

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 18 april 2017 met nummer RvVb/A/1617/0775
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0638/A/0620

Verzoekende partij	de bvba NAHEED vertegenwoordigd door advocaat Lieve DEHAESE met woonplaatskeuze op het kantoor te 3500 Hasselt, Luikersteenweg 187
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van LIMBURG vertegenwoordigd door de heer Tom LOOSE
Tussenkomenende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad HASSELT vertegenwoordigd door advocaten Koen GEELLEN en Wouter MOONEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 3500 Hasselt, Gouverneur Roppesingel 131

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 25 juni 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 7 mei 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt (tussenkomenende partij) van 15 januari 2015 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het veranderen van de bestemming van kapperszaak naar dagwinkel op een perceel gelegen te 3500 Hasselt, Guffenslaan 12, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie H, nummer 596A5.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 26 augustus 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 28 september 2015 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota

in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 14 februari 2017.

Advocaat Floor KETELS loco advocaat Lieve DEHAESE voert het woord voor de verzoekende partij. De heer Tom LOOSE voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Wouter MOONEN voert het woord voor de tussenkomende partij.

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 op 17 november 2014 bij de tussenkomende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “(de regularisatie van) het veranderen van bestemming van een kapperszaak naar een dagwinkel” op een perceel gelegen te 3500 Hasselt, Guffenslaan 12, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie H, nummer 596A5.

2.

Aanleiding voor de aanvraag betreft een door de inspectiediensten van de stad Hasselt opgemaakt proces-verbaal van 14 augustus 2014 voor het wijzigen van de bestemming, het omvormen en ombouwen van een kapsalon naar superette/dagwinkel op voormeld perceel zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning.

De tussenkomende partij richtte op 28 oktober 2014 een adviesvraag aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid omtrent een in te leiden herstellvordering. Met een brief van 9 januari 2015 adviseerde de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid echter negatief:

“ ...

Uit de elementen van het dossier blijkt dat de geviseerde handeling niet werd uitgevoerd in strijd met de stedenbouwkundige voorschriften aangaande de voor het gebied toegelaten bestemmingen. Evenmin werd een stakingsbevel doorbroken. De principieel te vorderen herstelmaatregel is de meerwaarde.

Op basis van de thans beschikbare stukken, gegevens en inlichtingen blijkt niet dat de weerslag van de geviseerde handelingen op de plaatselijke ordening van dien aard is dat deze noopt tot de beoogde herstelmaatregel:

- *Op basis van de beschikbare stukken en gegevens blijkt dat de kwestieuze handelszaak een kleinschalige dagwinkel betreft.*
- *Uit uittreksel van Google Streetview (stukken eigen onderzoek) blijkt dat deze dagwinkel gesitueerd is naast een frituur. Aan de andere zijde van de dagwinkel zijn een kantoor en andere handelszaken zichtbaar. Op basis van de voor de Raad beschikbare stukken en gegevens lijkt de kwestieuze dagwinkel aanvaardbaar in deze omgeving.*
- *Uit het dossier blijkt niet dat de dagwinkel objectief hinder meebrengt voor derden.*

Het handhavende bestuur toont niet aan dat door de betaling van een meerwaarde de plaatselijke ordening kennelijk op onevenredige wijze zou worden geschaad. Dit blijkt evenmin uit de voor de Raad beschikbare stukken en gegevens.
..."

3.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Hasselt-Genk', vastgesteld met koninklijk besluit van 3 april 1979, in woongebied. Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, 'afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt- Genk', definitief vastgesteld op 20 juni 2014.

Er werd geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het agentschap Wegen en Verkeer, district Hasselt, adviseert op 19 december 2014 ongunstig.

"...

BESLUIT: ONGUNSTIG ADVIES

A. Onwenselijkheid omwille van doelstellingen en zorgplichten

Conform artikel 4.3.4. VCRO kan de vergunning worden geweigerd of moeten er voorwaarden opgelegd worden in de vergunning indien uit het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van de doelstellingen en zorgplichten van het Agentschap.

"Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere

beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening. "

In casu is de vergunningsaanvraag onwenselijk omwille van volgende doelstellingen en zorgplichten:

1. Onwenselijkheid omwille van het in het gedrang brengen van het veilig en vlot verkeer.

Het voorgelegde dossier betreft een bestemmingswijziging van kapperszaak naar dagwinkel.

Echter, in tegenstelling tot de duiding in de beschrijvende nota is onze dienst wel van oordeel dat een dagwinkel met "baliefunctie" een vergroting betekent van de verkeersgeneratie op deze locatie.

Gelet op zijn ligging langs de kleine ring en de specifieke aard van de activiteit, zal deze handelszaak niet alleen gericht zijn op de voetgangerspassage maar zal zich eveneens richten op het passerende autoverkeer.

Bijgevolg verwachten wij dat er een toename zal plaatsvinden van zoekverkeer en wild parkeren in deze omgeving. Ter plaatse stellen wij vast dat er nu reeds wordt halt gehouden op de rijbaan zodat de voertuigen moeten uitwijken naar de busbaan.

Bijkomend zijn er een aantal recente ontwikkelingen op deze locatie met name de realisatie van een INNO- handelszaak die via deze ventweg haar laden en lossen gaat afwikkelen alsook de invulling van de voormalige rijkswachtkazerne door de stedelijke diensten.

Deze 2 realisaties zullen onvermijdelijk de verkeersintensiteiten op dit gedeelte ventweg doen toenemen. In deze dossiers werd door onze diensten al een grote bezorgdheid geuit dat deze toename van verkeersintensiteit een belemmering van de doorstroming op deze ventweg kan teweegbrengen.

Dit vormt vervolgens een gevaar voor de verkeersafwikkeling op de Kleine Ring. Bijgevolg achten wij het niet aangewezen dat op deze locatie stedenbouwkundige bestemmingswijzigingen worden verleend die een verzwaring teweegbrengen van de huidige verkeersproblematiek.

Dit is ons inzien niet verenigbaar met een goede verkeersveiligheid. Wij wensen dit dossier dan ook ongunstig te adviseren.

Om deze redenen adviseert het Agentschap Wegen en Verkeer ongunstig betreffende voorliggende aanvraag

...

Het agentschap Onroerend Erfgoed adviseert op 23 december 2014 gunstig.

De tussenkomende partij weigert, na een ongunstig verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, op 15 januari 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Zij beslist:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Aangezien dat de aanvraag louter een bestemmingswijziging van het gelijkvloers van kapperszaak naar dagwinkel betreft, dat er voorheen eveneens een handelsruimte is geweest, is het gevraagde in principe aanvaardbaar.

Echter aangezien het pand aan een gewestweg gelegen is, dat het advies van het Agentschap Infrastructuur, Wegen en Verkeer – district Hasselt de wegbeheerder is, dat er een advies aan hun werd gevraagd, dat ze een ongunstig advies hebben uitgebracht, is het gevraagde niet aanvaardbaar.

Op de foto's die toegevoegd werden aan het dossier is er op de voorgevel reclamevoering te zien t.b.v. de dagwinkel. Deze reclamevoering bevindt zich evenwijdig met de voorgevel en blijft onder de raamdorpels van de verdieping.

Deze reclamevoering werd niet mee aangevraagd in het huidige dossier.

Aangezien het niet duidelijk is hoe groot de oppervlakte van deze reclamevoering is en of deze reclame al dan niet verlicht wordt, is het niet duidelijk of dit vergunningsplichtig is.

Indien de reclame verlicht is, dan mag ze conform artikel 5 van onze verordening woonkwaliteit maximaal 1,2m² bedragen, is het vergunningsplichtig en dient hiervoor een afzonderlijke stedenbouwkundige aanvraag ingediend te worden.

Indien de reclame niet verlicht is, dan mag ze conform artikel 5 van onze verordening woonkwaliteit maximaal 4m² bedragen. Dit is niet vergunningsplichtig.

Indien de reclame niet verlicht maar meer dan 4m² bedraagt, is het vergunningsplichtig en dient hiervoor een afzonderlijke stedenbouwkundige aanvraag ingediend te worden.

Algemene conclusie

*Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag **niet** in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, alsook dat het voorgestelde ontwerp **niet** bestaanbaar is met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.*

...”

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 25 februari 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Het agentschap voor Wegen en Verkeer Limburg adviseert, na een adviesvraag van de provincie Limburg, op 24 maart 2015 ongunstig:

“ ...

In antwoord op uw brief van 26 februari 2015 aangaande bovenvermeld dossier (dossier 2015N003035), die wij ontvingen op 3 maart 2015, hierbij het standpunt van onze afdeling:

Het dossier werd op 19 december 2014 ongunstig geadviseerd omwille van het in het gedrang brengen van het veilig en vlot verkeer. Het dossier handelt over een bestemmingswijziging van kapperszaak naar dagwinkel. Wij zijn van oordeel dat een dagwinkel, genre kleine supermarkt, op deze locatie zal zorgen voor een toename van zoekverkeer en wild parkeren in deze omgeving.

In het beroepschrift wordt aangehaald dat deze herbestemming naar de oorspronkelijke bestemming geen grote verkeersgeneratie betekent op deze locatie gezien de handelszaak zich richt naar voetgangerspassage. Het verkeer zou in gedrang komen door de realisatie van de INNO handelszaak en de invulling van de stedelijke diensten in de vroegere rijkswachtkazerne. Voertuigen zouden moeten uitwijken op de busbaan bij het laden en lossen voor de handelszaak INNO. Echter heeft de handelszaak INNO zijn laad- en loszone intern geregeld en zijn er bij de geplande ontwikkeling van de stedelijke diensten ondergrondse parkeerplaatsen voor laden en lossen, bezoekers en personeel voorzien.

