

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 111.746 van 22 oktober 2002
in de zaak A. 123.479/XII-3589.**

In zake : de NV EURO CROSSROADS PROPERTY DEVELOPERS,
die woonplaats kiest bij
advocaat C. De Wolf,
kantoor houdende te Maarkedal,
Etikhovestraat 6

tegen :

de STAD GENT,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. D'Hooghe en I. Vos,
kantoor houdende te Brussel,
Henri Wafelaertsstraat 47-51, bus 1.

DE VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de NV Euro Crossroads Property Developers op 4 juli 2002 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van “de beslissing dd. 23 april 2002 van de gemeenteraad van verwerende partij waarbij een ontwerp van bevragingsdocument wordt goedgekeurd en waarbij wordt beslist dit bevragingsdocument over te maken aan alle partijen met een eigendomsrecht of een ander zakelijk recht in het gebied 'Handelsbeurssite'”;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de nietigverklaring vordert van dezelfde beslissing;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur P. De Somere;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 10 september 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 24 september 2002, op welke datum de zaak werd uitgesteld tot de terechtzitting van 8 oktober 2002;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter D. Verbiest;

Gehoord de opmerkingen van advocaat C. De Wolf, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat D. D'Hooghe, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. De Somere;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de relevante gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Verzoekende partij stelt zich voor als een vennootschap, gespecialiseerd in projectontwikkeling met betrekking tot kantoorgebouwen en titularis van rechten binnen het projectgebied “Handelsbeurssite” te Gent. Zij verklaart zich aldus “begunstigde van een opstalrecht en houder van een (notariële) optie tot aankoop” van 13,7 ha van die site.

1.2. Op 28 maart 2002 keurt het college van burgemeester en schepenen het “bevragingsdocument” “publiek-private samenwerking Handelsbeurslocatie Gent” en bijhorende bijlagen goed. De gemeenteraad doet dit op zijn beurt in zitting van 23 april 2002. Het betreft het thans bestreden besluit, luidend als volgt :

“De Gemeenteraad,

Gelet op de collegebeslissing dd 21/12/00 betreffende de noodzaak van een integrale gebiedsontwikkeling van de site;

Gelet op de collegebeslissing dd 6/09/01 betreffende het principe van de grondbank en de samenwerkingsmogelijkheden;

Gelet op de gemeenteraadsbeslissing dd 25/09/01 waarin deze collegebeslissing wordt bevestigd;

Gelet op de collegebeslissing dd 14/11/01 houdende goedkeuring van een aantal principes mbt de programmatie en m² in de ontwikkeling van de site;

Gelet op de nieuwe Gemeentewet;

Op voorstel van het college van burgemeester en schepenen,

Besluit :

We stellen voor dat de gemeenteraad zijn goedkeuring hecht aan het ontwerp van het bevragingsdocument, en ermee akkoord gaat dat aan alle partijen met een eigendomsrecht of andere zakelijke rechten in dit gebied, dit bevragings-document wordt overgemaakt, alsook dat via de wekelijkse persberichten en een publicatie in de streekkrant dit bevragingsdocument bekend gemaakt wordt”.

1.3. De motivering van deze beslissing luidt als volgt :

“Het ontwikkelingsproces Handelsbeurssite is kort voor de zomer van 2000 van start gegaan tussen de toenmalige partijen die belangrijke eigendomsrechten of andere zakelijke rechten hebben in het plangebied : de stad Gent, Banimmo Real Estate, Eurocross roads Property Developers en Flanders Expo.

Het college van burgemeester en schepenen heeft in zitting van 21 december 2000 formeel beslist dat een integrale gebiedsontwikkeling, gekoppeld aan een integrale grondexploitatie een conditio sine qua non is voor de verdere ontwikkeling van de Handelsbeurssite. Een en ander programmatisch-inhoudelijk ingekaderd binnen de in de visie van VHP opgenomen randvoorwaarden en uitgangspunten.

In de periode tussen september 2000 en januari 2001 is gepoogd partijen op één lijn te krijgen. Gaandeweg het proces is gebleken dat deze overeenstemming niet was te bereiken. Er stonden met name ernstige bezwaren bij ECPD tegen het principe van integrale grondexploitatie in de vorm van een grondbank.

Het college van burgemeester en schepenen heeft in zitting van 6 september 2001 zijn goedkeuring verleend aan onder meer volgende 2 punten :

- Het principe van de integrale ontwikkeling van het gebied Handelsbeurssite middels de techniek van een grondbank,
- Gelet op het belang van een integrale ontwikkeling, alsnog de andere private partijen met belangrijke eigendomsrechten of andere zakelijke rechten uit te nodigen om aan de beoogde (her)ontwikkeling deel te nemen, doch dit proces pas op te starten nadat de gemeenteraad zich heeft uitgesproken over het principe van de grondbank, met dien verstande dat, indien met deze partijen geen overeenstemming zou kunnen worden bereikt over een grondbank, andere samenwerkingsvormen kunnen overwogen worden.

De gemeenteraad heeft op 25 september 2001 eveneens ermee ingestemd dat bij de (her)ontwikkeling van de Handelsbeurssite de techniek van de zogenaamde grondbank zal worden gehanteerd.

In navolging hiervan zullen alle partijen met eigendomsrechten of andere zakelijke rechten in dit gebied, alsook Flanders Expo (die erfpachter is) aangeschreven worden met de vraag zich formeel uit te spreken over het al dan niet participeren in de ontwikkeling van de site volgens het omschreven principe van de grondbank.

Het gebied wordt afgebakend volgens het gewestplan, namelijk de zone voor kantoren en diensten ten westen van de Pégoudlaan, en de zone voor handelsbeursactiviteiten en grootschalige activiteiten ten oosten van de Pégoudlaan.

Tevens zal via de wekelijkse persberichten en een publicatie in de Streekkrant het bevragsingsdocument bekend gemaakt worden”.

1.4. Het “bevragsingsdocument” blijkt uit te gaan van een Nederlands managementbureau gevestigd te Amersfoort.

De inhoud is als volgt voorgesteld :

“Inhoud

1. Voorwerp van de publiek-private samenwerking
 - 1.1. Opzet en achtergrondinformatie
 - 1.2. Grondbank
 - 1.3. Planinhoud
 - 1.4. Wijze van ontwikkelen
 - 1.5. Ter beschikking gestelde documenten
2. Initiatiefnemende overheid
3. Deelnemingscriteria
4. Kandidaatstellingen
5. Indienen van offertes”.

1.5. Onder rubriek “1.1. Opzet en achtergrondinformatie” worden in het bevragsingsdocument uitdrukkelijk de volgende “algemene randvoorwaarden” herhaald die “bij aanvang van het proces van planontwikkeling door de stad Gent [zijn] geformuleerd” :

“Het plangebied dient als één geheel te worden ontwikkeld. Er dient derhalve te worden gewerkt conform de principes van integrale gebiedsontwikkeling. Daartoe zal een Masterplan worden opgesteld onder (uiteindelijke) regie van de

Stad Gent. De te realiseren programmaonderdelen dienen te passen binnen dit op te stellen Masterplan.

De integrale gebiedsontwikkeling dient gestalte te krijgen door middel van integrale grondexploitatie in de vorm van een groundbank. Het is de bedoeling dat zoveel mogelijk van de binnen het plangebied zetelende grondeigenaren in deze groundbank participeren. Met de eigenaren die dat niet wensen kunnen (samenwerkings)overeenkomsten worden gesloten, teneinde het integrale karakter van de beoogde ontwikkeling zoveel mogelijk te waarborgen. In deze (samenwerkings)overeenkomsten zal worden uitgegaan van de planologische rechten welke aan het huidige planologische regime kunnen worden ontleend.

De betrokken partijen zullen naar evenredigheid dienen bij te dragen in de kosten van infrastructuur. Deze bijdragen moeten worden verricht in de vorm van kostenverhaal, te zijner tijd nader te specificeren als bijzondere voorwaarden bij de verlening van bouwvergunningen door de Stad Gent”.

1.6. In verband met de wijze van ontwikkelen wordt in het bevragsdocument (rubriek 1.4.) voorts gesteld :

“Het is de bedoeling dat binnen de Stad Gent een verzelfstandigd Stedelijk ontwikkelingsbedrijf (SOB) zal worden opgericht, dat gerechtigd is om, samen met private partijen, actief deel te nemen aan projectontwikkeling. Binnen het SOB zal een zelfstandig filiaal worden opgericht dat dienst zal doen als grondexploitatiemaatschappij. De in te brengen gronden worden dan ook in dit filiaal ingebracht. Het filiaal zal geheel conform de daarop van toepassing zijnde regelgeving worden ingericht, hetgeen onder andere betekent dat de Stad Gent daarin te allen tijde een meerderheidspositie zal innemen”.

1.7. In het bevragsdocument staat onder rubriek 3 bij de “deelnemingscriteria” ten slotte vermeld :

“Kandidaten dienen zich expliciet te conformeren aan de in hoofdstuk 1 van dit document geformuleerde randvoorwaarden. Dit betekent in concreto dat zij zich dienen te conformeren aan de beoogde planinhoud, de aard en de omvang van het te realiseren programma, de systematiek van integrale grondexploitatie door middel van een groundbank, de uitkomsten van de grondexploitatie d.d. 10 maart 2002, grondexploitatie via een filiaal van het nog op te richten Stedelijk Ontwikkelingsbedrijf (SOB), inbreng van gronden tegen de inmiddels door de Stad Gent vastgestelde residuele grondwaarde, het doen van proportionele bijdragen in de aan te leggen infrastructuur, het bijdragen in de kosten van het procesmanagement (en andere eventueel in te huren externe deskundigheid) en het in gezamenlijkheid (onder regie van de Stad Gent) opstellen van een Masterplan”.

1.8. Onder de rubriek “4. Kandidaatstellingen” is voorgeschreven :

“De kandidaten, om aan dit project deel te nemen, geven dit te kennen bij wijze van een aangetekend en behoorlijk ondertekend schrijven. Indien de kandidatuur uitgaat van een rechtspersoon, dient zij te worden ondertekend door de persoon of de personen die bevoegd zijn om de kandidaat in rechte te verbinden. De kandidaatstelling dient uitdrukkelijk melding te maken van het feit dat de principes, zoals vervat in hoofdstuk 1 van dit document, worden onderschreven. De aanvaarding van deelname aan de grondbank, tegen de daartoe geformuleerde voorwaarden (zie 1.2. juncto 1.4.) dient onvoorwaardelijk te zijn. Bij gebreke daarvan zal een kandidatuur zonder meer worden verworpen”.

Bij brief van 6 mei 2002 werd het bevragingsdocument, met een begeleidend schrijven, bezorgd aan de eigenaars en houders van zakelijke rechten in het plangebied, waaronder verzoekende partij. Door een materiële fout zouden blijkbaar niet alle aangeschreven partijen het volledige document hebben ontvangen. Bijgevolg werd het document opnieuw aan de potentiële deelnemers overgemaakt. De indieningstermijn werd verlengd tot 28 juni 2002.

1.9. Bij schrijven van 23 mei 2002 tekent de verzoekende partij bezwaar aan bij de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen tegen het gemeenteraadsbesluit van 23 april 2002 houdende de goedkeuring van het bevragingsdocument, met verzoek bedoeld besluit te schorsen en te vernietigen. Bij schrijven van 19 juni 2002 aan het college van burgemeester en schepenen van de verwerende partij en bij schrijven van 20 juni 2002 aan de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen formuleert de verzoekende partij nogmaals juridische bezwaren tegen het voorgestelde project.

Bij schrijven van 20 juni 2002 maant de verzoekende partij het college van burgemeester en schepenen bovendien aan onverwijld de initiatieven te nemen tot het opstarten van het BPA betreffende het projectgebied “in het algemeen en de terreinen waarop de verzoekende partij opstalrecht [heeft] in het bijzonder”.

Bij schrijven van 25 juni 2002 aan het college van burgemeester en schepenen deelt de verzoekende partij haar standpunt mede naar aanleiding van het bevragsdocument. Zij beslist om aan het voorgestelde project in zijn huidige vorm en toetredingsvoorwaarden niet deel te nemen. Tien andere gegadigden blijken binnen de gestelde termijn te hebben gereageerd op het bevragsdocument.

Bij schrijven van 26 juni 2002 deelt de verwerende partij aan de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen haar standpunt mede betreffende de door de verzoekende partij bij schrijven van 23 mei 2002 ingediende klacht. Bij schrijven van 12 juli 2002 verzoekt de verwerende partij de termijn om te antwoorden op de juridische bezwaren van de verzoekende partij, geformuleerd in het schrijven van 20 juni 2002, uit te stellen tot 30 augustus 2002;

2. Over de grondvoorwaarden tot schorsing.

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de nietigverklaring van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende, wat de tweede voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij omtrent het nadeel dat zij met de gevraagde schorsing wil weren betoogt hetgeen volgt :

“Bij middel van onderhavige schorsingsprocedure beoogt verzoekende partij dan ook te voorkomen dat tot de implementatie van de voorgestelde uitvoeringsstructuur wordt overgegaan. Hierdoor dreigt verzoekende partij, als titularis van een belangrijk aandeel van de zakelijke rechten in het projectgebied, op definitieve en onherstelbare wijze benadeeld te worden. Het spreekt voor zich dat de projectontwikkeling, overeenkomstig de structuur, zoals uiteengezet in de bestreden beslissing, verzoekende partij op een definitieve en onherstelbare wijze zal aantasten in haar toekomstige ontwikkelingsrechten.

Ongetwijfeld is het verwerende partij toegestaan om, zo zij daartoe redenen van algemeen belang onderkent, de realisatie van infrastructurele werken naar zich toe te halen. Hierbij heeft verwerende partij een principiële keuze : ofwel gaat zij na of, met het oog op de integrale realisatie van het projectgebied, een consensus kan worden bereikt tussen alle betrokken partijen met het oog op de realisatie van het project, en beperkt verwerende partij zich naderhand, vanuit haar publiekrechtelijke functie, tot een toezicht op de naleving van de gemeenschappelijk vastgelegde krachtlijnen wat betreft de ontwikkeling, ofwel meent verwerende partij dat, gelet op het openbaar karakter van het vooropgestelde infrastructurele project, zij de volledige ontwikkeling in eigen hand wenst te houden, in welk geval zij tot een onteigening van alle in het projectgebied gelegen eigendommen dient over te gaan.

Wanneer, zoals in casu, verwerende partij evenwel haar publiekrechtelijke rol misbruikt om een ontwikkelingsstructuur op te leggen, waarbij zij zich een meerderheidspositie wenst voor te behouden, en aldus de mogelijkheid creëert om, wederrechtelijk, bepaalde privaatrechtelijke partijen in het bijzonder te bevoordelen en andere te benadelen, maakt een dergelijke beslissing voor laatstgenoemde partijen, zoals in casu verzoekende partij, een ernstig nadeel uit, dat, in geval van implementatie, niet of zeer moeilijk zal kunnen worden hersteld.

De bestreden beslissing zal immers de juridische hoeksteen uitmaken waarop later het in het vooruitzicht gestelde filiaal - naar mag worden aangenomen, een vennootschap opgericht onder een privaatrechtelijke rechtsvorm waarin verwerende partij een meerderheidspositie aanhoudt, doch die, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Cassatie niet aan de rechtspraak van uw Raad is onderworpen- haar uitvoerende beleidsbeslissingen zal steunen en schragen. Het spreekt voor zich dat, wat deze uitvoerende beleidsbeslissingen betreft, verwerende partij (of het door haar gecontroleerde filiaal) de rechtsvorderingen tegen de door haar genomen beslissingen zal afweren door met name te verwijzen naar de door verzoekende partij bestreden beslissing.”;

Overwegende dat in een eerste onderdeel van de bestreden beslissing, de gemeenteraad aan het ontwerp van het bevragsdocument “goedkeuring hecht” en in een tweede onderdeel “ermee akkoord gaat” dat het bevragsdocument wordt overgemaakt aan “alle partijen met een eigendomsrecht of andere zakelijke rechten” en eraan publiciteit wordt gegeven; dat onder alle voorbehoud waartoe de huidige procedure in administratief kort geding noopt, die beslissing als een aanbod lijkt te kunnen worden aangemerkt om betreffende de betrokken site met gegadigden een ontwikkelingsstructuur op te zetten waarin rechten van deelnemers lijken te zullen ontstaan; dat reeds op het ogenblik dat de voorliggende schorsingsprocedure, op 4 juli 2002, werd ingesteld, het bevragsdocument was verzonden en de gegadigden zich reeds hadden gemeld; dat dienvolgens de bestreden beslissing

in het onderdeel betreffende het verspreiden van en de publiciteit rond het bevragingsdocument reeds volledig is uitgevoerd zodat een schorsing van de tenuitvoerlegging het daaruit in voorkomend geval voortvloeiende nadeel niet meer kan weren aangezien het zich volledig heeft voltrokken; dat voorts, wat de inhoud van het bevragingsdocument betreft, het niet lijkt uitgesloten en veeleer waarschijnlijk is, dat tengevolge van de diverse reacties daarop, een of andere contractuele relatie is ontstaan tussen de verwerende partij en bepaalde gegadigden; dat in die omstandigheden de gevraagde schorsing van het betrokken onderdeel van de bestreden beslissing, het geschetste nadeel, mocht het al ernstig en moeilijk te herstellen zijn, niet zou kunnen weren, aangezien zij niet de schorsing zou meebrengen van de tot stand gekomen overeenkomsten; dat het immers tot de uitsluitende bevoegdheid van de gewone rechtbanken behoort om de uitvoering van overeenkomsten te schorsen;

Overwegende dat bijgevolg aan de tweede door het voormelde artikel 17 gestelde voorwaarde niet is voldaan; dat die vaststelling volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
tweeëntwintig oktober 2002, door :

de H.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.