

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.708 van 7 december 2011
in de zaak A. 197.799/X-14.618.**

In zake : 1. Raf CUSTERS
 2. Veerle CUSTERS
 3. Jean CUSTERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Joost Bosquet
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Jan van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de deputatie van de provincieraad van LIMBURG
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Christian Lemache
 kantoor houdend te 3800 SINT-TRUIDEN
 Tongersesteenweg 60
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de stad BREE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Mathieu Cilissen
kantoor houdend te 3600 GENK
Grotestraat 122
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 september 2010, strekt tot de
nietigverklaring van “het besluit van de Provincieraad van de Provincie Limburg
van 17 maart 2010 houdende definitieve vaststelling van het onteigeningsplan
begrepen in het Provinciaal Ruimtelijke Uitvoeringsplan ‘Afbakening
Kleinstedelijk gebied Bree’ – deelplan 2 ‘geïntegreerd stedelijk project

Gerdingen', en het Besluit van de Minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport dd. 12 juli 2010 houdende de gedeeltelijke goedkeuring van voormeld provinciaal RUP voorzover betrekking hebbende op het onteigeningsplan – deelplan 2 en het verlenen van de machtiging over te gaan tot onteigening ten algemene nutte voor de innemingen binnen het deelplan 2”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 12 januari 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 september 2011.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie Van Noten, die loco advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partijen, Tom Roosen, bestuurssecretaris, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Leen Vanbrabant, die loco advocaat Christian Lemache verschijnt voor de tweede verwerende partij, en

advocaat Mathieu Cilissen, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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 partijen zijn eigenaar van de percelen gelegen “Gerdingen het dorp” en “Op de koopman” te Bree, kadastraal bekend sectie A, nrs. 85/m, 82/p/deel, 79/n/deel, 82/n/deel, 91/g/deel, 82/m, 79/p, 82/s, 82/t en 91/h.

3.2. Op 17 juni 2009 stelt de provincieraad van Limburg het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening kleinstedelijk gebied Bree”, bestaande uit vijf deelplannen en bijbehorende onteigeningsplannen, voorlopig vast.

Blijkens het ontwerpbestemmingsplan – deel 2 “afbakening stedelijk project Gerdingen” en het ontwerponteigeningsplan, liggen de voormelde kadastrale percelen nrs. 82/m, 79/p, 82/s en 82/t in de zone E en het perceel nr. 91/h in de zone D. Blijkens de stedenbouwkundige voorschriften zijn beide zones “bestemd voor wonen en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen”. Volgens de voornoemde voorschriften wordt de zone D “als één geheel ontworpen en gebouwd” en wordt voor de zone E, welke “een vrij te verkavelen zone” is “een inrichtingsstudie toegevoegd voor de totaalzone”.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in, waarin zij zich, onder meer, verzetten tegen de voorgenomen onteigening.

De door de verzoekende partijen geuite bezwaren worden door de PROCORO in haar advies van 13 januari 2010 als volgt samengevat en besproken:

“B32-DP2o Flamey advocaten dienen als raadslieden voor hun cliënten formeel bezwaar in in hun hoedanigheid van belanghebbende eigenaars van diverse percelen gelegen binnen het DP 2 ‘Geïntegreerd stedelijk project Gerdingen’, Thijsstraat +18 ter plaatse ‘Gerdingen het dorp’ en ‘Op de koopman’, kadastraal gekend Stad Bree, 2de afdeling, sectie A, nr. 85M, 82P/deel, 79N/deel, 82N/deel, 91 G/deel, 82 M, 79P, 82S, 82T, 91H, gelegen in zone voor stedelijk wonen, zones D en E en bijbehorende onteigening, hoewel het algeheel opzet en de economie van het ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden bijgetreden.

Vraag om percelen van cliënten uit het onteigeningsplan te lichten omdat de realisatie van de planbestemming (...) door de meerderheidseigenaar van de projectzones D en E zelf (wordt) nagestreefd zodat de onteigeningsnoodzaak vervalt.

Cliënten voorzien zelf tot de ontwikkeling over te gaan van de planbestemming cfr. RUP, waarbij zij de nodige technische bekwaamheid en financieel-economische draagkracht verzekeren door een bestendige belangenvereniging met een projectontwikkelaar. In de projectzones D en E beschikken zij over de ruime meerderheid van de aldaar gelegen percelen in eigendom. De onteigening is zodoende niet langer noodzakelijk gezien de specifieke eigendomsstructuur binnen de planzones D en E leidt tot de mogelijkheid via private ontwikkeling dan wel PPS dezelfde doelstelling van openbaar nut te verwezenlijken.

Cliënten kondigen dan ook reeds aan in de vorm van een belangenvereniging met een projectontwikkelaar desgevallend een verzoek overeenkomstig art. 2.4.3. §2 Vlaamse Codex R.O. (ex art. 69 62 DRO) te zullen indienen binnen de daartoe gestelde wettelijke termijn, teneinde te worden belast met de voor de ordening van het terrein vereiste werken en herverkavelingsverrichtingen.

In het PRUP en de toelichtingsnota is bezwaarlijk sprake van een zorgvuldige afweging van beleidsopties waarbinnen de noodzaak van de gedwongen verwerving van deze percelen kan worden verantwoord. De reële initiatieven van de particulieren teneinde zelf tot ontwikkeling over te gaan tast het algemeen nut van het onteigeningsmiddel, te onderscheiden van het onteigeningsdoel, aan (Rb. Antwerpen, 25 oktober 1999, A.J.T. 2000-01, 338). De concrete eigendomsstructuur is voldoende duidelijk aan de hand van de tabel van in te nemen percelen weergegeven op het onteigeningsplan in ontwerp, zodat hiermee reeds pro-actief rekening dient te worden gehouden bij de vaststelling van de perimeter van zogenaamd noodzakelijk te onteigenen percelen.

Het behoort dan ook de percelen in eigendom van cliënten uit het onteigeningsplan te lichten mede gelet op het gegeven dat de stedenbouwkundige voorschriften inzake de projectzone E voorzien in vrij te verkavelen percelen, hetgeen inherent tegenstrijdig is aan het voorhouden van enige onteigeningsnoodzaak.

De wijze waarop tot realisatie van een planbestemming zal worden overgegaan dient mede te worden afgewogen in de toelichting bij het PRUP opdat bij de afbakening van het onteigeningsplan de evenredigheid door het bestuur zou kunnen worden aangevoerd in verhouding met het onteigeningsmiddel, als ultiem instrument in handen van het bestuur. De huidige toelichtingsnota bij het PRUP bewaart dienaangaande het stilzwijgen, zodat in zoverre de minister nadien machtiging verleent op grond van een ad hoc redengeving waarin de beleidsopties zouden worden afgewogen, wordt gehandeld vanuit de voldongen feiten van een voorlopig vastgesteld onteigeningsplan.

De afweging van beleidsopties die eigen zijn aan de bestuurlijke overweging te voorzien in een onteigeningsplan dient dan ook aan het openbaar onderzoek te worden onderworpen, op straffe de wettelijke verplichting inzake de opmaak van een RUP met onteigeningsplan te schenden (art. 4.4.4.Vlaamse Codex vaststelling van een onteigeningsplan impliceert in het licht van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur dat tevens de bestuurlijke afweging inzake de vaststelling van de in te nemen percelen en daarbij te betrekken beleidsopties reeds voorlopig worden vastgesteld en aan het openbaar onderzoek worden onderworpen.

De bezwaarindieners stellen zelf tot ontwikkeling te willen overgaan van de planbestemming. Ze beweren hiertoe de technische bekwaamheid te bezitten en de financieel-economische draagkracht te verzekeren door een bestendige belangenvereniging met een projectontwikkelaar, dan wel vanwege de eigendomsstructuur de mogelijkheid te hebben voor private ontwikkeling.

De Procoro wenst hierbij op te merken dat voor geen enkel van beide bovenstaande gevallen enig bewijs voorligt inzake de technische bekwaamheid, de financieel-economische draagkracht en/of reële initiatieven in hoofde van de bezwaarindieners. Ze stelt dus bijgevolg voor om het onteigeningsplan te handhaven, waarbij bezwaarindieners conform art. 69 §2 DRO steeds de mogelijkheid behouden om binnen de wettelijke termijn een verzoek in te dienen tot private ontwikkeling. Met betrekking tot zone D staat bovendien in de stedenbouwkundige voorschriften vermeld dat deze zone als 1 geheel ontworpen en gebouwd moet worden, hetgeen een bijkomende reden is om het onteigeningsplan te behouden. Omtrent de verantwoording van het PRUP en het onteigeningsplan vanuit ‘beleidsopties’ wordt verwezen naar de planningscontext van het RSV en het RSPL zoals uiteengezet in de toelichtingsnota (welke wel onderworpen werd aan een openbaar onderzoek) en zie ook antwoord bij B16-al en B23-al.

Voorstel: geen aanpassing”.

3.4. Bij het eerste bestreden besluit van 17 maart 2010 van de provincieraad van Limburg wordt het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening kleinstedelijk gebied Bree” met inbegrip van voorkeurechten en de bijbehorende onteigeningsplannen definitief vastgesteld.

Met betrekking tot de voorgenomen onteigeningen wordt in dit besluit overwogen wat volgt:

“Overwegende dat voor de realisatie van het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Bree’ te Bree’ een aantal gronden onteigend moeten worden; dat hiervoor onteigeningsplannen werden opgesteld;

Overwegende dat het onteigeningsplan voor deelplan 2: Geïntegreerd stedelijk project Gerdingen als volgt op te vatten is:

- de percelen 648, 649, 645A, 646A, 643D, 640D, 20C, 20D, 15L2, 17Y, 17Z, 1/02A of delen ervan zijn in handen van particulieren en vennootschappen. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de zone voor grootschalige kleinhandel (incl. groenbuffers). De percelen worden opgenomen ter voorkoming van speculatie en particulier winstbejag. Voor de percelen 20C, 20D, 15L2, 17Y, 17Z, 1/02A of delen ervan wordt een onteigening bij hoogdringendheid gevraagd (1^{ste} fase van de zone voor grootschalige kleinhandel).
- de percelen 175T, 175K, 175V, 175S, 78D, 82T, 79P, 27E, 28A, 28B, 654A, 652, 655A of delen ervan zijn in handen van particulieren. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de groenbuffer om de zone voor stedelijk wonen te bufferen i.f.v. de N76.
- de percelen 78D, 28A, 27E, 27F, 91H, 97B, 97C, 98C, 111P, 111M, 28B, 27G, 27H, 104A, 100C, 100D, 100E, 100F, 106D, 106E, 107C, 107B of delen ervan zijn in handen van particulieren. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van het openbaar groen om het stedelijk wonen en de zone voor grootschalige kleinhandel landschappelijk in te kleden en van groen te voorzien.
- de percelen 169S, 146P, 146R, 146W, 146V, 146T, 145Z, 175T, 175R, 171P, 98C, 111P, 107C, 106E, 106D, 640D, 638E, 1/02A, 4L, 17X, 17Z, 20D, 19/04, 19/03, 19/02, 19A, 26/02 of delen ervan zijn in handen van particulieren. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de beekstructuur, om ruimte te vrijwaren voor de beekvallei en ter uitvoering van de provinciale natte natuurverbinding.
- de overige percelen of delen ervan zijn in handen van particulieren. Een onteigening hiervan is noodzakelijk voor de ontwikkeling van de zone voor stedelijk wonen (incl. wegenis). De percelen worden opgenomen omdat een herschikking van percelen nodig is voor een optimaler en evenwichtiger grondgebruik en ter voorkoming van speculatie en particulier winstbejag.

dat de stad Bree, het Autonoom Gemeentebedrijf Bree (AGB Bree), de provincie Limburg en Limgrond.be in het onteigeningsplan als onteigenende instanties worden aangeduid;

Overwegende dat het onteigeningsplan voor deelplan 4: Meeuwerkiesel als volgt op te vatten is:

- de percelen 334L, 334M, 335A, 348, 349E, 350B, 349D, 352B, 352/02, 867A, 868A, 870G of delen ervan in het deelplan 4 zijn in

handen van vennootschappen en particulieren. Een onteigening hiervan is noodzakelijk voor de ontwikkeling van de zone voor stedelijk wonen (incl. wegenis). De percelen worden opgenomen omdat een herschikking van percelen nodig is voor een optimaler en evenwichtiger grondgebruik en ter voorkoming van speculatie en particulier winstbejag.

dat de stad Bree, het Autonoom Gemeentebedrijf Bree (AGB Bree), de provincie Limburg en Limgrond.be in het onteigeningsplan als onteigenende instanties worden aangeduid;

Overwegende dat het onteigeningsplan voor deelplan 5: Uitbreiding regionaal bedrijventerrein Kanaal-Noord ten noorden van de N73 als volgt op te vatten is:

- delen van de percelen 378E, 507D, 174G, 174H, 179Y zijn in handen van vennootschappen. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de doorsteken voor de wegenis ter ontsluiting van de uitbreiding van het bedrijventerrein;
- de overige percelen of delen ervan in dit onteigeningsplan zijn in handen van vennootschappen en particulieren. Een onmiddellijke onteigening hiervan is noodzakelijk voor de ontwikkeling van de zone voor gemengd regionaal bedrijventerrein, de zone voor specifiek-regionaal bedrijventerrein: watergebonden bedrijventerreinen (incl. wegenis en buffering). De percelen worden opgenomen omdat een herschikking van percelen nodig is voor een optimaler en evenwichtiger grondgebruik en ter voorkoming van speculatie en particulier winstbejag;

dat de stad Bree, het Autonoom Gemeentebedrijf Bree (AGB Bree), de provincie Limburg, Limgrond.be en de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij Limburg (POM Limburg) in het onteigeningsplan als onteigenende instanties worden aangeduid”.

3.5. Bij het tweede bestreden besluit van 12 juli 2010 keurt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het voormelde besluit van de provincieraad van Limburg gedeeltelijk goed en beslist dat “het algemeen nut (...) de onteigening (vordert) van de onroerende goederen, aangegeven op de bijgevoegde onteigeningsplannen voor de deelplannen 2, 4 en 5 op uitzondering van de delen die werden uitgesloten uit de bestemmingsplannen”.

Dit besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 23 juli 2010.

3.6. Blijkens een op 4 augustus 2010 door de burgemeester en de secretaris van de stad Bree ondertekende verklaring werden de in het artikel 2.2.12, derde lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) bedoelde documenten in het stadhuis ter inzage gelegd.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep – Belang

Standpunt van de partijen

4.1. In het verzoekschrift tot nietigverklaring zetten de verzoekende partijen onder de hoofding “Belang” uiteen wat volgt:

“Verzoekende partijen zijn eigenaars van diverse percelen gelegen binnen het onteigeningsplan verbonden aan het deelplan 2 ‘Geïntegreerd stedelijk project Gerdingen’ opgenomen binnen het PRUP Afbakening Kleinstedelijk Gebied Stad Bree. Meer bepaald zijn zij eigenaar van de percelen ter plaatse ‘Gerdingen het dorp’ en ‘Op de koopman’, kadastraal gekend Stad Bree, 2^e afdeling, Sectie A, nr. 85M, 82P/deel, 79N/deel, 82N/deel, 91G/deel, 82M, 79P, 82S, 82T, 91H.

Doordat de bestreden beslissing de goedkeuring inhoudt van enerzijds het definitief vastgesteld onteigeningsplan verbonden aan het deelplan 2 van het PRUP en anderzijds machtiging verleent aan de Gemeente, het AGB, Provincie Limburg en Limgrond.be, wordt de rechtstoestand van verzoekende partijen rechtstreeks geraakt door deze beslissing. Ook de definitieve vaststelling van het onteigeningsplan zelf horende bij het deelplan 2 van het PRUP strekt tot een gedwongen eigendomsoverdracht van de percelen van verzoekende partijen. Het gegrond verklaren van het beroep tot nietigverklaring zou deze gedwongen eigendomsoverdracht afwenden, zodat dit een voordeel oplevert in hoofde van verzoekende partijen waaraan zij een rechtstreeks, persoonlijk en wettig belang ontleen bij de onderhavige vordering.

Bovendien bevat de opname van de percelen binnen het onteigeningsplan dat door de bestreden beslissingen wordt goedgekeurd een onteigeningsdreiging die verhindert dat verzoekende partijen overgaan tot zelfstandige ontwikkeling en exploitatie van hun percelen, of op nuttige wijze over hun eigendom daden van beschikking kunnen stellen. Gezien verzoekende partijen meermaals de aandacht hebben gevestigd (waaronder in hun bezwaarschrift) op hun intentie tot zelfrealisatie, die bijkomend en ernstig wordt bemoeilijkt door de bestreden beslissingen die het openbaar bestuur de machtiging verlenen de percelen toe te eigenen. Dat dit nadeel op zich rechtstreeks voortvloeit uit de bestreden beslissingen die beiden constitutief zijn voor het verlenen van rechtskracht aan het onteigeningsplan en de onteigeningsmachtiging. Het afwenden van

dergelijk nadeel levert evenzeer een voor verzoekende partijen geldend rechtstreeks en persoonlijk belang op bij de onderhavige voorziening”.