Wij zijn van oordeel dat deze functie op deze locatie niet ideaal is en ze aanleiding zal geven tot fout gebruik van openbaar domein (stilstaan op de rijweg, fout parkeren op openbaar domein, onveilige verkeersmanoeuvres en dergelijke) en dit zowel door de uitbater bij leveringen als bij het cliënteel dat kortstondig bezoek zal brengen aan de handelszaak.

Onze afdeling is dus, net zoals bij de naastgelegen frituur, geen voorstander van deze ontwikkeling op deze locatie

...”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 7 april 2015 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

02. Verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening

De aanvraag situeert zich langs de kleine ring in het centrum van de stad.

Het kwestieuze pand maakt deel uit van een gesloten bebouwing tussen Koning Albertstraat en Sint-Jozefstraat.

Voorliggende aanvraag heeft betrekking op het gelijkvloerse niveau van het pand nr. 12.

Het gelijkvloerse niveau bestaat uit een inkomhal van het bovenliggende appartement en een winkelruimte.

De winkelruimte betreft de dagwinkel ‘Sheeza Markt’.

De uitbatingen op de links aanpalende percelen zijn achtereenvolgens: een kantoor, apotheek, kledingzaak, restaurant en een schoenenwinkel.

In de rechts aanpalende gebouwen zijn een frituur en de logistieke ruimten van de Galeria Inno gevestigd.

In de voormalige rijkswachtkazerne op het hoekperceel met de Sint-Jozefstraat zal het gemeentelijk dienstencentrum met stadhuis zich vestigen.

Terzake de volgende bemerkingen:

Het kwestieuze pand nr. 12 is gelegen aan een ventweg van de kleine ring (Groene Boulevard). Langs deze weg verlaat het uitgaand verkeer de binnenstad.

De drukke uitvalsweg bestaat uit één rijstrook en een aparte busstrook. Een los- en laadzone situeert zich ter hoogte van de verbreding van het voetpad.

Ter hoogte van het kwestieuze pand zijn verkeerspaaltjes geplaatst tussen het voetpad en de rijweg.

Het verplicht in te winnen advies van het agentschap Wegen en Verkeer d.d. 23/12/2014 is ongunstig.

Naar aanleiding van het beroep bij deputatie is op basis van het beroepschrift een tweede advies gevraagd aan het agentschap Wegen en Verkeer. Dit advies van 24/03/2015 luidt als volgt: [...] Conform artikel 4.3.4. VCRO kan de vergunning worden geweigerd of moeten er voorwaarden opgelegd worden in de vergunning indien uit het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van de doelstellingen en zorgplichten van het Agentschap.

Uit het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer blijkt dat dit het geval is. Een dagwinkel is een verkeersaantrekkende functie met kortstondig cliënteel verloop. De dagwinkel zal zorgen voor een toename van zoekverkeer en wild parkeren langs de uitvalsweg. De verkeersdoorstroming zal gehinderd worden en de verkeersveiligheid in het gedrang brengen.

In de rand is te melden dat deputatie op 26/03/2015 de bestemming van horeca-uitbating (snackbar/frituur 'De Ring') op het rechts aanpalend perceel heeft geweigerd.

Ten slotte is op te merken dat de aanvraag onduidelijk is betreffende het reclamepaneel welke tegen de voorgevel is geplaatst.

De verordening 'woonkwaliteit' stelt onder artikel 05. dat een reclame maximum 4 m2 oppervlakte mag hebben indien de reclame onverlicht is en maximum 1,2 m2 indien de reclame verlicht is.

Aangezien het niet duidelijk is hoe groot de oppervlakte van het reclamepaneel is en of deze reclame al dan niet verlicht wordt, is het niet duidelijk of dit vergunningsplichtig is.

Overeenkomstig dit verslag wordt aan de deputatie voorgesteld het beroep niet in te willigen. De vergunning kan niet worden verleend.

...

Na de hoorzitting van 14 april 2015 verklaart de verwerende partij het beroep op 7 mei 2015 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“...

Overwegende dat de beroeper in zijn beroepschrift aanhaalt dat de aanvraag een herbestemming betreft naar de oorspronkelijke bestemming;

dat de gevraagde herbestemming geen vergroting betekent van de verkeersgeneratie op deze locatie; dat de handelszaak gelegen is aan de binnenzijde van de Groene Boulevard en gericht is op de voetgangerspassage;

dat de vaststelling dat er ter plaatse halt gehouden wordt en dat de voertuigen moeten uitwijken naar de busbaan een gevolg is van de realisatie van de INNO handelszaak op deze locatie die via deze weg haar laden en lossen afwikkelt;

dat het veilig en vlot verkeer in het gedrang gebracht wordt ingevolge de realisatie van de INNO handelszaak en de invulling van de voormalige rijkswachtkazerne door de stedelijke diensten;

dat de Hoge Raad voor Handhavingsbeleid op 9 januari 2015 een negatief advies verleende betreffende de herstellvordering van het college van burgemeester en schepenen en de stedenbouwkundige inspecteur; [...]

Overwegende dat het voorliggende project geen invloed heeft op het watersysteem, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat er geen schadelijk effect veroorzaakt wordt; dat

er dan ook geen voorwaarden of maatregelen dienen te worden opgelegd; dat het ontwerp verenigbaar is met de doelstellingen van het decreet integraal waterbeleid;

Overwegende dat de aanvraag niet valt onder toepassing van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening hemelwater; dat het ontwerp niet voorziet in een dakuitbreiding, noch uitbreiding van de verharde oppervlakte;

*Overwegende dat het perceel gelegen is aan een gewestweg (ventweg);
dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer van 19 december 2014 ongunstig is;*

Overwegende dat het brandweeradvies van 15 december 2014 de voorwaarden vermeldt betreffende de brand-beveiliging en –voorkoming van de inrichting;

Overwegende dat het Agentschap Onroerend Erfgoed op 23 december 2014 meldt dat ze geen bezwaar hebben tegenover deze aanvraag;

Overwegende dat de aanvraag dient te voldoen aan de bepalingen van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid (B.S. 02/09/09 en latere wijzigingen);

Overwegende dat het ontwerp niet voorkomt op de lijst gevoegd als bijlage I en II van de Europese richtlijn 85/337/EEG, noch op de lijst gevoegd als bijlage I en II van het Project-m.e.r.-besluit; dat bijgevolg geen milieueffectenrapport dient te worden opgesteld;

*Overwegende dat de aanvraag zich situeert langs de Kleine Ring in het centrum van de stad;
dat het kwestieuze pand deel uitmaakt van een gesloten bebouwing tussen Koning Albertstraat en Sint-Jozefstraat;
dat voorliggende aanvraag betrekking heeft op het gelijkvloerse niveau van het pand nr. 12;
dat het gelijkvloerse niveau bestaat uit een inkomhal van het bovenliggende appartement en een winkelruimte;
dat de winkelruimte de dagwinkel 'Sheeza Markt' betreft; dat er o.a. voedingswaren, drank, tabak,... worden verkocht;
dat de uitbatingen op de links aanpalende percelen achtereenvolgens zijn: een kantoor, apotheek, kledingzaak, restaurant en een schoenenwinkel;
dat in de rechts aanpalende gebouwen achtereenvolgens een frituur en de logistieke ruimten van de Galeria Inno gevestigd zijn;
dat in de voormalige rijkswachtkazerne op het hoekperceel met de Sint-Jozefstraat het gemeentelijk dienstencentrum met stadhuis zich zal vestigen;*

*Overwegende dat het kwestieuze pand nr. 12 gelegen is aan een ventweg van de Kleine Ring (Groene Boulevard);
dat langs deze weg het uitgaand verkeer de binnenstad verlaat;
dat de drukke uitvalsweg bestaat uit één rijstrook en een aparte busstrook; dat een los- en laadzone zich situeert ter hoogte van de verbreding van het voetpad (zijde Koning Albertstraat);
dat ter hoogte van het kwestieuze pand verkeerspaaltjes geplaatst zijn tussen het voetpad en de rijweg;*

Overwegende dat het verplicht in te winnen advies van het Agentschap Wegen en Verkeer van 23 december 2014 ongunstig is; dat naar aanleiding van het beroep bij deputatie en op basis van het beroepschrift een tweede advies gevraagd is aan het agentschap Wegen en Verkeer; dat dit advies van 24 maart 2015 ongunstig is;

Overwegende dat de voorgestelde bestemming van dagwinkel ter plaatse niet functioneel inpasbaar is;

dat deputatie het advies van het agentschap Wegen en Verkeer d.d. 23/12/2014 en d.d. 24/03/2015 bijtreedt;

dat de adviezen zelf afdoende gemotiveerd zijn en de redenen bevat waarom voorliggende herbestemming ter plaatse niet aangewezen is;

dat een dagwinkel een verkeer-aantrekkende functie is met kortstondig cliënteel verloop; dat de dagwinkel zal zorgen voor een toename van zoekverkeer en wild parkeren in de buurt van kwestieus pand; dat de verkeersdoorstroming gehinderd zal worden en de verkeersveiligheid in het gedrang zal brengen (stilstaan op de rijweg, fout parkeren en onveilige verkeersmanoeuvres);

Overwegende dat conform artikel 4.3.4. VCRO de vergunning geweigerd kan worden of er voorwaarden moeten opgelegd worden in de vergunning indien uit het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van de doelstellingen en zorgplichten van het Agentschap;

Overwegende dat de aanvraag onduidelijk is betreffende het reclamepaneel welke tegen de voorgevel geplaatst is;

dat de verordening 'woonkwaliteit' onder artikel 05. stelt dat een reclame maximum 4 m² oppervlakte mag hebben indien de reclame onverlicht is en maximum 1,2 m² indien de reclame verlicht is;

dat aangezien het niet duidelijk is hoe groot de oppervlakte van het reclamepaneel is en of deze reclame al dan niet verlicht wordt, het niet duidelijk is of dit vergunningsplichtig is;

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending van artikel 4.3.4 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (Motiveringswet), het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel, in. De verzoekende partij zet het middel als volgt uiteen:

“ ...

