobiliteitsprobleem van de site “Groot-Hilst” niet afdoende in het RUP zelf geregeld wordt. Het gaat om een herneming van het middel in het bij de Raad van State ingediende verzoekschrift (stuk 3 van de verzoekende partij) tot vernietiging van het vaststellingsbesluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2014.

Waar de op haar rustende bewijslast in redelijkheid beoordeeld moet worden, het bewijs van effectieve hinder niet vereist wordt en het volstaat dat het risico plausibel gemaakt wordt, beperkt de verzoekende partij zich in haar beroepschrift tot bladzijdelange citaten uit het syntheserapport en de niet-technische samenvatting van het plan-MER, uit de toelichtende nota bij het RUP, en uit de motieven van “de bestreden beslissing”, waarmee zij dan niet de in administratief beroep bestreden collegebeslissing maar het vaststellingsbesluit van de Vlaamse regering bedoelt, om dan als besluit te stellen dat het ontbreken in het RUP van afdwingbare, zekere oplossingen voor de verkeersproblematiek alvorens de Ikea-vestiging een feit zal zijn, tot een “zeer zware verkeerscongestie” kan leiden, die ook haar zal benadelen.

In de bestreden beslissing heeft de verwerende partij in redelijkheid kunnen oordelen dat de verzoekende partij met die wettigheidskritiek, die uitsluitend tegen het RUP geformuleerd wordt, niet aannemelijk maakt dat haar vrees voor een verslechtering van de mobiliteits situatie in haar omgeving gerechtvaardigd is.

De verzoekende partij hekelt dat de verwerende partij, die over een competente administratie en de nodige locatiekennis beschikt, een te verregaande bewijslast vraagt en maar al te goed weet dat de mobiliteitsimpact van de bestreden vergunning zich ter hoogte van “de Banaan” zal doen gevoelen. Het komt nochtans in de eerste plaats aan de verzoekende partij toe om in het licht van de concrete gegevens van de zaak, zoals de ligging van haar site aan de Kuringersteenweg op een afstand van bijna vier kilometer van de bouwplaats, het risico op mobiliteitshinder voldoende geloofwaardig te maken. De verzoekende partij reikt in het middel ook geen argumenten aan om ervan te overtuigen waarom de mobiliteitsimpact ter hoogte van haar site, gelet op de concrete gegevens van het dossier, een door de verwerende partij miskende evidentie zou zijn. Zoals al vastgesteld, heeft de verzoekende partij de beweerd mobiliteitshinder niet eens opgenomen in de afzonderlijke rubriek van haar beroepschrift die specifiek aan de staving van haar hoedanigheid van belanghebbende gewijd is.

De argumentatie van de verzoekende partij dat zij zich na het voor haar gunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar “comfortabel” mocht voelen en dat zij pas in de eindfase van de administratieve beroepsprocedure met een “belangenexceptie” van de eerste tussenkomende partij geconfronteerd werd, doet niet anders oordelen. De eerste gelegenheid voor de verzoekende partij om de gevreesde hinder of nadelen ten gevolge van de vergunning uiteen te zetten, is het administratief beroepschrift zelf, met andere woorden aan het begin van de procedure. Voorts behoort het tot de essentie van het debat in administratief beroep dat een aanvrager zich teweerstelt en repliceert op een voor hem ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar om een negatieve afloop van de vergunningsprocedure af te wenden.

De verwerende partij motiveert afdoende waarom zij zich niet bij de zienswijze van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aansluit. De verzoekende partij wordt niet gevolgd waar zij stelt dat de bestreden beslissing de drempel voor administratief beroep onverantwoord hoog legt en haar “mobiliteitsbelang” om “formalistische” of “bureaucratische” redenen afwijst.

4.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Een tweede middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van het Verdrag van Aarhus en het daarin vervatte recht op toegang tot de rechter in milieuzaken, van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het beginsel van toegang tot de rechter, van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, en van artikel 4.7.21, §2, 2° en 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO:

“ ...

Over de toegang tot de rechter, artikel 6 EVRM, het verdrag van Aarhus en het gelijkheidsbeginsel.

Sinds de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is een belangrijk principieel uitgangspunt dat het administratief beroep (ook) openstaat voor derden-belanghebbenden, zowel in ontvoogde gemeenten als in niet-ontvoogde gemeenten.

Het nieuwe artikel 133/50, §2, DRO (nu artikel 4.7.21 VCRO) moet worden gekaderd in artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus, volgens hetwelk de overheid dient te waarborgen dat burgers ‘wanneer zij voldoen aan de eventuele in het nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechterlijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu’.

Concreet betekent dit dat belanghebbende derden een laagdrempelige toegang tot de deputatie moet gegeven worden, temeer omdat geen beroep bij de (administratieve) rechter mogelijk is zonder voorafgaandelijk administratief beroep. (...) Enkel misbruik van recht en de actio popularis kunnen rechtmatig uitgesloten worden.

De door verweerster gehanteerde restrictieve interpretatie van artikel 4.7.21 VCRO – waarbij een hoge drempel wordt opgeworpen om administratief beroep aan te tekenen tegen een stedenbouwkundige vergunning - staat op gespannen voet met het recht tot toegang tot de rechter (en tot het administratief beroep) en strijdt met de eigenlijke bewoordingen van deze bepaling.

In dat verband kan worden verwezen naar volgende observaties van Christine LARSEN (...) aangaande de finaliteit van artikel 9, §3 Verdrag van Aarhus, die stelt dat ‘de toegang tot de herzieningsprocedure (...), gelet op het besproken lid zelf, (zal) moeten worden verzekerd, en de eventuele criteria zullen niet te restrictief mogen worden zijn. Zoals hiervoor bij de analyse van lid 2 van artikel 9 is aangetoond, zullen de partijen (met inbegrip van de rechters) de andere voorschriften trouwens niet kunnen negeren bij het toepassen van zijn bepalingen betreffende de toegang tot de rechter. We denken hier in het bijzonder aan artikel 1 van het Verdrag, dat de partijen met name verplicht het recht van toegang tot de rechter in milieuzaken te waarborgen. Tot slot

kan worden gesteld dat de 'eventuele criteria' niet tot gevolg (en nog minder tot doel) mogen hebben afbreuk te doen aan het beginsel zelf van toegang tot de herzieningsprocedure.' Bovendien vereist artikel 9, §4 van ditzelfde Verdrag dan ook nog eens dat 'Aanvullend op en onverminderd het (...) eerste lid, voorzien de in het (...) eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar'.

Het gaat dus niet op om de enig praktisch mogelijke toegangsweg voor particulieren (het beroep bij de deputatie is immers een ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de mogelijkheid tot het aantekenen van beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen) af te blokken door al strenge eisen te stellen zoals een marktstudie of een mobiliteitsstudie. Temeer als daar geen sprake van is in de VCRO en diens uitvoeringsbesluiten. Wel integendeel, een onrechtstreeks belang volstaat thans.

Dergelijke handelswijze kan bezwaarlijk in overeenstemming worden gebracht met de ruime toegang tot de rechter in milieuzaken conform het in België en Vlaanderen van toepassing zijnde Verdrag van Aarhus.

