RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 207.745 van 30 september 2010
in de zaak A. 189.872/VII-37.654.

In zake: de NV EOS LOGISTICS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
kantoor houdend te Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bob Martens
kantoor houdend te Brussel
Louizalaan 106
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 oktober 2008, strekt tot de nietigverklaring van "de beslissing van de Vlaamse regering van 18 juli 2008 waarbij de 'aanvraag tot onderhandelingen omtrent de totstandkoming van een Brownfieldconvenant' m.b.t. het project 'Willebroek-Blaasveld' ongegrond en onontvankelijk werd verklaard en dus niet werd weerhouden voor convenantsonderhandelingen".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 juni 2010.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Valckeniers, die loco advocaat Gregory Verhelst verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Kevin De Greef, die loco advocaat Bob Martens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een met dit arrest eensluidend 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. De verzoekende partij is een projectvennootschap die deel uitmaakt van de immobiliëngroep De Paepe. In het raam van haar vastgoedactiviteiten heeft de verzoekende partij een belangrijke grondpositie opgebouwd voor de realisatie van een nieuw bedrijventerrein op het grondgebied van de gemeente Willebroek, in het gebied dat ter plaatse gekend is als zone "Willebroek-Blaasveld".

3.2. Op 6 augustus 2007 verschijnt in het Belgisch Staatsblad een oproep inzake het indienen van een aanvraag tot onderhandelingen over de totstandkoming van een Brownfieldconvenant.

3.3. Op 21 december 2007 dient de verzoekende partij, als "penvoerende actor", een aanvraag in "tot onderhandelingen omtrent de totstandkoming van een Brownfieldconvenant". Zij wijst er op dat zij, met meer dan 50% van de gronden gelegen in het projectgebied, een dominante grondpositie heeft verworven en stelt voorts :

> "Thans worden door EOS Logistics -als dominante grondeigenaar en private trekker van het brownfieldproject- gesprekken aangeknoopt met de mogelijke publieke actoren, in het bijzonder POM Antwerpen, de NV Waterwegen en Zeekanaal als beheerder van de Willebroekse Vaart, en de gemeente Willebroek, teneinde op korte termijn te komen tot een vorm van publiek-private samenwerking".

3.4. Op 23 juni 2008 deelt het Vlaams Agentschap Ondernemen (hierna : VLAO) aan de verzoekende partij mee dat de Brownfieldcel in haar zitting van 16 juni 2008 de projectaanvraag als ongegrond heeft beoordeeld om volgende reden :

> "De site Willebroek-Blaasveld beantwoordt niet aan de definitie van een Brownfield. Het gaat voornamelijk over de ontwikkeling van 'weilanden' tot industriegrond en dus niet over 'een geheel van verwaarloosde of onderbenutte gronden die zodanig zijn aangetast dat zij kennelijk slechts opnieuw gebruikt kunnen worden door middel van structurele maatregelen'".

Conform artikel 8, § 2, van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten (hierna : Brownfielddecreet) en de beslissing van de Vlaamse regering van 21 maart 2008 krijgt de verzoekende partij de gelegenheid haar projectaanvraag bij te stellen.

3.5. Op 7 juli 2008 antwoordt de verzoekende partij aan het VLAO dat het standpunt van de Brownfieldcel gebaseerd is op een te beperkte omlijning van het toepassingsgebied van het Brownfielddecreet.

3.6. Op 18 juli 2008 wordt het bestreden besluit genomen waarbij de projectaanvraag van de verzoekende partij ongegrond verklaard wordt en dus niet weerhouden wordt voor convenantsonderhandelingen. Op 13 augustus 2008 laat het VLAO aan de verzoekende partij weten dat "de Vlaamse Regering in haar zitting van 18 juli 2008 beslist heeft uw projectaanvraag als ongegrond en onontvankelijk te verklaren en dus niet te weerhouden voor convenantsonderhandelingen".

3.7. Op 10 september 2008 wordt het bestreden besluit aan de verzoekende partij betekend.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt op dat zij enkel beslist heeft het aanvraagproject van de verzoekende partij ongegrond te verklaren en niet te weerhouden voor onderhandelingen en dat zij omtrent het voldaan zijn van de ontvankelijkheidsvoorwaarden geen beslissing in negatieve zin heeft genomen. Zij stelt dat de kennisgeving van de beslissing per vergissing melding maakt van "de beslissing van de Vlaamse Regering om de projectaanvraag ongegrond en onontvankelijk te verklaren", maar dat deze kennisgeving een loutere uitvoeringsmaatregel is van het bestreden besluit en geen handeling uitmaakt die voor vernietiging vatbaar is. In zoverre het beroep betrekking heeft op het ontvankelijkheidsaspect van het aanvraagdossier, verzoekt de verwerende partij het beroep onontvankelijk te verklaren.