Het college van burgemeester en schepenen oordeelde in het besluit dd. 15/01/2015 dat de aanvraag louter een bestemmingswijziging van het gelijkvloers van kapperszaak naar dagwinkel betreft, dat er voorheen eveneens een handelsruimte is geweest, is het gevraagde in principe aanvaardbaar.

Het verplicht in te winnen advies van het Agentschap Wegen en Verkeer was ongunstig.

Ingevolge het ongunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer oordeelde het college van burgemeester en schepenen dat het gevraagde niet aanvaardbaar is.

Naar aanleiding van het beroep bij deputatie en op basis van het beroepschrift werd een tweede advies gevraagd aan het agentschap Wegen en Verkeer. Het Agentschap Wegen en Verkeer verleende een ongunstig advies.

De verwerende partij oordeelde vervolgens in het bestreden besluit [...]

Artikelen 4.3.4 VCRO bepaalt dat een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van de doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dat de ruimtelijke ordening.

De verwerende partij was derhalve niet verplicht de vergunning te weigeren ingevolge het ongunstig advies van het agentschap Wegen en Verkeer.

Artikel 4.3.4 VCRO geeft duidelijk de discretionaire bevoegdheid van verwerende partij weer bij de beoordeling van het verplicht in te winnen advies.

Als orgaan van actief bestuur dient de verwerende partij op een duidelijke manier de redenen te vermelden die geleid hebben tot het nemen van haar beslissing. De Raad dient na te gaan of de verwerende partij haar beslissing afdoende gemotiveerd heeft en om te voldoen aan de motiveringsplicht moet een vergunningsbeslissing gedragen zijn door motieven die in feite juist en in rechte pertinent zijn.

De verwerende partij beperkt zich ertoe te stellen dat de adviezen zelf afdoende gemotiveerd zijn en de redenen bevat waarom voorliggende herbestemming ter plaatse niet aangewezen is.

Het louter aansluiten bij het advies van het agentschap Wegen en Verkeer is niet afdoende.

De verwerende partij was zeer summier in haar eigen beoordeling van het beroep van verzoekende partij en van het vergunningsdossier op zich.

De argumenten die verzoekende partij had aangedragen, werden niet behandeld of weerlegd.

De aanvraag betreft louter de bestemmingswijziging van het gelijkvloers van kapperszaak naar handelsruimte (kleinschalige dagwinkel) waarbij er geen bouwkundige ingrepen, geen volume uitbreidingen en geen gevelwijzigingen gepland zijn.

De aanvraag betreft dus een herbestemming naar de oorspronkelijke bestemming.

Deze herbestemming naar de oorspronkelijk bestemming betekent geen vergroting van de verkeersgeneratie op deze locatie. De handelszaak is gelegen aan de binnenzijde van de Groene Boulevard en is gericht op de voetgangerspassage.

Afdeling Wegen en Verkeer stelde in het advies dd. 19/12/2014 dat zij “ter plaatsen vaststellen dat er nu reeds halt gehouden op de rijbaan zodat de voertuigen moeten uitwijken naar de busbaan”. Deze vaststelling is een gevolg van de realisatie van de INNO handelszaak op deze locatie die via deze weg haar laden en lossen afwikkelt.

Voorliggende bestemmingswijziging doet de verkeersintensiteit op dit gedeelte van de Guffenslaan niet toenemen.

Het veilig en vlot verkeer wordt ingevolge deze bestemmingswijziging naar de oorspronkelijke bestemming niet in het gedrang gebracht.

Het veilig en vlot verkeer wordt in het gedrang gebracht ingevolge de realisatie van de INNO handelszaak en de invulling van de voormalige rijkswachtkazerne door de stedelijke diensten. Voertuigen moeten uitwijken op de busbaan bij het laden en lossen voor de handelszaak INNO.

Aangezien de aanvraag louter een bestemmingswijziging van het gelijkvloers van kapperszaak naar dagwinkel betreft en voorheen eveneens een handelsruimte is geweest, is het gevraagde aanvaardbaar. Het veilig en vlot verkeer wordt hierdoor niet in het gedrang gebracht.

In het bestreden besluit wordt met geen woord gerept over de problematische verkeersdoorstroming ter plaatse ingevolge de realisatie van de INNO handelszaak op de locatie die via deze weg haar laden en lossen afwikkelt.

Op het gelijkvloers is steeds een handelszaak. De INNO handelszaak werd zeer recent gerealiseerd.

...”

2.

De verwerende partij beantwoordt het eerste middel als volgt:

“...

Indien een bestreden beslissing op verschillende motieven steunt die elk op zich die beslissing kunnen verantwoorden, moeten die motieven alle onwettig zijn om een vernietiging bij gebrek aan deugdelijke motivering te verantwoorden (RvVb 27 januari 2015, nr. A/2015/0039, bvba May Flowers).

Beide middelen van de verzoekende partij hebben echter louter betrekking op het eerste weigeringsmotief.

De verzoekende partij laat het determinerend weigeringsmotief inzake de onduidelijkheid betreffende het reclamepaneel zonder kritiek.

Nochtans oordeelde ons college hierover uitdrukkelijk in de bestreden beslissing [...]

Ook het college van burgemeester en schepenen van Hasselt had hierover als volgt geoordeeld [...]

De onduidelijkheid over de grootte van het reclamepaneel en het al dan niet verlicht karakter ervan vormt duidelijk een juridisch beletsel om de vergunning te verlenen en is aldus onmiskenbaar een afdoende zelfstandig determinerend weigeringsmotief.

Het ontbreken van grieven tegen dit weigeringsmotief leidt tot de noodzakelijke vaststelling dat de bestreden weigeringsbeslissing onaangetast haar geldigheid bewaart. Iedere kritiek op de bestreden beslissing is dan ook in principe te beschouwen als kritiek op een overtollig motief (RvVb 17 februari 2015, nr. A/2015/0062, Cultura Moors).

De opgeworpen middelen kunnen bijgevolg niet tot de vernietiging van de beslissing leiden.

2. Ten overvloede kan opgeworpen worden dat de middelen van de verzoekende partij tegen het eerste weigeringsmotief geenszins gegrond zijn.

In het eerste middel wordt de schending ingeroepen van artikel 4.3.4 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij stelt in het middel dat ons college niet op redelijke, zorgvuldige en behoorlijk gemotiveerde wijze heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 4.3.4 biedt om een vergunning te weigeren indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij stelt, heeft ons college zich wel degelijk op zorgvuldige en afdoende gemotiveerde wijze aangesloten bij de adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer.

Het advies van 19 december 2014, gegeven in de procedure in eerste administratieve aanleg, luidt als volgt:[...]

Het tweede advies van het Agentschap, uitgebracht op 24 maart 2015 in de loop van de administratieve beroepsprocedure bij ons college, luidt als volgt: [...].

Ons college beoordeelde deze adviezen als volgt:

“ Overwegende dat de voorgestelde bestemming van dagwinkel ter plaatse niet functioneel inpasbaar is; dat deputatie het advies van het agentschap Wegen en Verkeer d.d. 23/12/2014 en d.d. 24/03/2015 bijtreedt;

dat de adviezen zelf afdoende gemotiveerd zijn en de redenen bevat waarom voorliggende herbestemming ter plaatse niet aangewezen is;

dat een dagwinkel een verkeer-aantrekkende functie is met kortstondig cliënteel verloop; dat de dagwinkel zal zorgen voor een toename van zoekverkeer en wild parkeren in de buurt van kwestieus pand; dat de verkeersdoorstroming gehinderd zal worden en de verkeersveiligheid in het gedrang zal brengen (stilstaan op de rijweg, fout parkeren en onveilige verkeersmanoeuvres);

Deze beoordeling bevat de determinerende elementen uit de adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer, die er voor ons college aanleiding toe gaven de vergunning te weigeren.

Zoals uit deze beoordeling blijkt, betreffen deze elementen het verkeersonveilige karakter van de aanvraag in de context van de bestaande onmiddellijke omgeving. Deze argumentatie vormt op zich een zorgvuldig, afdoende gemotiveerd en niet-kennelijk onredelijk zelfstandig weigeringsmotief.

Hoewel de adviezen van het Agentschap inderdaad een niet-bindend karakter hebben, hebben zij desalniettemin wel degelijk een uiterst belangrijke waarde.

Met name bestond in toepassing van artikel 1, 2° van het Besluit van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, in casu de verplichting om het advies van het Agentschap te vragen.

De mogelijke inhoud van het advies van het Agentschap wordt op geen enkele manier in de regelgeving beperkt en kan zeker betrekking hebben op de verkeersveiligheid.

De bevoegde minister bevestigde dit ook duidelijk in zijn antwoord op een schriftelijke parlementaire vraag omtrent de finaliteit van het advies van het Agentschap, luidende als volgt:

“Het advies van de wegbeheerder moet waarborgen dat een vergunningsaanvraag vanuit de specifieke invalshoek van de zaak van de wegen wordt beoordeeld. Het lijdt geen twijfel dat de wegbeheerder goede redenen kan hebben om zich tegen het inwilligen van een vergunningsaanvraag te verzetten of om de afgifte van de vergunning aan voorwaarden verbonden te zien. Een legitiem motief is bijvoorbeeld dat de vergunningsaanvraag een verkeersonveilige situatie zal veroorzaken. Artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° van de VCRO rekent de mobiliteitsimpact trouwens uitdrukkelijk tot de aandachtspunten en criteria op grond waarvan de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening moet worden beoordeeld. Hier wordt van de wegbeheerder een deskundige inbreng verwacht. Alleen is het de vraag of een niet-bindend advies niet volstaat. Het is niet omdat een advies niet-bindend is, dat de vergunningverlenende overheid het zonder meer terzijde mag schuiven. Het bestaan van een niet-bindend advies leidt juist tot een strengere motiveringsplicht. Beslist de vergunningverlenende overheid geen rekening te houden met een advies, dan neemt ze geen evidente beslissing. Daarvoor zal ze juiste, precieze en pertinente motieven moeten hebben die in de beslissing zelf moeten worden opgenomen. Een niet-bindend advies moet dus bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken en respecteert de finale beslissingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid.” (Vr. en Antw. VI. R. 2009-2010, 22 juni 2010 (Vr. nr. 477 Robrecht BOTHUYNE) (eigen markering).