4.2. De eerste verwerende partij werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid op, welke zij uiteenzet als volgt:

“Ons college wenst allereerst een exceptie van onbevoegdheid van uw Raad, gekoppeld aan het belang van de verzoekende partijen, op te werpen, aangezien het beroep gericht is tegen de besluiten tot definitieve vaststelling en goedkeuring van het hele onteigeningsplan bijbehorend bij deelplan 2 ‘Geïntegreerd stedelijk project Gerdingen’ van het PRUP ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Bree’.

De verzoekende partijen zijn eigenaars van verschillende percelen gelegen binnen de contouren van deelplan 2 ‘Geïntegreerd stedelijk project Gerdingen’, evenals van het bijbehorende onteigeningsplan. Het betreft de percelen op het onteigeningsplan aangeduid met volgnummers 43, 47, 48, 49 en 50, kadastraal aldaar aangeduid onder nrs. 91H, 79P, 82T, 82M, 82S, allemaal ‘volledig ingenomen’.

De verzoekende partijen vorderen nu voor uw Raad weliswaar de vernietiging van het hele onteigeningsplan (terwijl zij in hun eerder bezwaarschrift ingediend tijdens het openbaar onderzoek vroegen enkel hun percelen uit het plan te lichten), maar zij hebben onmiskenbaar enkel een belang bij de gedeeltelijke vernietiging van dit onteigeningsplan. Enerzijds zijn zij ontegensprekelijk geen eigenaars van de overige percelen die binnen de contouren van het onteigeningsplan vallen, waardoor zij geen voordeel putten uit een vernietiging van het onteigeningsplan slaande op deze overige percelen, anderzijds zijn zij zelfs gebaat met een behoud van het (bestreden) onteigeningsplan en de (bestreden) ministeriële machtiging om tot onteigening over te gaan voor deze overige percelen, gelet op de regeling in artikel 2.4.3, §2 VCRO.

De verzoekende partijen wensen immers over te gaan tot zelfrealisatie (in zoverre en in de mate dat de onteigenende instanties dit zouden toestaan) van de woonzones D en E van het deelplan 2, waarvoor de percelen allemaal werden opgenomen in het onteigeningsplan.

In zoverre zij al (hypothetisch gezien en minstens voorbarig) door de betrokken overheden zouden worden belast met de uitvoering van de door die ordening vereiste werken, zijn zij onmiskenbaar geen eigenaar van alle percelen nodig voor de realisatie van beide woonzones, integendeel. Dit blijkt duidelijk uit het onteigeningsplan, waarop de te onteigenen percelen zijn aangegeven met opgave van de volg- en perceelnummers en de respectievelijke eigenaars.

Artikel 2.4.3, §2, laatste alinea VCRO schrijft de regeling in dat de onteigenende overheid, op verzoek van de personen die -in deze hypothese!- belast zijn geworden door deze overheid met de ordening (via zelfrealisatie) van de strook, de daartoe vereiste onroerende goederen zal (moet) onteigenen, wanneer de onderhandse verkrijging daarvan (door de private ontwikkelaar) onmogelijk is gebleken.

De verzoekende partijen hebben dus zelfs helemaal geen belang bij een algehele vernietiging van het onteigeningsplan, omdat dit voor hen (in de hypothese van toegestane zelfrealisatie) de mogelijkheid ontnemt om ingeval dit nodig blijkt percelen waarvan zij geen eigenaar zijn te laten onteigenen door de onteigenende overheden op grond van artikel 2.4.3, §2, laatste alinea VCRO.

Evenwel wenst ons college erop te wijzen dat een gedeeltelijke vernietiging door uw Raad van het onteigeningsplan en de onteigeningsmachtiging, nl. een vernietiging enkel in zoverre het plan en de machtiging slaan op de welbepaalde percelen van de verzoekende partijen, niet mogelijk is. Dergelijke gedeeltelijke vernietiging zou immers het algemene opzet van het onteigeningsplan volledig in het gedrang brengen.

Het onteigeningsplan bij het deelplan 2 ‘Geïntegreerd stedelijk project Gerdingen’ is immers opgevat als één geheel. Een partiële vernietiging van het onteigeningsplan (enkel voor de percelen van de verzoekende partijen voornamelijk binnen zones D en E van het gekoppelde deelplan 2) zou niet alleen de algemene economie van het onteigeningsplan aantasten, maar ook de integrale uitvoering van het niet bestreden (bestemmings-)deelplan 2 op de helling zetten, aangezien de onteigenende instanties geen enkele zekerheid zouden hebben omtrent de effectieve realisatie van dit plan.

Een onteigeningsplan bijbehorend bij een bestemmingsplan is in beginsel immers één en ondeelbaar, net zoals dit bestemmingsplan zelf. Een gedeeltelijke vernietiging is, overeenkomstig de rechtspraak van uw Raad, slechts mogelijk als de kwestieuze percelen zouden kunnen worden ‘afgesplitst’ van de rest van het plan en de plannende overheden ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde beslissingen zouden hebben genomen.

Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de plannende overheden zou begeven en zou overgaan tot de hervorming van de bestreden beslissingen m.b.t. het bestemmings- en onteigeningsplan (waarvan de percelen van de verzoekende partijen een onlosmakelijk onderdeel vormen), vermits het plan voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan (...).

Zelfs al zou men het onteigeningsplan bij het deelplan 2 (net zoals dit deelplan zelf) kunnen ‘opsplitsen’ in verschillende delen (nl. op basis van de verschillende woonzones A, B, C, D en E uit het bestemmingsplan) en zelfs al zou men de zones D en E dus als ‘afsplitsbaar’ van het gehele plan beschouwen (moeilijk in te denken), kan niet worden ontkend dat uw Raad zich zou begeven op het terrein van beleidsuitoefening door het onteigeningsplan slechts gedeeltelijk te vernietigen, nl. enkel voor welbepaalde percelen binnen de zones D en E. Het hele opzet van het onteigeningsplan m.b.t. deze zones, nl. de globale realisatie van de verscheidene woonzones en de bijbehorende groenbuffering en interne ontsluiting, zou in dit geval immers worden onderuit gehaald.

Kortom, de verzoekende partijen hebben geen belang bij een algehele vernietiging van het onteigeningsplan, maar hebben enkel belang in zoverre de bestreden besluiten de onteigening toestaan voor hun percelen. Een partiële vernietiging van het onteigeningsplan tast evenwel ontegensprekelijk de algemene economie van het onteigeningsplan aan,

zodat uw Raad dergelijke vernietiging niet vermag uit te spreken, op straffe van zich op het beleidsterrein te begeven.

Het beroep tot nietigverklaring moet dan ook als onontvankelijk worden verworpen”.

4.3. De tweede verwerende partij werpt eveneens een exceptie van niet-ontvankelijkheid op, welke zij uiteenzet als volgt:

“1. De verwerende partij merkt op dat er bij het verzoekschrift geen eigendomstitels gevoegd werden. Het persoonlijk belang van de verzoekende partijen is derhalve vooralsnog niet bewezen.

2. Hoewel de verzoekende partijen het enigszins anders trachten in te kleden in de rubriek ‘belang’ zoals opgenomen in het verzoekschrift, enten de verzoekende partijen hun finaal belang op de mogelijkheid tot zelfrealisatie van het PRUP, deelplan 2, projectzones D en E.

Het enige stuk dat verzoekers voorleggen naast het bestreden M.B. van 12.07.2010 is trouwens precies het masterplan en de studie met het oog op zelfrealisatie (...).

Dat verzoekende partijen hun belang leggen in de zelfrealisatie blijkt tevens uit de vergelijking van de bezwaren die zij indienden tijdens het openbaar onderzoek en de middelen die zij thans aanvoeren voor Uw Raad.

Het bezwaar betreffende de ‘fasering van de stedelijke woonzones’ dat verzoekers formuleerden n.a.v. het openbaar onderzoek (...) wordt immers niet behouden voor Uw Raad als middel.

Tegen de bestemmingswijziging die het PRUP op de percelen voorziet werd zelfs geen bezwaar geformuleerd.

Voor Uw Raad wordt enkel het bezwaar tot zelfrealisatie (...) hernomen, en dit als enig middel.

Verzoekers stelden in dit bezwaar dat er geen algemeen nut, geen noodzaak is, nu zij beweerden de intentie te hebben om over te gaan tot zelfrealisatie van het PRUP, deelplan 2, projectzones D en E. Daarbij verwezen zij tevens naar art. 2.4.3 §2 VCRO en haalden zij aan dat zij in die projectzones D en E over de ruime meerderheid van de aldaar gelegen percelen in eigendom beschikken.

Dit standpunt wordt in het verzoekschrift hernomen.

Het staat dan ook vast dat verzoekers zich niet tot Uw Raad zouden hebben gewend indien de verwerende partijen exact dezelfde beslissingen zouden hebben genomen, maar hierbij tevens aanvullend de toelating tot zelfrealisatie voor het deelplan 2, projectzones D en E, zou hebben verleend aan verzoekers.

Artikel 2.4.3. VCRO bepaalt evenwel niet dat de verwerende partijen verplicht waren om zich in de bestreden beslissingen (beoordeling verzoek tot goedkeuring PRUP en verzoek tot machtiging tot onteigening) tezelfdertijd reeds over de (beweerde intentie tot) zelfrealisatie uit te spreken.

Artikel 2.4.3 VCRO bevat immers geen bepaling in die zin. Het bepaalt integendeel dat de aanvraag tot regularisatie ingediend kan worden tot 3 maanden na de bekendmaking van het besluit tot goedkeuring van het

onteigeningsplan. Het bepaalt verder bovendien dat de aanvrager blijk moet geven de nodige middelen te bezitten om belast te worden met de uitvoering van de voor die ordening vereiste werken:

(...)

Er kan worden vastgesteld dat de verzoekende partijen pas thans, bij hun verzoekschrift houdende beroep tot nietigverklaring, een eerste dossier voegen om de wil tot zelfrealisatie enigszins te onderbouwen (...).

Het bezwaar dat verzoekers indienden tijdens het openbaar onderzoek bevatte derhalve in feite (op het vlak van de zelfrealisatie) geen (volledig) verzoek tot zelfrealisatie in de zin van art. 2.4.3 VCRO (...).

Dit gebrek aan bewijs wordt trouwens ook ‘als opmerking’ aangehaald in het advies van de PROCORO dat naderhand werd bijgetreden (...).

Bovendien waren de verwerende partijen, zelfs indien er wel een daadwerkelijk en volledig verzoek tot zelfrealisatie zou zijn ingediend door de verzoekende partijen, quod certe non, niet verplicht om zich hierover uit te spreken in de bestreden beslissingen, gelet op art. 2.4.3. VCRO (...).

Dat de verwerende partij het ‘verzoek’ nog niet hebben ingewilligd behelst dan ook geen voor Uw Raad aanvechtbare rechtshandeling. Het is louter een gewilde onthouding of weigering om gebruik te maken van een facultatieve bevoegdheid (...).

De conclusie is dan ook dat de verzoekende partijen, ingeval van vernietiging van de bestreden beslissingen, niet dichterbij komen bij de in toepassing van art. 2.4.3. VCRO gewenste ‘zelfrealisatie’ (geen rechtstreeks belang; geen ontvankelijk verzoek tot zelfrealisatie ingediend tezamen met bezwaarschrift) en dat het feit dat de verwerende partijen die zelfrealisatie niet hebben toegestaan in de bestreden beslissingen geen voor Uw Raad aanvechtbare rechtshandeling uitmaakt.

Het beroep is dan ook niet ontvankelijk.

Volledigheidshalve kan trouwens worden opgemerkt dat na een ev. vernietiging van de bestreden beslissingen ook de hoogdringendheid – die thans niet werd aangenomen – zal moeten worden herbekeken door de verwerende partijen”.

4.4. De tussenkomende partij beperkt zich er in haar verzoekschrift tot tussenkomst en in haar memorie toe zich aan te sluiten bij de door de verwerende partijen opgeworpen excepties.

4.5. De verzoekende partijen beantwoorden deze excepties in hun memorie van wederantwoord als volgt:

“Noch de Provincie Limburg, noch het Vlaams Gewest betwisten de tijdigheid van het inleidend verzoekschrift teneinde de bestreden beslissingen tot definitieve vaststelling van het onteigeningsplan inzake het deelplan 2 van het PRUP Afbakening kleinstedelijk gebied Bree - geïntegreerd stedelijk gebied Gerdingen en de goedkeuring van voormeld besluit naast het verlenen van een onteigeningsmachtiging teneinde de

bijzondere procedurewet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij onteigeningen ten algemene nutte onder hoogdringende omstandigheden aan te vechten. Dienaangaande heeft verzoekende partij dan ook afdoende de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring aangetoond in het inleidend verzoekschrift, dat dienaangaande als uitdrukkelijk hernomen dient te worden beschouwd.

De beide verwerende partij voeren echter volstrekt ten onrechte andere excepties van onontvankelijkheid aan.

(i) Zo betwist de Provincie Limburg het rechtens vereist persoonlijk en rechtstreeks belang van verzoekende partij bij de vordering tot nietigverklaring van het onteigeningsplan behorende bij het deelplan 2 van het PRUP. Hiertoe hanteert zij een kringredenering waarbij zij in eerste instantie poneert dat verzoekende partijen hoogstens een belang zouden kunnen hebben bij de nietigverklaring van het onteigeningsplan voor zover betrekking hebben op de deelgebieden D en E (bestemmingszones) waarin hun percelen in eigendom zijn gelegen. Vervolgens stelt zij echter dat het onteigeningsplan voor deze zones niet afsplitsbaar is van het volledige onteigeningsplan voor het deelplan zonder de economie van het plan aan te tasten. Hiermee geconfronteerd poogt zij voor te houden dat verzoekende partijen dan maar geen enkel belang hebben bij de nietigverklaring van de beslissingen tot vaststelling van het onteigeningsplan voor het deelplan 2, juist omwille van deze onafsplitsbaarheid.

Deze redenering faalt naar recht. Juist omwille van de omstandigheid dat het PRUP ‘Afbakening Kleinstedelijk gebied Bree’ gewag maakt van diverse deelplannen die ook geografisch onderscheiden gebieden betreffen, en die betreffende de stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften een afzonderlijke toelichting behoeften, evenals een afgescheiden onteigeningsplan wettigden, hebben verzoekende partijen het afsplitsbaar onteigeningsplan van het deelplan 2 waarin hun eigendommen waren gelegen aangevochten, evenals de goedkeuring van de definitieve vaststelling ervan. De Provincie Limburg betwist overigens niet dat het deelplan 2 één geheel uitmaakt. Juist omwille van de omstandigheid dat een verdere opdeling van het deelplan in de bestemmingszones niet kan in het licht van een nietigverklaring zonder de economie van het gehele plan aan te tasten valt het belang van verzoekende partijen samen met het belang teneinde de goedkeuring van het volledige onteigeningsplan bij het deelplan 2 aan te vechten (zie de analogie met de onderscheiden kaartbladen van een gewestplan). Dergelijk onteigeningsplan berokkent haar een nadeel in zoverre het aan een aantal publiekrechtelijke instanties toelaat samen met de verleende machtiging tot eenzijdige gedwongen verwerving van haar eigendom over te gaan. Deze vaststelling volstaat teneinde het rechtens vereist belang in hoofde van verzoekende partij aan te tonen.

In zoverre de exceptie het gebrek aan rechtens vereist rechtstreeks en persoonlijk belang ziet in de omstandigheid dat de Provincie Limburg voorhoudt dat voor de toepassing van de zelfrealisatiemogelijkheid neergelegd in art. 2.4.3 §2 VCRO tevens een voorafgaande onteigeningsplan en machtiging noodzakelijk is, en de verzoekende partijen de voormelde bepaling nastreven, faalt de exceptie eveneens naar recht. Het is inderdaad zo dat verzoekende partijen bij exploit van 22 oktober 2010 een verzoek hebben ingediend teneinde te worden belast met de uitvoering

van het PRUP voor wat betreft de bestemmingszones D en E verwijzende naar hun positie van meerderheidseigenaars. Dergelijk verzoek werd ingediend onder voorbehoud van alle rechten en zonder enige nadelige erkenning (...) en herneemt tevens de wettigheidskritiek ten aanzien van de onteigeningsmachtiging verleend in de hier bestreden Ministeriële beslissing. Bovendien geldt dergelijk verzoek de iure slechts in zoverre sprake is van een voorgenomen onteigening die juist door middel van de onderhavige procedure wordt getracht af te wenden. Dit verzoek kan derhalve geenszins de rechten van verzoekende partijen beknotten teneinde de onteigeningsmachtiging te bestrijden met een beroep tot nietigverklaring, gezien de zelfrealisatie naast een beroep op art. 2.4.3. §2 VCRO tevens en meer natuurlijk zou voortvloeien uit de realisatie van de eigendom van verzoekende partijen, waarbij diens percelen een aaneengesloten geheel vormen en zij anders dan bij toepassing van art. 2.4.3 §2 VCRO de realisatie niet zouden dienen door te voeren in overeenstemming met de door de overheid vastgestelde voorwaarden. Zij zouden dan bij wijze van een globale verkavelingsaanvraag met aanleg van wegenis hun eigendom kunnen honoreren. Zonder machtiging en onteigeningsplan zal elke realisatie vanzelfsprekend een zelfrealisatie inhouden in een meer ruime betekenis van het woord. Het voorgaande geldt eens te meer daar voor de deelzone E uitdrukkelijk in de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP is opgenomen dat zij door ‘vrije verkaveling’ zal worden ontwikkeld.