Er anders over oordelen zou de toegang tot de rechter voor particulieren in milieuzaken (waaronder stedenbouwwaken) sterk hypothekeren, wat op zijn minst strijdig is met de vereiste van het niet-onevenredig kostbaar karakter van dergelijke procedures uit artikel 9, §4 Verdrag van Aarhus en met het beginsel van de toegang tot de rechter zoals o.m. verzekerd door artikel 6 EVRM.

Dat artikel 9, §3 van het Verdrag van Aarhus toelaat om de toegang tot de rechter afhankelijk te maken van eventuele in het nationaal recht neergelegde criteria, geeft aan de lidstaten niet de mogelijkheid om de criteria dermate strikt te interpreteren dat toegang tot de rechter eerder de uitzondering dan de regel vormt. Het is het Compliance Committee bij het Verdrag van Aarhus zelf dat op basis van dergelijke overweging reeds de vroegere rechtspraak van de Raad van State heeft bekritiseerd:

'Accordingly, the phrase 'the criteria, if any laid down in national law', indicates a self-restraint on the parties not set too strict criteria. Acces to justice should thus be the presumption, not the exception' (vrij vertaald: 'Bijgevolg, legt de zinsnede 'eventuele in het nationale recht neergelegde criteria' op de verdragspartijen de beperking op niet al te strikte criteria vast te leggen. Toegang tot de rechter dient dus het vermoeden te zijn en niet de uitzondering').

Het verdrag van Aarhus heeft tot doel burgers een zo ruim mogelijk toegang te garanderen tot zowel bestuursrechtelijke als rechterlijke procedures. Burgers dienen weliswaar te voldoen aan in het nationale recht neergelegde criteria, doch deze criteria mogen nooit te beperkend worden omschreven en er toe leiden dat het recht op toegang tot de rechter/bestuursinstantie in de feiten aan onmogelijke eisen wordt onderworpen.

Over uw arrest van uw Raad nr. S/2011/0170 van 21 december 2011.

Verzoekster vermoedt dat de bestreden beslissing is geïnspireerd door dit arrest waarin het volgende wordt gesteld:

'2.

Om als derde belanghebbende bij de Raad een beroep te kunnen instellen, vereist artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO dat de verzoekende partij, als natuurlijke

persoon of als rechtspersoon, rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden vergunningsbeslissing. Artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO vereist derhalve niet dat het bestaan van deze hinder of nadelen absoluut zeker is.

Wel zal de verzoekende partij het mogelijk bestaan van deze hinder of nadelen voldoende waarschijnlijk moeten maken, de aard en de omvang ervan voldoende concreet moeten omschrijven en tegelijk zal de verzoekende partij dienen aan te tonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de vergunningsbeslissing en de hinder of nadelen die zij ondervindt of zal ondervinden. In voorkomend geval zal de verzoekende partij beschikken over het rechtens vereiste belang om conform artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO een beroep in te dienen bij de Raad.

3.

De verzoekende partij stelt een winkelcentrum uit te baten in het centrum van de stad Oudenaarde en voert aan dat zij een aanzienlijk commercieel nadeel ondervindt door de geplande retailontwikkeling van de tussenkomende partij en waarvoor de bestreden beslissing een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend. Een aantal van de actuele huurders zouden, nog volgens de verzoekende partij, hebben verklaard te willen verhuizen van het centrum naar de periferie.

De verzoekende partij, die haar belang bij de voorliggende vordering kennelijk uitsluitend steunt op het aangehaalde commerciële nadeel, meent aldus over een voldoende belang te beschikken om haar zaak tegen concurrentie te beschermen (de geplande retailontwikkeling beoogt dezelfde klanten en ligt in de nabijheid van de vestiging van de verzoekende partij) en rechtsmiddelen aan te wenden tegen een beslissing die naar haar oordeel onwettig is zodat ook de nakende concurrentie als onwettig dient aangemerkt te worden.

4.

De Raad is evenwel van oordeel dat de verzoekende partij heeft nagelaten om de aard en de omvang van het beweerde (commerciële) nadeel op een voldoende concrete en persoonlijke wijze te verduidelijken. De verzoekende partij toont evenmin op voldoende wijze aan dat er een rechtsreeks of onrechtstreeks causaal kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de bestreden beslissing en het beweerde nadeel dat zij meent te zullen ondervinden. Het louter aanhalen van rechtspraak die ogenschijnlijk feitelijke gelijkenissen vertoont met het voorliggende dossier kan dan ook geenszins volstaan.

Bij gebrek aan nuttige stukken die de beweringen van de verzoekende partij voldoende concreet staven, kan de Raad in alle redelijkheid niet nagaan of het beweerde commerciële nadeel, met name de zogenaamde ‘afverving van een aantal belangrijke huurders’, inderdaad voldoende waarschijnlijk is én tegelijk het (on)rechtstreekse gevolg van de nakende uitvoering en realisatie van de bestreden beslissing is.

De door de tussenkomende partij neergelegde stukken doen integendeel aannemen dat het beweerde commerciële nadeel dat de verzoekende partij meent te (zullen) lijden, nog los van de vraag of dit voortvloeit uit de thans bestreden beslissing dan wel uit de socio-economische machtiging die aan de tussenkomende partij werd verleend, anders dan de verzoekende partij wil doen geloven, veeleer het resultaat is van andere factoren dan de uitvoering en de realisatie van de bestreden beslissing.

In zoverre de verzoekende partij bij de bespreking van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij meent te lijden verwijst naar een 'ernstige verkeersontwrichting' en 'de toenemende verkeers- en geluidsoverlast', stelt de Raad vast dat de verzoekende partij evenzeer heeft nagelaten vermelde nadelen op voldoende en persoonlijke wijze te concretiseren. Dit laatste nog los van de vraag in welke mate een rechtspersoon geluidsoverlast als hinderlijk dan wel nadelig kan invoeren.

(...)

Deze rechtspraak kan niet 'mutatis mutandis' worden toegepast op een administratieve beroepsprocedure en op de situatie van verzoekster:

Ten eerste. Alhoewel de belangenomschrijving van de artikelen 4.7.21, §2, 2° en 4.8.16, §1, eerste lid 3° VCRO identiek is, kan ze naar de mening van verzoekende partij niet gelijk worden toegepast omdat de deputatie als administratieve beroepsinstantie niet kan vergeleken worden met uw Raad als administratieve rechter. De deputatie is immers een orgaan van actief bestuur. Zij beschikt over een volledig dossier en over een administratie met kennis van zaken. Zij wordt in het bijzonder ook bijgestaan door een adviesverlenend orgaan, de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar (terwijl uw Raad niet beschikt over een auditoraat). De beroepstermijnen voor de deputatie zijn korter dan voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Met andere woorden, de verwachtingen voor een administratieve rechter mogen hoger liggen dan deze van een administratieve beroepsinstantie. Uw Raad verwoordde het in het arrest nr. S/212/0055 van 21 maart 2012 als volgt:

'In tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt aan te nemen, wordt de Raad echter niet verondersteld om het administratieve dossier, dan wel het stukkenbundel van de verzoekende partijen ambtshalve op dit punt te onderzoeken'.