Om in weerwil van de ongunstige adviezen van het Agentschap toch nog de vergunning te verlenen, zou ons college dus manifest een niet-evidente beslissing nemen en zouden er bijzonder overtuigende motieven moeten opgegeven worden waarom de verkeersveiligheid ter plaatse niet in het gedrang zou worden gebracht.

Welnu, de verzoekende partij slaagt er alvast niet in om aan te tonen dat er afdoende argumenten bestaan om van de inhoudelijke beoordeling in de adviezen af te wijken. De verzoekende partij toont ook niet aan dat de beoordeling van de verkeersveiligheidsproblematiek onzorgvuldig, onjuist of kennelijk onredelijk is. Dat de verzoekende partij over de inpasbaarheid van de aanvraag een andere mening heeft dan het Agentschap en ons college, maakt de bestreden beslissing op zich niet kennelijk onredelijk (RvVb 24 februari 2015, nr. A/2015/0073).

Volgens de verzoekende partij zouden diens beroepsargumenten niet afdoende zijn behandeld of weerlegd. De verzoekende partij verwijst naar de argumenten dat er geen bouwkundige ingrepen gepland zijn en dat een herbestemming naar de oorspronkelijke bestemming geen vergroting van de verkeersgeneratie op deze locatie betekent. De verzoekende partij stelt dat ons college ook zou miskend hebben en dat de handelszaak gelegen is aan de binnenzijde van de Groene Boulevard en gericht zou zijn op de voetgangerspassage. De verzoekende partij bekritiseert ook dat het bestreden besluit 'met geen woord rept' over de beweerde problematische verkeersdoorstroming ter plaatse ingevolge de realisatie van de INNO handelszaak op deze locatie die via deze weg haar laden en lossen afwikkelt.

Deze argumentatie van de verzoekende partij werd echter wel degelijk afdoende zorgvuldig onderzocht en op afdoende gemotiveerd wijze ontmoet in de bestreden beslissing.

Het Agentschap stelt immers uitdrukkelijk dat een dagwinkel met baliefunctie, genre kleine supermarkt, een vergroting betekent van de verkeersgeneratie op deze locatie, meer bepaald omdat deze handelszaak gelet op zijn ligging langs de Kleine Ring en de specifieke aard van de activiteit, niet alleen gericht is op de voetgangerspassage maar zich eveneens zal richten op het passerende autoverkeer.

Het Agentschap is er zich dus wel degelijk van bewust dat een deel van het cliënteel zich effectief reeds in de stad bevindt en zich te voet naar de dagwinkel zal begeven. Het Agentschap stelt alleen vast dat er eveneens kan aangenomen worden dat er door de aard en de ligging eveneens sprake zal zijn van cliënteel afkomstig van passerend autoverkeer.

Dit uitgangspunt is zeker niet kennelijk onredelijk te noemen. Het perceel is immers gelegen op de ventweg die langs de Kleine Ring van Hasselt gelegen is, een weg die door zijn ligging rond de binnenstad van Hasselt een constante belangrijke passage van zowel privé- als werkverkeer kent.

Zoals op het fotomateriaal kan worden vastgesteld (zie inventaris stuk nr. 11.4) is de locatie effectief gelegen in het vizier van dit passerend autoverkeer, en is het bijgevolg zeker en vast niet kennelijk onredelijk om er van uit te gaan dat dit passerend autoverkeer een potentieel cliënteel voor de dagwinkel, genre kleine supermarkt, vormt.

Het is evident dat de frequentie van bezoek, de duurtijd ervan en het in functie daarvan voorkomende parkeergedrag fundamenteel verschilt bij de bestemming als kapperszaak dan wel als dagwinkel, genre kleine supermarkt.

Ons college kon zich dan ook terecht aansluiten bij de conclusies van het Agentschap dat de dagwinkel een verkeersaantrekkende functie is met kortstondig cliënteel verloop en dat de dagwinkel bijgevolg zal zorgen voor een toename van zoekverkeer en wild parkeren in de buurt van kwestieus pand en dat de verkeersdoorstroming gehinderd zal worden en de verkeersveiligheid in het gedrang zal brengen (stilstaan op de rijweg, fout parkeren en onveilige verkeersmanoeuvres).

Ons college hoefde zich daarbij geenszins uit te spreken over de beweerde problematische verkeersdoorstroming door de INNO-handelszaak daar deze vergunning in casu niet het voorwerp van het administratief beroep bij ons college vormde.

Het eerste middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

3. *In het tweede middel wordt vervolgens de schending ingeroepen van artikel 4.3.1 § 2 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel. De verzoekende partij argumenteert meer bepaald dat ons college onvoldoende rekening zou hebben gehouden met de voor het dossier ‘relevante’ in de omgeving bestaande toestand.*

Echter, heeft ons college de bestaande onmiddellijke omgeving wel degelijk op zorgvuldige wijze betrokken in functie van de beoordeling van de verkeersveiligheid en heeft ons college deze onmiddellijke omgeving in de bestreden beslissing ook afdoende weergegeven als volgt: [...]

Ook het Agentschap Wegen en Verkeer, dat tot tweemaal toe een gemotiveerd negatief advies afleverde, heeft deze onmiddellijke omgeving wel degelijk in zijn beoordeling betrokken.

Het is dus juist mede door de bestaande situatie dat de bijkomende vestiging van een dagwinkel niet veilig geacht wordt. Art. 4.3.1, § 2, 2° van de VCRO stelt inderdaad, en uw Raad bevestigde dit reeds uitvoerig (zie bijvoorbeeld RvVb 2 december 2014, nr. A/2014/0819) dat bij een vergunningverlening rekening moet worden gehouden met de bestaande toestand van de onmiddellijke omgeving.

Het Agentschap verwacht niet expliciet een toename van het zoekverkeer en wild parkeren in deze omgeving. De bewering van de verzoekende partij dat er onvoldoende rekening werd gehouden met de bestaande toestand, is hiermee dus manifest tegenstrijdig.

Daarentegen lijkt de stellingname van de verzoekende partij dat de verkeersdoorstroming ter plaatse op heden reeds problematisch is, overeen te stemmen met de bovenvermelde stelling van het Agentschap en lijkt dit de redelijkheid van de genomen beslissing door ons college niet te beklemtonen.

Het is tenslotte niet omdat een bepaalde verkeerssituatie op zich reeds een problematisch karakter heeft, dat niet moet verhinderd worden dat via een nieuwe specifieke bestemmingswijziging het verkeersonveilig karakter op onaanvaardbare wijze toeneemt.

Ter informatie kan er overigens op gewezen worden dat ons college een standvastige beoordeling terzake heeft. Immers werd in een eerder administratief beroep tevens de vergunning voor de regularisatie van de bestemmingswijziging van kantoor naar frituur/snackbar op het naastgelegen perceel (Guffenslaan nr. 14) door ons college geweigerd (zie inventaris stuk nr. 19).

Het middel is, in zoverre ontvankelijk, ongegrond.

...

3.

De tussenkomende partij zet uiteen wat volgt:

“ ...

23. *Ter weerlegging van het eerste middel zal de tussenkomende partij:*

- ☐ *Aantonen dat het middel minstens gedeeltelijk onontvankelijk is;*
- ☐ *Aantonen dat het middel ongegrond is en hierbij:*
- ☐ *De theoretische beginselen schetsen die relevant zijn voor de bespreking van het middel (punt 4.1.2.2.A);*
- ☐ *Deze beginselen toepassen op het voorliggende geval (punt 4.1.2.2.B).*

4.1.2.1. Het middel is deels onontvankelijk

24. De verzoekende partij baseert het eerste middel deels op een schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het redelijkheids- het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

Nergens in de bespreking van het middel licht de verzoekende partij echter ook maar op enige wijze de draagwijdte van deze beginselen toe, noch maakt zij enigs-zins duidelijk waarom deze beginselen in casu geschonden zouden zijn. Overeen-komstig artikel 15, 4° van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, is de ver-zoekende partij nochtans verplicht de aangevoerde middelen uiteen te zetten.

25. Dit maakt dat het middel onontvankelijk is, in zoverre het gesteund is op een schending van voormelde beginselen.

4.1.2.2. Het middel is ongegrond

4.1.2.2.A. De beginselen relevant voor de bespreking van het middel

26. De verzoekende partij steunt het middel voornamelijk op een schending van artikel 4.3.4 VCRO. Dit artikel bepaalt:

“Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder “doelstellingen of zorgplichten” verstaan: internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetkrachtige, reglementaire of beschik-kende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstel-ling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juri-disch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.”

Hieruit volgt dus dat een overheid die beslist over een stedenbouwkundige ver-gunningsaanvraag rekening kan houden met een advies dat zij heeft ingewonnen. Het gaat inderdaad niet om een verplichting om een dergelijk advies te volgen, zodat de overheid nog steeds over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

27. Dit impliceert dat de beslissing over de vergunningsaanvraag nog steeds ge-motiveerd moet zijn. In dit kader is de formele motiveringsplicht van belang.

28. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke mo-tivering van bestuurshandelingen bepalen:

“Artikel 2

De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd

Artikel 3

De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermel-den die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn.”