Bovendien houdt de mogelijkheid decretaal voorzien binnen art. 2.4.3 §2 VCRO geenszins de verplichting in het bestuur te verzoeken zich op haar onteigeningsprerogatieven te beroepen voor die percelen die de meerderheidseigenaar niet in haar patrimonium heeft. Wel integendeel, voormelde bepaling voorziet uitdrukkelijk in de bevestiging dat het onteigeningsmiddel als laatste middel in rechte fungeert, slechts aan te wenden voor dat geval dat de minnelijke verwerving (‘de onderhandse verkrijging’) van de percelen niet zou kunnen worden gerealiseerd. Het is de Provincie Limburg die de kar voor de paarden spant, waar zij voorhoudt dat voor zelfrealisatie krachtens de hogervermelde decretale bepaling eerst een onteigeningsmachtiging zou dienen voor te liggen, terwijl de onteigeningsnoodzaak zich gebeurlijk slechts zal voordoen nadat de meerderheidseigenaar er niet in slaagt de overige percelen (indien noodzakelijk voor de ontwikkeling) minnelijk te verwerven.

Het is maar omdat tot op heden het onteigeningsplan en de daarmee samenhangende onteigeningsmachtiging in rechte bestaan, dat gelet op de vervaltermijn van drie maanden na de bekendmaking van het goedkeuringsbesluit in het Belgisch Staatsblad dergelijk verzoek werd ingediend ‘onder voorbehoud van alle rechten en zonder enige nadelige erkenning’. Bij de vernietiging van het definitieve goedkeuringsbesluit van het onteigeningsplan verbonden aan het deelplan 2 zal uiteraard ook het verzoek tot zelfrealisatie volgens de voorwaarden op te leggen door het bestuur zonder voorwerp verworden. Er zal dan immers geen sprake meer zijn van een ‘voorgenomen onteigening’ in de zin van voormelde bepaling.

Verzoekende partij heeft derhalve een afdoende vaststaand en persoonlijk belang voortvloeiende uit hun statuut van eigenaars binnen het bestreden onteigeningsplan en de daarbij horende machtiging. Dit wordt

niet aangetast door een beroep onder voorbehoud en alle rechten op het art. 2.4.3. §2 VCRO, en slechts geldend voor zover het gegrond verklaren van de onderhavige vordering geen verdergaande mate van zelfrealisatie zou toelaten door het met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer verwijderen van de goedkeuring van het onteigeningsplan en het machtigingsbesluit.

De exceptie van de Provincie Limburg dient dan ook te worden verworpen. De gelijkaardige exceptie vanwege het Vlaams Gewest dient onder dezelfde premissen te worden verworpen. Anders dan het Vlaams Gewest overigens pleegt te insinueren putten de verzoekende partijen geenszins hun belang uit de omstandigheid dat het advies van de Procoro het bezwaar van verzoekende partijen tegen het voorlopig vastgesteld onteigeningsplan zou hebben verworpen, terwijl zij enkel deze zelfrealisatie zou nastreven in de zin van art. 2.4.3 §2 VCRO. De aankondiging tot zelfrealisatie, desnoods middels gebruik van de toepassing van voormelde decretale bepaling, werd enkel opgenomen in het bezwaarschrift tot staving van het gebrek aan onteigeningsnoodzaak, en geenszins met de intentie dienaangaande reeds een uitspraak uit te lokken. Dergelijke omschrijving van het belang volgt overigens evenmin uit het inleidend verzoekschrift. Het Vlaams Gewest herformuleert bij wijze van foutief intentieproces het belang van verzoekende partijen teneinde hen dit vervolgens te ontzeggen door te stellen dat de bestreden beslissingen zich niet omtrent deze zelfrealisatie dienden uit te spreken [sic.]. Het voorgaande gaat uiteraard niet op.

Voor zover het Vlaams Gewest voorbehoud maakt betreffende het eigendomsstatuut van verzoekende partijen, leggen verzoekende partij de benodigde eigendomsattesten voor die aantonen dat zij eigenaar zijn van die onroerende goederen opgenomen in de innemingen 43, 47, 48, 49 en 50 (...).".

4.6. In haar laatste memorie herneemt de eerste verwerende partij de door haar opgeworpen exceptie zoals zij deze heeft uiteengezet in de memorie van antwoord.

Beoordeling

4.7. Uit de vermeldingen aangebracht op het onteigeningsplan horend bij de bestreden besluiten, blijkt dat de verzoekende partijen eigenaar zijn van de percelen kadastraal bekend sectie A, nrs. 82/m, 79/p, 82/s, 82/t en 91/h.

De opwerping van de tweede verwerende partij dat "er bij het verzoekschrift geen eigendomstitels gevoegd werden", zodat "het persoonlijk belang van de verzoekende partijen (...) derhalve vooralsnog niet bewezen (is)", kan in de gegeven omstandigheden dan ook niet worden bijgetreden.

4.8. Anders dan de verwerende partijen dat zien, doen de verzoekende partijen als eigenaar van een aantal eigendommen waarvan de bestreden beslissingen de onteigening mogelijk maken, blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van het besluit van de provincieraad van Limburg van 17 maart 2010 waarbij een, bij een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan horend, onteigeningsplan definitief wordt vastgesteld, alsmede bij de gedeeltelijke vernietiging van het ministerieel besluit van 12 juli 2010 houdende (gedeeltelijke) goedkeuring van dit plan, meer bepaald “voorzover betrekking hebbende op het onteigeningsplan – deelplan 2 en het verlenen van de machtiging over te gaan tot onteigening ten algemene nutte voor de innemingen binnen het deelplan 2”.

Zoals de verzoekende partijen terecht aanvoeren “bevat de opname van de percelen binnen het onteigeningsplan dat door de bestreden beslissingen wordt goedgekeurd een onteigeningsdreiging die verhindert dat verzoekende partijen overgaan tot zelfstandige ontwikkeling en exploitatie van hun percelen, of op nuttige wijze over hun eigendom daden van beschikking kunnen stellen”.

Het feit dat een eventuele vernietiging van het onteigeningsplan de door de verzoekende partijen beoogde “zelfrealisatie” op grond van artikel 2.4.3, § 2 VCRO onmogelijk zou maken, doet aan de voormelde vaststelling geen afbreuk.

Immers, zoals de verzoekende partijen in hun verweer aanvoeren, zou “de zelfrealisatie naast een beroep op art. 2.4.3. §2 VCRO tevens en meer natuurlijk (...) voortvloeien uit de realisatie van de eigendom van verzoekende partijen, waarbij diens percelen een aaneengesloten geheel vormen en zij anders dan bij toepassing van art. 2.4.3. §2 VCRO de realisatie niet zouden dienen door te voeren in overeenstemming met de door de overheid vastgestelde voorwaarden. Zij zouden dan bij wijze van een globale verkavelingsaanvraag met aanleg van wegenis hun eigendom kunnen honoreren”.

4.9. In haar memorie van antwoord betoogt de eerste verwerende partij voorts dat “een gedeeltelijke vernietiging (...) niet mogelijk is” omdat “dergelijke gedeeltelijke vernietiging (...) immers het algemene opzet van het onteigeningsplan volledig in het gedrang (zou) brengen. Het onteigeningsplan bij

het deelplan 2 ‘Geïntegreerd stedelijk project Gerdingen’ is immers opgevat als één geheel. Een partiële vernietiging van het onteigeningsplan (enkel voor de percelen van de verzoekende partijen voornamelijk binnen zones D en E van het gekoppelde deelplan 2) zou niet alleen de algemene economie van het onteigeningsplan aantasten, maar ook de integrale uitvoering van het niet bestreden (bestemmings-)deelplan 2 op de helling zetten, aangezien de onteigenende instanties geen enkele zekerheid zouden hebben omtrent de effectieve realisatie van dit plan”.

De vraag of een gedeeltelijke vernietiging al dan niet mogelijk is, komt slechts aan de orde indien het enig middel gegrond zou zijn, hetgeen, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

4.10. De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

5.1. In een enig middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 16 van de Grondwet, van het principe van de onteigeningsnoodzaak, van de verplichting tot formele en afdoende motivering, onder meer gewaarborgd door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel en van het eigendomsrecht zoals onder meer beschermd door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, alsook de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag,

“Doordat, de Minister in het kader van zijn goedkeuringstoezicht eveneens het onteigeningsplan gevoegd bij het PRUP impliciet goedkeurt, overweegt dat het algemeen nut de onteigening vordert van de onroerende goederen aangegeven op de onteigeningsplannen voor de deelplannen 2, 4 en 5 op uitzondering van de delen die werden uitgesloten uit de bestemmingsplannen, en ten slotte machtiging verleent aan de Stad Bree, het Autonoom Gemeentebedrijf, de Provincie Limburg en Limgrond.be;

En doordat, de Minister in zijn overwegingen tot de conclusie komt dat niet akkoord kan gegaan worden met de verlening van een machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid voor die percelen zoals aangeduid in het Provincieraadsbesluit, omdat niet blijkt dat de noodzaak éénduidig en concreet aanwezig is door o.a. de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt;

Terwijl, op grond van een algemeen beginsel slechts tot onteigening kan worden overgegaan, wanneer deze onteigening de enige valabele oplossing is om de doelstelling van algemeen nut te realiseren (...);

Dat onteigeningsnoodzaak derhalve moet aanwezig zijn, hetgeen betekent dat de onteigening vereist en noodzakelijk is om het doel van de onteigening te bereiken; dat het dus onvoldoende is om het algemeen nut aan te tonen, door te verwijzen naar de loutere realisatie van de ruimtelijke bestemming in een plan, in casu een RUP, wanneer de plannen zélf niet voldoende gedetailleerd zijn om op zichzelf dat algemeen nut aan te tonen (...);

Dat uit de bestreden goedkeuringsbeslissing zelf blijkt dat de Minister van oordeel is dat het aanvraagdossier tot machtiging van onteigening geen elementen bevat waaruit blijkt dat de gevraagde onteigening noodzakelijk is om de doelstelling van de voorgenomen onteigening te bereiken, met name het realiseren van de nieuwe bestemming van het PRUP; dat nochtans uit het administratief dossier dient te blijken dat de mogelijke alternatieven voor realisatie van het beoogde doel van algemeen nut werden afgewogen ten opzichte van de onteigening; dat de Minister letterlijk heeft overwogen dat niet blijkt dat de noodzaak éénduidig en concreet aanwezig is door o.a. de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt;

Dat verzoekers integendeel zelf bij machte zijn om over te gaan tot realisatie van de planbestemming, en dit ook uitdrukkelijk hebben aangeboden in het bezwaarschrift dat zij in het kader van het openbaar onderzoek hebben ingediend;

Dat dit bezwaar door de PROCORO zomaar op faciele wijze werd afgewezen, stellende dat er zagezegd geen bewijs zou voorliggen van voldoende mogelijkheden om tot deze zelfrealisatie over te gaan;

Dat deze tegenwerping, benevens in feite manifest onjuist, bovendien strijdig is met het systeem voorzien in de wetgeving, waarbij diegene die een meerderheidspositie heeft slechts na de goedkeuring en publicatie van het onteigeningsplan en binnen de aldaar gestelde termijn van drie maanden na de publicatie dergelijk dossier met formele aanvraag kan indienen (oud art. 69 DRO, thans art. 2.4.3 §2 VCRO), zodat deze tegenwerping eveneens in rechte onjuist is;

Dat de hierboven vermelde overweging van de Minister overigens de tegenwerping van de PROCORO tegensprekt door er terecht op te wijzen dat uit het dossier niet blijkt of er geen andere oplossing is voor realisatie van de planbestemming dan door onteigeningsmachtiging;

Dat het bestreden besluit overigens ook strijdig is met de normale administratieve praktijk inzake goedkeuring van onteigeningsplannen, zoals onlangs bevestigd in het Ministerieel Besluit van 1 december 2009 houdende goedkeuring van het PRUP De Hulst; dat ook in die zaak tijdens

het openbaar onderzoek een meerderheidseigenaar zich had aangediend met verzoek tot zelfrealisatie en derhalve uitsluiting van onteigeningsplan; dat de Minister in die zaak terecht geen machtiging tot onteigening heeft gegeven en dus het onteigeningsplan evenmin heeft goedgekeurd;

Dat naar aanleiding van de aanvechting door het bestuur van voormelde beslissing, zowel het Auditoraat als de Raad terecht de werkwijze van de Minister hebben bijgetreden (...)

Zodat, het bestreden besluit is aangetast door een schending van de in het enig middel opgesomde bepalingen en beginselen”.

5.2. De eerste verwerende partij beantwoordt dit middel als volgt:

“1 De verzoekende partijen voeren een schending aan van artikel 16 van de Gecoördineerde Grondwet, van het principe van de onteigeningsnoodzaak, evenals van de formele en materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel en van het eigendomsrecht.

Zij stellen dat een onteigening slechts kan worden toegestaan als het de enige valabele oplossing is om de doelstelling van algemeen nut te realiseren en dat er in casu geen ‘onteigeningsnoodzaak’ aanwezig zou zijn. Hierbij verwijzen zij naar:

- de overweging in het bestreden ministerieel besluit van 12 juli 2010 waarin m.b.t. de voorgenomen onteigening werd gesteld dat ‘uit het provincieraadsbesluit niet blijkt dat de noodzaak eenduidig en concreet is door onder andere de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt’
- het gegeven dat de verzoekende partijen zelf ‘bij machte zijn om over te gaan tot realisatie van de planbestemming’, zoals zij trouwens hadden aangeboden in hun bezwaarschrift tijdens het openbaar onderzoek; zij stellen dienaangaande dat hun bezwaar ten onrechte werd afgewezen en verwijzen naar het arrest (...) waarin uw Raad een schorsingsverzoek heeft verworpen gericht tegen een ministerieel besluit in zoverre dit goedkeuring onthoudt aan een onteigeningsplan bij een PRUP omwille van het ontbreken van aangetoonde onteigeningsnoodzaak tengevolge van de bereidheid van zelfrealisatie van de meerderheidseigenaar.

Het enige middel kan evenwel niet worden aangenomen, om de redenen zoals hieronder uiteengezet.

2 Ons college wenst allereerst de door de verzoekende partijen geciteerde overweging uit het bestreden ministerieel besluit in zijn juiste context te plaatsen, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen doen.

De overweging m.b.t. de voorgenomen onteigening in het vermelde ministerieel besluit luidt integraal als volgt (...):

‘(...)

Overwegende dat bij de deelplannen 2,4 en 5 een onteigeningsplan wordt toegevoegd voor de realisatie van de bestemmingen uit het

bestemmingsplan; dat het provincieraadsbesluit voldoende gedetailleerde elementen bevat voor opname van percelen binnen de verschillende onteigeningsplannen op uitzondering van de (delen van) percelen noodzakelijk voor de realisatie van de zone voor grootschalige kleinhandel en groenbuffer westelijk van de Gerdingerbeek en noordelijk van de Sportlaan; dat deze (delen van) percelen ook uit het onteigeningsplan worden gesloten; dat voor welbepaalde percelen in de onteigeningsplannen bij deelplannen 2 en 5 een machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid wordt gevraagd; dat uit het provincieraadsbesluit niet blijkt dat de noodzaak éénduidig en concreet is door onder andere de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt; dat derhalve niet akkoord kan worden gegaan met de verlening van een machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid voor die percelen zoals aangeduid in het provincieraadsbesluit, (...)’.

Uit deze overweging blijkt duidelijk:

- dat de minister wel degelijk van oordeel is dat er o.a. voor de percelen van de huidige verzoekende partijen voldoende werd aangetoond in de besluitvorming van de provincieraad waarom ze werden opgenomen in het onteigeningsplan en waarom het algemeen nut de onteigening vordert
- dat de minister enkel voor welbepaalde andere percelen waarvoor een machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid werd gevraagd van oordeel was dat de gevraagde hoogdringendheid niet kon worden aangenomen (niet meer en niet minder)
- dat de verzoekende partijen dus verkeerdelijk verwijzen naar een passage die betrekking heeft op andere percelen dan de hunne om hieruit af te leiden dat de minister ook omtrent hun percelen zou hebben geoordeeld dat er geen onteigeningsnoodzaak voorhanden zou zijn (quod certe non), terwijl dus enkel voor welbepaalde andere percelen (dan de hunne) werd gesteld dat hiervoor geen ‘hoogdringendheid’ werd aangetoond.

De onderbouwing van hun middel verwijzende naar de bewuste overweging in het bestreden ministerieel besluit mist dus iedere grond.

- 3 Er kan trouwens worden verduidelijkt dat de volgende passages uit het besluit van 17 maart 2010 van de provincieraad wél relevant zijn voor de motivering m.b.t. de onteigeningsnoodzaak voor de percelen van de verzoekende partijen (...):

‘(...)

Overwegende dat het onteigeningsplan voor deelplan 2: Geïntegreerd stedelijk project Gerdingen als volgt op te vatten is:

- (...)

- de percelen 175T, 175K, 175V, 175S, 78D, 82T, 79P, 27E, 28A, 28B, 654A, 652, 655A of delen ervan zijn in handen van particulieren. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de groenbuffer om de zone voor stedelijk wonen te bufferen i.f.v. de N76.

