RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 247.564 van 18 mei 2020
in de zaak A. 227.071/VII-40.462

In zake : 1. de CVBA TOP FOOD GROUP
2. de BVBA HORECA TOTAAL BRUGGE
3. de NV VANDAEL HORECA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeestersstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN ANTWERPEN

Tussenkomende partijen :

1. de NV SLIGRO-ISPC BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Empereur
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Generaal Lemanstraat 67
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de NV STRAATSBURGDOK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Yves Loix en Nele Ansoms
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 21 december 2018, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1819-0265 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna : RvVb) van 6 november 2018 in de zaken

1617-RvVb-0540-SA, 1617-RvVb-0547-SA, 1617-RvVb-0553-SA en 1617-RvVb-0560-SA.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 245.879 van 24 oktober 2019 heropent de Raad van State het debat en gelast hij het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Bij arrest nr. 246.194 van 27 november 2019 verbetert de Raad van State 2 materiële vergissingen in arrest nr. 245.879.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 maart 2020.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Olivier Drooghmans, die *loco* advocaat Els Empereur verschijnt voor de eerste tussenkomende partij en advocaat Katrien Vergauwen, die *loco* advocaat Yves Loix verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Met een besluit van 19 januari 2017 verklaart de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) enerzijds het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 2 september 2016 onontvankelijk en verleent zij anderzijds een stedenbouwkundige vergunning aan de nv Straatsburg Dok voor het verbouwen van bestaande magazijnen naar distributiecentrum.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt enerzijds de vordering van de verzoekende partijen tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de deputatie en vernietigt anderzijds op vordering van een andere partij de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunten van de verzoekende partijen

4. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 4.8.11, § 1, eerste lid, 3° en 4.7.21, § 2, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna : EVRM) en de artikelen 6 en 9.3 van het verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : het verdrag van Aarhus).

Zij betogen dat het bestreden arrest hun vordering tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de deputatie heeft verworpen “als onontvankelijk omdat een commercieel nadeel of risico niet aanvaard zou worden ter onderbouwing van het belang in de zin van de artikelen 4.7.21, §2, 2° en 4.8.11, §1, eerste lid, 3°, VCRO”.

In een eerste middelonderdeel voeren zij aan dat de RvVb door te oordelen dat een concurrentieel belang niet zou vallen onder het toepassingsgebied van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3° en van artikel 4.7.21, VCRO, voorwaarden toevoegt aan de wet. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt niet dat hinder slechts in aanmerking wordt genomen indien deze een stedenbouwkundige inslag heeft, maar blijkt wel dat de toegang tot het administratief beroep zeer ruim dient te worden geïnterpreteerd. Zij wijzen op rechtspraak van de Raad van State en de RvVb die annulatieberoepen van ondernemingen tegen vergunningen van hun concurrenten ontvankelijk heeft verklaard en stellen dat de latere wijziging van deze rechtspraak, waarnaar het bestreden arrest verwijst, niet voortvloeit uit enige wets- of decreetswijziging en zelfs volkomen in strijd is met de tendens om de inspraakmogelijkheden voor belanghebbende partijen in milieuzaken zo breed als mogelijk te interpreteren en geen onnodige drempels op te werpen. Zij wijzen er verder op dat de decreetgever, met betrekking tot de omgevingsvergunning, heeft aangegeven dat een beroep afkomstig van een concurrent, en dus per hypothese gesteund op een economisch belang, wel degelijk ontvankelijk is, en dit voor zover deze concurrent zijn argumentatie inhoudelijk niet (louter) steunt op economische (opportuniteits)argumenten. De verzoekende partijen merken op dat zij van bij de start van de procedure zuiver stedenbouwkundige bezwaren hebben ingeroepen, zonder dat zij zich ooit gesteund hebben op economische argumenten.

In een tweede middelonderdeel betogen de verzoekende partijen dat de interpretatie van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3° en 4.7.21, § 2, 2°, VCRO in het bestreden arrest een onredelijke beperking inhoudt op het recht op toegang tot de rechter, zoals vervat in artikel 13 van de Grondwet, artikel 6, § 1, van het

EVRM, en de artikelen 6 en 9.3 van het verdrag van Aarhus. Het bestreden arrest ontneemt de verzoekende partijen het recht om op te komen tegen vergunningen van een concurrent. In de voorliggende zaak is sprake van een manifeste strijdigheid van de vergunde inrichting met de gewestplanvoorschriften. De naleving van planologische bestemmingen raakt het algemeen belang inzake ruimtelijke ordening en raakt tevens het concurrentieel belang van (andere) ondernemingen. Volgens de verzoekende partijen moet een onderscheid worden gemaakt tussen beroepen waarbij concurrenten opwerpen dat een vergunning niet verleend kan worden omwille van zuiver economische motieven, en beroepen waarbij concurrenten zich steunen op legitieme stedenbouwkundige bezwaren tegen een project. De laatste categorie beroepen kaderen perfect binnen de regelgeving. Het eisen van een stedenbouwkundige inslag bij het belang “en bijgevolg […] de ontzegging van de mogelijkheid van concurrentiële belangen te kunnen doen vrijwaren voor een rechter”, beperkt de toegang tot een bestuursrechtelijke of rechterlijke procedure op een onevenredige wijze.

Zij stellen tot slot dat de specifieke interpretatie die de RvVb geeft aan artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO dient te worden getoetst aan het recht op toegang tot de rechter zoals vervat in artikel 13 van de Grondwet, in artikel 6, § 1, van het EVRM, en in de artikelen 6 en 9 van het verdrag van Aarhus. Zij achten het noodzakelijk om de volgende prejudiciële vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof:

> “Schendt art. 4.8.11. §1, eerste lid, 3° VCRO de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 9 van het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en het recht op toegang tot de rechter, gewaarborgd door art. 6 van het EVRM, in zoverre commerciële nadelen niet beschouwd kunnen worden als rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen ter ondersteuning van een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen behoudens indien ze een `stedenbouwkundige inslag' hebben, zelfs indien het beroep inhoudelijk gesteund is op wettigheidsbezwaren tegen het vergunde project van stedenbouwkundige aard (bv. de onverenigbaarheid van de concurrerende inrichting met het gewestplan)?”.

Beoordeling

5. Het middel gaat terug op de onontvankelijkverklaring door de RvVb van het beroep van de verzoekende partijen na de verwerping van het door hen aangevoerde louter “commercieel nadeel […] dat wil zeggen een mogelijk verlies aan cliënteel ten gevolge van de creatie van een ander winkelgebied”.

6. Het bestreden arrest verwerpt het door de verzoekende partijen aangevoerde belang op grond van -samengevat- volgende overwegingen:

- de verzoekende partijen hoeven enkel aannemelijk te maken dat er een risico bestaat dat zij de aangevoerde hinder of nadelen van de bestreden vergunningsbeslissing, als bedoeld in voormeld artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO, ondergaan;
- de verzoekende partijen verantwoorden hun belang in essentie door het procedureel belang dat zij moeten kunnen opkomen tegen een voor hen nadelige onontvankelijkheidsbeslissing, de bvba Horeca Totaal Brugge en de nv Vandael Horeca voeren “een concurrentieel nadeel [aan] doordat zij rechtstreekse concurrenten zijn” en de cvba Top Food Group voert aan dat zij als koepelorganisatie “een evident belang” heeft;
- de regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening 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 zodat “de aan een vergunningsbeslissing toegeschreven hinder en nadelen binnen het domein van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw moeten blijven; een commercieel belang kan bijgevolg slechts aanvaard worden als een afdoende belang op voorwaarde dat het rechtstreeks of onrechtstreeks veroorzaakt wordt door hinder of nadelen van stedenbouwkundige aard ten gevolge van de bestreden vergunningsbeslissing; artikel 105, § 2 van het omgevingsvergunningsdecreet is te dezen nog niet van toepassing en doet bijgevolg niet anders besluiten; dat is geen onredelijke ontvankelijkheidsvoorwaarde";

- de verzoekende partijen stellen niet dat de omgeving van hun vestiging als gevolg van de bestreden vergunningsbeslissing aan enige stedenbouwkundige impact blootgesteld wordt; zij beroepen zich op een louter commercieel nadeel dat zij koppelen aan de oprichting van het vergunde distributiecentrum en dat is “geen afdoend rechtens vereist belang”.

7. Uit de gegevens van het dossier waarop de Raad van State acht mag slaan, meer bepaald het bij de RvVb inleidende verzoekschrift van de verzoekende partijen, blijkt dat zij hun belang als volgt hebben omschreven:

> “[…]
> 21. Tweede verzoeker, de Top Food Group, is een koepelorganisatie met als leden de aankooporganisaties Interfrost Foodservice en Resto-Frit. Als belangenbehartiger van een aanzienlijk deel van de horecagroothandelaars op de Belgische markt, heeft ook tweede verzoeker een evident belang om het verzoekschrift in te dienen.
>
> 22. Derde en vierde verzoekers [de bvba Horeca Totaal Brugge en de nv Vandael Horeca] zijn eveneens concurrenten van Sligro. Zij hebben een totaalaanbod voor horecazaken, dat volledig overlapt met het aanbod van Sligro. Zij ontplooien hun activiteiten (onder meer) op de Antwerpse markt, en zullen dus ernstige concurrentiële nadelen ondervinden ingevolge de komst van beursgenoteerde internationale speler op de markt.
>
> 23. In de bestreden beslissing wordt het belang van verzoekers afgewezen omdat een ‘commercieel belang’ zogenaamd niet aanvaard zou kunnen worden.
>
> Blijkbaar heeft verwerende partij niet de moeite gedaan om de uiteenzetting van het belang effectief door te lezen.
>
> Er dient immers op gewezen te worden dat het belang minstens in hoofde van Drankenhandel Gagelmans niet zuiver commercieel is. Dat blijkt duidelijk uit de omschrijving van het belang in het beroepschrift en in het onderhavig verzoekschrift.
>
> […]
>
> 25. Redelijkerwijze kan dus niet ontkend worden dat verzoekers rechtstreekse hinder zullen ondervinden ingevolge de bestreden beslissing.
>
> […]
>
> 30. Ten overvloede wordt aangestipt dat verzoekers alleszins een procedureel belang hebben bij het instellen van een beroep tegen de

bestreden vergunningsbeslissing, aangezien de beslissing de afwijzing inhoudt van het door verzoekers ingestelde administratief beroep. […]
[…]”

8. Het bestreden arrest stelt vast dat de verzoekende partijen “niet [stellen] dat de omgeving van hun vestiging als gevolg van de bestreden beslissing aan enige stedenbouwkundige impact blootgesteld wordt. Zij beroepen zich op een louter commercieel nadeel dat zij koppelen aan de oprichting van het vergunde distributiecentrum”.

9. Het middel dat in zijn beide onderdelen ervan uitgaat dat de verzoekende partijen “van bij de start van de procedure zuiver stedenbouwkundige bezwaren hebben ingeroepen, zonder dat zij zich ooit gesteund hebben op economische argumenten”, mist feitelijke grondslag.

10. De toepasselijke historische versie van artikel 4.7.21, § 2, 2°, VCRO bepaalt dat "elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing" een georganiseerd administratief beroep kan instellen bij de deputatie.

De toepasselijke historische versie van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO bepaalt dat beroepen bij de RvVb kunnen worden ingesteld door “elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing of aktename van een melding”.

In de parlementaire voorbereiding wordt hinder of nadelen in voormelde zin “onderscheiden in visuele hinder (slechts 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)" (*Parl.St.* Vl.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 186).

11. Door te oordelen dat een door een verzoeker aangevoerd commercieel belang slechts kan worden aanvaard als een afdoende belang op voorwaarde dat het rechtstreeks of onrechtstreeks veroorzaakt wordt door hinder of nadelen van stedenbouwkundige aard ten gevolge van de bestreden vergunningsbeslissing, voegt het bestreden arrest geen voorwaarde toe aan de belangvereiste in voormelde artikelen 4.7.21, § 2, 2°, en 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO maar toetst het het aangevoerde concurrentieel nadeel aan het in die laatste decretale bepaling vereiste belang.

Door aldus te beslissen beperkt het bestreden arrest niet het recht op toegang tot de RvVb dat de decreetgever in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO heeft verleend, en schendt zodoende artikel 13 van de Grondwet, artikel 6, §1, van het EVRM, noch de artikelen 6 en 9.3 van het verdrag van Aarhus dat luidens artikel 1 tot doel heeft bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, en met dat doel bepaalt dat "elke Partij" het recht waarborgt op onder meer "inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag".

12. Het bestreden arrest besluit ter beantwoording van het door de verzoekende partijen aangevoerde verzoek tot het stellen van een gelijkluidende prejudiciële vraag over artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3° VCRO "dat er klaarblijkelijk geen schending is en dat er overeenkomstig artikel 26, § 2, 2° in fine [van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof] dan ook geen aanleiding is om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof".

13. Gelet op artikel 26, § 2, van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 moet de thans door de verzoekende partijen voorgestelde prejudiciële vraag gesteld worden.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan het Grondwettelijk Hof wordt de volgende prejudiciële vraag gesteld:

> **“Schendt art. 4.8.11. §1, eerste lid, 3° VCRO de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 9 van het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en het recht op toegang tot de rechter, gewaarborgd door art. 6 van het EVRM, in zoverre commerciële nadelen niet beschouwd kunnen worden als rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen ter ondersteuning van een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen behoudens indien ze een ‘stedenbouwkundige inslag’ hebben, zelfs indien het beroep inhoudelijk gesteund is op wettigheidsbezwaren tegen het vergunde project van stedenbouwkundige aard (bv. de onverenigbaarheid van de concurrerende inrichting met het gewestplan)?”**

Dit arrest is uitgesproken op achttien mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**