29. De Raad van State koppelde de volgende interpretatie aan deze bepalingen:

“De artt. 2 en 3 W. 29 juli 1991 verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De redengeving moet des te concreter en preciezer zijn wanneer de beslissing afwijkt van een voorstel of advies, ook al is dit niet bindend, dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund. In een dergelijk geval mag de overheid zich niet beperken tot een niet gemotiveerd tegenspreken van het voorstel of advies, maar moet zij integendeel duidelijk maken waarom zij van oordeel is de argumenten waarop de voorstellende of advies verlenende instantie steunt niet te kunnen volgen”

“De artt. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een afdoende wijze.”

“De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door W. 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, zodat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.”

30. De formele motiveringswet heeft dus als belangrijkste bestaansreden de betrokkene in de beslissing zelf de motieven mee te delen op grond waarvan ze werd genomen. Op die manier kan hij nagaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen. Zo kan de bestuurde met kennis van zaken oordelen of het zinvol is beroep in te stellen tegen die beslissing.

31. De rechtspraak van de Raad van State aanvaardt onder de volgende voorwaarden dat de formele motivering van een bestuurshandeling ook kan gebeuren middels verwijzing naar de motivering in een ander document:

- de inhoud van het stuk waarnaar wordt verwezen ter kennis is gebracht of bekend is aan de rechtsonderhorige;
- het stuk waarnaar wordt verwezen zelf afdoende gemotiveerd is;
- de stukken waarnaar wordt verwezen bijgevalen worden door de beslissende overheid;

32. Nog m.b.t. de formele motivering is het relevant te wijzen op de rechtspraak van de Raad van State die impliceert dat een vergunningverlenende overheid zich met een zwaardere motiveringsplicht geconfronteerd ziet, wanneer zij afwijkt van een niet-bindend advies:

“Wanneer de overheid bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid afwijkt van een niet-bindend advies, vereist de motiveringsplicht niet dat het advies uitdrukkelijk wordt weerlegd in de genomen beslissing.”

“Een beslissing moet des te concreter en preciezer gemotiveerd zijn wanneer de beslissing afwijkt van een voorafgaand advies, ook al is dit niet bindend, dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund. De overheid mag zich in een dergelijk geval niet beperken tot een niet gemotiveerd tegenspreken van het advies, maar zij moet integendeel duidelijk maken waarom

zij van oordeel is de argumenten waarop de adviesverlenende instantie steunt niet te kunnen volgen.”

33. Nog m.b.t. de verhouding tussen de formele motiveringsplicht en de vraag of elk argument van een beroepsindiener moet worden besproken, wijst de tussen-komende partij op de volgende rechtspraak die reeds door de Raad van State werd gevestigd:

“De omstandigheid dat de deputatie de zienswijze van de beroepscommissie volgt en niet met een "eigen motivering" uitpakt, is op zichzelf geenszins van aard het afdoend karakter van de motivering tegen te spreken. Om afdoende te zijn is, voorts, niet vereist dat het be-stuur in de formele motivering alle argumenten die de beroepsindiener in de loop van de beroepsprocedure aanvoert, stuk voor stuk ontmoet. Het volstaat dat de formele motive-ring laat begrijpen waarom de overheid heeft beslist zoals zij deed, de argumentatie van de beroepsindiener ten spijt, zodat deze met kennis van zaken kan uitmaken of het zin heeft de beslissing op het stuk van haar motieven te bestrijden.”

“De formele motiveringsplicht vereist niet dat verzoekende partij in de eerste bestreden be-slissing een antwoord vinden op alle opmerkingen en bedenkingen die zij hebben laten gel-den.”

4.1.2.2.B. Toepassing in casu

4.1.2.2.B.a. M.b.t. artikel 4.3.4 VCRO

34. De tussenkomende partij is het met de verzoekende partij eens dat een niet bindend advies kan, maar niet moet, gevolgd worden bij het beoordelen van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag.

Artikel 4.3.4 VCRO wijst hierbij inderdaad op een mogelijkheid en geen verplich-ting tot het volgen van het advies.

35. Nochtans blijkt nergens uit dat de verwerende partij een beslissing zou heb-ben genomen die in strijd is met artikel 4.3.4 VCRO.

36. De verzoekende partij citeert in haar verzoekschrift zelf de relevante over-weging uit de bestreden beslissing:

“Overwegende dat het verplicht in te winnen advies van het Agentschap Wegen en Ver-keer van 23 december 2014 ongunstig is; dat naar aanleiding van het beroep bij deputa-tie en op basis van het beroepschrift een tweede advies gevraagd is aan het agenstschap Wegen en Verkeer; dat dit advies van 24 maart 2015 ongunstig is;

Overwegende dat de voorgestelde bestemming van dagwinkel ter plaatse niet functio-neel inpasbaar is; dat deputatie het advies van het agenstschap Wegen en Verkeer d.d. 23/12/2014 en d.d. 24/03/2015 bijtreedt; dat de adviezen zelf afdoende gemotiveerd zijn en de redenen bevat waarom voorliggende herbestemming ter plaatse niet aangewe-zen is.” (eigen markering)

37. Uit deze passage blijkt duidelijk dat de verwerende partij zich niet gebonden achtte door het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer, maar dat zij het op basis van een eigen beoordeling geheel bijtreedt. Dit is een fundamenteel verschil, waar de verzoekende partij klaarblijkelijk geheel aan voorbijgaat.

38. Meer nog, de verzoekende partij beweert bij de uiteenzetting van het mid-del ook niet dat de verwerende partij artikel 4.3.4 VCRO geschonden heeft.

39. De ware toedracht van het middel lijkt daarom in de vermeende schending van de formele motiveringsplicht vervat te zijn.

4.1.2.2.B.b. De formele motiveringsplicht

40. De tussenkomende partij lichtte reeds toe dat overeenkomstig de recht-spraak van de Raad van State de formele motiveringsplicht impliceert dat in de beslissing zelf de juridische en feitelijke overwegingen moeten vervat zitten waar de beslissing op gesteund is. De motieven moeten daarnaast afdoende zijn, hetgeen betekent dat de motieven draagkrachtig en pertinent moeten zijn.

Het doel van de formele motiveringsplicht bestaat erin dat de bestuurde in staat moet worden gesteld de motieven te kennen die geleid hebben tot het nemen van de beslissing, zodat hij op een geïnformeerde wijze kan inschatten of er redenen bestaan om het besluit al dan niet aan te vechten.

Dat de motieven in de beslissing zelf aanwezig moeten zijn, sluit niet uit dat een overheid bij het nemen van een beslissing kan verwijzen naar een bijgevoegd stuk. De tussenkomende partij stipte de voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat een overheid een beslissing mag motiveren door verwijzing reeds aan.

41. Welnu, in casu stelt er zich geen enkel probleem m.b.t. de formele motivering van de bestreden beslissing.

42. De verwerende partij verwijst in de bestreden beslissing expliciet naar de twee adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer, waar zij zich op ba-seerde om tot een negatieve beoordeling van de vergunningsaanvraag te ko-men. Hierbij stelde de verwerende partij evenzeer expliciet dat zij de adviezen bijtreedt – zonder dat zij verplicht zou zijn deze te volgen – en dat deze advie-zen op zichzelf afdoende gemotiveerd zijn.

Er bestaat verder geen discussie over dat de bestuurde deze adviezen kende. Beide adviezen werden namelijk volledig geciteerd in de bestreden beslissing zelf. Dat de adviezen op zichzelf afdoende zijn gemotiveerd, wordt evenmin be-twist.

Om deze redenen kon de verwerende partij dus overeenkomstig de formele motiveringsplicht verwijzen naar de adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer, die zij bijtrad en die in de beslissing zelf werden overgenomen.

43. Ook het feit dat de verwerende partij niet op alle elementen uit het beroep-schrift zou hebben beantwoord, maakt niet dat er een schending zou voorliggen van de formele motiveringsplicht.

In eerste instantie vestigt de tussenkomende partij de aandacht van uw Raad op het feit dat de verwerende partij wel degelijk rekening heeft gehouden met het beroepschrift van de verzoekende partij en met de argumenten die zij hier-bij liet optekenen. Dit blijkt uit de volgende overwegingen van de bestreden beslissing:

“Gelet op het beroep ingesteld met een beveiligde zending van 24 februari 2015 en bij de post afgegeven op 25 februari 2015 (...)

Gelet op de redenen van het beroep zoals vermeld in voornoemde brief;
(...)

Gelet op de wens van de beroeper om gehoord te worden; dat alle partijen werden op-geroepen; dat op het onderhoud van 14 april 2015 de heer Khan Mohammad, de heer Gilbert Buntinx en advocaat Deckmyn zijn verschenen;

Gelet op de opmerkingen van de aanwezige partijen geformuleerd tijdens de hoorzitting, die werden besproken en in overweging genomen door de deputatie alvorens te beslissen over het beroep;

(...)

Overwegende dat de beroeper in zijn beroepschrift aanhaalt dat de aanvraag een herbestemming betreft naar de oorspronkelijke bestemming;

(...)”

De verzoekende partij kan dus ten eerste niet op geloofwaardige wijze voorhouden dat de verwerende partij geen rekening zou hebben gehouden met het geheel van haar beroepsargumenten.

Daarnaast wijst de tussenkomende partij erop dat de formele motiveringsplicht niet vereist dat een vergunningverlenende overheid, die in graad van administratief beroep een beslissing neemt, elk afzonderlijk beroepsargument bespreekt.

De eerder aangehaalde rechtspraak van de Raad van State (zie randnummer 33) bevestigt dat de formele motiveringsplicht enkel oplegt dat de beslissing op zichzelf gedragen moet zijn door afdoende motieven. Hierbij is de vergunning-verlenende overheid niet verplicht om elk argument van een beroepsindiener afzonderlijk te bespreken.

Een dergelijke verplichting zou evenmin volgen uit het zorgvuldigheidsbeginsel, nu dit beginsel louter oplegt dat een overheid uitgaat van een zorgvuldige feiten-garing en dus rekening houdt met alle relevante elementen uit het dossier. Concreet betekent dit dus dat de verwerende partij rekening moest houden met het beroepschrift en de argumenten die erin zijn opgenomen – wat zij ook gedaan heeft –, maar niet dat elk van deze argumenten afzonderlijk moest worden besproken in de bestreden beslissing.

44. De tussenkomende partij wijst ter aanvulling nog op de rechtspraak van de Raad van State die voorschrijft dat de motiveringsplicht die op een overheid rust, zwaarder doorweegt indien de overheid bij het nemen van een besluit afwijkt van een ingewonnen advies (zie randnummer 32). In een dergelijk geval moet de overheid namelijk omstandig motiveren waarom zij van het advies wenst af te wijken.

A contrario volgt hieruit dat de motiveringsplicht voor een overheid minder zwaar doorweegt, wanneer zij bij het ingewonnen advies aansluit en naar de motieven uit het advies kan verwijzen, terwijl zij het advies bijtreedt.

In casu is dit gebeurd; de verwerende partij treedt de adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer bij. De tussenkomende partij wijst er daarbij nog op dat het in casu niet om één, maar om twee adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer ging, zodat de verwerende partij des te meer kon uitgaan van deze adviezen.

Om in overeenstemming met de formele motiveringsplicht te mogen afwijken van twee ongunstige adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer, zou de motiveringsplicht die op de verwerende partij rustte des te zwaarder zijn geweest. Er waren overigens geen argumenten in het administratieve dossier om tot een dergelijke, hypothetische, beslissing te komen die afwijkt van beide adviezen.

45. Ten slotte merkt de tussenkomende partij nog op dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift een aantal feitelijkheden ter beoordeling aan uw Raad lijkt voor te leggen, op basis waarvan duidelijk zou moeten worden dat de vergunning niet had mogen worden geweigerd. Uw Raad zal uiteraard willen vaststellen dat het niet binnen haar rechtsmacht valt om feitelijkheden te beoordelen, nu zij enkel de interne en externe wettigheid van de bestreden beslissing mag controleren.

46. Uit al het voorgaande volgt dat de verwerende partij heeft voldaan aan de formele motiveringsplicht die op haar rustte. Zij heeft in de beslissing zelf de redenen weergegeven die geleid hebben tot het nemen van de bestreden beslissing. Er is overigens geen sprake van een schending van artikel 4.3.4 VCRO, nu de verwerende partij zich niet gebonden achtte door de adviezen van het Agentschap, hetgeen blijkt uit de beslissing zelf.

4.

De verzoekende partij zet haar betoog in haar wederantwoordnota als volgt uiteen:

“ ...

Verzoekster diende op 17/11/2014 een aanvraag in tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor het **veranderen van kapperszaak naar dagwinkel**.

Dit is het voorwerp van de aanvraag.

De reclamevoering maakt niet het voorwerp uit van voorliggende aanvraag.

De vergunningverlenende overheid diende zich niet uit te spreken over het reclamepaneel aangezien dit niet het voorwerp uitmaakt van de voorliggende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.

Dat er derhalve geen sprake kan zijn van een determinerend weigeringsmotief betreffende het reclamepaneel.

Artikel 4.3.4 VCRO bepaalt dat een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van de doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

De verwerende partij heeft zich onzorgvuldig en zonder eigen motivering aangesloten bij de adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer.

De adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer zijn niet bindend.

Ter hoogte van het pand waarop de aanvraag betrekking heeft, zijn verkeerspaaltjes geplaatst tussen het voetpad en de rijweg. De handelszaak richt zich naar voetgangerspassage.

5.

De tussenkomende partij vervolledigt haar betoog in de laatste schriftelijke uiteenzetting als volgt:

“ ...

51. Voor zover de verwerende partij het belang van de verzoekende partij bij het eerste middel betwist, omdat zij zich richt tegen een overtollig motief, treedt de tussenkomende partij dit standpunt bij.

Het middel is in die mate onontvankelijk.

52. De tussenkomende partij kan verder niet anders dan vaststellen dat de verzoekende partij in wezen louter volhardt in haar middel. In de antwoordnota kan de tussenkomende partij geen elementen terugvinden die afbreuk doen aan het verweer dat hernomen werd onder punt 4.1.2.

53. Voor zover de verzoekende partij tracht te verduidelijken dat het bestreden besluit een miskenning inhoudt van het redelijkheids- zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, zal uw Raad vaststellen dat een dergelijke uiteenzetting – in de mate hiervan sprake kan zijn – niet in het verzoekschrift is opgenomen. De verzoekende partij kan de onontvankelijkheid van het middel dan ook niet herstellen door haar argumentatie d.m.v. de antwoordnota uit te breiden. De tussenkomende partij verwijst hierbij naar de vaste rechtspraak van de Raad van State:

“Het is in de eerste plaats aan een verzoekende partij om de middelen die ze aanvoert in het inleidend verzoekschrift in dergelijke mate volledig en begrijpbaar voor te stellen dat het achtereenvolgens de verwerende partij, het auditoraat en uiteindelijk de Raad van State mogelijk wordt gemaakt van de precieze strekking van de middelen kennis te nemen.”

54. Voor het overige kan de tussenkomende partij erin volstaan te verwijzen naar hetgeen zij uiteenzette onder punt 4.1.2, hetgeen zij volledig als hernomen beschouwt.

55. Het middel is onontvankelijk en in ieder geval ongegrond.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij betoogt in het eerste middel in essentie dat de verwerende partij niet verplicht is om de vergunning na twee ongunstige adviezen van het agentschap voor Wegen en Verkeer van 19 december 2014 en 24 maart 2015 op grond van artikel 4.3.4 VCRO te weigeren.

De verwerende partij zou louter aansluiten bij de adviezen van het agentschap Wegen en Verkeer en er een erg summiere eigen beoogdeling van het beroep van de verzoekende partij op hebben nagehouden. De herbestemming betekent volgens de verzoekende partij een herbestemming naar de oorspronkelijke bestemming, zonder vergroting van de verkeersgeneratie op deze locatie omdat de handelszaak gelegen is aan de binnenzijde van de Groene Boulevard en gericht is op voetgangerspassage.

Het veilig en vlot verkeer zou in het gedrang worden gebracht door de zeer recent gerealiseerde INNO handelszaak en de toekomstige invulling van de voormalige rijkswachtkazerne door de stedelijke diensten.

2.

De verwerende partij roept een exceptie van gebrek aan belang bij het eerste (en tweede) middel in omdat de verzoekende partij het determinerende weigeringsmotief inzake de onduidelijkheid betreffende het reclamepaneel zonder kritiek laat. Iedere kritiek op de bestreden beslissing zou dan ook principieel te beschouwen zijn als een overtollig motief.

De bestreden beslissing overweegt omtrent het reclamepaneel:

“ ...

Overwegende dat de aanvraag onduidelijk is betreffende het reclamepaneel welke tegen de voorgevel geplaatst is;

dat de verordening 'woonkwaliteit' onder artikel 05. stelt dat een reclame maximum 4 m² oppervlakte mag hebben indien de reclame onverlicht is en maximum 1,2 m² indien de reclame verlicht is;
dat aangezien het niet duidelijk is hoe groot de oppervlakte van het reclamepaneel is en of deze reclame al dan niet verlicht wordt, het niet duidelijk is of dit vergunningsplichtig is
...

Naast de vaststelling dat het reclamepaneel niet het voorwerp van de aanvraag vormt en het bijgevolg logisch is dat de aanvraag daaromtrent geen verduidelijkingen bevat, kan de overweging in de bestreden beslissing dat *"het niet duidelijk is of [het reclamepaneel] vergunningsplichtig is"*, geenszins overtuigen dat de verwerende partij de onduidelijkheid daaromtrent als een zelfstandig weigeringsmotief voor de bestreden beslissing heeft opgevat.

De opgeworpen exceptie van gebrek aan belang wordt verworpen.

3.

De tussenkomenende partij voert aan dat het middel bij gebrek aan duiding van de schending van het redelijkheids-, het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel, wat de schending van die beginselen betreft, niet ontvankelijk is.

De Raad is van oordeel dat uit het verzoekschrift afdoende kan worden afgeleid waarom de verzoekende partij voormelde beginselen geschonden acht, namelijk – zoals de verzoekende partij het zelf in haar wederantwoordnota formuleert – omdat de verwerende partij zich onzorgvuldig en zonder eigen motivering heeft aangesloten bij de adviezen van het agentschap voor Wegen en Verkeer.

De exceptie van de tussenkomenende partij wordt verworpen.

4.1.

Artikel 4.3.4 VCRO bepaalt:

"...

Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder "doelstellingen of zorgplichten" verstaan: internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.

..."

Art. 4.7.16. §1 VCRO bepaalt dat de Vlaamse Regering de instanties aanwijst die over een vergunningsaanvraag advies verlenen., en die adviezen de gevolgen hebben als omschreven in artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO.

Artikel 1, 2° van het besluit van de Vlaamse regering tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, zoals van toepassing ten tijde van de aanvraag, bepaalt dat de wegbeheerder overeenkomstig artikel 4.7.16, §1 VCRO om advies wordt verzocht voor aanvragen met betrekking tot percelen die gelegen zijn op minder dan 30 meter van het domein

van autosnelwegen, hoofdwegen of primaire wegen categorie I volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of langs gewest- of provinciewegen.

4.2.

Onverminderd voorgaande overwegingen dient de Raad er op te wijzen dat de verwerende partij in het licht van de op haar rustende motiveringsplicht er niet toe gehouden is te antwoorden op elk beroepsargument van de verzoekende partij. Als orgaan van actief bestuur volstaat het dat de verwerende partij op een duidelijke manier de redenen vermeldt die geleid hebben tot het nemen van haar beslissing.

De Raad dient evenwel na te gaan of de verwerende partij haar beslissing afdoende heeft gemotiveerd en om te voldoen aan de motiveringsplicht moet een vergunningsbeslissing gedragen zijn door motieven die in feite juist en in rechte pertinent zijn. Deze motieven moeten tevens duidelijk vermeld worden in de bestreden beslissing zelf en moeten op een duidelijke en afdoende wijze weergeven waarom het vergunningverlenend bestuursorgaan tot die beslissing is gekomen.

De verwerende partij beschikt als vergunningverlenend bestuursorgaan bij haar beoordeling over een discretionaire bevoegdheid. De Raad kan zich hierbij dan ook niet in de plaats stellen van de verwerende partij. In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad enkel rekening houden met de motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing, en nagaan of de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name, zoals eerder gesteld, of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

4.3.

De verzoekende partij betwist op zich niet dat de aanvraag binnen een straal van 30 meter van de R70 – kleine ring om Hasselt – is gelegen, en om die reden het advies van het agentschap voor Wegen en Verkeer verplicht diende te worden ingewonnen. De verzoekende partij betwist ook niet dat aan het advies de gevolgen als bepaald in artikel 4.3.4 VCRO kunnen worden verbonden. Zij beperkt er zich toe te stellen dat de vergunningsaanvraag op grond van artikel 4.3.4 VCRO niet diende te worden geweigerd, dat louter verwezen wordt naar de adviezen van het agentschap Wegen en Verkeer, dat de verwerende partij een erg summiere beoordeling maakte en de verkeersveiligheid - doordat de aanvraag gericht is op voetgangerspassage - niet in het gedrang zal worden gebracht.

De bestreden beslissing overweegt wat het weigeringsmotief van verkeers- en parkeerhinder betreft:

“ ...

Overwegende dat het kwestieuze pand nr. 12 gelegen is aan een ventweg van de Kleine Ring (Groene Boulevard);

dat langs deze weg het uitgaand verkeer de binnenstad verlaat;

dat de drukke uitvalsweg bestaat uit één rijstrook en een aparte busstrook; dat een los- en laadzone zich situeert ter hoogte van de verbreding van het voetpad (zijde Koning Albertstraat);

dat ter hoogte van het kwestieuze pand verkeerspaaltjes geplaatst zijn tussen het voetpad en de rijweg;

Overwegende dat het verplicht in te winnen advies van het Agentschap Wegen en Verkeer van 23 december 2014 ongunstig is; dat naar aanleiding van het beroep bij deputatie en op basis van het beroepschrift een tweede advies gevraagd is aan het agentschap Wegen en Verkeer; dat dit advies van 24 maart 2015 ongunstig is;

Overwegende dat de voorgestelde bestemming van dagwinkel ter plaatse niet functioneel inpasbaar is;

dat deputatie het advies van het agentschap Wegen en Verkeer d.d. 23/12/2014 en d.d. 24/03/2015 bijtreedt;

dat de adviezen zelf afdoende gemotiveerd zijn en de redenen bevat waarom voorliggende herbestemming ter plaatse niet aangewezen is;

dat een dagwinkel een verkeer-aantrekkende functie is met kortstondig cliënteel verloop; dat de dagwinkel zal zorgen voor een toename van zoekverkeer en wild parkeren in de buurt van kwestieus pand; dat de verkeersdoorstroming gehinderd zal worden en de verkeersveiligheid in het gedrang zal brengen (stilstaan op de rijweg, fout parkeren en onveilige verkeersmanoeuvres);

Overwegende dat conform artikel 4.3.4. VCRO de vergunning geweigerd kan worden of er voorwaarden moeten opgelegd worden in de vergunning indien uit het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van de doelstellingen en zorgplichten van het Agentschap.

...

5.

De verwerende partij kan haar beslissing (onder meer) motiveren door verwijzing naar een ander document, zoals *in casu* de adviezen van het agentschap Wegen en Verkeer van 23 december 2014 en 24 maart 2015, op voorwaarde dat de inhoud van dit document kenbaar is voor de bestuurde; dit document zelf afdoende gemotiveerd is; dit document wordt bijgevalen in de uiteindelijke beslissing; er geen tegenstrijdige documenten zijn en het document naar waar wordt verwezen, voldoet aan de formele en materiële zorgvuldigheidsplicht, namelijk dat het inhoudelijk en naar wijze van totstandkoming zorgvuldig is.

De Raad dient vast te stellen dat de verzoekende partij niet beweert, laat staan aannemelijk maakt dat de adviezen van het agentschap voor Wegen en Verkeer niet aan voormelde voorwaarden voldoen. De verzoekende partij bekritiseert de overweging in de bestreden beslissing niet *“dat de adviezen zelf afdoende gemotiveerd zijn en de redenen bevat waarom voorliggende herbestemming ter plaatse niet aangewezen is”*.

De verzoekende partij slaagt er aldus niet in te overtuigen dat (onder meer) een verwijzing naar de motieven van het advies van het agentschap voor Wegen en Verkeer niet kan volstaan. De aangevoerde schending van artikel 4.3.4 VCRO kan niet aangenomen worden. De verzoekende partij slaagt er evenmin in de schending van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en motiveringsbeginsel aannemelijk te maken.

Beweringen als zou de aanvraag gericht zijn op voetgangerspassage en de INNO-handelszaak voor een problematische verkeersdoorstroming zorgen, doen geen afbreuk aan de vaststellingen uit de adviezen van het agentschap voor Wegen en Verkeer en de bestreden beslissing dat een zogenaamde dagwinkel een verkeersaantrekkende functie is met kortstondig cliënteelverloop en zal zorgen voor zoekverkeer en wild parkeren, en tonen aldus de kennelijke onredelijkheid van de bestreden beslissing dan wel het kennelijk onzorgvuldig karakter van de feitenvinding niet aan.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert in het tweede middel de schending van artikel 4.3.1, §2 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel, aan.

De verzoekende partij zet het middel als volgt uiteen;

“ ...

De aanvraag situeert zich langs de Kleine Ring in het centrum van de stad Hasselt. De handelszaak is gelegen aan de binnenzijde van de Groene Boulevard en is gericht op de voetgangerspassage.

Het kwestieuze pand maakt deel uit van een gesloten bebouwing tussen Koning Albertstraat en Sint-Jozefstraat.

Voorliggende aanvraag heeft betrekking op het gelijkvloerse niveau van het pand nr. 12.

Het gelijkvloerse niveau bestaat uit een inkomhal van het bovenliggende appartement en een winkelruimte.

De winkelruimte betreft de dagwinkel ‘Sheeza Markt’; dat er o.a. voedingswaren, drank, tabak, ;... worden verkocht.

De uitbatingen op de links aanpalende percelen achtereenvolgens zijn: een kantoor, apotheek, kledingzaak, restaurant en een schoenenwinkel.

In de rechts aanpalende gebouwen zijn achtereenvolgens een frituur en de logistieke ruimten van de Galeria Inno gevestigd.

In de voormalige rijkswachtkazerne op het hoekperceel met de Sint-Jozefstraat zal het gemeentelijk dienstencentrum met stadhuis zich vestigen.

De verwerende partij oordeelde in het bestreden besluit [...]

De verwerende partij is bij deze beoordeling uitgegaan van onjuiste feitelijke gegevens. Rekening houdend met de ligging van de handelszaak, aan de binnenzijde van de Groene Boulevard, en de aanwezige uitbatingen in de omgeving, is de handelszaak van verzoekende partij gericht op de voetgangerspassage. Ter hoogte van het pand zijn verkeerspaaltjes geplaatst tussen het voetpad en de rijweg.

Het getuigt van ondeugdelijke en onredelijke besluitvorming de loutere herbestemming (kleinschalige dagwinkel) naar de oorspronkelijke bestemming te weigeren, terwijl de vestiging van de INNO handelszaak zeer recent gerealiseerd werd.

Het veilig en vlot verkeer wordt in het gedrang gebracht ingevolge de realisatie van de INNO handelszaak. Voertuigen moeten uitwijken op de busbaan bij het laden en lossen voor de handelszaak INNO.

De beperkte weergegeven motivering uit het bestreden besluit volstaat niet, is niet afdoende getuigt van een ondeugdelijke en onredelijke besluitvorming.

...

2.

De verwerende partij beantwoordt het tweede middel in haar antwoordnota samen met het eerste middel.

3.

De tussenkomende partij weerlegt het tweede middel als volgt:

“ ...

50. *Ter weerlegging van het tweede middel zal de tussenkomende partij:*

- ☐ *Aantonen dat het middel minstens gedeeltelijk onontvankelijk is;*
- ☐ *Aantonen dat het middel ongegrond is en hierbij:*
- ☐ *De theoretische beginselen schetsen die relevant zijn voor de bespreking van het middel (punt 4.2.2.2.A);*
- ☐ *Deze beginselen toepassen op het voorliggende geval (punt 4.2.2.2.B).*

4.2.2.1. Het middel is deels onontvankelijk

51. *De verzoekende partij baseert het tweede middel deels op een schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het redelijkheids- het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel, alsook van de formele motiveringsplicht.*

Nergens in de bespreking van het middel licht de verzoekende partij echter ook maar op enige wijze de draagwijdte van deze beginselen toe, noch maakt zij enigszins duidelijk waarom deze beginselen in casu geschonden zouden zijn. Overeenkomstig artikel 15, 4° van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, is de verzoekende partij nochtans verplicht de aangevoerde middelen uiteen te zetten.

52. *Dit maakt dat het middel onontvankelijk is, in zoverre het gesteund is op een schending van voormelde beginselen of de formele motiveringsplicht.*

4.2.2.2. Het middel is ongegrond

4.2.2.2.A. De beginselen relevant voor de bespreking van het middel

[...]

4.2.2.2.B. Toepassing in casu

55. *De verzoekende partij lijkt aan te voeren dat de motivering uit de bestreden beslissing foutief is.*

In haar verzoekschrift citeert de verzoekende partij een onderdeel van de motive-ring uit de bestreden beslissing – zij neemt dus blijkbaar kennis van de motieven waar de beslissing op gesteund is – en beweert dat deze motivering gebaseerd zou zijn op onjuiste gegevens.

56. *De tussenkomende partij stelt evenwel vast dat de verzoekende partij er daar-bij niet in slaagt om te preciseren waarin de fout in de motivering dan precies ge-legen is.*

De verzoekende partij beweert namelijk dat haar handelszaak gericht zou zijn op voetgangerspassage. Dit sluit echter niet uit dat de vergunningverlenende overheid hierbij alsnog kan inschatten dat er ook een bijkomende verkeershinder te verwachten valt. Het is namelijk niet omdat men zich vooral op voetgangerspassage zou richten, dat geen enkele klant met de wagen naar de handelszaak zou komen. Het is dus niet omdat de handelszaak zich op voetgangerspassage zou richten, dat daarmee aangetoond is dat de verwachte verkeersgeneratie fout is. De verzoekende partij spreekt dit niet tegen.

57. De verzoekende partij slaagt er dus niet in een overtuigende duiding te geven bij het beweerde foutieve karakter van de motivering.

Daarbij merkt de tussenkomende partij op dat de verzoekende partij een aantal feitelijkheden ter beoordeling aan uw Raad voorlegt. Uw Raad zal evenwel vaststellen dat het beoordelen van onderliggende feitelijke elementen niet binnen haar rechtsmacht valt.

58. De verzoekende partij lijkt verder van mening te zijn dat de verwerende partij niet voldaan heeft aan de verplichting die volgt uit artikel 4.3.1, §2 VCRO.

Meer bepaald wijst de verzoekende partij erop dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing onvoldoende rekening zou hebben gehouden met de actueel bestaande toestand, wanneer zij de mobiliteitsaspecten van de aanvraag beoordeelde.

59. De tussenkomende partij lichtte reeds toe dat uit artikel 4.3.1 VCRO volgt dat een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag moet worden geweigerd, indien de aanvraag niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

Om de goede ruimtelijke ordening zo concreet mogelijk te kunnen beoordelen, schrijft artikel 4.3.1, §2 VCRO voor welke aspecten bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening aandacht verdienen. Het mobiliteitsaspect wordt in dit artikel als aandachtspunt aangeduid.

De aspecten die een invulling geven aan de goede ruimtelijke ordening moeten daarnaast steeds worden beoordeeld in het licht van de ter plaatse bestaande toestand.

68. Welnu, in de bestreden beslissing heeft de verwerende partij het mobiliteitsaspect wel degelijk in rekening genomen. Dit wordt overigens niet betwist door de verzoekende partij. Wel betwist de verzoekende partij dat de verwerende partij op een juiste wijze heeft rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand.

Nochtans bepaalt de bestreden beslissing m.b.t. de gevreesde mobiliteitshinder [...]

Dat een dagwinkel een verkeer-aantrekkende functie is met kortstondig cliënteel verloop; dat de dagwinkel zal zorgen voor een toename van zoekverkeer en wild parkeren in de buurt van kwetsieus pand; dat de verkeersdoorstroming gehinderd zal worden en de verkeersveiligheid in het gedrang zal brengen (stilstaan op de rijweg, fout parkeren en onveilige verkeersmanoeuvres);”

61. Hieruit blijkt duidelijk dat de verwerende partij is uitgegaan van de bestaande toestand, om op basis daarvan te oordelen dat de bijkomende mobiliteitsdruk niet aanvaardbaar is, aangezien de bestaande mobiliteitsimpact op de omgeving reeds aanzienlijk is.

De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift dat de bestaande mobiliteitsdruk te wijten is aan de aanwezigheid van de handelszaak INNO. In de bestreden be-slissing wordt dit niet tegengesproken.

62. Het feit dat er, onder meer t.g.v. de aanwezigheid van de handelszaak INNO, reeds een aanzienlijke mobiliteitsdruk op de omgeving rust, is net een aandachts-punt waar rekening mee moet worden gehouden, in het licht van de bestaande toestand in de omgeving van de aanvraag, overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO.

63. Het valt dan ook moeilijk in te zien hoe de verzoekende partij aan de verwe-rende partij kan verwijten dat zij rekening houdt met de bestaande mobiliteitsdruk en oordeelt dat de bijkomende hinder die uit de handelsvestiging van de verzoe-kende partij voortvloeit niet aanvaard kan worden.

Een dergelijke overweging is namelijk het directe gevolg van de verplichting van de verwerende partij om rekening te houden met de reeds bestaande toestand.

64. Dat de mobiliteitseffecten die uit de dagwinkel van de verzoekende partij zou-den volgen, niet aanvaard kunnen worden als bijkomende hinder op de reeds be-staande mobiliteitsdruk maakt een opportunitetsoordeel uit vanwege de verwe-rende partij. De verwerende partij beschikt inderdaad over een beoordelingsvrij-heid, op basis waarvan zij kan oordelen dat de bijkomende mobiliteitsdruk in casu te groot zou zijn.

65. Hier lijkt de verzoekende partij aan voorbij te gaan. De bestaande mobiliteits-druk, die zij wijt aan de aanwezigheid van de Galeria INNO, is nu eenmaal een vaststaand feit, waar de verwerende partij rekening mee moest houden op grond van artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO.

66. Indien de verzoekende partij de mobiliteitsdruk, die uit de aanwezigheid van INNO zou volgen, als storend ervaarde, stond het haar vrij om in het licht van deze vestiging de geëigende rechtsmiddelen te hanteren. In de huidige procedure kan zij in ieder geval de aanwezigheid van de INNO niet betwisten.

Er is dan ook geen sprake van een schending van artikel 4.3.1, §2 VCRO.

Evenmin zijn de beginselen van behoorlijk bestuur, waar de verzoekende partij het middel verder op steunt, geschonden. De tussenkomende partij merkt overigens op dat de verzoekende partij geheel nalaat om ook maar enigszins toe te lichten in welke mate er een schending van de aangevoerde beginselen zou voorliggen. Dit maakt dat het middel deels onontvankelijk is (zoals reeds toegelicht onder punt 4.2.2.1).

...

4.

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota niet wezenlijks toe aan haar betoog in het inleidende verzoekschrift.

5.

De tussenkomende partij voegt in de laatste schriftelijke uiteenzetting niets wezenlijks aan haar eerder betoog toe.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij overweegt in het tweede middel in essentie dat de verwerende partij de aanvraag niet zorgvuldig op de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening heeft beoordeeld wat de impact van de aanvraag op de mobiliteitsdruk betreft.

Gelet op de ligging aan de binnenzijde van de Groene Boulevard, de aanwezige uitbatingen in de omgeving en de verkeerspaaltjes die geplaatst zijn tussen het voetpad en de weg ter hoogte van het pand, is de aanvraag aldus de verzoekende partij gericht op voetgangerspassage.

2.1.

De door de verwerende partij ingeroepen exceptie van gebrek aan belang bij het middel omdat de verzoekende partij het determinerende weigeringsmotief inzake de onduidelijkheid betreffende het reclamepaneel zonder kritiek laat, werd reeds bij de beoordeling van het eerste middel verworpen en eenzelfde vaststelling geldt voor wat het tweede middel betreft. De verwerende partij heeft beide middelen bovendien samen behandeld.

2.2.

De tussenkomenende partij voert aan dat het middel bij gebrek aan duiding van de schending van het redelijkheids-, het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel, wat de schending van die beginselen betreft niet ontvankelijk is, alsook wat de aangevoerde schending van de formele motiveringsplicht betreft.

De Raad is echter van mening dat uit het verzoekschrift, net zoals zulks het geval is wat het eerste middel betreft, afdoende kan worden afgeleid waarom de verzoekende partij voormelde beginselen geschonden acht. De omstandigheid dat het middel, zoals hierna zal blijken, niet gegrond is, doet aan voorgaande overweging geen afbreuk.

De exceptie van de tussenkomenende partij wordt verworpen.

3.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van de verwerende partij om overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en rekening dient te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening geenszins in de plaats stellen van die van de verwerende partij. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de verwerende partij de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat de verwerende partij bij de feitevinding slechts na een zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt. Tot slot moet de verwerende partij de gegevens die in rechte en feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen.

4.

Zoals bij de bespreking van het eerste middel is gebleken, weigerde de verwerende partij de bestreden beslissing in hoofdzaak op grond van de adviezen van het agentschap Wegen en Verkeer en de eigen vaststelling dat de aanvraag voor een problematische verkeersdoorstroming in de buurt van het pand zal zorgen, te wijten aan de verkeersaantrekkende functie van een dagwinkel met kortstondig cliënteel verloop en zal zorgen voor zoekverkeer en wildparkeren.

Louter feitelijke beweringen als zou de aanvraag gelegen zijn aan de binnenzijde van de Groene Boulevard, er diverse handelszaken aanwezig zijn en er verkeerspaaltjes ter hoogte van het pand zijn aangebracht, tonen niet aan de bestreden beslissing zou steunen op foutieve gegevens, dan wel kennelijk onzorgvuldig of kennelijk onredelijk zou zijn.

Die feitelijke beweringen zijn immers niet van die aard te kunnen overtuigen dat een dagwinkel enkel voetgangerspassage kan genereren, en de in de bestreden beslissing aangehaalde problematische verkeersdoorstroming als gevolg van autoverkeer zich niet kan voordoen.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de stad HASSELT is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 18 april 2017 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Jorine LENDERS

Filip VAN ACKER