- de percelen 78D, 28A, 27E, 27F, 91H, 97B, 97C, 98C, 111P, 111M, 28B, 27G, 27H, 104A, 100C, 100D, 100E, 100F, 106D, 106E, 107C, 107B of delen ervan zijn in handen van particulieren. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van het openbaar groen om het stedelijk wonen en de zone voor grootschalige kleinhandel landschappelijk in te kleden en van groen te voorzien.
- (...)
- de overige percelen of delen ervan zijn in handen van particulieren. Een onteigening hiervan is noodzakelijk voor de ontwikkeling van de zone voor stedelijk wonen (incl. wegenis). De percelen worden opgenomen omdat een herschikking van percelen nodig is voor een optimaler en evenwichtiger grondgebruik en ter voorkoming van speculatie en particulier winstbejag.

dat de stad Bree, het Autonoom Gemeentebedrijf Bree (AGB Bree), de provincie Limburg en Limgrond.be in het onteigeningsplan als onteigenende instanties worden aangeduid; (...)'.

De motivering dienaangaande, gelezen in samenhang met de relevante beleidsopties zoals uiteengezet in de toelichtingsnota bij het PRUP, is afdoende en toont aan dat de verwerving van de percelen nodig is voor de realisatie van het PRUP in de zin van artikel 2.4.3 VCRO.

Hierbij kan er trouwens nog op worden gewezen dat de stedenbouwkundige voorschriften bij deelplan 2 voor de zones D en E is bepaald dat deze respectievelijk 'als één geheel ontworpen en gebouwd' moeten worden (zone D) en dat er een inrichtingsstudie voor de totaalzone moet worden toegevoegd (zone E). Het is duidelijk dat de plannende overheden al de percelen nodig voor de realisatie van deze woonzones (toebehorend aan meerdere verschillende eigenaars, waaronder de verzoekende partijen) in eigendom moeten kunnen verwerven voor de realisatie van deze woonzones, met inbegrip van de geplande buffering en ontsluiting. Er zijn trouwens ook specifieke stedenbouwkundige voorwaarden m.b.t. de ontwikkeling van de woonzones die het nodig maken dat de overheden zelf kunnen instaan voor de ontwikkeling, via gerechtelijke onteigening indien nodig.

Het enige middel tot nietigverklaring is dan ook ongegrond.

- 4 De verzoekende partijen voeren verder aan, verwijzende naar hun formele verzoek om te mogen overgaan tot zelfrealisatie van de zones D en E overeenkomstig artikel 2.4.3, §2, laatste alinea VCRO, dat er geen onteigeningsnoodzaak voorhanden zou zijn.

Zij verliezen hierbij evenwel in de eerste plaats uit het oog dat zij weliswaar onder de voorwaarden bepaald in artikel 2.4.3, §2, tweede alinea VCRO kunnen vragen aan de plannende of onteigenende overheden om zelf te worden belast met de uitvoering van de voor de beoogde ordening vereiste werken, doch dat dergelijk verzoek niet (verplicht) moet worden ingewilligd door deze overheden. Dit blijkt niet alleen uit de tekst zelf van artikel 2.4.3 VCRO, maar ook uit de

parlementaire voorbereiding bij het vroegere en gelijklopende artikel 69 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (...).

M.a.w. zelfs al zou voldaan zijn aan de voorwaarde m.b.t. het eigendomsrecht over meer dan de helft van de oppervlakte van de in het plangebied(sdeel) begrepen gronden en de voorwaarde m.b.t. het blijf geven van de nodige (financiële en technische) middelen, kan uit deze omstandigheden alleen (en de hieraan gekoppelde mogelijkheid om te 'vragen' om over te gaan tot zelfrealisatie) niet worden afgeleid dat het de plannende overheden niet zou zijn toegestaan een onteigeningsplan vast te stellen en goed te keuren dat hen (als enige en ultiem) instrument de zekerheid zou geven de concrete en globale realisatie van het bijbehorende bestemmingsplan te kunnen bewerkstelligen.

Van belang is trouwens erop te wijzen dat de regeling bepaald in artikel 2.4.3, §2, tweede alinea VCRO onmiskenbaar een chronologie impliceert, waarbij nl. eerst een onteigeningsplan wordt vastgesteld én goedgekeurd en daarna eventueel door eigenaars die beweren te voldoen aan de voorwaarden hierin opgenomen kan worden gevraagd belast te worden met de zelfrealisatie. Het verzoek tot zelfrealisatie moet (en kan) immers slechts worden ingediend na de goedkeuring van het onteigeningsplan (zie artikel 2.4.3, §2, derde alinea VCRO).

In dit opzicht is het alvast niet onwettig, noch onredelijk of onvoldoende gemotiveerd geweest van de PROCORO en van de provincieraad om het tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaar van de verzoekende partijen met het verzoek hun percelen uit het onteigeningsplan te lichten als voorbarig en bovendien onvoldoende gestaafd te weerleggen.

De hierboven vermelde chronologie impliceert dan ook dat geenszins kan worden gesteld, zoals de verzoekende partijen beweren, dat het mogelijk in aanmerking komen voor zelfrealisatie de plannende overheden (op voorhand al) de mogelijkheid zou ontnemen om een onteigeningsplan vast te stellen en goed te keuren, noch dat er in dit geval geen sprake meer zou kunnen zijn van enige noodzaak tot onteigening in hoofde van deze overheden.

Er anders over oordelen zou tot het ongewenste gevolg kunnen hebben dat er geen globaal (over alle benodigde percelen geldend) onteigeningsplan zou kunnen worden vastgesteld ingeval van een bereidheid tot zelfrealisatie vanwege een beweerde meerderheidseigenaar, terwijl een achteraf in te dienen verzoek tot zelfrealisatie wél om gegronde en gemotiveerde redenen zou kunnen worden verworpen door de plannende of onteigenende overheden. In dit geval van zagezegde afwezigheid van onteigeningsnoodzaak zouden deze overheden geen enkel instrument in handen hebben dat hen in staat stelt het bestemmingsplan effectief te verwezenlijken. De onteigeningsnoodzaak op zich wordt dus niet tegengesproken door de bereidheid tot zelfrealisatie, zoals de verzoekende partijen dan ook volkomen ten onrechte beweren.

M.b.t. de huidige zaak voor uw Raad kan dan ook worden gesteld dat de verzoekende partijen weliswaar een uitgebreid dossier hebben

ingediend om te staven dat zij voldoen aan de decretale voorwaarden om in aanmerking te komen voor zelfrealisatie, maar uw Raad kan deze omstandigheid geenszins aannemen om nu, in de plaats van de plannende of onteigenende overheden, te oordelen dat er tengevolge van dit verzoek tot zelfrealisatie geen onteigeningsnoodzaak meer zou bestaan voor de bewuste percelen en dat het vastgestelde onteigeningsplan om deze reden partieel (nl. enkel voor de bewuste percelen van de verzoekende partijen) moet worden vernietigd.

Er is afdoende aangetoond in de bestreden besluitvorming dat er een noodzaak bestaat voor de onteigening van de bewuste percelen, ook deze van de verzoekende partijen, niettegenstaande het ingediende verzoek tot zelfrealisatie, zodat het aangevoerde middel niet kan worden aangenomen. Dit alles belet niet dat de onteigenende overheden met de verzoekende partijen in onderhandeling kunnen treden m.b.t. hun verzoek tot zelfrealisatie.

- 5 Ten slotte wenst ons college er nog op te wijzen dat het door de verzoekende partijen geciteerde arrest (...) van uw Raad een niet te vergelijken situatie betreft.

Deze zaak betreft immers de onthouding van goedkeuring door de minister van een (heel) onteigeningsplan bij een PRUP, om redenen dat er geen versnipperde eigendomsstructuur was en een private ontwikkelaar bereid was tot ontwikkeling in overeenstemming met het RUP, waardoor de onteigeningsnoodzaak niet voorhanden werd geacht door de minister.

De Raad heeft in het vermelde arrest evenwel geenszins geoordeeld over de grond van de zaak (betreffende de afdoende motivering voor de onthouding van goedkeuring aan het onteigeningsplan, zoals betwist door de onteigenende overheid, tevens verzoekende partij), maar enkel over het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van deze laatste, dat niet aannemelijk werd geacht.

De verzoekende partijen kunnen dan ook manifest niet beweren dat uw Raad in dit arrest zou hebben gesteld dat een onteigeningsplan niet zou kunnen worden goedgekeurd bij een bereidheid tot zelfrealisatie vanwege een meerderheidseigenaar. Hierover werd geenszins uitspraak gedaan.

Zoals gezegd betreft huidige zaak de besluitvorming waarbij door de plannende overheden een globaal onteigeningsplan werd vastgesteld en goedgekeurd, niettegenstaande de eigenaars van verschillende percelen binnen dit plan (met versnipperde eigendomsstructuur) zich bereid hadden verklaard tot zelfrealisatie. De procedure hier voor uw Raad betreft het verzoek tot (partiële) vernietiging van het globaal onteigeningsplan, niet de onthouding aan goedkeuring van een onteigeningsplan”.

- 5.3. De tweede verwerende partij beantwoordt dit middel als volgt:

“* Het middel mist feitelijke grondslag.

De verzoekende partij viseert in het verzoekschrift (...) immers de volgende overweging opgenomen in de bestreden beslissing:

‘dat voor welbepaalde percelen in de onteigeningsplannen bij deelplannen 2 en 5 een machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid wordt gevraagd; dat uit het provincieraadsbesluit niet blijkt dat de noodzaak éénduidig en concreet is door onder andere de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt; dat derhalve niet akkoord kan worden gegaan met de verlening van een machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid voor die percelen zoals aangeduid in het provincieraadsbesluit;’

Zoals uit hoger citaat blijkt hebben deze overwegingen betrekking op de vraag of de onteigening bij toepassing van de wet van 26.07.1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, kan geschieden.

De ‘noodzaak’ in hogere overwegingen betreft dus de noodzaak tot onmiddellijke inbezitneming.

Dit is niet onlogisch want die noodzaak is specifiek een punt van aandacht in het licht van de al dan niet toepasselijkheid van de wet van 26.07.1962 (...).

In het 2e bestreden besluit wordt geen machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid verleend.

* Waar de verzoekende partijen verder stellen dat er een beginsel is dat inhoudt dat ‘slechts tot onteigening kan worden overgegaan wanneer deze onteigening de enige valabele oplossing is om de doelstelling van algemeen nut te realiseren’ (...) voeren zij de schending aan van een vorm die als zodanig niet bestaat

Dit ‘beginsel’ is niet neergelegd in een wet in materiële zin.

In een arrest van 11.09.2003 stelde het Hof van Cassatie nog duidelijk dat uit de motivering een redelijk verband moet kunnen worden afgeleid alsook, naargelang het geval, een afweging van beleidsopties. De rechter mag echter geen opportuniteitstoetsing doorvoeren (...):

‘Dat in verband met onteigeningen, de motivering moet vermelden waarom de onteigening noodzakelijk is, hetgeen impliceert dat de motivering moet berusten op werkelijke feiten, dat uit de motivering een redelijk verband tussen de voorgenomen onteigening en het vooropgestelde doel kan worden afgeleid en dat, naargelang het geval, uit die motivering blijkt dat de genomen beleidsopties afgewogen werden;

...

Overwegende dat het arrest dat oordeelt dat de rechter niet de opportuniteit van de getroffen maatregel mag beoordelen geen van de aangewezen artikelen van de Grondwet schendt noch het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding van de machten miskent;’

Een redelijk verband tussen de voorgenomen onteigening en het vooropgestelde doel en een ev. (cf. ‘naargelang het geval’) afweging van beleidsopties zijn niet hetzelfde als ‘de enige oplossing’. Bij het stellen van de laatste vereiste is de rechterlijke toetsing duidelijk verregaander.

Bovendien besteden verzoekers geen aandacht aan art. 2.43 §1 VCRO.

Dit art. 2.4.3 §1 VCRO bepaalt nochtans uitdrukkelijk dat de verwezenlijking van een GRUP door onteigening ten algemene nutte kan worden tot stand gebracht:

‘Elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, kan door onteigening ten algemene nutte tot stand worden gebracht.’

M.a.w. heeft de decreetgever geoordeeld dat een verwerving i.f.v. de realisatie van een PRUP beantwoordt aan de vereisten die voor ‘een gewone onteigening’ gelden (ook de noodzaak).

De enige uitzondering hierop is de vereiste van hoogdringendheid die in bijzondere wetgeving is voorzien (wet van 26.07.1962).

Het bestaan van dit vermoeden blijkt ook uit de rechtspraak van Uw Raad.

Een nagenoeg identieke bepaling was immers reeds voor onteigeningen i.f.v. de verwezenlijking van plannen van aanleg opgenomen in art. 25 van de Stedenbouwwet van 29.03.1962 en in art. 23 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening van 22.10.1996.

Ter zake oordeelde Uw Raad reeds tweemaal en op expliciete wijze dat er een wettelijk/decretaal vermoeden van algemeen nut aanwezig is wanneer de onteigening plaatsvindt ter uitvoering van het plan (...). In het laatste arrest trad Uw Raad bovendien de visie van de Auditeur bij dat het vermoeden van algemeen nut zelfs in principe niet kan worden betwist.

De tekst van art. 2.4.3. VCRO verschilt niet van de tekst van art. 69 van het Decreet houdende Organisatie van de Ruimtelijke Ordening van 18.05.1999 (verder: DORO).

Voor zover als nodig bevestigt prof. MAST over dit art. 69 DORO nogmaals dat uit die bepaling volgt dat iedere onteigening die doorgevoerd wordt om een GRUP te verwezenlijken geacht wordt van openbaar nut te zijn (...).

Eenzelfde visie is te lezen bij VEKEMAN (...).

* Waar verzoekers verder aanvoeren dat zij zelf bij machte waren om de planbestemming te realiseren herhaalt de verwerende partij (...) dat verzoekers tezamen met hun bezwaar geen verzoek tot zelfrealisatie indienden dat voldeed aan art. 2.4.3. VCRO en dat de verwerende partijen bovendien niet verplicht waren om reeds in de bestreden beslissingen over het ingediende verzoek te beslissen.

Waar verzoekende partijen aan de PROCORO verwijten dat deze ten onrechte opmerkte dat het verzoek dat tezamen met het bezwaar werd ingediend niet vergezeld was van bewijzen en dat die overweging manifest onjuist zou zijn (...), herhaalt de verwerende partij dat het stuk 2 dat thans bij het verzoekschrift is gevoegd, geen deel uitmaakte van het bezwaar dat tijdens het openbaar onderzoek werd ingediend en dat art. 2.4.3 VCRO uitdrukkelijk bepaalt dat de aanvrager blijk moet geven van het bezit van de nodige middelen. Dat de PROCORO op die bewijslast heeft gewezen is dus volkomen terecht (...).

Het was dan ook geenszins onredelijk van de verwerende partij om die optie niet te weerhouden en om machtiging tot onteigening te verlenen.

* Waar verzoekers tenslotte nog verwijzen naar ‘de normale administratieve praktijk’ kan worden herhaald dat dit geen substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vorm is.

In de zaak (...) die verzoekers aanhalen werd bovendien in het aangevochten M.B. géén machtiging tot onteigening verleend en in het voornoemde arrest deed Uw Raad zelfs enkel uitspraak over de vereiste van het MTHEN (MTHEN werd niet aanvaard omdat niet bleek dat de verzoekende partij door de aldaar bestreden beslissing haar statutaire missie niet meer zou kunnen verwezenlijken).

Het is dus niet zo dat Uw Raad ‘in dit arrest de werkwijze heeft bijgetreden’, d.i. dan wellicht (volgens verzoekers) de werkwijze dat er ingeval van tussenkomst van een verzoek tot zelfrealisatie geen machtiging tot onteigening kan worden verleend.

Het middel is deels niet ontvankelijk, deels ongegrond”.

5.4. In de memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen:

“De Provincie Limburg poneert vooreerst dat de passage uit het Ministerieel goedkeuringsbesluit verkeerd werd begrepen door de verzoekende partij, en betrekking zou hebben gehad op die percelen die zijn uitgesloten uit het onteigeningsplan. De noodzaak zou volgens zowel de Provincie als het Vlaams Gewest betrekking hebben op de dringende noodzaak tot onmiddellijke inbezitname vereist door de Wet van 26 juni 1962, niet van toepassing voor de uitgesloten delen, doch wel voor het onteigeningsplan zoals weerhouden waarin de percelen van verzoekende partijen zijn opgenomen (ad. i.).

Vervolgens wordt door de Provincie Limburg verwezen naar een bepaalde passage binnen het definitieve goedkeuringsbesluit van de Provincieraad, waaruit de formele motivering betreffende de onteigeningsnoodzaak kan worden afgeleid. Hierbij wordt evenzeer verwezen naar de bepalingen binnen de stedenbouwkundige voorschriften dat de bestemmingszone D als één geheel dient te worden ontworpen en gebouwd worden, evenals een inrichtingsstudie voor de totaalzone E moet worden bijgebracht, hetgeen evenzeer een onteigeningsnoodzaak zou dienen te verantwoorden (ad ii.).