Zij werpt voorts op dat de verzoekende partij niet over de vereiste hoedanigheid beschikt en dit ook niet aantoont. Volgens de verwerende partij heeft de verzoekende partij slechts een dominante grondpositie met betrekking tot de gronden die voorwerp uitmaken van het aanvraagdossier. Dit volstaat volgens haar niet om een aanvraagdossier in te dienen dat tot een convenant kan leiden. Zij stelt dat een annulatieberoep tegen de beslissing tot het niet-weerhouden van het aanvraagdossier slechts ontvankelijk kan worden ingesteld door alle actoren die voor het project vereist zijn, die samen optreden en dat door het alleen handelen de verzoekende partij de vereiste hoedanigheid mist.

Ten slotte werpt zij op dat, aangezien de verzoekende partij volgens haar niet over de vereiste hoedanigheid beschikt om het beroep in te stellen, sterk kan worden betwijfeld of zij over een rechtstreeks en zeker belang beschikt en dat de mogelijkheid dat zij nog tot de onderhandelingen wordt toegelaten zo goed als uit te sluiten is, zodat de vernietiging van het bestreden besluit haar geen direct en persoonlijk voordeel kan verschaffen.

5. De verzoekende partij neemt er akte van dat de ontvankelijkheid van haar projectaanvraag uitdrukkelijk wordt bevestigd.

Zij antwoordt voorts dat het Brownfielddecreet enkel de personen als "actor" aanduidt zonder wiens toestemming de realisatie van het project niet mogelijk zou zijn, terwijl uit haar projectomschrijving blijkt dat zij zelf zal instaan voor de realisatie van het project en dat indien minnelijke verwervingen van andere gronden moeilijk zouden blijken, het project wordt uitgevoerd op de reeds beschikbare gronden of dat gebeurlijk onteigeningen aan de orde zullen zijn. Zij wijst er op dat het Brownfielddecreet een faciliterend kader voorziet voor de onteigening van onroerende goederen die vereist zijn voor de realisatie van een Brownfieldproject dat het voorwerp uitmaakt van een Brownfieldconvenant, waaruit, volgens haar, blijkt dat ook aanvragen in aanmerking komen waarbij onteigening noodzakelijk is en het project niet de steun geniet van alle eigenaars van gronden gelegen binnen het projectgebied. De argumentatie van de verwerende partij hieromtrent werd, volgens de verzoekende partij, door de verwerende partij zelf niet toegepast bij de beoordeling van dit dossier en van andere aanvraagdossiers. Aangezien het aanvraagdossier alleen door de verzoekende partij als penvoerende en enige actor werd ingediend, kon zij volgens haar ook alleen het annulatieberoep instellen.

Ten slotte antwoordt zij dat indien het annulatieberoep gegrond wordt verklaard, de verwerende partij zich in het kader van haar heroverweging zal moeten schikken naar de motieven van het arrest, zodat zij wel over het rechtens vereiste belang beschikt.

Beoordeling

6.1. Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij de vernietiging vordert van de beslissing van de Vlaamse regering van 18 juli 2008 waarbij haar aanvraag tot onderhandelingen omtrent de totstandkoming van een Brownfieldconvenant "ongegrond en onontvankelijk" wordt verklaard.

De Raad van State stelt vast dat de aanvraag van de verzoekende partij door de bestreden beslissing enkel ongegrond wordt verklaard. Haar aanvraag voldoet blijkbaar aan de ontvankelijkheidsvereisten zoals bedoeld in artikel 8, § 1, van het Brownfielddecreet.

Het beroep is bijgevolg niet ontvankelijk in de mate er wordt gevraagd het bestreden besluit te vernietigen waar het zou stellen dat de aanvraag van de verzoekende partij onontvankelijk is.

6.2. Uit de aanvraag blijkt dat de verzoekende partij als penvoerende actor en als projectontwikkelaar de aanvraag indiende en dat zij bijkomende eigendommen op een minnelijke wijze of gebeurlijk door middel van een onteigening wil verwerven. Het blijkt niet dat de andere natuurlijke personen of rechtspersonen die eigendommen hebben in het betrokken gebied een actorrol opnemen of dat willen doen of dat de verzoekende partij mede namens hen de aanvraag indiende.

Artikel 8, § 1, van het Brownfielddecreet bepaalt dat de in artikel 3, § 2, van het Brownfielddecreet bedoelde actoren de Vlaamse regering gezamenlijk kunnen verzoeken om over te gaan tot onderhandelingen over een Brownfieldconvenant door middel van een standaardformulier dat wordt ondertekend door of uit naam van alle actoren. Artikel 3, § 2, van het Brownfielddecreet vereist evenwel niet dat bedoelde actoren in alle gevallen gezamenlijk een aanvraag indienen. De mogelijkheid tot onteigening, waarin artikel 17 van het Brownfielddecreet voorziet, toont aan dat een aanvraag kan worden ingediend zonder dat de eigenaars akkoord zijn met het project. De verwerende partij heeft het door haar opgeworpen argument dat alle eigenaars mee de aanvraag moesten indienen, niet aangewend om de aanvraag te weigeren. De verzoekende partij werd, integendeel, zelfs uitgenodigd om haar projectaanvraag bij te stellen, zodat zij eventueel gegrond zou kunnen worden bevonden.

Aangezien de verzoekende partij vermocht alleen en in eigen naam de aanvraag in te dienen en zij de aanvraag niet heeft ingediend namens andere personen noch verplicht was zulks te doen, kan zij alleen en in persoonlijke naam een annulatieberoep instellen.

6.3. Waar de verwerende partij argumenteert dat het project van de verzoekende partij van die aard is dat het hoe dan ook niet in aanmerking komt om tot onderhandelingen voor een Brownfieldconvenant te worden toegelaten, stelt de Raad van State vast dat deze exceptie verband houdt met de al dan niet gegrondheid van het enige middel.

De excepties zijn niet gegrond.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partij roept in een enig middel de schending in van de artikelen 2, 3 en 4 van het Brownfielddecreet, van de bepalingen van de "oproep inzake het indienen van een aanvraag tot onderhandelingen omtrent de totstandkoming van een brownfieldconvenant" zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 6 augustus 2007, van het algemeen rechtsbeginsel "patere legem quam ipse fecisti", van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij voert ten slotte het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag aan.

7.1. Het eerste onderdeel van het enige middel handelt over de ontvankelijkheid van de aanvraag van de verzoekende partij.

7.2. Wat het ongegrond karakter van de projectaanvraag betreft, betoogt de verzoekende partij in een tweede onderdeel dat het begrip Brownfield slaat op een verwaarloosde dan wel een onderbenutte grond, wat soms, maar niet noodzakelijk, kan samenvallen met een vervuilde grond. Zij verwijst hiervoor naar de memorie van toelichting, het gezamenlijke advies van de Mina-raad en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de toelichting van de bevoegde minister in de commissiebespreking bij de totstandkoming van het Brownfielddecreet. Zij verwijst voorts naar de oproep gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 6 augustus 2007 die volgens haar ruimte laat voor het indienen van projectaanvragen voor niet-vervuilde sites en stelt dat de projectsite voornamelijk bestaat uit weilanden die volgens het gewestplan grotendeels in agrarisch gebied en deels in gebied voor milieubelastende industrieën gelegen zijn. Volgens haar zijn deze braakliggende gronden onderbenut en kunnen ze slechts middels structurele maatregelen aangewend worden. De verzoekende partij besluit dat niet zomaar zonder verdere motivering kan worden geponeerd dat de site niet in aanmerking komt voor een Brownfieldconvenant omdat zij niet onderbenut zou zijn terwijl deze bewering volgens haar weerlegd wordt door gedetailleerde uiteenzettingen in de projectaanvraag.

8. De verwerende partij antwoordt daarop dat de opdracht van de Brownfieldcel erin bestond na te gaan dat het "project beantwoordt aan de definitie

van een Brownfield en de definitie van een Brownfieldproject volgens de artikelen 2 en 3" van het Brownfielddecreet. Zij stelt dat de aangehaalde motivering en de formulering van de adviesbevoegdheid in het bestreden besluit alsook in de brief van de Brownfieldcel van 23 juni 2008 de verzoekende partij in staat stellen om te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens de beslissing werd genomen. Zij wijst er op dat de motivering van het bestreden besluit duidelijk weergeeft dat de kwestieuze gronden geen Brownfields zijn in de zin van artikel 2 van het Brownfielddecreet, zodat er geen sprake kan zijn van een Brownfieldproject in de zin van artikel 3 van het Brownfielddecreet en dat Greenfields als "weilanden" wegens hun onbezoedeld karakter alsook gronden die niet onderbenut zijn, niet onder de definitie van Brownfields uit het Brownfielddecreet vallen. Het gaat volgens de verwerende partij om kennelijke ongegrondheid die zo manifest is dat het voor elke redelijke waarnemer duidelijk is en dat er dus op dat punt geen diepgaand onderzoek nodig is. Zij stelt dat het bestuur niet kan worden verplicht enerzijds aan te geven waarom bepaalde redenen die tot de motivering hebben geleid, belangrijker zijn geweest dan andere en anderzijds alle tegenargumenten die in de loop van de procedure zijn aangehaald in de motivering weer te geven. De verwerende partij betoogt dat de motivering, hoewel summier, ook duidelijk en draagkrachtig is en de beslissing verantwoordt, terwijl de verzoekende partij volgens haar geen argumenten heeft opgegeven in haar schrijven van 7 juli 2008 die een andere beoordeling zouden kunnen verantwoorden. Zij verwijst naar de doelstelling van de decreetgever om de herontwikkeling van Brownfields in de eerste plaats te stimuleren om de volledige bebouwing van de Vlaamse ruimte en een verdere belasting van de nog resterende Greenfields te vermijden en besluit ten slotte dat het feit dat een studiebureau werd aangesteld om de kwestieuze gronden te herbestemmen geen ander licht op de situatie werpt en daarom niet in de motieven moest worden opgenomen.

9. De verzoekende partij repliceert dat de opmaak van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : RUP) waarbij de kwestieuze gronden worden herbestemd tot een gemengd regionaal bedrijventerrein volgens haar aantoont dat het om een site gaat waar maatregelen aan de orde zijn om haar te valoriseren en te benutten. Zij verwijst naar de parlementaire voorbereiding bij het Brownfielddecreet waarin volgens haar wordt bevestigd dat het Brownfielddecreet ook nuttig kan zijn bij ontwikkelingsprojecten waar geen vervuilde gronden aan de orde zijn. Zij stelt voorts dat in het Brownfielddecreet geen aanduiding terug te vinden is waarom zogenaamde Greenfields uitgesloten zouden zijn van het toepassingsgebied van het decreet. Ten slotte verwijst zij naar haar schrijven van 7 juli 2008 als antwoord op

het schrijven van de Brownfieldcel van 23 juni 2008, waarop volgens haar in het bestreden besluit niet wordt geantwoord.

10. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat het bestreden besluit en het voorafgaand advies van de Brownfieldcel nietszeggend zijn en dat uit het Brownfielddecreet niet blijkt dat de inrichting van braakliggende gronden niet in aanmerking komt als Brownfieldproject. Zij stelt dat de integrale regelgeving over Brownfields als een autonome regelgeving moet worden beschouwd met eigen doelstellingen en een eigen systematiek en dat het toepassingsgebied van het begrip Brownfield volgens de parlementaire voorbereiding ruim geïnterpreteerd moet worden. Volgens haar bepaalt artikel 2 van het Brownfielddecreet als enige criterium dat een terrein verwaarloosd of onderbenut moet zijn om als Brownfield gekwalificeerd te kunnen worden en zal dit het geval zijn telkens wanneer blijkt dat het kennelijk slechts gebruikt of opnieuw gebruikt kan worden door middel van structurele maatregelen zoals omschreven in artikel 3 van het Brownfielddecreet. Zij concludeert dat uit de algemene omschrijving van de structurele maatregelen blijkt dat het niet de bedoeling is geweest het toepassingsgebied van het Brownfielddecreet te beperken tot oude industrieterreinen en dat elk ontwikkelingsproject van bedrijfsgronden waarbij de faciliterende maatregelen voorzien in het Brownfielddecreet noodzakelijk zijn om tot valorisering over te gaan, een potentiële Brownfield uitmaakt. Dat ook projecten waarbij niet eerder gebruikte gronden worden gevaloriseerd binnen het toepassingsgebied van de regelgeving vallen, blijkt volgens haar uitdrukkelijk uit de definitie van het begrip Brownfield in het Brownfielddecreet. De verzoekende partij stelt voorts dat in functie van de planbestemming moet worden beoordeeld of een grond verwaarloosd of onderbenut is en dat de verwerende partij rekening moet houden met het RUP "De Hulst" dat in zijn oorsprong teruggaat op het ruimtelijk structuurplan Antwerpen en dat de idee dat op de locatie Willebroek-Blaasveld een bedrijventerrein moet komen bijgevolg van de verwerende partij komt. Ten slotte stelt de verzoekende partij dat in het bestreden besluit niet het standpunt wordt ingenomen dat bij een Brownfield noodzakelijkerwijze sprake moet zijn van een oude industriële site, maar wordt zonder meer geponeerd dat de site niet verwaarloosd of onderbenut zou zijn zonder te vermelden op welke motieven deze beslissing precies geschraagd is.

Beoordeling

11.1. Zoals hiervoor reeds vastgesteld, is het beroep niet ontvankelijk in de mate dat het gericht is tegen een niet-ontvankelijk verklaren van de aanvraag.

11.2. In het bestreden besluit wordt met betrekking tot de aanvraag van de verzoekende partij gesteld :

> "49. Herontwikkeling Site Blaasveld-Willebroek
> Het project voldoet niet aan de definitie van een brownfieldproject als omschreven in het decreet betreffende de brownfieldconvenanten. De site is niet verwaarloosd of onderbenut. De aanvraag beoogt een aanpassing aan een recent bedrijfsterrein en de ontwikkeling van een greenfield".

In een brief van 23 juni 2008 heeft het VLAO aan de verzoekende partij laten weten dat de Brownfieldcel haar projectaanvraag als ongegrond had beoordeeld om de volgende reden :

> "De site Willebroek-Blaasveld beantwoordt niet aan de definitie van een Brownfield. Het gaat voornamelijk over de ontwikkeling van 'weilanden' tot industriegrond en dus niet over 'een geheel van verwaarloosde of onderbenutte gronden die zodanig zijn aangetast dat zij kennelijk slechts opnieuw gebruikt kunnen worden door middel van structurele maatregelen'".

De aanvraag van de verzoekende partij wordt bijgevolg afgewezen omdat haar project niet als een Brownfieldproject kan worden beschouwd. Het gaat immers om de ontwikkeling van weilanden tot industriegrond, zodat het geen ontwikkeling van een verwaarloosde of onderbenutte site betreft.

Artikel 2 van het Brownfielddecreet luidt als volgt :

> "Een Brownfield is een geheel van verwaarloosde of onderbenutte gronden die zodanig zijn aangetast, dat zij kennelijk slechts gebruikt of opnieuw gebruikt kunnen worden door middel van structurele maatregelen.
> De gronden zijn geografisch aaneensluitend, of liggen binnen een gebied met een homogene graad van verwaarlozing of onderbenutting. De oppervlakte van de Brownfield laat toe om gecoördineerde bewerkingen voor de volledige Brownfield uit te voeren".

Uit de definitie gegeven in voornoemd artikel 2 van het Brownfielddecreet blijkt aldus dat om als Brownfield te kunnen worden beschouwd de gronden verwaarloosd of onderbenut moeten zijn en bovendien in sterke mate aangetast.

De decreetgever doelde hiermee, zoals blijkt uit de memorie van toelichting, in de eerste plaats op industriële sites die niet meer of niet optimaal meer worden gebruikt en die opnieuw geschikt moeten worden gemaakt voor industrieel gebruik (Parl. St. Vl. Parl. 2006-2007, nr. 1059/1, 1).

De site die door de verzoekende partij is beoogd, vertoont die kenmerken niet aangezien de gronden worden aangeduid als weiland en derhalve voor agrarische doeleinden worden benut. Zij blijken bijgevolg noch onderbenut, noch verwaarloosd te zijn.

De verzoekende partij toont ook niet aan dat zij zodanig zijn aangetast dat zij slechts door middel van structurele maatregelen gebruikt of opnieuw gebruikt kunnen worden.

Aldus is de aanvraag van de verzoekende partij afgewezen omdat de gronden niet beantwoorden aan het vereiste van artikel 2 van het Brownfielddecreet.

In het bestreden besluit wordt weliswaar summier, doch juist, afdoende en formeel gemotiveerd waarom de bewuste site geen Brownfield is en uit die motivering blijkt waarom de zienswijze van de verzoekende partij niet werd gevolgd.

Het initiatief ten slotte tot de opmaak van een nieuw RUP dat de terreinen moet herbestemmen tot een gemengd regionaal bedrijventerrein toont op zich niet aan dat de gronden als een Brownfield moeten worden beschouwd.

Het tweede onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig september tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Elisabeth Impens **Luc Hellin**