De zaken liggen anders bij de deputatie. Van de deputatie kan verwacht worden dat zij kennis heeft van het dossier en ook van de feitelijke situatie. De deputatie moet, anders dan een rechtbank, niet bij het handje gehouden worden en evenmin bevoorraad worden met bijzondere stukken en documentatie in een stukkenbundel, als deze informatie reeds voorhanden is in het administratief dossier.

In casu was de deputatie bekend met de historiek van het afbakenings-GRUP, het onderliggende dossier (o.a. de MER) en de beroepen van verzoekster en van Redevco bij de Raad van State.

Verwerende partij was uiteraard eveneens bekend met het stedenbouwkundige aanvraagdossier.

Zij was ook in kennis van het standpunt van de burgemeester van de stad Hasselt dat erin bestond dat de nieuwe Ikea-site een belangrijk commercieel effect zou hebben op de handelsstructuur in het Hasseltse. Zij was uiteraard ook bekend met de talrijke opmerkingen inzake de mobiliteitseffecten van de Ikea-site.

Aldus kon verzoekster volstaan met aan te duiden dat (a) zij een concurrentieel handelsgeheel is t.o.v. de Ikea-site, onder verwijzing naar de huurders Leen Bakker en Primo enerzijds en McDonalds en Self Service Resto anderzijds; (b) zij dreigde geconfronteerd te worden met een verkeersinfarct indien de Ikea-site zou gerealiseerd

worden nog vooraleer de aangekondigde infrastructuurwerken konden worden uitgevoerd (met talrijke verwijzingen naar stukken uit het administratief dossier); (c) verzoekster ongelijk werd behandeld tegenover Ikea in de queeste voor een herbestemming in het afbakenings-GRUP; (d) verzoekster ook belang kon doen gelden precies omdat zij beroep had aangetekend tegen het afbakenings-GRUP.

Ten tweede. Uit niets blijkt dat de feitelijke situatie in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 21 december 2011 vergelijkbaar is met deze van verzoekende partij. Uit het administratief dossier zal alleszins niet blijken, zoals in de andere zaak, dat de ingeroepen commerciële nadelen zouden voortvloeien uit 'andere factoren' dan de komst van de Ikea-site. (...)

Uw Raad zal het zeer grote principiële belang van haar uitspraak beseffen. Indien zij de drempel voor de deputatie op gelijke hoogte legt als voor uw Raad, zal zulks de toegang voor de deputatie, die anders dan uw Raad beschikt over een volle bevoegdheid (met inbegrip van een opportuniteitsoordeel), bijzonder hoog leggen. Bovendien zal ook de toegangsdrempel naar uw Raad zelf sterk worden verhoogd, nu het uitputten van het georganiseerd administratief beroep een vereiste is om uw Raad te kunnen vatten.

Verzoekende partij doet een oproep aan uw Raad tot redelijkheid en pragmatisme.

Prejudiciële vraag.

In de mate uw Raad de mening is toegedaan dat de belangenvereiste van de artikelen 4.7.21 §2, 2° en 4.8.16, §1, 1° lid, 3° VCRO identiek is, dient vastgesteld te worden dat de toegangsdrempel voor derde belanghebbenden voor het administratief rechtsorgaan dat de deputatie is, veel hoger is dan bijvoorbeeld voor de vergunningsaanvrager zelf of milieuverenigingen.

Aldus dringt zich volgende prejudiciële vraag op:

'Schendt artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO, zo geïnterpreteerd dat van de derde-belanghebbende beroeper stavingsstukken worden verwacht ter verantwoording van zijn belang (op dezelfde wijze dat dit ook wordt verwacht voor een administratief rechtscollege als de Raad voor Vergunningsbetwistingen), de artikelen 10 en 10 bis van de Grondwet juncto artikel 9, 3° lid van het Verdrag van Aarhus, artikel 6 EVRM en het algemene rechtsbeginsel houdende toegang tot een rechter, nu van derde-belanghebbenden veel zwaardere ontvankelijkheidsvereisten worden verwacht dan van de vergunningsaanvrager zelf of dan van milieuverenigingen?'
..."

2.

De verwerende partij antwoordt:

" ...

Allereerst wenst ons college al tegen te werpen dat niet kan worden ingezien hoe aan de verzoekende partij toegang zou zijn ontzegd aan de rechter door de beweerde "enge" interpretatie door ons college van de belangenvereiste bij het instellen van het administratief beroep in de zin van artikel 4.7.21, §2 VCRO. Het middel mist feitelijke grondslag, aangezien de verzoekende partij nu voor uw Raad de beslissing betwist waarbij haar administratief beroep onontvankelijk werd verklaard. Uw Raad neemt zoals reeds gesteld aan dat de verzoekende partij hoe dan ook een procedureel belang heeft om nu

voor uw Raad de beslissing aan te vechten waarbij haar administratief beroep onontvankelijk werd verklaard.

Wat de toegang tot de administratieve beroepsprocedure betreft is ons college uiteraard gehouden aan de belangenvereiste zoals die decretaal is vastgelegd in artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO. Hierin wordt bepaald dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon als belanghebbende kan worden beschouwd om een administratief beroep in te dienen, wanneer deze “rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de vergunningsbeslissing”.

De Vlaamse regering heeft trouwens gebruik gemaakt van de haar door artikel 4.7.25 VCRO gegeven delegatie door in artikel 1, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen (vervolgens: het Beroepenbesluit) o.m. te bepalen:

(...)

Deze decretale en reglementaire bepalingen vereisen, mede in het licht van de rechtspraak van uw Raad, dat op voldoende duidelijke en concrete wijze in het beroepschrift moet worden aangetoond dat de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het administratief beroep tegen de vergunning instelt rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden, dat deze hinder of nadelen op voldoende waarschijnlijke wijze aannemelijk moet worden gemaakt als persoonlijke hinder of nadelen en dat dan ook nog wordt aangetoond dat de hinder of nadelen in voldoende oorzakelijke relatie staan met de beroepen vergunningsbeslissing. Er moet m.a.w. een voldoende aangetoond persoonlijk belang zijn in hoofde van een beroepsindiener om een welbepaalde vergunningsbeslissing te bestrijden met een administratief beroep, om niet iedereen toe te laten een dergelijke vergunningsbeslissing aan te vechten.

Om de hierboven sub 1.1 en 1.2 uiteengezette redenen is ons college van mening dat in alle redelijkheid in casu werd beslist tot de onontvankelijkverklaring van het administratief beroep wegens een onvoldoende aangetoond persoonlijk belang in hoofde van de huidige verzoekende partij.

Artikel 4.8.11, §1, tweede alinea VCRO bepaalt dat de persoon aan wie verweten kan worden een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet te hebben bestreden met een georganiseerd administratief beroep bij de deputatie “wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden”. Deze bepaling houdt aldus in dat het georganiseerd administratief beroep moet zijn uitgeput om op ontvankelijke wijze een (jurisdictioneel) beroep te kunnen instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. In casu werd er een administratief beroep ingediend, zij het dat dit door ons college met het besluit van 17 december 2014 onontvankelijk werd verklaard.