Het formele verzoek teneinde te mogen overgaan tot zelfrealisatie in de zin van art. 2.4.3 §2 VCRO verhindert geenszins dat een onteigeningsnoodzaak voor handen zou zijn. Dergelijk verzoek dient niet verplicht te worden ingewilligd door de onteigenende overheid. Bovendien impliceert deze bepaling vermeend de voorafgaande goedkeuring van het onteigeningsplan. Het door verzoekende partijen geciteerde arrest zou niet vergelijkbaar zijn gezien aldaar werd recht gedaan op het moeilijk te herstellen ernstig nadeel en geen sprake was van een versnipperde eigendomsstructuur, en geen onteigeningsmachtiging werd verleend door de bestreden beslissing (ad iii).

Het Vlaams Gewest lijkt aan de voormelde argumenten nog toe te voegen dat de noodzaak gelijkgesteld dient te worden met het algemeen nut vervat in art. 2.4.3 §1 VCRO, en derhalve enkel de hoogdringendheid bijkomend moet worden aangetoond. Het decretaal vermoeden van algemeen nut is ter zake voorhanden, aldus het Vlaams Gewest (ad iv).

Ad. i. Het Ministerieel goedkeuringsbesluit bevat betreffende het hier relevante deelplan 2 ‘geïntegreerd stedelijk project Gerdingen’ in eerste instantie de overwegingen die betrekking hebben op de goedkeuring van het bestemmingsplan zelf (...), en waarbij de volgende overwegingen aan de orde zijn:

‘Overwegende dat deelplan 2 het geïntegreerd stedelijk project Gerdingen bevat; dat naar aanleiding van het openbaar onderzoek werd aangedrongen om de stedenbouwkundige voorschriften toe te spitsen op de ruimtelijke elementen en randvoorwaarden met het oog de ruimte zo efficiënt mogelijk te ordenen en kwaliteitsvol te verkavelen en alzo de gewenste woontypologie te bereiken voor een geïntegreerd stedelijk project; dat wordt vastgesteld dat in het verordenend deel van deze voorschriften geen of nauwelijks ruimtelijke randvoorwaarden zijn vastgelegd; dat anderzijds voor de zones A, B, C en D wordt opgelegd dat de zone als één geheel wordt ontworpen en gebouwd; dat voor de zone E een inrichtingsstudie wordt vereist voor de totaalzone; dat in de toelichting bij het stedenbouwkundig voorschrift voor elke zone voldoende aanknopingspunten zijn opgenomen om de gewenste woontypologie te bereiken; dat om die redenen akkoord kan worden gegaan met dit deelplan;

[...]

Overwegende dat ten aanzien van de voorschriften voor de zone voor grootschalige kleinhandel in deelplan 2 de omschrijving van wat toegelaten is en wat niet, de mogelijkheden van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening overstijgt; dat in het bijzonder het weigeren of toestaan van bepaalde winkels op basis van hun aanbod of niche (voedingzaak of kleding en accessoires) geen voorwerp kan zijn van de verordenende bepalingen van een ruimtelijk uitvoeringsplan; dat anderzijds in de voorschriften zowel in het verordenend deel als in de toelichting een aantal ruimtelijke criteria zijn opgenomen op basis waarvan bepaalde vormen van grootschalige detailhandel kunnen worden toegestaan of net kunnen worden uitgesloten.’

Uit deze overwegingen volgt dan ook de verantwoording waarom bij de goedkeuring van de definitieve vaststelling van het PRUP krachtens artikel 1 van het Ministerieel goedkeuringsbesluit de met blauw omzoomde plandelen van deelplan 2, bestaande uit het deel zogenaamd bouwvrij agrarisch gebied en de zone voor grootschalige kleinhandel, van goedkeuring werden uitgesloten.

Aan het onteigeningsplan verbonden aan bepaalde deelgebieden werd echter een afzonderlijke overweging gewijd als volgt:

‘Overwegende dat bij de deelplannen 2, 4 en 5 een onteigeningsplan wordt toegevoegd voor realisatie van de bestemmingen uit het bestemmingsplan; dat het provincieraadsbesluit voldoende gedetailleerde elementen bevat voor opname van percelen binnen de verschillende onteigeningsplannen op uitzondering van de (delen van) percelen noodzakelijk voor de realisatie van de zone voor grootschalige kleinhandel en groenbuffer westelijk van de

Gerdingerbeek en noordelijk van de Sportlaan; dat deze (delen van) percelen ook uit het onteigeningsplan worden gesloten;'

De voorgaande overweging is logisch, gezien deze delen van het PRUP van goedkeuring worden onthouden, zodat zij evenmin in het onteigeningsplan kunnen worden opgenomen, en hierin eveneens dienden te worden gesloten. Echter overweegt het Ministerieel besluit nog verder het volgende:

'dat voor welbepaalde percelen in de onteigeningsplannen bij deelplannen 2 en 5 een machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid wordt gevraagd; dat uit het provincieraadsbesluit niet blijkt dat de noodzaak éénduidig en concreet is door onder andere de houdbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt; dat derhalve niet akkoord kan worden gegaan met de verlening van een machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid voor die percelen zoals aangeduid in het provincieraadsbesluit;'

(...)

Het voorgaande betreft een op zich staande overweging, die op generlei wijze verwijst naar de gebieden inzake bouwvrij agrarisch gebied of zone voor grootschalige kleinhandel die werden uitgesloten van de goedkeuring van het PRUP, en die krachtens een eerdere overweging bij wijze van logisch gevolg reeds uit het onteigeningsplan waren uitgesloten. In tegendeel, het is juist voor die delen die nog steeds deel uitmaakten van het goedgekeurd onteigeningsplan dat betreffende de onteigeningsmachtiging werd vastgesteld dat de onteigeningsnoodzaak niet voor handen was, gezien in het Provincieraadsbesluit niet op eenduidige en concrete wijze werd aangetoond dat de huidige toestand onhoudbaar zou zijn en niet werd gemotiveerd hoe de onteigening hieraan een oplossing zou bieden. Zulks betreft in essentie de onteigeningsnoodzaak inherent aan de vereiste dat de onteigening een ultiem middel betreft, waartoe slechts machtiging kan worden verleend indien op afdoende wijze wordt aangetoond dat de realisatie van het plan volgens de huidige eigendomstoestand niet haalbaar zou zijn en hoe de onteigening hieraan een oplossing biedt. Bij gebreke hiervan wordt door het Ministerieel besluit overwogen dat de gevraagde machtiging, die er een is krachtens de Wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging voor onteigeningen ten algemenen nutte bij hoogdringende omstandigheden, niet kan worden verleend.

Paradoxaal genoeg wordt in het beschikkend gedeelte zonder enige nuancering 'machtiging' verleend aan de Stad Bree, het AGB, de provincie Limburg en Limgrond.be, terwijl zij juist had overwogen dat de gevraagde machtiging (verondersteld krachtens de Wet van 26 juli 1962, doch niet bepaald) niet kon worden verleend. Een andere machtiging dan deze die werd gevraagd kan evenmin worden toegekend, zodat het Ministerieel goedkeuringsbesluit intern tegenstrijdig is gemotiveerd, motivering die in het licht van art. 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen gelijk staat aan het gebrek aan elke motivering.

Bovendien is het verlenen van een machtiging waarbij werd vastgesteld dat de onteigeningsnoodzaak, als voorwaarde teneinde het onteigeningsmiddel aan te wenden in redelijke verhouding tot het doel

waarvoor wordt onteigend, niet voor handen is, aangetast door een schending van art. 16 Gec.G.W.. Art. 2.4.3 §1 VCRO machtigt slechts teneinde tot onteigening over te gaan in zoverre deze 'is vereist' teneinde tot de realisatie van het RUP over te gaan, waardoor de onteigeningsnoodzaak ook wettelijk is verankerd.

Anders dan het Vlaams Gewest en de Provincie Limburg wensen te laten geloven, heeft de passage geenszins beperkend betrekking op de machtiging voor die delen van het deelplan 2 die reeds uit het onteigeningsplan en het RUP zelf waren uitgesloten. Zulks houdt geen steek, en vindt evenmin steun in de bewoordingen van het besluit zelf. Het besluit dat vaststelt dat niet wordt aangetoond in concreto dat de huidige toestand onhoudbaar is in het licht van de realisatie van het RUP en niet wordt beschreven hoe de onteigening als uitiem middel hieraan een oplossing kan bieden, kan niet op goede juridische gronden een onteigeningsmachtiging afleveren.

Ad. ii en iv. Het instrument van de onteigening heeft ingevolge art. 16 Gec.G.W. inherent een uitzonderingskarakter. Elke ingreep die tot doel en tot gevolg heeft om iemand uit diens private eigendomsrecht te ontzetten, moet worden gedragen door zwaarwichtige motieven die hun grondslag moeten vinden in het algemeen nut in zijn beperkende betekenis zoals dit het geval is voor de interpretatie van iedere uitzonderingsmaatregel (...).

In deze werd noch het openbaar nut afdoende en concreet gemotiveerd in het licht van de bestemmingen, evenmin als de onteigeningsnoodzaak werd aangetoond. In de regel lijkt een ruimtelijk uitvoeringsplan wel voldoende om het algemeen nut aan te tonen als het niet alleen een ruimtelijke bestemming bevat maar tevens gedetailleerd genoeg de uit te voeren werken aangeeft (...). Ook Uw Raad bevestigde reeds dat het realiseren van een ruimtelijke bestemming op zich, niet volstaat teneinde het algemeen nut aan te tonen, als deze plannen niet voldoende gedetailleerd zijn om op zichzelf dat nut aan te tonen (...).

Gezien voor het deelplan 2 betreffende de percelen van verzoekende partijen een nieuwe bestemming wordt bepaald bestaande uit een zone voor stedelijk wonen, blijkt hieruit nog niet bij wijze van automatisme de nood teneinde te moeten onteigenen voor de realisatie van deze bestemmingszones. Zulk is overigens het meest frappant voor de zone E waar ronduit in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften is opgenomen dat het gebied wordt aangesneden door middel van 'vrije verkaveling'. De omstandigheid dat dienaangaande tevens een globaal inrichtingsplan als voorwaarde wordt voorgeschreven, verhindert geenszins dat op particulier initiatief dergelijk inrichtingsplan bij de aanvraag tot het bekomen van een vergunning van een globale verkavelingsvergunning met aanleg van wegenis kan worden gevoegd (zie de waarde van dergelijk inrichtingsplan binnen een bestemmingsvoorschrift als louter informatief document, en geenszins een toekomstig beslissend ordeningsinstrument die de realisatie van de planbestemming aan voorwaarden kan onderwerpen (...)). In die zin zijn zelfs de verordenende stedenbouwkundige voorschriften in strijd met de vereiste als zou het algemeen nut de onteigening van de percelen vorderen. Hoewel verzoekende partijen hierop reeds naar aanleiding van hun bezwaar in het openbaar onderzoek hebben

gewezen, heeft de Provincieraad dienaangaande met geen woord gerept op aangeven van het advies van de PROCORO.

Bovendien geldt voor het volledige deelplan 2 overigens dat geen gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften op verordenende wijze worden voorgeschreven, waarbij als het ware als vanzelfsprekend volgt dat enkel de onteigening de realisatie van deze bestemming op adequate wijze kan verwezenlijken, en derhalve het openbaar nut van een gedegen ruimtelijke ordening ter plaatse de onteigening noodzakelijk maakt. Dit wordt overigens opnieuw met zoveel woorden door het Ministerieel goedkeuringsbesluit vastgesteld:

‘dat wordt vastgesteld dat in het verordenend deel van deze voorschriften geen of nauwelijks ruimtelijke randvoorwaarden zijn vastgelegd; dat anderzijds voor de zones A, B, C en D wordt opgelegd dat de zone als één geheel wordt ontworpen en gebouwd; dat voor de zone E een inrichtingsstudie wordt vereist voor de totaalzone; dat in de toelichting bij het stedenbouwkundig voorschrift voor elke zone voldoende aanknopingspunten zijn opgenomen om de gewenste woontypologie te bereiken; dat om die redenen akkoord kan worden gegaan met dit deelplan;’

De omstandigheid dat zoals gezegd een inrichtingsstudie als louter informatief document kan worden opgenomen in de verordenende voorschriften van een RUP, wil geenszins zeggen dat de eigenaars van ettelijke percelen die één aansluitend geheel vormen geen globale inrichtingsstudie bij hun particuliere aanvraag tot globale verkaveling zouden kunnen voegen. Evenmin verhindert de voorwaarde dat een bepaalde zone als één geheel dient te worden ontworpen en gebouwd, dat ook hier het particulier initiatief middels het naleven van een synergetisch ontwerp overgaat tot het realiseren van het bestemmingsgebied waarbij het verlenen van stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen dient rekening te houden met de inrichting van het gebied als één geheel. De vereiste voor de zone E van de vrije verkaveling is overigens opnieuw intern tegenstrijdig met elke vorm van onteigeningsnoodzaak. Daarnaast wordt op geen enkele wijze in concreto aangetoond dat de huidige eigendomsstructuur de realisatie van de zones als één geheel onmogelijk zou maken wegens de versnippering van de eigendomsstructuren, noch wordt het alternatief van private ontwikkeling afgewogen tegenover de kost inzake onteigening.

Meer in het bijzonder zou in het licht van een voorschrift die voor de zone E de vrije verkaveling voorziet een gedegen motivering dienen voor te liggen, hoe dergelijke vrije verkaveling dan wel te rijmen valt met het onteigeningsinstrument, en zulks in redelijke verhouding tot het doel van de onteigening. De gehanteerde formele motivering is in het licht van de Wet van 29 juli 1991 opnieuw volstrekt niet afdoende en evenmin draagkrachtig.

Het openbaar nut is overigens eens te meer betwifelbaar wanneer de Stad Bree zelf het onteigeningsinstrument pleegt aan te grijpen teneinde de terreinen ter beschikking te stellen voor de zone voorzien voor grootschalige kleinhandel aan de private ontwikkelaar Group GL zonder enige vorm van mededinging, teneinde een dreigende schadeclaim te ontlopen. In die zin dreigt het onteigeningsinstrument de private belangen

na te streven en diende minstens een bijzondere motivering te worden opgenomen waarom in weerwil van het niet-publieke gebruik van de te onteigenen percelen desalniettemin sprake was van een openbaar nut bij de realisatie van deze zone. Niet voor niets werd deze zone bestemd voor grootschalige kleinhandel dan ook van goedkeuring in het onteigeningsplan onthouden. Dezelfde redenering dringt zich echter op betreffende de zones D en E waarin de onteigening enkel zou strekken tot een samenwerking van de onteigeningsgemachtigde met een private aannemingsgroep. De bestreden beslissingen vermelden immers evenmin in welke mate de realisering slechts zou kunnen gebeuren door tussenkomst en eigendomsoverdracht van het bestuur door onteigening, hetgeen in het licht van ter beschikking stelling aan private ontwikkelaars na onteigening problematisch is (...).

Naast de vereiste van een afdoende en concreet gemotiveerd algemeen nut, in deze beperkt tot een abstracte stijlformule dat de zones als geheel dienen te worden ontwikkeld, is immers ook de onteigeningsnoodzaak vereist opdat het instrument van de onteigening naar recht kan worden verantwoord. Gezien de onteigening een uitzondering vormt op een grondwettelijk beschermd recht, dient een onteigeningsnoodzaak voor handen te zijn opdat het instrument in redelijke verhouding zou staan ten aanzien van het onteigeningsdoel. Het hof van Cassatie heeft zulks hernomen in haar arrest van 11 september 2003 waarbij het volgende werd overwogen:

‘De motivering van een onteigeningsbesluit moet vermelden waarom de onteigening noodzakelijk is, hetgeen impliceert dat de motivering moet berusten op werkelijke feiten, dat daaruit een redelijk verband tussen de voorgenomen onteigening en het vooropgestelde doel kan afgeleid worden en dat, naar gelang het geval, daaruit blijkt dat de genomen beleidsopties afgewogen worden.’

(...)

Ook Uw Raad heeft overigens reeds bepaald dat een onteigeningsnoodzaak aan de orde is (...), evenals art. 2.3.4. §1 hierop wijst, gezien de onteigening slechts aan de orde is wanneer de realisatie van het RUP dit ‘vereist’ (dus niet wanneer het bestuur de realisatie van het RUP wenst na te streven of aannemelijk acht) (...). Een louter vormelijke motivering is hierbij niet afdoende, nu in concreto dient te worden aangetoond waarom het voor de realisatie van het RUP noodzakelijk is dat de overheid tevens eigenaar wordt van de percelen. De afweging tussen de beleidsopties waarbij enerzijds particulieren die aansluitende blokken in eigendom hebben door een globaal verkavelingsplan overgaan tot ontwikkeling van de zone als één geheel, en de noodzaak voor bepaalde omstandigheden de eigendom te laten verwerven door de overheid werd in deze geenszins gemaakt binnen de bestreden beslissingen. Een verwijzing naar een globaal inrichtingsplan of de vereiste van ontwikkeling en aanbouw als één geheel maken hierbij kennelijk geen afdoende noch draagkrachtige motivering uit, gezien globale verkavelingsaanvragen met aanleg van wegenis evenzeer aan deze vereiste kunnen voldoen.

Ook op dat punt falen de bestreden beslissingen dan ook naar recht. Niet alleen het beoogde project doch ook de onteigening zelf dient door het openbaar nut ingevolge art. 16 Gec.G.W. te worden opgelegd (...).

De Provincie Limburg poogt ter zake te verwijzen naar de overwegingen in het definitief goedkeuringsbesluit van de Provincieraad als volgt:

‘Overwegende dat het onteigeningsplan voor deelplan 2: geïntegreerd stedelijk project Gerdingen als volgt op te vatten is:

- De percelen 648, 649, 645A, 646A, 643D, 640D, 20C, 20D, 15L2, 17Y, 17Z, 1/02A of delen ervan zijn in handen van particulieren en vennootschappen. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de zone voor grootschalige kleinhandel (incl. groenbuffers). De percelen worden opgenomen ter voorkoming van speculatie en particulier winstbejag. Voor de percelen 20C, 20D, 15L2, 17Y, 17Z, 1/02A of delen ervan wordt een onteigening bij hoogdringendheid gevraagd (1^{ste} fase van de zone voor grootschalige kleinhandel).
- De percelen 175T, 175K, 175V, 175S, 78D, 82T, 79P, 27E, 28A, 28B, 654A, 652, 655A of delen ervan zijn in handen van particulieren. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de groenbuffer om de zone voor stedelijk wonen te bufferen i.f.v. de N76.
- De percelen 78D, 28A, 27E, 27F, 91H, 97B, 97C, 98C, 111P, 111M, 28B, 27G, 27H, 104A, 100C, 100D, 100E, 100F, 106D, 106E, 107C, 107B of delen ervan zijn in handen van particulieren. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van het openbaar groen om het stedelijk wonen en de zone voor grootschalige kleinhandel landschappelijk in te kleden en van groen te voorzien.
- De percelen 169S, 164Pn, 146R, 146W, 146V, 146T, 145Z, 175T, 175R, 171P, 98C, 111P, 107C, 106E, 106D, 640D, 638E, 1/02A, 4L, 17X, 17Z, 20D, 19/04, 19/03, 19/02, 19A, 26/02 of delen ervan zijn in handen van particulieren. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de beekstructuur, om ruimte te vrijwaren voor de beekvallei en ter uitvoering van de provinciale natte natuurverbinding.
- De overige percelen of delen ervan zijn in handen van particulieren. Een onteigening hiervan is noodzakelijk voor de ontwikkeling van de zone voor stedelijk wonen (incl. wegenis). De percelen worden opgenomen omdat een herschikking van percelen nodig is voor een optimaler en evenwichtiger grondgebruik en ter voorkoming van speculatie en particulier winstbejag.’

Desalniettemin kan dergelijke motivering niet volstaan en kan zij in redelijkheid niet leiden tot de vaststelling van een onteigeningsnoodzaak. Bovendien werd deze ‘motivering’ door de minister in het kader van zijn administratief toezicht als volstrekt nietszeggend afgedaan (...). De aanleg van groenbuffering betreft trouwens een traditionele vergunningsvoorwaarde die geregeld door vergunningverlenende overheden wordt opgelegd naar aanleiding van verkavelingsaanvragen op particulier initiatief, en die van aard is het voorwerp van de verkaveling vergunbaar te maken. De verwijzing naar het zogenaamd vermijden van speculatie is eveneens een gebrekkig motief in rechte gezien de bestemmingswijziging conform het VCRO noodzakelijkerwijze aanleiding zal geven tot planbatenheffingen, zodat evenmin bij wijze van automatisme

elk particulier initiatief aanleiding dient te geven tot grondspeculatie. Ook is gebeurlijke speculatie en winstbejag evenmin relevant in het licht van het doel van de onteigening, zijnde de realisatie van het PRUP, nu het onteigeningsinstrument uiteraard geen marktcorrigerende functie behoort en vermag te hebben.

Dergelijke motivering betreft overigens een vormelijke motivering die geenszins in concreto aantoonst waarom het particulier initiatief onder de vorm van een verkaveling met aanleg van wegenis, en middels het opleggen van vergunningsvoorwaarden niet kan worden verkozen buiten het instrument van de onteigening, teneinde de percelen vervolgens via private promotie uit te besteden. Voor wat betreft de percelen van concludante is het overigens geheel onduidelijk hoe een herschikking van percelen noodzakelijk zou zijn, daar waar zij eigenaars zijn van een aansluitend blok, dat reeds binnen de bestemming van de zone voor stedelijk wonen één geheel kan uitmaken. De gehanteerde motivering is derhalve niet draagkrachtig teneinde de onteigeningsnoodzaak aan te tonen, en heeft in die zin de beleidsopties tussen enerzijds particulier initiatief en verwerving van eigendom door het bestuur niet opgenomen. Zulks klemmt eens te meer wanneer de verordenende bestemmingsvoorschriften van het PRUP - deelplan 2 zelf de realisatie van de zone E door middel van vrije verkaveling voorop stellen. In die zin kon het bestuur zich in deze niet verschuilen achter eerdere summiere gemeenplaatsen zoals de herschikking van eigendom en de aanleg van accessoria van de bestemming zoals groenbuffers en wegenis, die immers tevens in het kader van een verkavelingsinitiatief kunnen worden verwezenlijkt.

Het Ministerieel besluit heeft in die zin met verzoekende partij dienen vast te stellen dat de onhoudbaarheid van de huidige eigendomssituatie niet is aangetoond en niet is afgewogen in welke zin aan bepaalde ruimtelijke structuren volgens de particuliere eigendom de onteigening een oplossing zou bieden (zie ad i).

De onteigeningsnoodzaak wordt overigens in het bijzonder tegengesproken door het voorstel tot samenwerking zoals door de Stad Bree geformuleerd aan de perceeleigenaars, en waaruit blijkt dat de Stad Bree zelf de particuliere realisatie van het PRUP in kwestie aanvaardt (...), doch waarin zij als enige beslissingnemende partij wenste op te treden. Hoewel voormeld voorstel niet werd ondertekend, ontkracht zij de zogenaamde noodzaak tot eigendomsverwerving over te gaan door middel van onteigening.

Ad. iii. Zowel het Vlaams Gewest als de Provincie Limburg hebben de draagwijdte van het middel wensen te beperken en toe te sturen naar de redenering als zou het ingediend hebben van een verzoek tot realisatie van het RUP volgens de voorwaarden daartoe opgelegd door het bestuur in de zin van art. 2.4.3. §2 VCRO verhinderen dat een onteigeningsmachtiging wordt verleend.

Zulks is geenszins de draagwijdte van het enig middel. Wel integendeel hebben verzoekende partijen op dit verzoek willen wijzen teneinde bijkomend aan te tonen dat de mogelijkheid zelf tot realisatie over te gaan niet louter beperkt is gebleven tot een intentie, doch integendeel 'onder voorbehoud van alle rechten en zonder enige nadelige erkenning' aanleiding heeft gegeven tot zeer concrete plannen.

Hoewel verzoekende partij niet in de bestreden beslissing enige beslissing wenste te lezen betreffende het verzoek tot zelfrealisatie in de zin van art. 2.4.3 §2 VCRO, zoals het Vlaams Gewest ten onrechte meent te ontwaren in het middel, diende dergelijk aangekondigd verzoek het bestuur ertoe aan te zetten binnen haar overwegingen en motieven de realisatie van het PRUP af te wegen ten aanzien van de noodzaak voor het bestuur de percelen in eigendom te verwerven. Zelfrealisatie volgens de valorisatie van zijn eigendom, onder meer gewaarborgd door art. 1, eerste aanvullend protocol E.V.R.M., betreft immers een aspect dat de noodzaak tot onteigening beïnvloedt en verhindert (...), zodat dergelijk aspect, veruitwendigd in documenten zoals een masterplan (toegevoegd aan het bezwaar), alleen reeds diende te worden betrokken door de Provincieraad. De loutere verwijzing naar de weerlegging van het bezwaar door de Procoro waarin werd vastgesteld dat toen niet afdoende bewijzen waren gevoegd van de economische draagkracht en daadwerkelijke know-how, ging immers onder deze dekmantel voorbij aan de afweging of particuliere initiatieven niet eerst een kans verdienden, en een invloed hebben op de onteigeningsnoodzaak die de machtiging diende te verantwoorden.

De omstandigheid dat de Provincie aangeeft dat zij een onteigeningsplan wenst teneinde bij gebreke van particuliere invulling niet voor blok te staan betreffende de realisatie van het RUP toont aan dat de noodzaak die op het ogenblik van het treffen van de bestuurlijke beslissing voor handen dient te zijn, slechts daadwerkelijk voorhanden is, onder de veronderstelling dat een mogelijk geacht particulier initiatief niet zou plaatsvinden. Zulks vormt op zich reeds de miskenning van de voorwaarde inzake de onteigeningsnoodzaak. Bovendien veronderstelt art. 2.4.3. §2 VCRO wel een onteigeningsplan doch daarom nog niet noodzakelijk de bij de bestreden Ministeriële beslissing gegeven machtiging.

Het indienen van het verzoek in de zin van art. 2.4.3. §2 VCRO betreft derhalve een element te kaderen in de afweging van beleidsopties voor het verlenen van de onteigeningsmachtiging die niet heeft plaatsgevonden in deze.

Uit het door de verzoekende partij aangehaald arrest POM Antwerpen van 7 juni 2010 van Uw Raad blijkt dat zoals verzoekende partijen dit ook stelden, in de besluitvorming van de minister inzake de vaststelling van onteigeningsplannen de omstandigheid dat zelfrealisatie aan de orde is, de onteigeningsnoodzaak substantieel beïnvloedt en verhindert. Zulks is in de bestuurlijke praktijk immers ook reeds vastgesteld in de Omzendbrief BA-99/01 van 23 februari 1999, B.S. 30 maart 1999 waarin de bevoegde minister stelt dat ‘de noodzaak tot onteigening eenduidig en concreet moet worden aangeduid door onder andere de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt’. Het is exact deze zinsnede die overigens in de bestreden Ministeriële beslissing is opgenomen als zijnde het element dat in het Provincieraadsbesluit niet voor handen was, en dus weldegelijk de onteigeningsnoodzaak betreft die ontbeerde. Gegeven deze vaststelling had de Minister de machtiging teneinde tot onteigening over te gaan dienen te onthouden op grond van het door de Provincieraad in deelplan 2 vastgesteld onteigeningsplan dat evenmin had mogen worden goedgekeurd.

Het enig middel is gegrond”.

5.5. De tussenkomenende partij laat met betrekking tot het enig middel gelden wat volgt:

“Eisende partijen voeren als enig middel de schending van artikel 16 Gec. G.W., van het principe van de onteigeningsnoodzaak, van de verplichting tot formele en afdoende motivering, ondermeer gewaarborgd door de Formele Motiveringswet, van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, van het eigendomsrecht zoals ondermeer beschermd door artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, aan.

De schending van deze voorschriften wordt onderbouwd door te stellen dat het Besluit dd. 12 juli 2010 uitdrukkelijk stelt dat:

‘uit het provincieraadsbesluit niet blijkt dat de noodzaak éénduidig en concreet is door onder andere de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt; dat derhalve niet akkoord kan worden gegaan met de verlening van een machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid voor die percelen zoals aangeduid in het provincieraadsbesluit.’

Daarnaast voeren verzoekers aan dat zij zelf bij machte zijn om over te gaan tot realisatie van de planbestemming en er hierdoor geen onteigeningsnoodzaak voorhanden zou zijn.

Echter missen deze argumenten van verzoekers in casu feitelijke grondslag.

IV.1 Geciteerde overweging uit het Ministerieel Besluit betreft niet onteigeningsnoodzaak

Eisende partijen menen uit het Ministerieel Besluit dd. 12 juli 2010 te kunnen afleiden dat er helemaal geen onteigening mogelijk zou zijn omdat de vereiste van noodzakelijkheid niet wordt aangetoond. Zij stelt daarbij dat om tot onteigening te machtigen, het onvoldoende is dat enkel het algemeen nut wordt aangetoond.

Zij verwijst hierbij naar volgende passage uit het Ministerieel Besluit:

‘Overwegende dat bij de deelplannen 2, 4 en 5 een onteigeningsplan wordt toegevoegd voor realisatie van de bestemmingen uit het bestemmingsplan; dat het provincieraadsbesluit voldoende gedetailleerde elementen bevat voor opname van percelen binnen de verschillende onteigeningsplannen op uitzondering van de (delen van) percelen noodzakelijk voor de realisatie van de zone voor grootschalige kleinhandel en groenbuffer westelijk van de Gerdingerbeek en noordelijk van de Sportlaan; dat deze (delen van) percelen ook uit het onteigeningsplan worden gesloten; dat voor welbepaalde percelen in de onteigeningsplannen bij deelplannen 2 en 5 een machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid wordt gevraagd; dat uit het provincieraadsbesluit niet blijkt dat de noodzaak éénduidig en concreet is door onder andere de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt; dat derhalve niet akkoord kan worden gegaan met de verlening van een machtiging voor onteigening bij

hoogdringendheid voor die percelen zoals aangeduid in het provincieraadsbesluit;’

Vrijwillig tussenkomende partij wenst in eerste instantie te benadrukken dat de desbetreffende passage door eisende partijen uit haar context wordt gerukt. Daar waar het Besluit spreekt over het begrip ‘noodzaak’ doelt men op noodzakelijkheid van de onmiddellijke inbezitstelling die vereist is om tot onteigening bij hoogdringendheid over te gaan.

(...)

Het is op basis van de afwezigheid van deze ‘noodzaak’ dat men in het Besluit enkel beslist om voor bepaalde percelen geen machtiging tot onteigening bij hoogdringendheid toe te kennen. Deze passage dient echter onlosmakelijk met het Provincieraadsbesluit van 17 maart 2010 gelezen te worden. Op die manier blijkt dat men in de passage van het Ministerieel Besluit doelt op andere percelen dan deze in eigendom van verzoekende partijen.

Bovendien vormt de toelichtingsnota bij het PRUP aan dat de verwerving van de percelen nodig is voor de realisatie van het PRUP.

De noodzaak om tot onteigening over te gaan zit met andere woorden impliciet vervat in het PRUP. Hierbij dient verwezen naar het gegeven dat de Vlaamse decreetgever middels de invoeging van artikel 2.4.3 §1 VCRO uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om tot onteigening over te gaan ter realisatie van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

(...)

Dit blijkt overigens duidelijk uit het feit dat het Ministerieel Besluit uitdrukkelijk stelt dat ‘het provincieraadsbesluit voldoende gedetailleerde elementen bevat voor opname van percelen binnen de verschillende onteigeningsplannen’.

IV.2 Verzoek tot zelfrealisatie doet geen afbreuk aan onteigeningsnoodzaak

In tweede instantie werpen verzoekende partijen op dat de noodzaak om tot onteigening over te gaan niet aanwezig is vermits zij conform artikel 2.4.3 §2 VCRO een formeel verzoek indienden om tot zelfrealisatie over te gaan.

Ten eerste dient opgemerkt te worden dat artikel 2.4.3 §2 VCRO voorziet dat de aanvraag tot zelfrealisatie op straffe van verval binnen een termijn van drie maanden na de bekendmaking van het besluit tot goedkeuring van het onteigeningsplan dient te worden ingediend. Dit houdt in dat de aanvraag tot zelfrealisatie slechts na het bestreden besluit kon ingediend worden, hetgeen ook wordt bevestigd door de chronologie van het dossier. Op het ogenblik dat het Besluit genomen werd, kon met andere woorden geen rekening gehouden worden met de later ingediende aanvraag tot zelfrealisatie. Tijdens het openbaar onderzoek werd immers enkel een intentieverklaring tot zelfrealisatie ingediend dewelke ook werd weerlegd door de PROCORO in haar advies ter zake. Gelet op deze beschouwingen kan met de aanvraag tot zelfrealisatie dus geen rekening gehouden worden bij de wettigheidstoets van het bestreden besluit.

Ondergeschikt kan worden vermeld dat het verzoek tot zelfrealisatie onderworpen is aan een ruime discretionaire bevoegdheid van de overheid. Er wordt een mogelijkheid gecreëerd om zelfrealisatie toe te staan doch de

desbetreffende bepaling in de VCRO houdt geen verplichting in hoofde van de overheid in om de zelfrealisatie effectief toe te staan.

In tegendeel dient men deze aanvraag zorgvuldig te onderzoeken en met verschillende factoren rekening te houden. Op die manier dient zij immers te toetsen of de zelfrealisatie niet louter wordt aangewend om de onteigening te verhinderen.

(...)

Uit de hogervermelde verklaring die tijdens het openbaar onderzoek werd ingediend kon alleszins niet worden afgeleid of verzoekende partijen effectief in staat waren om tot zelfrealisatie over te gaan. Gelet op het feit dat tussenkomen partij de gebieden die het voorwerp van het bestreden besluit uitmaken, wenst te ontwikkelen en zij daartoe onder andere dient over te gaan tot de aanleg van infrastructuur, kon op het ogenblik dat het bestreden besluit genomen werd, onmogelijk met deze intentie rekening gehouden worden. Uit het verslag van PROCORO blijkt immers duidelijk dat verzoekende partijen ontbeerden enkele essentiële elementen die nochtans vereist worden door artikel 2.4.3 §2, zoals het gegeven of zij al dan niet over voldoende financiële draagkracht beschikten, aan te tonen”.

5.6. In de laatste memorie doen de verzoekende partijen nog gelden wat volgt:

“Ad (i). Het Auditoraatsverslag gaat volstrekt ten onrechte uit van een te restrictieve lezing van het middel zoals geformuleerd in het inleidend verzoekschrift tot nietigverklaring, waarin overduidelijk twee bestreden beslissingen worden opgegeven (formeel voorwerp) waaronder het Provincieraadsbesluit houdende vaststelling van het onteigeningsplan voor het deelgebied 2, en waarin overduidelijk het verlenen van de onteigeningsmachtiging werd betwist bij gebreke van een afdoende afweging van de diverse beleidsopties zoals zij zich bij het bestuur aandienen ter beoordeling van de onteigeningsnoodzaak (materieel voorwerp). Het zou dan ook in strijd zijn met het beschikkingsbeginsel en de grenzen van de rechtsstrijd zoals vastgesteld door verzoekende partij, het onderzoek van het middel te beperken tot één uitlating binnen de motivering van het Ministerieel goedkeuringsbesluit houdende het verlenen van een onteigeningsmachtiging, evenals één opwerping betreffende de mogelijkheid inzake zelfrealisatie vervat in de VCRO, daar waar duidelijk het gebrek aan onteigeningsnoodzaak binnen het formeel en materieel voorwerp van de vordering aan de orde wordt gesteld. In die zin is het onderzoek waarvan het Auditoraatsverslag getuigt slechts gedeeltelijk en niet doorslaggevend.

Volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State dient onder een ‘middel’ in de zin van art. 2, §1, 2° van het Algemeen Procedurereglement te worden volstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel of het geschonden rechtsbeginsel en van de wijze waarop die regel of dat beginsel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden. Het Verslag aan de Regent dat voorafgaat aan het Besluit van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak

van de Raad van State, bepaalt dat het verzoekschrift de Raad van State moet inlichten over de juiste toedracht van het geschil dat hem voorgelegd wordt. Voorts wordt gesteld dat de uiteenzetting van de feiten en van de middelen bondig samengevat mag zijn (...). De uiteenzetting van de middelen in het verzoekschrift mag summier zijn. De verzoekende partij vermag dan ook een in het verzoekschrift aangehaald middel, in zijn latere memories verder ontwikkelen en toelichten. Hoewel de Raad van State zich bij de interpretatie van de middelen zal dienen te hoeden voor het aanvullen ervan zodat het middel een andere draagwijdte zou krijgen, mag zij het verzoekschrift niet te strikt interpreteren, omdat zulks niet zou stroken met het minder formalistische karakter dat de wetgever in 1946 en de auteurs van het Regentsbesluit van 23 augustus 1948 aan de rechtspleging voor de afdeling administratie hebben willen geven (...).

Opdat derhalve sprake zou kunnen zijn van een nieuw middel dient ofwel een nieuwe geschonden bepaling aan de orde te zijn, dan wel een andere wijze waarop de bestreden beslissingen de ingeroepen geschonden bepalingen hebben aangetast. Hierbij kan het evenwel niet vereist zijn dat bij het inroepen van een schending van de motiveringsplicht of art. 16 Gec.G.W. wegens het gebrek aan afweging inzake de onteigeningsnoodzaak, het middel danig beperkend wordt geïnterpreteerd dat de draagwijdte ervan zou beperkt worden tot bepaalde passages van de bestreden beslissingen, die finaal slechts de uiting vormen van deze grief. Een dergelijke beperkte interpretatie van het middel strookt immers geenszins met de notie van een nieuw middel. De verwerende en tussenkomende partijen waren op de hoogte van de draagwijdte van de grief waarbij het gebrek aan onteigeningsnoodzaak werd aangevoerd, minstens de motivering dienaangaande binnen het administratief dossier niet getuigde van een deugdelijke afweging van de diverse beleidsopties. De uitwerking in de memorie van antwoord waarbij deze grief bijkomend werd toegelicht aan de hand van bevestigende passages uit het Provincieraadsbesluit dat als bestreden beslissing ab initio werd opgenomen, kan dan ook niet de draagwijdte verkrijgen van een zogenaamd nieuw middel. Dergelijke redenering faalt naar recht.

De theorie waarbij feiten of gegevens reeds eerder door de verzoekende partij konden worden gekend, is in die zin enkel relevant ware sprake geweest van een nieuw middel, waarvan te dezen geen sprake is binnen de memorie van wederantwoord.

Zelfs indien het derhalve zo zou zijn dat de uitlating van de minister betreffende het gebrek aan noodzaak louter zou kunnen worden opgevat als een beoordeling nopens het verstrekken van een machtiging in de zin van de Wet van 26 juli 1962 betreffende het procedureverloop inzake onteigeningen ten algemene nutte bij hoogdringende omstandigheden, zou dit geen afbreuk doen aan de draagwijdte van het middel waarbij gegeven deze goedkeuringsbeslissing die het onteigeningsplan bij het RUP impliciet goedkeurt, geen afdoende beoordeling van de diverse beleidsopties heeft plaatsgevonden opdat in redelijkheid tot een onteigeningsnoodzaak als wettelijke vereiste kon worden besloten. Aan deze vaststelling is het Auditoraatsverslag volstrekt voorbij gegaan, zodat geen deugdelijk onderzoek naar het volledig middel voorligt. De Ministeriële beslissing, zoals te dezen bestreden, betreft immers meer dan een loutere

goedkeuringsbeslissing in het licht van het bestuurlijk toezicht, doch bevat te dezen een oordeel betreffende de onteigeningsmachtiging, waardoor zij afzonderlijke rechtsgevolgen ressorteert, en ook als zelfstandige administratieve rechtshandeling is aangevochten. Ook aan dit onderscheid is het Auditoraatsverslag voorbij gegaan. Wanneer in dat opzicht binnen dergelijk Ministerieel machtigingsbesluit in de betwiste hypothese van het Auditoraatsverslag geen beoordeling zou voorkomen inzake de onteigeningsnoodzaak, kan verzoekende partij bezwaarlijk worden verweten dat zij andere motieven van het administratief dossier die teruggaan op een eerdere beslissing van de Provincieraad betreffende de vaststelling van het onteigeningsplan en die dan als vangnet worden gehanteerd, betwist in het kader van haar memorie van wederantwoord als ondeugdelijk. Zulks betreft geen nieuw middel, doch het voeren van verweer op motieven die zich in een voorgaande en tevens bestreden beslissing bevinden en die ter vergoelijking zouden worden gehanteerd van een vermeend gebrek aan eigen motivering binnen het Ministerieel Besluit betreffende de onteigeningsnoodzaak reeds ab initio aangevoerd. In werkelijkheid echter werd deze noodzaak in het machtigingsbesluit in tegendeel als afwezig beoordeeld, oordeel dat in hoofddorde het bewijs vormt van de gegrondheid van het enig middel.

In het Ministerieel goedkeuringsbesluit wordt overigens anders dan het Auditoraatsverslag zonder meer aanneemt, geen onderscheid gemaakt tussen de beoordeling van de onteigeningsmachtiging die wordt verstrekt in de zin van de Wet van 26 juli 1962 en deze krachtens de gemeenrechtelijke onteigeningswet van 17 april 1835, die nochtans in de gemene administratieve praktijk eerder uitzondering dan regel is geworden. Verzoekende partij meent dan ook dat de beoordeling door de Minister dat 'uit het provincieraadsbesluit niet blijkt dat de noodzaak éénduidig en concreet is door onder andere de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt' verdacht veel en niet toevallig aansluit bij de beoordeling van de onteigeningsnoodzaak als autonome vereiste teneinde tot onteigening over te gaan (...). Of deze vaststelling nu werd gedaan in het licht van een vermeend onderscheid in machtiging gevraagd volgens de Wet van 1962 of deze van 1935, onderscheid dat in de bestreden beslissingen overigens niet eens eenduidig aan de orde is, doet niets af aan de omstandigheid dat zij de noodzaak aantast. Het beschikkend gedeelte van het Ministerieel machtigingsbesluit duidt ook geenszins aan welke soort, laat staan onderscheiden soort van machtiging voor welke percelen binnen het deelplan 2 wordt verleend.

Zelfs in het geval deze kwestieuze motivering niet de onteigeningsnoodzaak als vereiste betreft, afgeleid uit art. 16 Gec.G.W. en de andere in het middel ingeroepen geschonden bepalingen, stelt zich krachtens het middel zoals geformuleerd in het inleidend verzoekschrift de vraag naar welke beoordeling zich inzake de onteigeningsnoodzaak wel heeft aangediend betreffende de percelen binnen deelplan 2 waarvoor binnen de hypothese van het Auditoraatsverslag geen machtiging zou zijn gevraagd teneinde over te gaan tot het verlenen van een onteigeningsmachtiging in de zin van art. 1 W. 26.07.1962. In deze hypothese strekt het middel nog steeds tot het gebrek aan een afdoende

afweging van de beleidsopties binnen de Ministeriële goedkeuringsbeslissing betreffende de percelen opgenomen in het onteigeningsplan horende bij het deelplan 2 van het PRUP opdat de onteigeningsnoodzaak op een deugdelijke rechtsgrond zou steunen. In dat geval zou immers het Ministerieel goedkeuringsbesluit, waar bij uitstek en voor het eerst werd geoordeeld betreffende het verlenen van de onteigeningsmachtiging, geen enkele overweging wijden aan deze onteigeningsnoodzaak, zoals deze uit het administratief dossier diende te blijken, waardoor zij de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbeert en de aangevoerde rechtsregels en beginselen schendt (...). Het aanvoeren van een gebrek aan onteigeningsnoodzaak binnen het enig middel kan zich derhalve niet beperken tot één passage die ter zake wordt aangehaald in het inleidend verzoekschrift, doch dient op de wijze zoals uiteengezet in het inleidend verzoekschrift ook als wettelijke vereiste begrepen in art. 16 Gec.G.W. en als autonoom beginsel in het onteigeningsrecht te worden beoordeeld.

Daar waar de Minister mogelijks en krachtens het Auditoraatsverslag meende de motieven aan te geven waarom geen onontbeerlijk karakter bestond tot onmiddellijke inbezitname van de te onteigenen percelen (art. 1 W. 26.07.1962 - zie bewering verwerende en tussenkomende partij), werd door hem de onteigeningsnoodzaak beoordeeld, waardoor in elk geval deze motieven een ruimere draagwijdte hebben met repercussie voor het volledige onteigeningsplan zoals verbonden aan het deelplan 2 van het PRUP 'Afbakening Kleinstedelijke gebied Bree'. De onontbeerlijkheid tot onmiddellijke inbezitname als toepassingsvoorwaarde voor de W. van 26.07.1962 heeft immers volstrekt geen uitstaans met 'de onhoudbaarheid van de huidige (eigendoms)toestand' of de 'noodzaak', doch alles met het onontbeerlijk karakter waartoe de eigendom dient te worden overgedragen aan de onteigenende overheid gelet op het onteigeningsoogmerk en de hoogdringendheid van deze eigendomsverwerving. De hoogdringendheid vervat in de Wet van 26.07.1962 kan overigens geenszins worden gelijk gesteld met de noodzaak teneinde tot onteigening over te gaan, nu deze onderscheiden noties uitmaken in het onteigeningsrecht. In die zin is de draagwijdte van de argumentatie zoals gehanteerd door de Minister in het goedkeuringsbesluit onmiskenbaar veel ruimer en tast zij de wettigheid aan van de onteigeningsmachtiging, verleend voor alle percelen behorende tot het deelplan 2 van het PRUP. Aan dit onderzoek is het Auditoraatsverslag echter volstrekt ten onrechte voorbij gegaan.

Indien de Minister daadwerkelijk voor bepaalde percelen de toepassing van de W. van 26.07.1962 had willen uitsluiten, had slechts een beoordeling nopens de onontbeerlijkheid tot onmiddellijke inbezitname de toepassing van deze procedure kunnen verhinderen, daar waar een beoordeling van de noodzakelijkheid tot het aanwenden van het onteigeningsinstrument verder gaande gevolgen vertoont betreffende de wettigheid van de machtiging en de vaststelling van het onteigeningsplan. De verificatie van het voorhanden zijn van de onteigeningsnoodzaak is immers niet enkel relevant voor de machtiging in de zin van de W. 26.07.1962 doch ook voor elke onteigeningsmachtiging die beweerdelijk zou teruggaan op de W. van 1835 (...).

Van twee zaken derhalve één: ofwel heeft de Minister zich uitgesproken betreffende de onteigeningsnoodzaak en deze als onvoldoende bevonden, aspect dat voor het gehele onteigeningsplan geldt, ofwel heeft de minister zich vergist en de hoogdringendheid bedoeld, in welk geval het Ministerieel Besluit zoals bestreden geen enkele overweging bevat betreffende de onteigeningsnoodzaak en de omstandigheden waarom in afweging van de diverse beleidsopties de onteigeningsnoodzaak voorhanden was. In beide gevallen ontbeert het de bestreden beslissingen aan de rechte vereiste feitelijke en juridische grondslag. Het gebrek aan overweging inzake de onteigeningsnoodzaak klemmt des te meer indien wordt vastgesteld dat volgens de verordenende voorschriften van het PRUP de deelzone E dient te worden ontwikkeld door 'vrije verkaveling', waardoor elke onteigeningsnoodzaak wordt ondermijnd. Ook dit aspect wordt op geen enkele wijze betrokken in het Auditoraatsverslag, nochtans elementair bestanddeel van het ingeroepen zorgvuldigheidsbeginsel, waarbij de bestuurlijke overheid bij de beoordeling van zijn onteigeningsnoodzaak bezwaarlijk kan terugkomen op de verordenende voorschriften waarvan zij voorhoudt deze door de onteigening te gaan verwezenlijken.

Ad (ii). De verwijzing naar de mogelijkheid tot zelfrealisatie over te gaan volgens de voorwaarden van de onteigenende overheid zoals opgenomen in art. 69 DRO en later in de VCRO, betrof in die zin slechts een facet dat binnen de bestreden beslissingen diende te worden betrokken bij de afweging van de diverse beleidsopties. De omstandigheid dat particuliere realisatie aan de orde was, diende als element te worden betrokken bij de beoordeling van deze onteigeningsnoodzaak (zie dienaangaande de memorie van wederantwoord blz. 15 en 16 bovenaan, die hier als uitdrukkelijk herhaald dienen te worden beschouwd). In die zin diende het onderzoek naar deze particuliere ontwikkelingsperspectieven en het oordeel dienaangaande van de Procoro weldegelijk als betwist te worden beschouwd, en heeft dit wellicht ook aanleiding gegeven tot de twijfelachtige passage vanwege de Minister waarin deze het gebrek aan de onhoudbaarheid van de huidige (eigendoms-) toestand als een gebrek aan onteigeningsnoodzaak heeft geventileerd. Er valt overigens in dat verband op te worden gewezen dat tot op heden door de gemachtigde overheden teneinde tot onteigening over te gaan op geen enkele wijze werd gereageerd op het officieel ingediend verzoek tot zelfrealisatie onder voorbehoud van alle rechten ingediend, zodat verzoekende partij zal genoodzaakt zijn een impliciete bestuurlijke beslissing uit te lokken teneinde van enige rechtsbescherming te kunnen genieten.

Ad (iii). Door een al te strikte interpretatie van het middel werd binnen het Auditoraatsverslag geheel ten onrechte besloten tot een vermeend nieuw middel opgeworpen in de memorie van wederantwoord, en werd het middel niet onderzocht in zoverre ook bepaalde motieven binnen de bestreden Provincieraadsbeslissing worden bekritiseerd als een gebrek aan zorgvuldige afweging van de onteigeningsnoodzaak. Hierbij gaat het Auditoraatsverslag overigens voorbij aan het onderscheid tussen enerzijds de definitieve vaststelling van het onteigeningsplan zoals is geschied bij het Provincieraadsbesluit, en de onteigeningsmachtiging die enkel en alleen is verleend door de bestreden Ministeriële goedkeuringsbeslissing. De beoordeling van de onteigeningsnoodzaak en de proportionaliteit van het

onteigeningsmiddel zijn uiteraard bij uitstek aan de orde betreffende het verstrekken van de machtiging, zodat zelfs indien bepaalde ondeugdelijke motieven zouden zijn opgenomen in de Provincieraadsbeslissing, deze op geen enkele wijze werden bijgetreden door de Minster in zijn machtiging op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze. De beslissing houdende machtiging tot onteigening over te gaan zou in die hypothese minstens reeds op zich als onwettig dienen te worden beschouwd in het licht van het motiveringsbeginsel.

De deugdelijkheid van de motieven die dienaangaande figureren in het administratief dossier, en meer bepaald in de besluitvorming van de Provincieraad, dienen in het licht van het middel wel degelijk te worden beoordeeld. Deze motivering is immers als geheel niet draagkrachtig en afdoende te beschouwen als motivering binnen het administratief dossier, nu zij als een stijlformule in één pennetrek verwijst naar een groenbuffer voor de percelen van verzoekende partij, waarbij uiteraard een particulier initiatief dergelijke buffer in een globaal verkavelingsplan evenzeer kan voorzien, en het vermijden van speculatie als marktcorrigerend ingrijpen uiteraard geen onteigening kan rechtvaardigen als ultiem middel inzake ruimtelijke ordening, regelgeving waarop te dezen wordt gesteund. De argumentatie zoals dienaangaande opgenomen op blz. 13 en 14 van de memorie van wederantwoord werd volstrekt ten onrechte niet onderzocht binnen het Auditoraatsverslag en geeft aanleiding tot bijkomende ondersteuning van de gegrondheid van het enig middel. Het is overigens volstrekt onjuist dat het inleidend verzoekschrift tot nietigverklaring enkel zou gericht zijn tegen het advies van de Procoro en de Ministeriële goedkeuringsbeslissing inhoudende de onteigeningsmachtiging, terwijl de beslissing van de Provincieraad tot vaststelling van het onteigeningsplan expliciet als bestreden beslissing wordt opgegeven, en reeds werd bestendigd dat de goedkeuringsbeslissing tevens de goedkeuring inhield van deze provincieraadsbeslissing, en derhalve binnen de afweging van deze beide geen afdoende en draagkrachtige elementen voorlagen die de onteigeningsnoodzaak of het gedegen onderzoek ernaar konden dragen. Het is overigens niet omdat een voorbehoud werd gemaakt voor de kennisname van de inhoud van de Provincieraadsbeslissing, dat het middel geen draagwijdte zou hebben die de wettigheid van die Provincieraadsbeslissing aantast, in zoverre geen deugdelijke afweging van de onteigeningsnoodzaak werd doorgevoerd.

Het enig middel dient dan ook in het licht van de memorie van wederantwoord opnieuw door Uw Raad te worden onderzocht, minstens dienen de debatten te worden heropend teneinde het Auditoraat toe te laten deze argumenten aan een deugdelijk onderzoek te onderwerpen”.

5.7. In haar laatste memorie doet de eerste verwerende partij nog gelden wat volgt:

“dat hij wat de grond van de zaak betreft van oordeel is dat het enige middel, zoals geformuleerd in het verzoekschrift, niet tot een nietigverklaring kan leiden;

dat de eerste auditeur tot deze conclusie komt na lezing van het verzoekschrift en mede gelet op wat o.a. door ons college werd aangevoerd in de memorie van antwoord, waarin werd gewezen op de onterechte (want irrelevante) kritiek van de verzoekende partijen op een overweging in het ministerieel besluit die enkel sloeg op de verwerping van het hoogdringende karakter bij de onteigening van sommige percelen;

dat de eerste auditeur meer bepaald stelt dat:

- de verzoekende partijen in hun middel enkel kritiek formuleren op het advies van de PROCORO en het ministerieel goedkeurings- en machtigingsbesluit, maar dat de eigenlijke verantwoording van de noodzaak tot onteigening die werd gegeven in het provincieraadsbesluit tot definitieve vaststelling van het PRUP (en waarmee de minister akkoord ging) niet wordt in vraag gesteld
- dat ten tijde van het advies van de PROCORO geen bewijzen werden voorgelegd m.b.t. de mogelijkheid (technisch en financieel) om zelf (als beweerde meerderheidseigenaars) over te gaan tot de realisatie van het plan, zodat het bezwaar terecht werd verworpen en geenszins op een ‘faciele wijze’ zoals door de verzoekende partijen werd beweerd
- het de verzoekende partijen niet toegestaan is pas in de memorie van wederantwoord hun kritiek uit te breiden tot het vaststellingsbesluit van de provincieraad;

Overwegende dat ons college wat de grond van de zaak betreft zich formeel wenst aan te sluiten bij het standpunt van de eerste auditeur en voor het overige wenst te verwijzen naar hetgeen werd opgeworpen in de memorie van antwoord van 22 december 2010”.

5.8. In haar laatste memorie volhardt de tweede verwerende partij in de argumentatie vervat in haar memorie van antwoord en sluit zij zich aan bij de bevindingen van het auditoraatsverslag “dat de verzoekende partijen op een niet-ontvankelijke wijze trachten om het aangebracht middel uit te breiden in de memorie van wederantwoord”.

Beoordeling

5.9. In het provincieraadsbesluit van 17 maart 2010, waarbij onder meer het bestreden onteigeningsplan definitief wordt vastgesteld, wordt het volgende overwogen:

“Overwegende dat voor de realisatie van het PRUP “Afbakening kleinstedelijk gebied Bree’ te Bree een aantal gronden onteigend moeten worden; dat hiervoor onteigeningsplannen werden opgesteld;

Overwegende dat het onteigeningsplan voor deelplan 2: Geïntegreerd stedelijk project Gerdingen als volgt op te vatten is:

- de percelen 648, 649, 645A, 646A, 643D, 640D, 20C, 20D, 15L2, 17Y, 17Z, 1/02A of delen ervan zijn in handen van particulieren en vennootschappen. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de zone voor grootschalige kleinhandel (incl. groenbuffers). De percelen worden opgenomen ter voorkoming van speculatie en particulier winstbejag. Voor de percelen 20C, 20D, 15L2, 17Y, 17Z, 1/02A of delen ervan wordt een onteigening bij hoogdringendheid gevraagd (1^{ste} fase van de zone voor grootschalige kleinhandel).
- de percelen 175T, 175K, 175V, 175S, 78D, 82T, 79P, 27E, 28A, 28B, 654A, 652, 655A of delen ervan zijn in handen van particulieren. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de groenbuffer om de zone voor stedelijk wonen te bufferen i.f.v. de N76.
- de percelen 78D, 28A, 27E, 27F, 91H, 97B, 97C, 98C, 111P, 111M, 28B, 27G, 27H, 104A, 100C, 100D, 100E, 100F, 106D, 106E, 107C, 107B of delen ervan zijn in handen van particulieren. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van het openbaar groen om het stedelijk wonen en de zone voor grootschalige kleinhandel landschappelijk in te kleden en van groen te voorzien.
- de percelen 169S, 146P, 146R, 146W, 146V, 146T, 145Z, 175T, 175R, 171P, 98C, 111P, 107C, 106E, 106D, 640D, 638E, 1/02A, 4L, 17X, 17Z, 20D, 19/04, 19/03, 19/02, 19A, 26/02 of delen ervan zijn in handen van particulieren. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de beekstructuur, om ruimte te vrijwaren voor de beekvallei en ter uitvoering van de provinciale natte natuurverbinding.
- de overige percelen of delen ervan zijn in handen van particulieren. Een onteigening hiervan is noodzakelijk voor de ontwikkeling van de zone voor stedelijk wonen (incl. wegenis). De percelen worden opgenomen omdat een herschikking van percelen nodig is voor een optimaler en evenwichtiger grondgebruik en ter voorkoming van speculatie en particulier winstbejag.

dat de stad Bree, het Autonoom Gemeentebedrijf Bree (AGB Bree), de provincie Limburg en Limgrond.be in het onteigeningsplan als onteigenende instanties worden aangeduid;

Overwegende dat het onteigeningsplan voor deelplan 4: Meeuwerkiezel als volgt op te vatten is:

- de percelen 334L, 334M, 335A, 348, 349 E, 350B, 349D, 352B, 352/02, 867A, 868A, 870G of delen ervan in het deelplan 4 zijn in handen van vennootschappen en particulieren. Een onteigening hiervan is noodzakelijk voor de ontwikkeling van de zone voor stedelijk wonen (incl. wegenis). De percelen worden opgenomen omdat een herschikking van percelen nodig is voor een optimaler en evenwichtiger grondgebruik en ter voorkoming van speculatie en particulier winstbejag.

dat de stad Bree, het Autonoom Gemeentebedrijf Bree (AGB Bree), de provincie Limburg en Limgrond.be in het onteigeningsplan als onteigenende instanties worden aangeduid;

Overwegende dat het onteigeningsplan voor deelplan 5: Uitbreiding regionaal bedrijventerrein Kanaal-Noord ten noorden van de N73 als volgt op te vatten is:

- delen van de percelen 378E, 507D, 174G, 174H, 179Y zijn in handen van vennootschappen. De onteigening hiervan is noodzakelijk ter realisatie van de doorsteken voor de wegenis ter ontsluiting van de uitbreiding van het bedrijventerrein;
- de overige percelen of delen ervan in dit onteigeningsplan zijn in handen van vennootschappen en particulieren. Een onmiddellijke onteigening hiervan is noodzakelijk voor de ontwikkeling van de zone voor gemengd regionaal bedrijventerrein, de zone voor specifiek-regionaal bedrijventerrein: watergebonden bedrijventerrein (incl. wegenis en buffering). De percelen worden opgenomen omdat een herschikking van percelen nodig is voor een optimaler en evenwichtiger grondgebruik en ter voorkoming van speculatie en particulier winstbejag;

dat de stad Bree, het Autonoom Gemeentebedrijf Bree (AGB Bree), de provincie Limburg, Limgrond.be en de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij Limburg (POM Limburg) in het onteigeningsplan als onteigenende instanties worden aangeduid”.

5.10. Deze overwegingen worden door de verzoekende partijen in hun verzoekschrift tot nietigverklaring niet betwist.

Blijkens de uiteenzetting in het verzoekschrift van hun enig middel, is dit middel overigens enkel en alleen gericht tegen het advies van de PROCORO en tegen het ministerieel goedkeuringsbesluit van 12 juli 2010, waarin het volgende wordt overwogen:

“Overwegende dat bij de deelplannen 2, 4 en 5 een onteigeningsplan wordt toegevoegd voor realisatie van de bestemmingen uit het bestemmingsplan; dat het provincieraadsbesluit voldoende gedetailleerde elementen bevat voor opname van percelen binnen de verschillende onteigeningsplannen op uitzondering van de (delen van) percelen noodzakelijk voor de realisatie van de zone voor grootschalige kleinhandel en groenbuffer westelijk van de Gerdingerbeek en noordelijk van de Sportlaan; dat deze (delen van) percelen ook uit het onteigeningsplan worden gesloten; dat voor welbepaalde percelen in de onteigeningsplannen bij deelplannen 2 en 5 een machtiging voor onteigening bij hoogdringendheid wordt gevraagd; dat uit het provincieraadsbesluit niet blijkt dat de noodzaak éénduidig en concreet is door onder andere de onhoudbaarheid van de huidige toestand te omschrijven en aan te geven hoe de onteigening hiervoor een oplossing biedt; dat derhalve niet akkoord kan worden gegaan met de verlening van een machtiging voor onteigening bij

hoogdringendheid voor die percelen zoals aangeduid in het provincieraadsbesluit”.

5.11. Uit de voormelde overweging blijkt onmiskenbaar dat de bevoegde minister, enerzijds, van oordeel is dat de in het voornoemde provincieraadsbesluit van 17 maart 2010 verstrekte verantwoording van de noodzaak om tot onteigening over te gaan, zoals omschreven in het onteigeningsplan, kan worden bijgetreden, doch dat, anderzijds, de verantwoording voor het gebruik van de procedure voor onteigening bij hoogdringendheid van een aantal welbepaalde percelen onvoldoende is gemotiveerd.

De toeziende overheid blijkt aldus principieel akkoord te gaan met de verantwoording van de voorgestelde onteigening, doch niet met de voor een aantal welbepaalde percelen voorgestelde onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid.

5.12. Het betoog van de verzoekende partijen als zou “uit het bestreden goedkeuringsbesluit zelf blijken dat de Minister van oordeel is dat het aanvraagdossier tot machtiging van onteigening geen elementen bevat waaruit blijkt dat de gevraagde onteigening noodzakelijk is om de doelstelling van de voorgenomen onteigening te bereiken” kan derhalve niet worden bijgetreden.

Er is dan ook geen sprake van een intern tegenstrijdige motivering zoals door de verzoekende partijen wordt voorgehouden.

5.13. De in het middel aangevoerde ontstentenis van een onteigeningsnoodzaak zou volgens de verzoekende partijen eveneens blijken uit het feit dat zij “zelf bij machte zijn om over te gaan tot realisatie van de planbestemming en dit uitdrukkelijk hebben aangeboden in het bezwaarschrift dat zij in het kader van het openbaar onderzoek hebben ingediend”.

In het voornoemde bezwaarschrift hebben de verzoekende partijen inderdaad aangegeven dat zij “voorzien zelf tot de ontwikkeling over te gaan van de planbestemming zoals door het RUP opgenomen, waarbij zij de nodige technische bekwaamheid en financieel-economische draagkracht

verzekeren door een bestendige belangenvereniging met een projectontwikkelaar”.

Naast een aankondiging dat zij “dan ook reeds in de vorm van een belangenvereniging met een projectontwikkelaar desgevallend een verzoek overeenkomstig art. 2.4.3. §2 Vlaamse Codex R.O. (ex art. 69 § 2 DRO) zullen indienen binnen de daartoe gestelde wettelijke termijn, teneinde te worden belast met de voor de ordening van het terrein vereiste werken en herverkavelingsverrichtingen”, stelden de verzoekende partijen in hun bezwaarschrift nog wat volgt:

“Met het oog op de aanvraag van een onteigeningsmachtiging eigen aan de goedkeuring van onderhavig PRUP en de goedkeuring ervan door de bevoegde Vlaamse Minister, dient te worden meegedeeld dat de percelen van cliënten niet binnen het onteigeningsplan dienen te worden opgenomen, nu dienaangaande in het PRUP en de toelichtingsnota bezwaarlijk sprake is van een zorgvuldige afweging van beleidsopties waarbinnen de noodzaak van de gedwongen verwerving van deze percelen kan worden verantwoord. De reële initiatieven van de particulieren teneinde zelf tot ontwikkeling over te gaan tast het algemeen nut van het onteigeningsmiddel, te onderscheiden van het onteigeningsdoel, aan (...). De concrete eigendomsstructuur is voldoende duidelijk aan de hand van de tabel van in te nemen percelen weergegeven op het onteigeningsplan in ontwerp, zodat hiermee reeds proactief rekening dient te worden gehouden bij de vaststelling van de perimeter van zogenaamd noodzakelijk te onteigenen percelen”.

Te dezen merkte de PROCORO in haar advies van 13 januari 2010 op dat “voor geen enkel van beide bovenstaande gevallen enig bewijs voorligt inzake de technische bekwaamheid, de financieel-economische draagkracht en/of reële initiatieven in hoofde van de bezwaarindieners”.

De verzoekende partijen betwisten niet dat zij bij hun bezwaarschrift geen bewijs hebben gevoegd “inzake de technische bekwaamheid, de financieel-economische draagkracht en/of reële initiatieven in hoofde van de bezwaarindieners”.

Er kan dan ook niet worden ingezien waarom, op grond van die pertinente vaststelling, de PROCORO geacht zou moeten worden “dit bezwaar zomaar op faciele wijze” te hebben afgewezen.

5.14. Het middel, zoals aangevoerd en uiteengezet in het verzoekschrift, kan dan ook niet tot de vernietiging leiden.

5.15. In hun memorie van wederantwoord voeren de verzoekende partijen argumenten aan om aan te tonen dat de verantwoording van de onteigeningsnoodzaak in het provincieraadsbesluit van 17 maart 2010 evenzeer ondeugdelijk zou zijn.

5.16. In hun verzoekschrift stelden de verzoekende partijen terecht dat de bekendmaking van het betwiste goedkeuringsbesluit in het Belgisch Staatsblad van 23 juli 2010 hen “diende aan te zetten op diligente wijze kennis te nemen van de inhoud van de Ministeriële beslissing en de inhoud van het definitief vastgestelde onteigeningsplan dat in haar volledigheid ter inzage diende te liggen”.

Blijkens een op 4 augustus 2010 door de burgemeester en de secretaris van de stad Bree ondertekende verklaring werden de in het artikel 2.2.12, derde lid VCRO bedoelde documenten, waaronder “een afschrift van het vaststellingsbesluit van de provincieraad d.d. 17 maart 2010”, in het stadhuis ter inzage gelegd.

Beide door artikel 2.2.12, derde lid VCRO voorgeschreven bekendmakingsmodaliteiten doen niet alleen de beroepstermijn ingaan, doch stellen tevens de belanghebbenden in de mogelijkheid met kennis van zaken eventueel een annulatieberoep in te dienen.

Niettemin maken de verzoekende partijen, in fine van hun verzoekschrift, een “voorbehoud voor uitbreiding van de middelen, aangezien, niettegenstaande verzoek met toepassing van de openbaarheid van bestuur, het vaststellingsbesluit van de Provincieraad niet werd overgemaakt, maar enkel het goedkeuringsbesluit van de Minister en het advies van de PROCORO”.

Hieruit dient te worden afgeleid dat de verzoekende partijen in het stadhuis geen inzage hebben genomen van het dossier, doch hebben verkozen om, met toepassing van de regelgeving met betrekking tot de openbaarheid van bestuur, de provincie schriftelijk te verzoeken een afschrift te verkrijgen van bepaalde stukken, meer bepaald ook van het voornoemde vaststellingsbesluit van

17 maart 2010, stuk dat, naar hun bewering, aan hen evenwel niet werd toegezonden.

Er dient dan ook te worden vastgesteld dat de verzoekende partijen dienaangaande niet met de vereiste diligentie zijn opgetreden, nu zij hebben nagelaten van hun inzagerecht gebruik te maken.

Vermits zij voor het indienen van hun verzoekschrift kennis konden hebben van het voornoemde provincieraadsbesluit van 17 maart 2010, dient te worden besloten dat de verzoekende partijen laattijdig, want slechts in hun memorie van wederantwoord, hun in het enig middel aangevoerde rechtmatigheidsbezwaren hebben uitgebreid tot dit besluit.

5.17. De argumentatie die door de verzoekende partijen in hun laatste memorie dienaangaande wordt bijgebracht doet aan de voormelde vaststelling geen afbreuk.

5.18. Het enig middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 euro, elk voor een derde.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van
zeven december 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens