

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 25 juni 2019 met nummer RvVb-A-1819-1147
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0591-A

Verzoekende partijen	1. de heer Jan JACKERS , 2. de nv NEW DOCKSIDE vertegenwoordigd door advocaat Johan VERSTRAETEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 3000 Leuven, Vaarstraat 68-70
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van LIMBURG
Tussenkommende partijen	1. de nv KANAALKOM DEVELOPMENT vertegenwoordigd door advocaat Els EMPEREUR met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Generaal Lemanstraat 67 2. de stad HASSELT , vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen, 3. het college van burgemeester en schepenen van de stad HASSELT vertegenwoordigd door advocaat Jeroen DE CONICK met woonplaatskeuze op het kantoor te 2000 Antwerpen, Amerikalei 211

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 26 april 2018 de vernietiging van de beslissingen van de verwerende partij van 8 maart 2018 en 21 maart 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissingen van de derde tussenkommende partij van 16 november 2017, 23 november 2017, 30 november 2017 en 7 december 2017 onontvankelijk verklaard.

De verwerende partij heeft aan de eerste tussenkommende partij stedenbouwkundige vergunningen verleend onder voorwaarden voor:

- het bouwen van blokken B2 en onderbouw van project 'Quartier Bleu' (bestreden beslissing van 8 maart 2018);
- het wijzigen van de gevel en interne aanpassingen – 'Quartier Bleu': gebouw L1 (bestreden beslissing van 21 maart 2018);
- het bouwen van een binnenstedelijk project 'Quartier Bleu' - gebouw D - wijzigingen aan de basisvergunning (bestreden beslissing van 21 maart 2018);
- het bouwen van binnenstedelijk project 'Quartier Bleu': gebouw L2 - wijziging t.o.v. de afgeleverde vergunning van 2014 (bestreden beslissing van 21 maart 2018);

en dit op de percelen gelegen te 3500 Hasselt, Slachthuiskaai, met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie G, nummers 435l, 453t, 454n, 455l, 450p, 453n, 453s, 455n5.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De eerste tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 9 augustus 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 2 oktober 2018 toe in de debatten.

De tweede en derde tussenkomende partij verzoeken met een aangetekende brief van 10 augustus 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 2 oktober 2018 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 28 mei 2019.

Advocaat Simon CLAES *loco* advocaat Johan VERSTRAETEN voert het woord voor de verzoekende partij.

Advocaat Shavkat EGAMBERDIEV *loco* advocaat Els EMPEREUR voert het woord voor de eerste tussenkomende partij .

Advocaat Jeroen DE CONINCK voert het woord voor de tweede en derde tussenkomende partij .

De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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. AFSTAND VAN GEDING DOOR DE EERSTE VERZOEKENDE PARTIJ

De eerste verzoekende partij vraagt met een aangetekende brief van 6 september 2018 om afstand van geding.

Er zijn geen redenen die zich verzetten tegen de inwilliging van de gevraagde afstand van geding.

De voorliggende vordering wordt hierna verder behandeld in de mate dat zij wordt ingesteld door de tweede verzoekende partij, die wordt aangeduid als '*de verzoekende partij*'.

IV. FEITEN

1.

Bij ministerieel besluit van 25 oktober 2011 wordt ter realisatie van het stedelijk project 'Quartier Bleu', in het kader van de verwezenlijking van het BPA nummer 13 'Blauwe Boulevard', toelating verleend om over te gaan tot onteigening ten algemene nutte van gronden, waaronder het perceel sectie G, nummer 455/N5. Op dit perceel huurde de verzoekende partij een gebouw en onderneming.

2.

Op 24 april 2014 verleent de derde tussenkomende partij aan de eerste tussenkomende partij een verkavelingsvergunning voor het verkavelen van gronden in 30 loten boven een ondergrondse parkeergarage, met aanleg van nieuwe wegen in het kader van *het “bouwen van een binnenstedelijk project Havenkwartier aan de Kanaalkom”* op het terrein van de aanvragen. Eveneens op 24 april 2014 verleent zij aan de eerste tussenkomende partij in het kader van dit binnenstedelijke project ‘Quartier Bleu’ een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden.

Tegen deze beslissing worden verscheidene administratieve beroepen ingesteld, waaronder door de nv LIDIMA, voormalig opstalhouder van een gebouw/dancing op het terrein dat zij verhuurde aan de verzoekende partij. De verzoekende partij stelt zelf geen beroep in. De verwerende partij verklaart de beroepen onontvankelijk bij afzonderlijke beslissingen van 4 september 2014. Tegen deze beslissingen wordt verscheidene vorderingen tot vernietiging bij de Raad ingesteld, waaronder door de nv LIDIMA, die alle worden verworpen bij arresten van 21 juni 2016.

2.

Op 4 mei 2017 verleent de derde tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning voor een wijziging aan de stedenbouwkundige vergunning van 24 april 2014, hierna aangeduid als de basisvergunning. Het administratief beroep van de heer Jan JACKERS tegen deze beslissing wordt op 31 augustus onontvankelijk bevonden. Hierop dient de heer Jan JACKERS een vordering tot vernietiging in bij de Raad. Op 6 september 2018 doet zij afstand van geding van deze vordering.

3.

De eerste tussenkomende partij dient op 11 augustus 2017, 21 augustus 2017 en 12 september 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt vier afzonderlijke aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning in voor het wijzigen van de eerder verleende basisvergunning op de percelen gelegen te 3500 Hasselt, Slachthuiskaai.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Hasselt-Genk’, vastgesteld met koninklijk besluit van 3 april 1979 in gebied voor stedelijke ontwikkeling.

De percelen liggen binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 13 ‘Blauwe Boulevard’ goedgekeurd op 26 april 2005, in de bestemmingszones ‘Havenkwartier 1’ en ‘Havenkwartier 2’.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk’, goedgekeurd op 20 juni 2014. Voor de zone waarin de percelen gelegen zijn, worden geen specifieke voorschriften voorzien.

De percelen liggen ook binnen de omschrijving van een vergunde niet-vervallen verkaveling van 24 april 2014.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert de vier aanvragen tot aanpassing van de basisvergunning respectievelijk op 13 november 2017, 21 november 2017, 28 november 2017 en 4 december 2017 voorwaardelijk gunstig.

De derde tussenkomende partij sluit zich aan bij de adviezen van haar stedenbouwkundige ambtenaar en verleent aan de eerste tussenkomende partij:

- op 16 november 2017 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden voor het wijzigen van de vergunning aan blok B2 en onderbouw;
- 23 november 2017 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden voor het wijzigen van de vergunning aan gebouw L1;
- 30 november 2017 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden voor het wijzigen van de vergunning aan blok D;
- 7 december 2017 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden voor het wijzigen van de vergunning aan gebouw L2.

Tegen die beslissingen tekent de verzoekende partij op 27 december 2017 (betreffende de beslissing van de derde tussenkomende partij van 16 november 2017) en op 17 januari 2018 (betreffende de drie overige beslissingen van de derde tussenkomende partij) administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 15 februari 2018 (betreffende het beroep tegen de beslissing van 16 november 2017) en 1 maart 2018 (betreffende de beroepen tegen de drie overige beslissingen) om de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen. Inzake het bezwaar van de verzoekende partij adviseert hij telkens dat deze de beweerde stedenbouwkundige hinder ten gevolge van de aanpassingswerken aan het gebouw niet voldoende concreet maakt.

De verzoekende partij heeft niet om een hoorzitting verzocht.

Op respectievelijk 8 maart 2018 (betreffende het beroep tegen de beslissing van 16 november 2017) en 21 maart 2018 (betreffende de beroepen tegen de drie overige beslissingen) verklaart de verwerende partij de beroepen onontvankelijk en stelt dat de beslissingen van de derde tussenkomende partij tot het verlenen van een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning behouden blijven. Wat het bij haar ingediende beroep van de verzoekende partij betreft, beslist de verwerende partij als volgt:

“ ...

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

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

...

- Tweede beroepsindiener huurde het gebouw en het handelsfonds van een onderneming gekend onder de naam ‘Versuz’ van Lidima NV, gelegen te Slachthuiskaai 6, perceel sectie G nr. 445/N/5. Dit perceel werd onteigend.

De beroepsindiener is van mening dat de onteigening onwettig tot stand is gekomen en verzoekt een teruggave in natura.

...

Gelet op de bewoordingen in het beroepschrift zelf, aangaande de ontvankelijkheid van het beroep m.b.t. de NV New Dockside ten gevolge van een onteigeningsprocedure;

Overwegende dat beroeper, NV New Dockside, van de NV Lidima een gebouw huurde gelegen aan de Slachthuiskaai 6, kadastraal gekend als perceel sectie G nr. 445/N/5; dat dit perceel t.v.v. de stad Hasselt in 2013 werd onteigend en dat de bebouwing op dit perceel reeds werd afgebroken; dat beroeper van mening is dat de onteigening onwettig tot stand is gekomen en een teruggave verzoekt van dit gebouw in natura;

Overwegende dat de NV Lidima tegen de basisvergunning, verleend bij besluit van 24 april 2014 van het college van burgemeester en schepenen, destijds beroep heeft ingesteld bij de deputatie; dat dit beroep van de NV Lidima tegen de basisvergunning onontvankelijk werd verklaard bij besluit van 4 september 2014 van de deputatie; dat tegen het besluit van 4 september 2014 van de deputatie o.a. beroep werd ingesteld door de NV Lidima bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (verder RvVb); dat de RvVb bij arrest d.d. 21 juni 2016 het beroep van de NV Lidima heeft verworpen waardoor de basisvergunning niet langer kan aangevochten worden;

Overwegende dat een beroep van de NV New Dockside, als voormalig huurder van de NV Lidima, niet gericht kan worden tegen de basisvergunning van 24 april 2014 gezien deze basisvergunning een definitief karakter heeft verkregen; dat het beroep onontvankelijk is gezien het beroep, namens de NV New Dockside, gericht is tegen de onteigening die voorafging aan de definitief geworden basisvergunning van 24 april 2014; dat de beroeper in geen enkel opzicht hinder of nadelen aanvoert met een stedenbouwkundige inslag of aanknopingspunt; dat het aangevoerde nadeel (d.i. de onmogelijkheid om bij uitvoering van de vergunning via een gerechtelijke procedure nog de teruggave te kunnen krijgen van de onteigende onroerende goederen omwille van de beweerd onwettige onteigening) volkomen losstaat van het voorwerp van de huidige bestreden beslissing, namelijk de toekenning van een stedenbouwkundige vergunning voor de wijziging van de eerder afgegeven basisvergunning voor aanpassingen aan D; dat ook het beroep in hoofde van de NV New Dockside onontvankelijk is;
...

Dat is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

VI. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging wat het belang van de verzoekende partij betreft

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij betoogt dat zij geen rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen moet bewijzen omdat zij over een evident procedureel belang beschikt. Zij stelt dat iedere verzoekende partij wiens administratief beroep onontvankelijk werd verklaard door de deputatie belang heeft bij het indienen van een vordering bij de Raad, gezien dit kan leiden tot de vernietiging van de voor haar nadelige beslissing.

2.

Met verwijzing naar rechtspraak van de Raad betwist de verwerende partij dat de enkele omstandigheid dat de verwerende partij het administratief beroep onontvankelijk heeft verklaard een verzoekende partij het rechtens vereiste belang bij de Raad verschaft. De verzoekende partij dient nog steeds hinder en nadelen aan te tonen die zij ingevolge de bestreden beslissing zou ondervinden.

De verwerende partij stelt vast dat de verzoekende partij nalaat dergelijke hinder of nadelen te vermelden, zodat haar vordering onontvankelijk moet verklaard worden.

Daarnaast meent de verwerende partij dat de voorliggende vordering bij de Raad hoe dan ook als onontvankelijk moet worden verworpen gezien de administratieve beroepen terecht onontvankelijk verklaard zijn. Zij stelt, met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding, dat op grond van artikel 4.8.11, tweede lid VCRO een ontvankelijk administratief beroep immers een noodzakelijke voorwaarde is om nadien een ontvankelijk beroep bij de Raad in te stellen.

3.

Ook de eerste tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij nalaat hinder en nadelen voldoende waarschijnlijk te maken. Het louter onontvankelijk verklaren van het administratief beroep verschaft haar niet het rechtens vereiste belang bij de Raad. De eerste tussenkomende partij benadrukt nog dat de verzoekende partij de basisvergunning niet heeft aangevochten, zodat de beoordeling van het belang niet kan gebeuren in het licht van het project op zich, maar enkel ten aanzien van de bestreden beslissingen die een aantal beperkte wijzigingen aan het project doorvoeren. Er wordt in het verzoekschrift evenmin enig nadeel ten gevolge van deze beperkte wijzigingen vermeld.

4.

De tweede en derde tussenkomende partijen argumenteren evenzeer dat een louter procedureel belang in de huidige rechtspraak van de Raad niet volstaat, zodat de voorliggende vordering bij gebrek aan hinder en nadelen ten gevolge van de bestreden beslissing onontvankelijk is.

Zij stellen daarnaast vast dat de verzoekende partij in de omschrijving van haar hinder en nadelen enkel hinder en nadelen inroept die verbonden zijn aan de onteigeningsprocedure. Evenwel valt dit buiten het domein van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, en kan de huidige procedure niet afgewend worden in het kader van de bescherming van belangen die los staan van de goede ruimtelijke ordening of een gezond leefmilieu, en met name in het kader van de onteigeningsprocedure.

Daarnaast stellen de tweede en derde tussenkomende partij vast dat de verzoekende partij wel aanvoert dat zij in het verleden een gebouw en handelsonderneming huurde van de nv LIDIMA, maar dat zij nalaat enige (huur-)overeenkomst voor te leggen waaruit haar rechten op het betrokken perceel blijken.

Tot slot merken de tussenkomende partijen op dat de aangevoerde hinder en nadelen, met name de moeilijkere teruggave in natura, zich al heeft voltrokken door de ondertussen definitief geworden basisvergunning van 24 april 2014. Gezien de teruggave door deze basisvergunning onmogelijk is geworden, hebben de bestreden beslissingen geen invloed op de gevreesde hinder en nadelen. De tweede en derde tussenkomende partij stellen nog dat de onteigening intussen reeds uitgevoerd is en op het perceel nummer 455/N5 een ondergrondse parking en gebouwen gerealiseerd zijn. Hierbij bestaat het kadastrale perceel zelfs niet meer en is het geïncorporeerd in het ruimere stadsproject. Zij besluiten dat het belang van de verzoekende partij bijgevolg niet langer actueel is.

5.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat de exceptie van de verwerende partij juridische grondslag mist gezien zij over een evident procedureel belang beschikt en dit blijkt uit vaste rechtspraak van de Raad. Daarnaast meent zij, onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad, dat deze exceptie beschouwd moet worden als een verweer ten gronde en niet kan leiden tot de onontvankelijkheid van haar vordering.

Ook de exceptie van de eerste tussenkomende partij moet om die reden beschouwd worden als een verweer ten gronde en moet afgewezen te worden.

Wat de repliek van de tweede en derde tussenkomende partij betreft, meent de verzoekende partij dat zij naar arresten van de Raad verwijzen waar het administratief beroep wel ontvankelijk werd verklaard. In deze gevallen kon de Raad louter omwille van dit feit het belang van een verzoekende partij niet aanvaarden. Gezien haar administratieve beroepen onontvankelijk verklaard werden, gaat de exceptie van de tussenkomende partijen niet op. Waar de tussenkomende partijen tot slot nog de in de administratieve beroepen aangevoerde hinder en nadelen beoordelen, moet de exceptie ook hier als een verweer ten gronde beschouwd worden.

Beoordeling door de Raad

1.

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

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

2.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, verschaft het enkele feit dat de verwerende partij haar administratief beroep onontvankelijk verklaard heeft, haar niet als een automatisme het rechtens vereiste belang bij de Raad. De verwerende en tussenkomende partijen kunnen bijgevolg excepties ter betwisting van dat belang opwerpen, met inbegrip van, zoals *in casu*, het gebrek aan de vermelding van enige hinder en nadelen ten gevolge van de bestreden beslissing. Hierna zal blijken of deze excepties al dan niet deel uitmaken van het onderzoek ten gronde.

3.

Het wordt door partijen niet betwist dat de administratieve beroepen van de verzoekende partij door de verwerende partij onontvankelijk werden verklaard wegens het gebrek aan causaal verband van de door de verzoekende partij aangehaalde nadelen met de bestreden beslissing. Dit betreft een voor de Raad aanvechtbare 'vergunningsbeslissing', waarbij het voorwerp van het beroep in beginsel is beperkt tot de vraag of de verwerende partij het administratief beroep van verzoekende partij al dan niet terecht onontvankelijk heeft verklaard.

Het enkele feit dat de verwerende partij de administratieve beroepen van de verzoekende partij onontvankelijk verklaarde, impliceert zoals reeds gesteld echter niet noodzakelijk dat de verzoekende partij automatisch het decretaal vereiste belang heeft om de voor haar nadelige beslissing met een jurisdictioneel beroep aan te vechten bij de Raad. Om een ontvankelijk beroep tot vernietiging te kunnen instellen moet verzoekende partij kunnen aantonen dat zij het in de (artikelen 4.7.21 e.v.) VCRO georganiseerd administratief beroep regelmatig heeft uitgeput.

Immers bepaalt artikel 4.8.11, tweede lid VCRO dat degene aan wie verweten kan worden dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet bestreden heeft met een daartoe openstaand georganiseerd administratief beroep bij de deputatie, geacht wordt te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, vereist die bepaling niet alleen dat een derde het hem ter beschikking staand georganiseerd administratief beroep instelt, maar dat hij het op een correcte en ontvankelijke wijze uitput (MvT, *Parl St. VI. Parl.*, 2008-09, nr. 2011/1, 220).

Voor de beoordeling van het belang kan de Raad rekening houden met het volledige verzoekschrift, met inbegrip van het onderdeel waarin de wettigheidskritiek wordt geformuleerd.

4.

In de uiteenzetting van haar enig middel licht de verzoekende partij toe dat zij het gebouw en handelsfonds huurde op het perceel 455/N/5 dat door de inname 43 van het onteigeningsplan bij het toepasselijke BPA werd onteigend. Zij stelt dat de teruggave van het onteigend goed enkel mogelijk is indien de huidige werkzaamheden op de slachthuissite worden stopgezet, zodat zij over het vereiste belang beschikt om tegen de voorliggende bestreden beslissingen op te komen.

De Raad stelt vast dat de in het verzoekschrift ingeroepen hinder en nadelen voor de Raad dezelfde hinder en nadelen zijn die zij heeft ingeroepen in het kader van de administratieve beroepsprocedure. Bijgevolg vallen de door de verzoekende partij ingeroepen hinder en nadelen die haar toegangsticket vormen voor het ontvankelijk instellen van een annulatieberoep bij de Raad in voorliggende zaak, samen met de vraag of de verwerende partij de rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen die zij stelt te kunnen ondervinden overeenkomstig artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO al dan niet terecht heeft afgewezen, of, anders gesteld, of de verzoekende partij de door haar ingeroepen hinder of nadelen in het kader van de administratieve beroepsprocedure al dan niet voldoende concreet en waarschijnlijk heeft gemaakt. De discussie over de ontvankelijkheid van het annulatieberoep valt aldus in dit geval samen met het onderzoek van het door haar ingeroepen enig middel ten gronde.

Opgemerkt wordt dat de tweede en derde tussenkomende partijen in hun betwisting van het belang in hoofde van de verzoekende partij stellen dat de hinder en nadelen die deze inroept verbonden zijn met de onteigeningsprocedure, zodat zij menen dat deze niet nuttig ten aanzien van de bestreden beslissing kunnen worden aangevoerd. Deze exceptie valt evenzeer samen met de grond van de zaak, wat een onderzoek vergt van de in het enig middel geformuleerde wettigheidskritiek op de motieven in de bestreden beslissing om het administratief beroep als onontvankelijk wegens gebrek aan aangetoonde of aannemelijk gemaakte hinder of nadelen af te wijzen.

Zoals uit de bespreking van het enig middel blijkt, wordt de onrechtmatigheid van die motieven niet aangetoond. Voor zover de tweede en derde tussenkomende partijen bijkomend aanvoeren dat de verzoekende partij geen enkele huurovereenkomst voorlegt waaruit haar rechten op het betrokken perceel blijken, noch over een actueel belang beschikt, behoeft de exceptie in die mate geen antwoord.

VII. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO, *juncto* de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van materiële motivering.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de verwerende partij haar administratieve beroepen op onrechtmatige wijze onontvankelijk heeft verklaard wegens een vermeend gebrek aan belang.

Zij licht ter verantwoording van haar belang toe dat zij het gebouw en handelsfonds huurde van een onderneming op het perceel met kadastraal nummer 445/N/5, en dat het perceel via inneming 43 van het onteigeningplan bij het BPA 13 'Blauwe Boulevard' werd onteigend. De vrederechter heeft de voorlopige onteigeningsvergoeding begroot op 1.168.000 euro bruto. De verzoekende partij stelt dat de stad Hasselt haar heeft gedagvaard in herziening omdat zij niet akkoord ging met het bedrag van vermelde vergoeding. Hierop heeft zij bij tegeneis een vordering tot herziening ingediend, gesteund op de onwettigheid van het BPA en dus van de onteigening. Zij verzoekt hierbij dan ook om een teruggave in natura van het onteigende perceel, zodat zij haar onderneming opnieuw kan exploiteren.

Gezien deze teruggave enkel mogelijk is als de huidige werkzaamheden op de slachthuissite worden stopgezet, meent de verzoekende partij over een belang te beschikken om op te komen tegen de voorliggende bestreden beslissingen. De verzoekende partij stelt evenwel vast dat in de vier bestreden beslissing wordt geoordeeld dat haar belang losstaat van het voorwerp van de hiermee verleende vergunningen. Zij argumenteert dat de bestreden beslissingen bijdragen aan de realisatie van het project dat vergund werd met een besluit van 24 april 2014, zodat deze beslissingen hiermee verband houden. Meer bepaald wordt het project gerealiseerd op het perceel nummer 445/N/5 waarop zij beoogt haar exploitatie te hernemen na teruggave ervan. De realisatie van de bestreden beslissingen omvatten een risico op de moeilijkere teruggave van het perceel waarop de bestreden beslissingen betrekking hebben, zodat zij getuigt van een belang om tegen deze beslissingen op te komen.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij louter de motivering inzake de ontvankelijkheid van de administratieve beroepen tegensprekt, en de onjuistheid of kennelijke onredelijkheid ervan niet aantoont.

Zij wijst erop dat de verzoekende partij op grond van artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO redelijkerwijze aannemelijk moet maken dat er een concreet risico bestaat op het ondergaan van de aangevoerde hinder en nadelen, rechtstreeks of onrechtstreeks, die voortvloeien uit de bestreden beslissing.

De verwerende partij herneemt de motivering uit de vier bestreden beslissingen. Hieruit blijkt dat zij de belangenvereiste van artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO heeft beoordeeld in het licht van de uiteenzetting van de verzoekende partij in haar administratief beroepschrift en het concrete voorwerp van de verleende vergunning. Zij wijst erop dat het voorwerp van deze vergunningen slechts wijzigingen inhouden aan de stedenbouwkundige basisvergunning van 24 april 2014. Dit blijkt ontegensprekelijk uit de aanvraagdocumenten en de beschrijving van het voorwerp van de aanvragen in de verslagen van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar en in de beslissingen van de derde tussenkomende partij, in de verslagen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en in de bestreden beslissingen zelf. Bijgevolg heeft zij de door de verzoekende partij ingeroepen hinder en nadelen zorgvuldig beoordeeld, en besloten dat deze te licht zijn om de ontvankelijkheidstoets te doorstaan.

Meer concreet oordeelde zij dat het nadeel van de verzoekende partij enkel betrokken werd op de reeds gevoerde onteigeningsprocedure, wat geen stedenbouwkundige inslag of aanknopingspunt

heeft. Daarnaast stond dit nadeel volledig los van de in eerste aanleg verleende vergunningen, die geen betrekking hebben op de basisvergunning voor het stadsproject maar louter op wijzigingen aan onderdelen ervan. Met verwijzing naar rechtspraak van de Raad die stelt dat de hinder en nadelen binnen het domein van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw moet blijven, meent de verwerende partij dan ook dat zij in alle redelijkheid het nadeel van de verzoekende partij, met name de onmogelijkheid om bij uitvoering van de vergunningen via een gerechtelijke procedure nog de teruggave te kunnen krijgen van de onteigende goederen, niet aanvaard heeft om een ontvankelijk beroep in te stellen tegen de beslissingen van de derde tussenkomende partij.

3.

De eerste tussenkomende partij merkt vooreerst op dat de verzoekende partij noch tegen de verkavelingsvergunning noch tegen de stedenbouwkundige vergunning van 4 september 2014 bezwaren of administratief beroep heeft ingediend. Daarnaast benadrukt zij dat het belang van de verzoekende partij niet beoordeeld moet worden ten aanzien van het voorwerp van de basisvergunning van 4 september 2014 die het gehele project betreft, maar ten aanzien van de aangevochten vergunningsbeslissingen, die slechts wijzigingen aan dit vergund project betreffen. Zodoende dient het door de verzoekende partij beweerde belang betrekking te hebben op de impact van deze wijzigingen.

Meer concreet stelt de eerste tussenkomende partij vast dat de verzoekende partij met haar beroep onrechtstreeks kritiek tracht uit te oefenen op het gehele project. Zij haalt hierbij geen enkele stedenbouwkundige hinder aan. Bovendien kan de verzoekende partij als rechtspersoon verschillende vormen van stedenbouwkundige hinder, zoals visuele hinder, geluidshinder, enz. niet ondervinden. Daarnaast stelt de eerste tussenkomende partij dat het administratief beroep los staat van enige burgerlijke procedure, zoals de teruggave in natura van gronden. Immers behoort dit ingevolge artikel 144 van de Grondwet tot de uitsluitende bevoegdheid van de rechtbanken, en bepaalt artikel 4.2.22 VCRO bijkomend dat een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorbehoud van de op het onroerend goed betrokken burgerlijke rechten.

Tot slot merkt de eerste tussenkomende partij op dat de verzoekende partij huurder was van het handelsfonds van de voormalige dancing op het betrokken terrein. De eigenaar van de grond van het betrokken perceel werd naar aanleiding van de realisatie van het BPA 13 'Blauwe Boulevard' onteigend. De eerste tussenkomende partij stelt dat een huurder onmogelijk de teruggave in natura kan vragen van de onteigende percelen. Deze is immers geen eigenaar of houder van een zakelijk recht. De tussenkomende partij besluit dat de verwerende partij dan ook terecht geoordeeld heeft dat de verzoekende partij geen belang heeft bij de door haar ingestelde beroepen.

4.

De derde en vierde tussenkomende partijen stellen dat de hinder en nadelen die de verzoekende partij omschrijft enkel verbonden zijn met de onteigeningprocedure. Op grond van de voorliggende overwegingen in de bestreden beslissingen werd terecht tot de onontvankelijkheid van de administratieve beroepen besloten.

5.

In haar wederantwoordnota houdt de verzoekende partij vol dat de verwerende partij in haar antwoordnota de draagwijdte van de bestreden beslissing miskent. De verleende vergunningen betreffen immers niet louter wijzigingen aan sommige onderdelen van de basisvergunning, maar zijn integendeel noodzakelijk voor de realisatie van het project en aldus ontegensprekelijk verbonden met de basisvergunning.

In antwoord op de repliek van de eerste tussenkomende partij ontkent de verzoekende partij dat zij met voorliggende vordering de Raad om de beslechting van de burgerrechtelijke

aangelegenheid verzoekt. De betrokken onteigeningsprocedure is immers hangende voor de bevoegde instanties, en is enkel relevant ter verantwoording van haar belang bij de voorliggende vordering. In deze onteigeningsprocedure betwist de verzoekende partij de regelmatigheid van de onteigening. Indien de burgerlijke rechter dergelijke onregelmatigheid vaststelt, zal de onteigenaar verplicht zijn tot teruggave van het onteigende perceel aan de voormalige eigenaar. waarna zij haar huurrecht kan hernemen.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO volgt dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden, administratief beroep kan instellen tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

Met artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO heeft de decreetgever een effectief recht op toegang tot de administratieve beroepsprocedure aan derden-belanghebbenden willen waarborgen. Die bepaling mag niet op een overdreven restrictieve of formalistische wijze worden toegepast. Het volstaat dat de gevreesde hinder of nadelen afdoende concreet omschreven wordt en dat er aannemelijk gemaakt wordt dat die hinder of nadelen, rechtstreeks of onrechtstreeks, het gevolg kan zijn van de in eerste administratieve aanleg genomen vergunningsbeslissing. Artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO vereist niet dat een derde effectief hinder of nadelen ondervindt. Het risico op het ondergaan van hinder of nadelen als gevolg van de vergunningsbeslissing volstaat.

2.

Met afzonderlijke beslissingen van 24 april 2014 heeft de derde tussenkomende partij een verkavelingsvergunning en een stedenbouwkundige basisvergunning verleend voor het bouwen van het binnenstedelijk project 'Quartier Bleu'. Het wordt niet betwist dat de verzoekende partij noch tegen de verkavelingsvergunning noch tegen de stedenbouwkundige basisvergunning een administratief beroep heeft ingesteld. Deze beslissingen zijn definitief. Eventuele hinder of nadelen ten gevolge van de tenuitvoerlegging van de basisvergunning kunnen bijgevolg niet meer op ontvankelijke wijze ingeroepen worden, bij gebreke van tijdig administratief beroep ingesteld tegen voormelde beslissingen.

De derde tussenkomende partij heeft met beslissingen van 16 november 2017, 23 november 2017, 30 november 2017 en 7 december 2017 wijzigingen verleend aan de vermelde basisvergunning van 24 april 2014.

In haar administratieve beroepen tegen deze vier beslissingen zet de verzoekende partij haar belang als volgt uiteen:

“ ...

Tweede beroepsindiener huurde het gebouw en het handelsfonds van een onderneming gekend onder de naam "VERSUZ" van Lidima NV, gelegen te 3500 Hasselt, Slachthuiskaai 6, kadastraal gekend sectie G nr. 445/N/5. Dit perceel werd via inneming 43 van het onteigeningsplan bij het BPA 13 "Blauwe Boulevard", goedgekeurd bij ministeriële besluiten d.d. 26 april 2005 en 25 oktober 2011, onteigend.'

Ten gevolge van de onteigeningsprocedure kwam van rechtswege een einde aan de huurovereenkomsten afgesloten tussen tweede beroepsindiener en Lidima NV. Bij vonnissen d.d. 14 juli 2015 en 1 maart 2016 heeft de Vrederechter de voorlopige onteigeningsvergoeding begroot op 1 168.000 EUR bruto voor belastingdruk.' De Stad

Hasselt besloot tweede beroepsindiener echter te dagvaarden in herziening⁸, omdat ze niet akkoord ging met het bedrag van de voorlopige onteigeningsvergoeding.

Hierop heeft tweede beroepsindiener bij tegeneis eveneens een vordering in herziening ingediend.⁹ Deze vordering in herziening baseert zich in hoofdorde op de onwettigheid in het BPA nr. 13 "Blauwe Boulevard. Tweede beroepsindiener is van mening dat de onteigening onwettig is tot stand gekomen, en verzoekt in het hangende geding een teruggave in natura van het onteigende perceel, teneinde haar onderneming opnieuw te kunnen exploiteren.

Aangezien een teruggave van het onteigende goed enkel mogelijk is indien de huidige werkzaamheden op de slachthuissite worden stopgezet, heeft tweede beroepsindiener aldus belang bij het opkomen tegen de bestreden beslissing.

Aldus wordt genoegzaam aangetoond dat beide beroepsindieners rechtstreekse en onrechtstreekse hinder zullen ondervinden door de toekenning van de vergunning, zodat zij alleszins getuigen van het vereiste belang.

...

De verzoekende partij heeft hierna, als beroepsindiener, niet gevraagd om door de verwerende partij te worden gehoord.

Uit de aangehaalde uiteenzetting van het belang van de verzoekende partij in het administratief beroepschrift blijkt dat zij dit belang in hoofdzaak steunt op de onteigening door het machtigingsbesluit van 25 oktober 2011 van het perceel waarop zij een gebouw huurde en exploiteerde, waarbij zij de teruggave van het onteigende goed beoogt. Zij meent verder dat zij belang heeft bij het bestrijden van de beslissingen van de derde tussenkomenende partij gezien de teruggave enkel mogelijk is als de huidige werkzaamheden op de slachthuissite worden stopgezet. De verzoekende partij verwijst tevens naar de herzieningsprocedure ingeleid door de stad Hasselt inzake de voorlopige onteigeningsvergoeding die haar werd toegekend voor de stopzetting van haar exploitatie op het onteigende perceel. Zij heeft hierop een tegeneis ingesteld waarbij zij enerzijds de herziening beoogt van de toegekende onteigeningsvergoeding, anderzijds de rechtmatigheid van de onteigening betwist.

De tussenkomenende partij heeft op 22 februari 2019 het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Limburg van 17 december 2018 aan de Raad bezorgd. Hierin wordt zowel de vordering tot betwisting van de wettigheid van de onteigening, als de vordering in herziening ongegrond verklaard. In het vonnis wordt bovendien het volgende gesteld:

“ ...

Daarenboven wordt opgemerkt dat in die zin in geval van onwettigheid dat zoals verwerende partij uiteenzet inzake de gevolgen van een onwettige onteigening, er geen eigendomsoverdracht plaatsvond, zij voorbijgaat aan de omstandigheid dat zij zelf geen eigendomsrechten op het pand had, nu zij slechts huurder was. In die zin dat aldus verweerster thans beoogt dat, voor zover er sprake is van een onwettige onteigening, er een eigendomsoverdracht plaatsvindt, zodat zij erna terug in haar rechten als huurder kan gesteld worden, is haar vordering als huurder onontvankelijk, nu zij geen eigendomsrechten op het onroerend goed had en kan laten gelden. Zelfs indien de onteigening onwettig was, stelde overigens de onteigening van rechtswege hoe dan ook een einde aan de alsdan op dat moment bestaande huurovereenkomst zodat zij zelfs als huurder desbetreffende geen (gebruiks)rechten op het onroerend goed meer kan claimen, waarbij ten overvloede hernomen wordt dat inmiddels de duur van de voorheen bestaande huurovereenkomst,

met bijhorende rechten in haar hoofde aangaande het bezit van het onroerend goed, ook verstreken is.

...

In het voorliggende verzoekschrift bij de Raad herneemt zij de argumentatie uit haar administratieve beroepen en stelt zij dat de bestreden beslissingen bijdragen tot de realisatie van het project vergund op 24 april 2014, en de teruggave in natura van het onteigende perceel, en dus de herneming van de exploitatie van haar onderneming, bemoeilijken.

3.

De verzoekende partij kan niet bijgetreden worden in haar betoog dat het door haar aangevoerde nadeel voortvloeit uit de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen. Immers is de omstandigheid dat zij het gebouw en de onderneming op het betrokken perceel nummer 455/N5 niet meer kan huren en er haar bedrijvigheid niet meer kan voeren het rechtstreekse gevolg van de onteigening, waartoe een machtiging werd gegeven met een besluit van 25 oktober 2011. Het voorwerp van de onderhavige bestreden beslissingen betreffen vier afzonderlijke vergunningen tot wijzigingen aan de basisvergunning voor het project dat onder meer op het onteigende perceel wordt ingeplant. Deze vergunningen wijzigen niets aan de eigendomstoestand van het perceel in kwestie, maar bouwen voort op de definitief geworden verkavelingsvergunning en stedenbouwkundige vergunning tot realisatie van het stedelijk project. In haar verzoekschrift en wederantwoordnota stelt de verzoekende partij zelf dat de bestreden beslissingen bijdragen, of zelfs noodzakelijk zijn, tot de realisatie van het project vergund op 24 april 2014. Bijgevolg kan de verzoekende partij geen voordeel bekomen uit de voorliggende vordering tot vernietiging, vermits dit de onteigeningsprocedure en de daaraan verbonden eigendomssituatie ongewijzigd laat. De verwerende partij kon bijgevolg terecht oordelen dat het door de verzoekende partij aangevoerde nadeel losstaat van het voorwerp van de bestreden beslissingen. De eventuele vernietiging van de door de verzoekende partij thans geviseerde vergunningsbeslissingen, die enkel wijzigingen aanbrengen aan de basisvergunning van 2014, kunnen haar immers geen soelaas bieden vermits de stedenbouwkundige basisvergunning door haar niet werd aangevochten en uitvoerbaar blijft. De verzoekende partij toont niet aan welke specifieke hinder en nadelen zij ondervindt enkel ten gevolge van de thans verleende wijzigingsvergunningen.

Daarnaast en ten overvloede kan evenmin begrepen worden welk voordeel de verzoekende partij als voormalig huurder van een gebouw op het onteigende perceel kan halen uit de door haar beoogde teruggave van dit perceel aan de voormalige eigenaar. Wanneer de onteigening onwettig zou worden verklaard en de voormalige eigenaar terug in het bezit wordt gesteld van het betrokken perceel, doet dit geen afbreuk aan het feit dat de huurovereenkomst en de exploitatie van de verzoekende partij reeds van rechtswege werd beëindigd door de onteigening, en impliceert de eventuele onwettigheid van deze onteigening nog niet dat zij haar hoedanigheid van huurder weer verkrijgt. De teruggave van het onteigende perceel betekent bijgevolg niet dat de verzoekende partij rechten kan doen gelden op het gebouw en haar onderneming terug kan verderzetten. De verzoekende partij laat minstens na enig stuk voor te leggen waaruit dergelijke rechten zouden blijken. Evenmin is duidelijk in welke mate een huurder, die slechts over persoonlijke rechten beschikt, voor de burgerlijke rechter op ontvankelijke wijze de teruggave zou kunnen eisen van het betrokken onroerend goed aan de eigenaar, zonder dat deze laatste zelf een dergelijke eis heeft gesteld. De verzoekende partij laat na aan te tonen op welke gronden zij meent te kunnen beschikken over een volgrecht en zich in de plaats zou kunnen stellen van de voormalige eigenaar. De verzoekende partij kan weliswaar belang hebben bij de herziening van de onteigeningsvergoeding en de rechtmatigheid van de onteigening, doch enkel in het licht van een mogelijke burgerlijke schadevergoeding, waarvoor de Raad niet bevoegd is.

Aan het voorgaande wordt geen afbreuk gedaan door de omstandigheid dat de verzoekende partij ondertussen op 14 februari 2019 een vordering tot hervorming tegen het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Limburg van 17 december 2018 heeft ingediend.

Tot slot moet opgemerkt worden dat, voor zover het perceel 455/N5 reeds onteigend is en de ondergrondse parking en gebouwen op onder meer dit perceel reeds gerealiseerd zijn, zoals de tweede en derde tussenkomende partij in hun schriftelijke uiteenzetting aangeven, op dit ogenblik de mogelijkheid dat het perceel ooit teruggegeven wordt aan de voormalige eigenaar en de verzoekende partij het pand en onderneming zal kunnen huren en exploiteren, uiterst hypothetisch is. Ten overvloede bevestigt de Raad dat vaststaande rechtspraak en rechtsleer het er over eens zijn dat, zelfs bij een onwettig verklaarde onteigening, er geen wederoverdracht meer kan plaatsvinden, als de werken reeds zijn uitgevoerd, en zeker wanneer het gaat om werken die kaderen in het algemeen belang, zoals *in casu* geval is.

4.

De Raad heeft alle, ook de thans voor de Raad aangevoerde of verduidelijkte hinder en nadelen onderzocht en komt tot het besluit dat hinder en nadelen zoals vereist door artikel 4.7.21, §2, 2° en artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO niet worden aangetoond door de verzoekende partij, minstens niet afdoende concreet aannemelijk worden gemaakt.

Uit de voorgaande gegevens blijkt dat de door de verzoekende partij voorgehouden onmogelijkheid van teruggave van het onteigende goed, enerzijds geen rechtstreeks gevolg is van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing maar van de onteigeningsprocedure, en anderzijds de vermelde teruggave haar niet van rechtswege het beoogde voordeel verleent, met name het opnieuw exploiteren van haar onderneming. De verzoekende partij heeft daarbij nagelaten administratief beroep in te stellen tegen de verkavelingsvergunning en de stedenbouwkundige basisvergunning en toont geen hinder en nadelen aan die specifiek verband zouden houden met de thans verleende vergunningsbeslissingen die enkel wijzigingen inhouden van de in 2014 verleende stedenbouwkundige basisvergunning.

De bestreden beslissing is afdoende gemotiveerd en niet kennelijk onjuist of onredelijk waar wordt vastgesteld dat het aangevoerde nadeel losstaat van de stedenbouwkundige vergunning tot wijziging van de eerder afgegeven basisvergunning, en waarbij vervolgens het beroep onontvankelijk wordt verklaard.

Het middel wordt verworpen.

VIII. KOSTEN

1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

2.

De eerste tussenkomende partij vraagt om de verzoekende partij te veroordelen tot de kosten van het geding.

De Raad is van oordeel dat het passend voorkomt om het rolrecht van de tussenkomende partijen niet ten laste van de verzoekende partij te leggen aangezien de tussenkomende partijen zelf beslissen om al dan niet tussen te komen in een procedure. Bovendien bestaat het risico dat door de tenlastelegging aan de verzoekende partij van de kosten van de tussenkomst het recht op toegang tot de rechter onredelijk wordt bezwaard.

De verzoekende partij kan moeilijk inschatten hoeveel partijen er zullen tussenkomen in de procedure. Door de kosten van de tussenkomst ten laste te leggen van de verzoekende partij, bestaat het risico dat ze financieel worden afgeschrikt om een beroep in te stellen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv KANAALKOM DEVELOPMENT is ontvankelijk.
2. Het verzoek tot tussenkomst van de stad Hasselt en het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt is ontvankelijk.
3. De afstand van geding in hoofde van de heer Jan JACKERS wordt vastgesteld.
4. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
5. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 400 euro ten laste van de verzoekende partijen.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 300 euro, ten laste van de tussenkomende partijen, elk ten belope van 100 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 25 juni 2019 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Marc VAN ASCH