Het wordt niet betwist dat deze laatste beslissing van ons college tot onontvankelijkverklaring van het administratief beroep kan worden aangevochten met een vernietigingsberoep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Er kan dan ook geen sprake zijn van een schending van het beginsel van het recht op toegang tot de rechter.

Ons college kan hier nog aan toevoegen dat het Verdrag van Aarhus in artikel 9.2 duidelijk stipuleert dat leden van het “betrokken publiek” “die een voldoende belang hebben” toegang hebben tot “een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een

ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag”, waarbij eraan is toegevoegd dat “wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht”.

De bepalingen uit de VCRO en het Beroepenbesluit zijn dergelijke nationale regelingen.

Ten slotte ziet ons college ook niet in waarom ons college niet mocht verwijzen naar of geïnspireerd zijn door de rechtspraak van uw Raad (arrest nr. S/2011/0170) aangaande de vereiste van een voldoende aangetoond commercieel belang in hoofde van een verzoekende partij bij uw Raad, om een dergelijk voldoende aangetoond commercieel belang ook te vereisen voor een administratieve beroepsprocedure bij ons college.

*Artikel 4.8.11 VCRO i.v.m. de mogelijke belanghebbenden voor beroepen bij uw Raad en artikel 4.7.21, §2 VCRO zijn immers op identiek dezelfde wijze geformuleerd.
...*

3.

De eerste tussenkomende partij repliceert:

“ ...

Artikel 4.7.21, § 2, 2° VCRO bepaalt dat een belanghebbende-derde een beroep kan instellen bij de Deputatie voor zover deze rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing.

Artikel 1, § 1, tweede en vierde lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen bepalen aan welke voorwaarden het beroepsschrift moet voldoen.

Deze bepaling luidt als volgt:

(...)

Het intern recht bepaalt dus dat a) een beroep bij de Deputatie kan worden ingesteld door derden belanghebbenden voor zover deze rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden en b) dat het beroepsschrift in dat geval een “omschrijving van deze hinder of nadelen” moet omvatten.

Deze bepaling wordt, zoals gezegd, door uw Raad geïnterpreteerd in de zin dat de hinder of nadelen niet moeten worden aangetoond, maar wel aannemelijk moeten worden gemaakt.

Geen enkele wettelijke bepaling vereist dat bij het beroepsschrift stukken worden gevoegd om de ingeroepen hinder of nadelen onomstotelijk aan te tonen. Een omschrijving van de hinder en de nadelen, op een wijze waarbij die aannemelijk worden gemaakt, volstaat.

In de praktijk blijken vele duizenden personen jaarlijks probleemloos in staat om een dergelijk beroep in te stellen, in vele gevallen zonder beroep te doen op enige bijstand of zonder hun belang te moeten staven met bijkomende stukken. Het beroep bij de Deputatie is een bijzonder laagdrempelige toegang tot een administratieve herzieningsprocedure.

De artikelen 9.2 en 9.3 van het Verdrag van Aarhus bepalen wat volgt:

(...)

Het begrip “betrokken publiek” is in het verdrag van Aarhus gedefinieerd als volgt:

(...)

Er kan worden vastgesteld dat het recht van toegang tot een rechterlijke herzieningsprocedure enkel toekomt aan het “betrokken publiek”, op voorwaarde dat het beschikt over een “voldoende belang”. Het betrokken publiek is het publiek is dat “gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt”. De belangvereiste mag op grond van artikel 9.2, tweede lid, door de nationale wetgeving nader worden ingevuld.

Dit belangvereiste is in de VCRO nader ingevuld als “elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing”. Dit is een omschrijving die volkomen in overeenstemming is met het verdrag van Aarhus.

Als de nationale regelgeving een dergelijk criterium oplegt mag van het betrokken publiek ook verwacht worden dat het aannemelijk maakt dat aan dit criterium is voldaan.

De Deputatie besliste terecht dat de verzoekende partij niet voldoet aan dit criterium met als gevolg dat haar administratief beroep onontvankelijk werd verklaard.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, vereist de Deputatie geenszins dat een mobiliteits- of een marktstudie zou worden voorgelegd. De Deputatie stelde enkel vast dat het opgeworpen belang in hoofde van de verzoekende partij niet voldeed aan de reeds verwoorde interpretatie met betrekking tot het belang.

Hierbij dient opgemerkt dat de Deputatie bij haar oordeel niet enkel rekening heeft gehouden met de argumentatie die is opgenomen in het beroepsschrift, maar ook rekening heeft gehouden met de nota van 1 december 2014 die naar aanleiding van de hoorzitting is gemaakt. Deze hoorzitting vond de dag later plaats. De Deputatie heeft met andere woorden aan de verzoekende partij meer dan twee maand te tijd gegeven om de hinder en nadeelaspecten die zij in haar beroepsschrift had aangegeven verder toe te lichten. Daarbij kan worden opgemerkt dat de verzoekende partij bijgestaan werd door een raadsman. De verzoekende partij beschikte daarbij over een project-MER en een plan-MER waarin zijn concrete informatie kon vinden over het project. Niettegenstaande al die elementen moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij met slechts zeer summiere informatie naar voor komt.

De Deputatie heeft geenszins het onmogelijke gevraagd. Maar de verzoekende partij kan moeilijk van de wetgeving verwachten dat die haar in alle omstandigheden zou toelaten iets aan te tonen dat er nu eenmaal niet is.

Door dit criterium op dergelijke wijze te interpreteren miskent de Deputatie niet het Verdrag van Aarhus, noch bemoeilijkt zij op deze wijze de toegang tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het beroep bij de deputatie is een administratief beroep bij een orgaan van het actief bestuur. Artikel 6 EVRM geldt enkel voor rechterlijke instanties en niet voor het optreden van een administratieve overheid.

Zonder na te gaan of artikel 6 EVRM te dezen van toepassing is, dient te worden vastgesteld dat het door die bepaling gewaarborgde recht op toegang tot de rechter kan

worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden voor zover ze voorspelbaar zijn en ze er niet toe leiden dat het recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast en de rechtsonderhorige wordt verhinderd gebruik te maken van een beschikbaar rechtsmiddel.

Het feit dat een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen is onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden leidt op zich niet tot een situatie die onbestaanbaar is met het recht op toegang tot de rechter.

Uit artikel 4.7.21, § 2, 2° VCRO volgt dus niet, zoals ten onrechte door de verzoekende partij aangenomen, dat de in dit artikel bepaalde ontvankelijkheidsvereisten het recht op toegang tot een rechter, namelijk uw Raad, zouden beperken.

In het geval dat de Deputatie oordeelt dat het administratief beroep onontvankelijk is, heeft de betrokken partij nog steeds de mogelijkheid om deze beslissing aan te vechten voor uw Raad.

De verzoekende partij verliest eveneens uit het oog dat zij haar belang moet uiteenzetten in haar beroepsschrift.

Artikel 1, § 1, tweede en vierde lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen zijn hierover zeer duidelijk.

(...)

De verzoekende partij gaat uit van een verkeerde interpretatie indien zij meent dat de Deputatie het volledige beroepsschrift en het administratieve dossier moet uitpluizen om een eventueel belang dat in hoofde van de verzoekende partij zou bestaan te ontdekken of deze documenten op zo'n wijze moet interpreteren dat een belang zou kunnen worden afgeleid.

De toepasselijke regelgeving is op dit punt duidelijk. Enkel wat een verzoekende partij zeer duidelijk in haar beroepsschrift weergeeft als belang kan in aanmerking worden genomen om dit aspect te beoordelen. Met andere bronnen moet de Deputatie geen rekening houden. Het is niet de Deputatie die het werk moet uitvoeren om het belang aan te tonen van de verzoekende partij. De verzoekende partij moet op zeer nauwkeurige en duidelijke wijze aantonen waaruit zij haar belang put ten opzichte van de afgeleverde stedenbouwkundige vergunning. Vage bewoordingen of loutere verwijzingen naar andere beslissingen of procedures volstaan niet.

De verwijzing naar het arrest van uw Raad (S/2012/0055 van 21 maart 2012) is niet ter zake dienend. Uw Raad stelde vast dat de verzoekende partij geen afzonderlijke toelichting heeft gegeven met betrekking tot het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij meent te lijden en dat zij met de voorliggende vordering tot schorsing wenst te voorkomen. Hierover stelde uw Raad dat van de Raad niet wordt verondersteld om het administratieve dossier, dan wel het stukkenbundel van de verzoekende partijen ambtshalve op dit punt te onderzoeken.

Het principe dat uw Raad heeft toegepast in het voormelde arrest kan worden toegepast door de Deputatie voor wat betreft het belang. De interpretatie van de verzoekende partij faalt dan ook in rechte.

De verzoekende partij slaat ook de bal mis door te wijzen op het verschil tussen de feitelijke situatie die heeft geleid tot het arrest van uw Raad (S/2011/0170 van 21 december 2011) en de feitelijke situatie van het huidige geschil.

Zelfs in het geval er een verschillende feitelijke situatie aanwezig zou zijn, dan is deze niet relevant. De Deputatie stelt in haar beslissing dat een commercieel belang wordt aanvaard maar enkel, en dit geldt voor elk opgeworpen belang, voor zover het bestaan van de voorgehouden hinder of nadelen voldoende waarschijnlijk wordt gemaakt en de aard en de omvang ervan voldoende concreet wordt omschreven en tegelijk aantoonst dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband kan bestaan tussen de stedenbouwkundige vergunning en de hinder of nadelen die de verzoekende partij voorhoudt te ondervinden of te zullen ondervinden.

De Deputatie legt dus geenszins de lat hoger, noch bemoeilijk zij op enige wijze de latere toegang tot uw Raad.

Voor wat betreft de prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof stelt de verzoekende partij dat de ontvankelijkheidsvereisten hoger zijn voor een belanghebbende derde dan een vergunningsaanvrager of milieuverenigingen doordat stavingstukken worden verwacht. De verzoekende partij leest hierin een verschil in behandeling en een strijdigheid ten opzichte van de artikelen 10 en “10bis” (sic) (...) van de Grondwet.

Deze prejudiciële vraag wordt enkel voorgesteld indien artikel 4.7.21., §2, 2° zo moet geïnterpreteerd worden dat van de derde belanghebbende stavingstukken worden verwacht.

Zoals gezegd wordt van de beroepsindiener hoegenaamd niet verwacht dat hij stavingstukken voorlegt. De regeling vereist enkel dat de ingeroepen hinder en nadelen in het beroepsschrift worden omschreven. Die verplichting vloeit overigens niet voort uit de VCRO, maar uit een besluit van de Vlaamse Regering.

Er is dan ook geen aanleiding tot het stellen van de door verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof. Deze wordt enkel door de verzoekende partij opgeworpen met als doel de procedure onnodig te verlengen met het oog op het behouden van haar eventueel belang bij de vernietigingsprocedure van het GRUP voor de Raad van State.
...

4.

De tweede tussenkomende partij antwoordt:

“ ...

Recht op toegang tot de rechter

Artikel 6 EVRM en het verdrag van Aarhus verzekeren de toegang tot de rechter niet in de zin dat de verzoekende partij aan geen enkele voorwaarde om in rechte op te treden onderworpen is. (...)

De waarborgen die art. 6.1. EVRM biedt voor een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie zijn van toepassing op gerechtelijke beslissingen terwijl de bestreden beslissing geen jurisdictionele beslissing is, maar een beslissing van een administratieve overheid die optreedt als orgaan van het actief bestuur. Het volstaat dat

tegen een dergelijke beslissing uiteindelijk een beroep mogelijk is bij een rechterlijke instantie met volle rechtsmacht die aan de bij art. 6.1. EVRM gestelde vereisten voldoet. (...) De Raad voor Vergunningsbetwistingen is een dergelijke rechterlijke instantie.

De omvang van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen voldoet aan de vereisten die aan een rechterlijke instantie zijn gesteld bij art. 6.1 EVRM. De verzoekende partij heeft de mogelijkheid om voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen aan te tonen dat de bestreden beslissing niet steunt op werkelijk bestaande, concrete feiten die door het bestuur met de nodige zorgvuldigheid werden vastgesteld. Het feit dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij vastgestelde onwettigheid de bestreden beslissing vernietigt en niet zelf een beslissing in de plaats stelt, komt niet tekort aan de eis van "volle rechtsmacht". (...)

De afwijzing van het beroep van de verzoekende partij impliceert overigens niet dat de bestreden vergunning volledig aan de controle van de rechter wordt onttrokken.

Het feit dat de bestreden beslissing heeft vastgesteld de verzoekende partij geen persoonlijke rechtstreeks of onrechtstreekse hinder of nadeel heeft aangetoond zodat haar beroep derhalve onontvankelijk is, maakt niet zij geen toegang heeft gekregen tot de rechter.

De verzoekende partij kan derhalve niet beweren dat haar recht op toegang tot de rechter op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast en zij wordt verhinderd gebruik te maken van een beschikbaar rechtsmiddel.

Toegang tot de administratieve beroepsprocedure

Wat de toegang tot de administratieve beroepsprocedure betreft is de verwerende partij gehouden de ontvankelijkheid van het beroep te beoordelen overeenkomstig artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO. Hierin wordt bepaald dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon als belanghebbende kan worden beschouwd om een administratief beroep in te dienen, wanneer deze "rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de vergunningsbeslissing".

Artikel 1, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen geeft verdere uitwerking aan deze decretale bepaling:

(...)

Noch artikel 4.7.21 §2, noch artikel 1, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 behoeven veel verduidelijking. Uit beide bepalingen blijkt dat de derde belanghebbende die een administratief beroep indient op voldoende duidelijke en concrete wijze in het beroepschrift moet aantonen dat hij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden zodat deze hinder of nadelen op voldoende waarschijnlijke wijze aannemelijk worden gemaakt en zodat blijkt dat de hinder of nadelen in een voldoende oorzakelijke relatie staan met de beroepen vergunningsbeslissing.

Uit hetgeen de verzoekende partij aan de verwerende partij heeft voorgelegd kon onmogelijk de waarschijnlijkheid van het concurrentiële nadeel worden afgeleid.

In het arrest nr. S/2011/0170 van 21 december 2011, waarmee de verzoekende partij kennelijk mee vertrouwd blijkt te zijn, heeft uw Raad thans duidelijk omschreven op welke

wijze een concurrentieel nadeel in een stedenbouwkundige procedure ter ondersteuning van het belang bij de procedure kan worden aangevoerd.

Net zoals in dit onderliggende feiten van het arrest van 21 december 2011 aan de orde was, toonde de verzoekende partij ook hier niet aan dat zij mogelijks een commercieel nadeel zou lijden wanneer de vergunningsbeslissing zou worden uitgevoerd. De verzoekende partij liet immers na op voldoende concrete en persoonlijke wijze te verduidelijken dat zij zich in een concurrentiële positie bevindt t.o.v. de eerste tussenkomende partij.

De bewoordingen in dit arrest werden bijgevolg correct naar analogie toegepast op deze situatie.

De verzoekende partij laat na aan te tonen waarom de zienswijze van het actief bestuur ter zake moeten verschillen met die van uw Raad. Te meer wanneer artikel 1, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 duidelijk vereist dat de partij die het beroep indient een omschrijving van de hinder of nadelen formuleert.

De verzoekende partij minimaliseert stelselmatig dat zij geheel geen omschrijving heeft geformuleerd van de hinder of nadelen die voor beoordeling vatbaar zijn. De verzoekende partij blijft ook in gebreke om aantonen uit welk feit dat deelt uitmaakt van het aanvraagdossier van de eerste tussenkomende partij op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze zou blijken dat de verzoekende partij een waarschijnlijk nadeel zou kunnen lijden.

De beoordelingsvrijheid van de verwerende partij reikt niet zover dat zij in de plaats van de verzoekende partij moet zoeken naar de nadelen die de verzoekende partij mogelijkerwijze zou willen invoeren, wanneer de verzoekende partij geheel in gebreke blijft de ingeroepen nadelen op een wijze te beschrijven die voor een inhoudelijke beoordeling vatbaar zijn.

Artikel 4.8.11, §1, tweede alinea VCRO

Artikel 4.8.11, §1, tweede alinea VCRO bepaalt dat de persoon aan wie verweten kan worden een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet te hebben bestreden met een georganiseerd administratief beroep bij de deputatie “wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden”. Deze bepaling houdt aldus in dat het georganiseerd administratief beroep moet zijn uitgeput om op ontvankelijke wijze een (jurisdictioneel) beroep te kunnen instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het ontgaat de tweede tussenkomende partij op welke gronden de verzoekende partij van oordeel is dat de bestreden beslissing afbreuk aan deze bepaling zou hebben gedaan.

In casu werd er een administratief beroep ingediend maar werd dit door verwerende partij op in rechte en in feite juiste gronden onontvankelijk verklaard op grond van artikel 4.7.21. §2, VCRO. De toepassing van artikel 4.8.11, §1, VCRO is hier vreemd aan.

Het verdrag van Aarhus heeft geen rechtstreekse werking.

Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus bepaalt:

(...)

Wat betreft de toepassing van artikel 9 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

(Verdrag van Aarhus) wijst de tussenkomende partij erop dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus naar het recht van de Unie geen rechtstreekse werking heeft. (...)

De tweede tussenkomende partij ziet niet hoe dit anders zou zijn naar de Belgische nationale rechtsorde.

De Raad van State heeft bovendien de werking van artikel 4.7.21, § 2, VCRO reeds uitgelegd in het licht van artikel 9, lid 3, van het Verdrag Aarhus in die zin dat de voorwaarden mogen niet zodanig worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van deze burgers onmogelijk maken. (...)

Noch uit de rechtspraak van de Raad van State tot uitlegging van artikel 4.7.21, § 2, VCRO, noch uit het Verdrag van Aarhus zelf blijkt dat de uitlegging van het Verdrag van Aarhus ertoe kan leiden dat de nationale wetgevende criteria die gelden geheel buiten toepassing kunnen worden gelaten.

Artikel 4.7.21, § 2, VCRO stelt immers duidelijke criteria ten aanzien van het administratief beroep door een derde belanghebbende. Deze criteria zijn niet strikt, noch maken zij de verzoekende partij onmogelijk om toegang te krijgen tot het administratief beroep. Het volstaat dan ook dat een derde belanghebbende, opdat deze zijn beroep ontvankelijk zou zijn, rechtstreekse of onrechtstreekse nadeel of hinder waarschijnlijk maakt. De verzoekende partij doet in het verzoekschrift overigens zelf blijken de draagwijdte van artikel 4.7.21, § 2, VCRO op die wijze te hebben begrepen.

De verzoekende partij heeft dan ook de ingeroepen nadelen geenszins waarschijnlijk gemaakt. De rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, of eerder die van de Raad van State, vergt thans geenszins dat de verzoekende partij met sluitende bewijzen het bestaan van een nadeel aantoonde doch wel dat uit geheel van het beroepschrift blijkt dat het ingeroepen rechtstreekse of onrechtstreekse nadeel waarschijnlijk is.

Het is vanzelfsprekend dat het belang om een procedure te voeren minstens aan de restrictie verbonden is dat de partij die het belang inroept enigszins aannemelijk maakt dat het ingeroepen nadeel bestaat of kan bestaan, hetgeen eenvoudigweg impliceert dat de waarschijnlijkheid van het persoonlijke nadeel in zekere zin wordt aangetoond of geconcretiseerd.

Een dergelijke lezing van artikel 4.7.21, § 2, VCRO is allerm minst onverenigbaar met artikel 9 §3 van het Verdrag van Aarhus.

Prejudiciële vraag

Overeenkomstig artikel 26 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof dient de Raad voor Vergunningsbetwistingen de prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof niet te stellen wanneer de wet, het decreet of de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel "de bepaling uit titel II van de Grondwet", in casu de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, klaarblijkelijk niet schendt. (...)

Vooreerst blijkt dat de noodzaak tot een prejudiciële vraag afhankelijk wordt gesteld van de premisse dat uw Raad zou oordelen dat de belangenvereiste van de artikelen 4.7.21, § 2, VCRO en 4.8.16 §1, 1^o lid, 3^o VCRO identiek zouden zijn. Vermits, zoals hierboven is aangetoond, artikel 4.8.16 §1, 1^o lid, 3^o niet van toepassing is op de bestreden beslissing,

ziet de tweede tussenkomende partij volstrekt de relevantie van deze beoordeling niet in en bijgevolg ook niet van noodzaak tot het stellen van de prejudiciële vraag.

Ten tweede stelt de tweede tussenkomende partij vast dat de prejudiciële vraag in wezen vreemd is aan de toelichting van het middel. Het middel behandelt de wijze waarop artikel 4.7.21, §2 VCRO naar analogie zou worden toegepast aan de beoordeling van uw Raad in het arrest nr. S/2011/0170 van 21 december 2011 met betrekking tot de verplichting om het concurrentieel nadeel in het verzoekschrift waarschijnlijk te maken opdat dergelijke nadeel als een rechtstreeks of onrechtstreeks nadeel kan worden beschouwd in de zin 4.8.16 §1, 1^o lid, 3^o VCRO. De toelichting in het arrest nr. S/2011/0170 van 21 december 2011 houdt op geen enkele manier enige relevantie met betrekking tot het belang van de milieuvereniging die een administratief beroep dan wel een vernietigingsberoep bij uw Raad zou overwegen. Het ontgaat de tweede tussenkomende partij dan ook wat de verzoekende partij wenst te vernemen van het Grondwettelijk Hof in het licht van het aangevoerde middel.

Een prejudiciële vraag moet alleszins niet worden gesteld wanneer zij geen betrekking heeft op het) middel, aangezien het antwoord op die vragen niet kan leiden tot de oplossing van het geschil.

Ten derde stelt de tweede tussenkomende partij vast dat er geen decretaal onderscheid bestaat tussen de belangenvereiste van een milieuvereniging of die van een derde belanghebbende. Beide categorieën zijn op dezelfde wijze verplicht rechtstreekse of onrechtstreekse nadeel of hinder uiteen te zetten.

Het feit dat een milieuvereniging hierin mogelijkerwijze kan in slagen door te verwijzen naar de finaliteit waarmee zij is opgericht, betekent niet dat in hoofde van de verzoekende partij er een vergelijkbaar nadeel aanwezig is. Alleszins werd dit niet aangevoerd ten aanzien van de verwerende partij.

...

5.

In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij:

“ ...

Verzoekende partij volhardt: de door verwerende partij gehanteerde al te restrictieve interpretatie van artikel 4.7.21. VCRO staat op gespannen voet met (o.m.) het verdrag van Aarhus en het recht op toegang tot de rechter.

Verwerende partij en tussenkomende partijen benadrukken allen dat voldaan wordt aan het verdrag van Aarhus en het recht op toegang tot de rechter doordat men na het beroep bij de deputatie terecht kan bij een rechter moet volle rechtsmacht, met name de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De ontvankelijkheidsdrempel voor de deputatie en uw Raad mag in de VCRO dan wel in dezelfde bewoordingen omschreven zijn, een gelijke, strenge ontvankelijkheidstoets voor beide instanties is uit den boze. In essentie verwijt verzoekende partij dat de ontvankelijkheidslat voor de deputatie zo hoog wordt gelegd dat niemand over de door haar ingeroepen middelen kan oordelen. Noch de deputatie, die het beroep als onontvankelijk afwees, noch uw Raad, nu het debat zich ten node tot de ontvankelijkheidskwestie beperkt. Uw Raad is immers niet bevoegd om recht te spreken over de grond van de zaak dan nadat de deputatie als administratieve beroepsinstantie

haar devolutieve bevoegdheid volledig heeft uitgeput. Zonder ontvankelijk beroep bij de deputatie is het beroep voor uw Raad immers onontvankelijk.

Daarnaast dient benadrukt te worden dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet kan gecatalogeerd worden als een rechter met volle rechtsmacht. (...) Uw Raad heeft niet de bevoegdheid om een beslissing van de deputatie inhoudelijk te hervormen; zij kan deze enkel vernietigen indien zij meent dat deze niet correct is. Meer nog, in casu beperkt het debat zich ten node tot de formele vraag of verzoekster ontvankelijk administratief beroep aantekende bij de deputatie. Aldus kan verzoekende partij met haar middelen nergens terecht.

Het gaat tenslotte niet op dat verwerende partij en tussenkomende partijen er enerzijds alles aan doen om te benadrukken wat het verschil is tussen de deputatie en de Raad voor Vergunningsbetwistingen om zo te 'bewijzen' dat het recht op toegang tot de rechter niet werd geschonden, maar er anderzijds geen graten in zien dat de deputatie naar een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen verwijst en de daarin zeer streng gehanteerde criteria gewoonweg overneemt. Dergelijke redenering is inherent tegenstrijdig.

De voorgestelde prejudiciële vraag dringt zich wel degelijk op.

Ten onrechte zijn wederpartijen de mening toegedaan dat de door verzoekster voorgestelde prejudiciële vraag niet dient gesteld te worden, dit is, in het onmogelijke geval dat uw Raad zou menen dat haar 'belangenrechtspraak' mutatis mutandis van toepassing is op de deputatie.

Zij weerleggen dit enkel onder vage bewoordingen dat 'de prejudiciële vraag vreemd is aan het middel' of dat 'er geen reden zou zijn om deze te stellen'.

Nergens verduidelijken – laat staan: verantwoorden - ze de zwaardere toegangsdrempel tot de deputatie in hoofde van derde belanghebbenden in vergelijking met die van de vergunningsaanvrager zelf of van milieuverenigingen.

...

6.

De verwerende partij stelt in haar laatste nota nog:

“ ...

de verzoekende partij kan (...) niet beweren dat het beginsel van de toegang tot de rechter, zoals vervat in het Verdrag van Aarhus, zou zijn geschonden; uw Raad is wel degelijk toegankelijk voor de verzoekende partij om zich te buigen over de zaak; dat uw Raad het debat zal beperken tot de wettigheid en motivering van de onontvankelijkheidsverklaring door ons college doet hieraan geen afbreuk; ten overvloede moet worden gesteld dat ons college, in het licht van artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO en de rechtspraak van uw Raad, op afdoende gemotiveerde wijze en in alle redelijkheid heeft geoordeeld dat het administratief beroep bij ons college niet ontvankelijk was; het Verdrag van Aarhus, voor zover dit al directe werking zou hebben én van toepassing zou zijn, verwijst in artikel 9.3 uitdrukkelijk naar eventuele “in het nationale recht neergelegde criteria” waaraan moet voldaan zijn om toegang te hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures; artikel 4.7.21, §2 VCRO stelt voor derden dergelijk criterium vast, waarbij geenszins wordt vereist dat met sluitende bewijzen het bestaan van een nadeel wordt aangetoond, maar waarbij wel wordt verwacht dat enigszins aannemelijk wordt gemaakt dat het ingeroepen nadeel bestaat of kan bestaan, hetgeen eenvoudigweg impliceert dat de waarschijnlijkheid van het

persoonlijke nadeel in zekere zin wordt aangetoond of geconcretiseerd; er wordt hiermee hoe dan ook geen schending begaan van het Verdrag;

...

7.

De eerste tussenkomende partij voegt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting nog het volgende toe:

“ ...

De verzoekende partij stelt dat niemand over haar middelen kan oordelen omdat de ontvankelijkheidslat hoog wordt gelegd. Dit klopt niet.

Er zijn nu eenmaal ontvankelijkheidsvereisten bij het beroep bij de verwerende partij. Indien zou blijken dat de verwerende partij onredelijk zou zijn geweest tijdens de toegang tot deze procedure (door het onontvankelijk verklaren), kan de verzoekende partij nog steeds een vernietigingsberoep instellen bij uw Raad om de beslissing te laten vernietigen.

Als gevolg van deze vernietiging zal de verwerende partij wel degelijk de ingeroepen middelen onderzoeken.

Als de verzoekende partij dan ook wettigheidsbezwaren zou kunnen opwerpen tegen deze beslissing, kan zij opnieuw een procedure starten voor uw Raad.

Vervolgens werpt de verzoekende partij op dat uw Raad geen rechter is met volle rechtsmacht. Dit is niet correct. De Raad heeft wel degelijk volle rechtsmacht over de wettigheid van de bestreden beslissing. Zij spreekt zich niet uit over het al dan niet verlenen van een vergunning, maar dat is ook niet vereist door het EVRM. Het al dan niet verkrijgen van een vergunning is geen “burgerlijke recht”, zodat een administratieve procedure waarbij wordt bepaald of die vergunning wordt verleend geen geschil is over “burgerlijke rechten”. De betwisting van de wettigheid van de beslissing die in die procedure is gevallen is dat wel. Uw Raad heeft steeds een vernietigingsbevoegdheid en het spreekt voor zich dat als een administratief beroep onontvankelijk wordt verklaard de vernietigingsprocedure voor uw Raad ook tot dit deel is beperkt.

De verzoekende partij maakt op geen enkele wijze aannemelijk dat er een zwaardere toegangsdrempel zou gelden bij de verwerende partij voor derde belanghebbenden. Er is dan ook geen nood aan een prejudiciële vraag bij het Grondwettelijk Hof.

Voor het overige kan de eerste tussenkomende partij verwijzen naar haar schriftelijke uiteenzetting.

...”

8.

De tweede tussenkomende partij stelt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting nog:

“ ...

De tweede tussenkomende partij kan ermee volstaan te volharden dat artikel 4.7.21 VCRO en de draagwijdte die eraan gegeven wordt in de bestreden beslissing in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus. De tweede tussenkomende partij stelt vast dat de inhoudelijke argumenten daarover niet worden tegengesproken.

Wat betreft de stelling als zou uw Raad niet over een volle rechtsmacht beschikken, ontgaat het de tweede tussenkomende partij wat de verzoekende partij met deze kritiek wil bereiken.

De verzoekende partij blijkt niet te willen tegenspreken dat uw Raad de bevoegdheid heeft om de bestreden beslissing te onderzoeken op de wettigheid en de juistheid van de motieven. De verzoekende partij lijkt evenmin te willen stellen dat het beroep bij uw Raad niet zou beantwoorden aan de vereisten van artikel 6.1 EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft alleszins herhaaldelijk bevestigd dat de Raad van State een dergelijke rechterlijke instantie is. De tweede tussenkomende partij ziet niet in hoe dit anders zou kunnen zijn voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De tweede tussenkomende partij ziet dan ook niet in op welke gronden de verzoekende partij poneert dat ‘niemand’ de ingeroepen middelen omtrent de ontvankelijkheid kan beoordelen.

Tot slot kan de tweede tussenkomende partij enkel herhalen dat 1) de gesuggereerde vraag vertrekt vanuit een premisse die niet aan de orde is 2) dat de kritiek in het middel en de gesuggereerde prejudiciële vraag niet inhoudelijk met elkaar overeenstemmen. De tweede tussenkomende partij ziet bijgevolg niet hoe een antwoord op de gestelde vraag kan bijdragen aan de beoordeling van het middel.

*Indien een prejudiciële vraag niet strekt tot de oplossing van het geschil, zo stelt artikel 26 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, moet zij niet worden gesteld.
...*

Beoordeling door de Raad

1.

Wanneer de deputatie op grond van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO in beroep van de reguliere vergunningsprocedure uitspraak doet over een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, treedt zij niet op als rechterlijke instantie, maar als orgaan van actief bestuur. Het in artikel 6 EVRM gewaarborgde “recht op een eerlijk proces” heeft enkel betrekking op rechterlijke procedures en is niet van toepassing op de behandeling van het administratief beroep door de deputatie.

De beslissing van de deputatie die de uitkomst van de georganiseerde administratieve beroepsprocedure is, kan bij de Raad met een beroep tot vernietiging worden aangevochten, zoals voorzien in artikel 4.8.2 VCRO. Het rechterlijk beroep bij de Raad valt wel onder het toepassingsgebied van de in artikel 6 EVRM gestelde vereisten.

Artikel 9, derde lid van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (vervolgens: Verdrag van Aarhus) bepaalt:

“ ...

Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu

...”

Artikel 2, vierde lid van het Verdrag van Aarhus omschrijft “het publiek” als “een of meer natuurlijke personen of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen”.

Zoals bij de bespreking van het eerste middel al gesteld werd, kadert artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO in de verplichting die de decreetgever in overeenstemming met artikel 9, derde lid van het Verdrag van Aarhus op zich genomen heeft om derden-belanghebbenden toegang tot de administratieve beroepsprocedure bij de deputatie te verschaffen. De in artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO gestelde vereisten van rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen, of het risico daarop, als gevolg van de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen gelden als de in artikel 9, derde lid van het Verdrag van Aarhus bedoelde toepasselijke criteria in het interne recht om die toegang te verkrijgen.

Het behoort tot het rechterlijk toezicht om erover te waken dat de deputatie, waar zij beoordeelt of een beroepsindieners de hoedanigheid van belanghebbende heeft, die criteria niet zodanig uitlegt of toepast, dat de toegang tot de administratieve beroepsprocedure onmogelijk gemaakt of onredelijk bemoeilijkt wordt, en dat die criteria in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9, derde lid van het Verdrag van Aarhus uitgelegd worden.

2.

Voor zover de verzoekende partij betoogt dat de verwerende partij getuigt van een te restrictieve interpretatie van artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO, een te hoge drempel voor het instellen van administratief beroep opwerpt, de toegang aan te strenge of onmogelijke eisen op het vlak van bewijs onderwerpt, kennis heeft van het administratief dossier en de feitelijke situatie en daarom, anders dan de rechter, “niet bij het handje gehouden moet worden” en dat haar argumentatie in de administratieve beroepsprocedure ter staving van haar hoedanigheid van belanghebbende volstond, wordt er naar de bespreking van het eerste middel verwezen. Zoals daar geoordeeld is, heeft de verwerende partij op grond van de haar voorgelegde argumentatie in redelijkheid de hoedanigheid van belanghebbende van de verzoekende partij niet aangenomen en tot de niet-ontvankelijkheid van het administratief beroep besloten.

Het wordt dan ook niet aangenomen dat de verzoekende partij op een met artikel 9, derde lid van het Verdrag van Aarhus strijdige wijze de toegang tot de administratieve beroepsprocedure ontzegd werd en dat daardoor ook haar recht op toegang tot de rechter geschonden werd.

3.

De gesuggereerde prejudiciële vraag gaat uit van de foutieve premisse dat artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO aan een derde een buitensporige of onevenredige bewijslast van hinder of nadelen oplegt. Artikel 4.7.21, §2, 2° vereist niet dat de hinder of nadelen met bewijsstukken zwart-op-wit aangetoond worden. Het vereist dat de hinder of nadelen of het risico daarop geloofwaardig, aannemelijk gemaakt worden. Het debat daarover betreft de concrete gegevens van de zaak die door het bestuur in redelijkheid beoordeeld moeten worden. Er bestaat dan ook geen reden om de geopperde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

4.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv IKEA BELGIUM is ontvankelijk.
2. Het verzoek tot tussenkomst van de stad HASSELT is ontvankelijk.
3. Het beroep wordt verworpen.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partijen, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 12 december 2017 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF