

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 218.950 van 19 april 2012
in de zaak A. 198.536/X-14.653.**

In zake : 1. de n.v. STENA
 2. Nadine WAUMAN
 3. Hendrik VAN DER KAAIJ
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist en Kenny Gastmans
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Graaf van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 GENT
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

het INTERGEMEENTELIJK SAMENWERKINGSVERBAND
VAN HET LAND VAN WAAS (Interwaas)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Vernailen
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 december 2010, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 6 oktober 2010 van de Vlaamse minister van
Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand
“waarbij aan de Intercommunale Interwaas machtiging tot onteigening wordt

verleend met toepassing van de spoedprocedure van onroerende goederen gelegen in Sint-Niklaas voor de uitbreiding van het bedrijventerrein ‘Heidebaan Noord’”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 19 oktober 2010.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft 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 15 maart 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie van antwoord 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 partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 februari 2012.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kenny Gastmans, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Olivier Coopman, die loco advocaat Tom De Sutter verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Joris Geens, die loco advocaat Sven Vernailen 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 eerste verzoekende partij is eigenaar van een woning met tuin gelegen aan de Passtraat 230 te Sint-Niklaas, kadastraal bekend sectie B, nr. 1006/g. De tweede en de derde verzoekende partijen zijn bewoners van deze woning.

3.2. Het voornoemde onroerend goed, dat voorheen volgens het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Sint-Niklaas – Lokeren, deels tot woongebied en deels tot agrarisch gebied, was bestemd, is thans, ingevolge het bij besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2007 vastgestelde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Afbakening regionaal stedelijk gebied Sint-Niklaas” bestemd deels tot woonzone en deels tot “gemengd regionaal bedrijventerrein” met in overdruk bufferzone.

3.3. Op 1 april 2009 beslist het directiecomité van het intergemeentelijk samenwerkingsverband van het Land van Waas, afgekort “Interwaas” (hierna: Interwaas) omtrent onder meer voormeld onroerend goed, wat volgt:

“1. De verwerving van de gronden, gelegen en kadastraal gekend in de gemeente Sint-Niklaas, 6^{de} Afdeling, Sectie B, nummers 1006H, 1006G deel, 1005A, 1008, 1009, 1043, 1044, 1045, 1046 en 1047 zoals aangeduid op het hierna vermelde ontwerp van onteigeningsplan, met een gezamenlijke oppervlakte van 68.640 vierkante meter, is noodzakelijk voor de verwezenlijking van het doel van de vereniging, meer bepaald voor het creëren van een aanbod aan uitgeruste bedrijventerreinen in het algemeen en in het bijzonder voor de realisatie van de uitbreiding van het regionale bedrijventerrein ‘Heidebaan-Noord’;

2. Het daartoe door gezworen landmeter-expert J. Sichien opgemaakte ontwerp van onteigeningsplan dd. 30 maart 2009 voorlopig vast te stellen, en de wil uit te spreken tot aankoop van de betreffende goederen over te gaan, door middel van onteigening overeenkomstig artikel 73 van het Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004 van 19 december 2003 en met toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden overeenkomstig artikel 5 van de wet van 26 juli 1962;

3. Dit ontwerp van onteigeningsplan aan een openbaar onderzoek te onderwerpen overeenkomstig artikel 73 van hoger vermeld decreet;

4. Daarna het (mogelijks aan de bezwaren van het openbaar onderzoek aangepaste ontwerp van onteigeningsplan) definitief vast te stellen en de toezichthoudende overheid te verzoeken vast te stellen dat de onmiddellijke inbezitname van de betreffende goederen voor openbaar nut onontbeerlijk is en derhalve dit onteigeningsplan goed te keuren met machtiging aan het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband van het Land van Waas om de onteigening ervan te vervolgen voor openbaar nut, zulks met toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden overeenkomstig artikel 5 van de wet van 26 juli 1962, en zoals voorzien in artikel 73 van het hogervermeld decreet.”

3.4. In de aanhef van die beslissing wordt gesteld:

“4.2. Sint-Niklaas, Heidebaan Noord - voorlopige vaststelling van het ontwerp van onteigeningsplan

In de bijeenkomst van het DC van 7 november 2007 werd een ontwerp van onteigeningsplan vastgesteld voor het hele gebied. Dit ontwerp werd evenwel on hold geplaatst in afwachting van een masterplan voor een ruimer geheel. Uit contacten bleek dat een privé-initiatiefnemer reeds een groot deel van de gronden in eigendom had. Een en ander leidde tot een samenwerkingsovereenkomst, die getekend werd op 25 februari 2009 (zie vorige Directiecomités).

Uit deze samenwerkingsovereenkomst volgt dat de privé-partner de percelen gelegen aan de Heidebaan zal realiseren en het I.C.W. de achterliggende percelen. De moeilijkheid in deze is dat de achterliggende percelen een versnipperde eigendomsstructuur kennen. Voor een optimale ontwikkeling van het bedrijventerrein wordt een ontwerp van onteigeningsplan vastgesteld, in een aangepaste (beperkte) vorm.

Het Directiecomité

Planologisch

Gelet op het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en latere wijzigingen;

Gelet op het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, vastgesteld bij Besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 en gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2003;

Gelet op het Ruimtelijk Structuurplan Oost-Vlaanderen, definitief goedgekeurd door de Vlaamse regering op 18 februari 2004;

Gelet op het gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan van Sint-Niklaas, definitief goedgekeurd door de Bestendige Deputatie van Oost-Vlaanderen op 22 juni 2006;

Gelet op het Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas', definitief vastgesteld bij Besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2007, inclusief alle voorbereidende juridische en inhoudelijke elementen die hebben geleid tot dit Besluit (o.a. voorlopige vaststelling van een ontwerp van gewestelijk RUP, het openbaar onderzoek, de adviezen, de plenaire vergadering...);

Gelet in het bijzonder op de stedenbouwkundige bestemmingen vastgelegd door voornoemd Gewestelijk RUP 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas', wat betreft het deelgebied 4 'Gemengd stedelijk ontwikkelingsgebied Bellestraat-Zonneken' en op het artikel 5 'Gemengd regionaal bedrijventerrein' uit de stedenbouwkundige voorschriften van dit RUP;

Inhoudelijk - nood aan bedrijventerreinen

Gelet op de taakstellingen inzake bedrijventerreinen en de invulling van deze taakstellingen, zoals vastgelegd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Oost-Vlaanderen, het gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan Sint-Niklaas en het Gewestelijk RUP 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas';

Gelet op de ontwikkelingsvooruitzichten voor het gemengde stedelijke ontwikkelingsgebied Bellestraat-Zonneken, in het bijzonder wat betreft bedrijvigheid, zoals geschetst in de toelichtende nota bij het Gewestelijk RUP 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas';

Juridisch

Gelet op het decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004, art. 73 en volgende;

Gelet op de wet van 26 juli 1962 houdende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte;

Gelet op het decreet van 06 juli 2001 betreffende de intergemeentelijke samenwerking;

Gelet op de doelstellingen van het I.C.W., zoals vastgelegd in haar statuten, in het bijzonder in artikel 3 dat bepaalt dat de vereniging tot doel heeft '... de streekontwikkeling in de bij haar aangesloten gemeenten van het Waasland ...' en dat zij daarbij activiteiten uitoefent '... in de economische en sociale beleidsdomeinen, met name (...) de uitvoering van projecten, onder meer met het oog op de bevordering van de werkgelegenheid en de vestiging of hervestiging van industriële en ambachtelijke bedrijven enerzijds ...';

Gelet op de bepalingen van voornoemd Gewestelijk RUP 'Afbakening regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas'."

3.5. Met een op 29 juli 2009 ter post aangetekend verzonden brief wordt de eerste verzoekende partij, als eigenares van een goed begrepen in het ontwerp van onteigeningsplan, in kennis gesteld van het omtrent dit ontwerpplan te houden openbaar onderzoek.

Tijdens dit openbaar onderzoek dient de eerste verzoekende partij een bezwaarschrift in.

Op 22 september 2009 onderzoekt en weerlegt het directiecomité van Interwaas de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren.

Inzake de bezwaren van de eerste verzoekende partij wordt in die weerlegging onder meer het volgende gesteld:

“5.1. a. Heidebaan Noord, definitieve vaststelling onteigeningsplan.

1. Samenvatting

Bij besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 werd het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Sint Niklaas’ definitief vastgesteld.

Om dit GRUP op korte termijn te verwezenlijken volgens de voorschriften opgenomen in het GRUP, en om speculatie te vermijden bleek onteigening noodzakelijk. De versnipperde eigendomsstructuur van een deel van het gebied maakt realisatie op korte termijn immers moeilijk.

(...)

Bezwaar 5/Stena nv

In het vijfde bezwaarschrift worden een aantal bezwaren geformuleerd die afzonderlijk worden behandeld in hetgeen volgt.

a. De hoogdringendheid van de onteigening

Het bezwaarschrift bevat een uitvoerige argumentatie aangaande het vermeend gebrek aan hoogdringendheid bij de onteigening. De onmiddellijke inbezitname zou niet noodzakelijk zijn.

De keuze voor de onteigening bij hoogdringende omstandigheden vloeit voort uit artikel 73 van het decreet houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004 (titel XXVI) van 19 december 2003 waarop het besluit tot onteigenen werd gebaseerd. Artikel 73 bepaalt expliciet dat de onteigening voor de aanleg van bedrijventerreinen ‘geschiedt overeenkomstig de procedure bepaald in de wet van 26 juli 1962 betreffende de onteigening ten algemenen nutte.’ De keuze voor de procedure bij hoogdringendheid vloeit voort uit de wet. De wetgever heeft zelf geoordeeld dat de toepassing van deze procedure noodzakelijk is.

Bovendien is onteigening binnen korte termijn noodzakelijk. Zoals in de weerlegging van het bezwaar betreffende de noodzaak van de onteigening aangegeven wordt, is onteigening op korte termijn absoluut noodzakelijk om het bedrijventerrein spoedig te kunnen realiseren. Particuliere participatie maakt verwezenlijking op korte termijn onmogelijk.

b. De noodzaak van de onteigening

Het bezwaar trekt de noodzaak in twijfel om tot onteigening over te gaan. Het onteigeningsdoel, zijnde de realisatie van het bedrijventerrein, zou ook door de bezwaarindiener gerealiseerd kunnen worden.

De realisatie van het bedrijventerrein is noodzakelijk, en wel binnen korte termijn. Deze noodzaak vloeit voort uit de taakstellingen uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (verder RSPV), alsmede uit het

gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Sint Niklaas (RSP). Het RSP stelt expliciet (pg. 298 richtinggevend gedeelte) dat in het kader van de afbakening van het stedelijk gebied voorgesteld wordt om tijdens de planperiode (dus vóór 2007) een bijkomend aanbod te creëren van 35,7ha bijkomende bedrijventerreinen. Het bedrijventerrein Heidebaan Noord zou 11 ha van deze 35,7ha omvatten (zie pg. 300 richtinggevend gedeelte RSP). Ook het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) voorziet in een taakstelling voor de realisatie van bijkomende bedrijventerreinen. Deze taakstelling stelt voor Sint Niklaas de realisatie van 125ha bedrijventerreinen voorop in de periode 1994-2007 (pg. 162 informatief gedeelte RSP en toelichtingsnota GRUP). Tenslotte verplicht de stad Sint Niklaas er zich in het bindend gedeelte van haar RSP expliciet toe de bijkomende bedrijventerreinen te realiseren, waaronder ook het bedrijventerrein Heidebaan Noord valt (pg. 337 richtinggevend gedeelte RSP).

De realisatie van het bedrijventerrein Heidebaan Noord is op korte termijn noodzakelijk, dit blijkt duidelijk uit het voorgaande. Evenwel bevat het RSP ook duidelijke algemene principes die nagevolgd dienen te worden bij de inrichting van de bedrijventerreinen in uitvoering van het RSP (pg. 306 richtinggevend gedeelte RSP). Hierbij dient aandacht besteed te worden aan o.m. zuinig ruimtegebruik en het aanleggen van buffers of ruimtelijke overgangszones om zo min mogelijk hinder naar de aanpalende bewoning te veroorzaken. Voorts dient een globaal inrichtingsplan opgemaakt te worden op grond waarvan de ontwikkeling zal plaatsvinden. Dit inrichtingsplan dient voor gans het terrein de inrichtingsprincipes vast te leggen.

Gelet op de noodzaak tot spoedige realisatie en de verplichting om de voormelde algemene ordeningsprincipes in acht te nemen is het van belang dat de realisatie van het bedrijventerrein als een geheel gewaarborgd is. In die zin is particuliere participatie zeer moeilijk. Er is in die hypothese, gelet op de versnipperde eigendomsstructuur, geen enkele zekerheid dat het bedrijventerrein op korte termijn gerealiseerd zal worden zoals voorzien in het GRUP. In de huidige toestand zou een van de eigenaars over de mogelijkheid beschikken de realisatie van het bedrijventerrein in zijn geheel onmogelijk te maken, wat uiteraard onaanvaardbaar zou zijn. In die zin is het noodzakelijk dat de resterende percelen in het plangebied in één hand verenigd worden.

Bovendien is het de uitdrukkelijke bedoeling een betaalbaar lokaal bedrijventerrein te voorzien. Hierbij moet ten allen tijde speculatie vermeden worden. Onteigening lijkt hiertoe het enige instrument te zijn.

Gelet op het voorgaande kan ook het argument betreffende het gebrek aan noodzaak van de onteigening niet weerhouden worden.

c. Het algemeen nut van de onteigening

Het algemeen nut van de onteigening wordt in twijfel getrokken. Hierover kan geen discussie bestaan. Het algemeen nut van de onteigening vloeit voort uit het feit dat de onteigeningsmogelijkheid expliciet door de wetgever werd voorzien, en dus bestempeld werd als zijnde van algemeen nut (...).

Concreet wordt de onteigening doorgevoerd in uitvoering van artikel 73 van het decreet houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting

2004 (titel XXVI) van 19 december 2003. Het algemeen nut van de onteigening staat buiten discussie.

In zoverre het bezwaarschrift het algemeen nut van de onteigening in twijfel trekt dient het afgewezen te worden als ongegrond.

d. De motivering van het besluit tot voorlopige vaststelling van het onteigeningsplan

Bezwaar indiener houdt voor dat het besluit tot voorlopige vaststelling van het onteigeningsplan onvoldoende gemotiveerd zou zijn, nu dit geen melding maakt van de noodzaak en hoogdringendheid van de onteigening.

Het besluit tot voorlopige vaststelling van het onteigeningsplan betreft een voorbereidende rechtshandeling. Deze is niet onderworpen aan de formele motiveringsverplichting (...). Het besluit tot voorlopige vaststelling betreft geen eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die rechtsgevolgen teweegbrengt en valt bijgevolg niet onder het toepassingsgebied van de door de bezwaar indienende partij opgeworpen artikelen 2 en 3 van de wet houdende de formele motivering van bestuurshandelingen van 29 juli 1991.

Het bezwaar is niet gegrond in de mate het betrekking heeft op de schending van de verplichting tot formele motivering.

4. Juridische grond

De onteigening is gebaseerd op het decreet van 19 december 2003 houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004, in het bijzonder artikel 73 en volgende van dit decreet, het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, de wet van 26 juli 1962 houdende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigeningen ten algemene nutte.

Bovendien dient gewezen te worden op de doelstellingen van het Intergemeentelijk samenwerkingsverband Land van Waas, vastgelegd in haar statuten, in het bijzonder artikel 3 dat bepaalt dat de vereniging tot doel heeft ‘... de streekontwikkeling in de bij haar aangesloten gemeenten van het Waasland ...’ en dat zij daarbij activiteiten uitoefent ‘... in de economische en sociale beleidsdomeinen, met name (...) de uitvoering van projecten, onder meer met het oog op de bevordering van de werkgelegenheid en de vestiging of hervestiging van industriële en ambachtelijke bedrijven enerzijds ...’.

Tenslotte kan gewezen worden op de bepalingen van het Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Sint Niklaas’, waarvan voorliggende onteigeningsprocedure een uitvoering is.

5. Argumentatie

Het ontwerp-ontegeningsplan kadert volledig binnen de grenzen van het RSPV, het RSP Sint Niklaas en het GRUP.

De inhoud van de individueel ingediende bezwaarschriften vergt geen aanpassingen van het plan dat ter inzage lag tijdens het openbaar onderzoek.

De onteigening is noodzakelijk en van openbaar nut. Dit werd uitvoerig aangegeven in de weerlegging van de bezwaarschriften. De keuze voor de spoedprocedure uit de wet van 26 juli 1962 is verantwoord en bovendien decretaal bepaald.

Het Directiecomité besluit derhalve als volgt:

Artikel 1

Het Directiecomité stelt het onteigeningsplan definitief vast.

Artikel 2

De toezichthoudende overheid wordt verzocht vast te stellen dat de onmiddellijke inbezitname van de betreffende goederen voor openbaar nut onontbeerlijk is en derhalve het onteigeningsplan goed te keuren met machtiging aan het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband van het Land van Waas om de onteigening ervan te vervolgen voor openbaar nut, overeenkomstig artikel 5 van de wet van 26 juli 1962 en zoals voorzien in artikel 73 van het decreet houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004 van 19 december 2003.”

3.6. In zijn gunstig advies van 9 augustus 2010 stelt de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, onder meer, dat “als minister van Economie (...) het mijn specifiek aandachtspunt (is) dat er voldoende ruimte wordt voorzien voor bedrijvigheid en dat bedrijventerreinen integraal ontwikkeld worden op een snelle, kwaliteitsvolle en efficiënte wijze” en dat “gelet op de taakstelling in het regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas en de actuele sterke vraag naar bedrijfsgronden (...) het wenselijk (is) dat dit terrein zo snel mogelijk gerealiseerd wordt”.

3.7. Verwijzend naar onder meer voornoemd advies, stelt het directiecomité van Interwaas op 7 september 2010 wat volgt:

“5. Bedrijventerreinen

(...)

5.5. extra punt: Heidebaan Noord

In het kader van de procedure tot het aanvragen van een onteigeningsmachtiging in hogervermeld dossier mochten wij gunstige adviezen bekomen van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en recent van de functioneel bevoegde minister, i.c. dhr. Kris Peeters.

In dit laatste schrijven wordt het belang beklemtoond van voldoende ruimte voor bedrijvigheid en de noodzaak tot een integrale ontwikkeling van deze bedrijventerreinen op een snelle, kwaliteitsvolle en efficiënte wijze.

Te dien einde stelt de minister-president dat gelet op de taakstelling in het regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas en de actuele sterke vraag naar bedrijfsgronden is het wenselijk dat deze terreinen zo snel mogelijk worden ontwikkeld.

Het Directiecomité neemt nota van deze gunstige adviezen en beklemtoont nogmaals de noodzaak en de hoogdringendheid van de onteigening en wel om volgende redenen:

1. Eigenaars zijn niet geneigd in der minne te verkopen.

Als openbaar bestuur is Interwaas, voor wat betreft de aankoop van onroerende goederen, gehouden aan een schattingsverslag opgemaakt door de diensten van de FOD Financiën (hetzij het Aankoopcomité, hetzij de Ontvanger der Registratierechten). Dit verslag is opgemaakt en vormde de basis van deze eerste gesprekken. Echter moet er worden vastgesteld dat, door de onderlinge 'strijd' tussen de diverse privé-promotoren, de aangeboden prijs systematisch de hoogte is ingejaagd. Eén eigenaar beweerde zelfs dat er tot 100,00 EUR/m² was geboden voor zijn perceel. Dit betekent dat de eigenaars zich niet direct kunnen vinden in de door Interwaas geboden prijs, niettegenstaande een 'terugkeer naar de realiteit' zeker nodig is.

2. Er is in Sint-Niklaas en omgeving wel degelijk nood aan bijkomende bedrijventerreinen.

Tijdens het afbakeningsproces tot opmaak van een gewestelijk RUP Afbakening regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas werden verschillende locaties aangegeven als potentieel te ontwikkelen bedrijventerrein om de taakstelling voor economische activiteiten in te vullen.

In de voorbereiding hiervan onderzocht Interwaas toen samen met de POM Oost-Vlaanderen meer dan 200 ha potentieel geschikt terrein. Omwille van de gewenste ruimtelijke structuur, het aanwezige maatschappelijk draagvlak en andere redenen werd slechts een beperkt aantal van de potentiële terreinen in aanmerking opgenomen in het stedelijk gebied, waarvan sommige pas op lange termijn voor ontwikkeling zijn voorzien. Hoewel de taakstelling voor regionale bedrijventerreinen lag op 125 ha voor de periode 2001-2007 is het totale aanbod dat aangeduid werd in de programmatie van het stedelijk gebied beperkt tot 75,3 ha regionale en lokale bedrijventerreinen.

Enerzijds kan dus worden vastgesteld dat de taakstelling lang niet volledig wordt ingevuld. Ook in de omgeving wordt de (door de Provincie) vooropgestelde taakstelling voor de kleinstedelijke gebieden onvoldoende of maar nipt ingevuld, Lokeren uitgezonderd.

Anderzijds is de nood aan bijkomende bedrijventerreinen in en om Sint-Niklaas groot, wat wordt bevestigd door verschillende bronnen.

- Er is de aanwezigheid van de nabijgelegen continu groeiende Waaslandhaven. In het havengebied worden de terreinen gereserveerd voor havengebonden bedrijven. De ganse toelevering en ondersteuning van deze havengebonden bedrijven, van petrochemie tot logistiek, moet een plaats kunnen vinden in de omgeving van die haven. Mee hieraan gekoppeld is er de studie 'Oost-Vlaanderen logistieke topregio' van de POM Oost-Vlaanderen. Van de vier hot spots voor logistiek blijken er drie in het Waasland te liggen!
- Er zijn de concrete vragen van vele geïnteresseerde bedrijven. Zonder enige vorm van prospectie of publiciteit werd alleen al in 2010 (eerste jaarhelft) bij Interwaas van 14 bedrijven de expliciete interesse genoteerd voor een bedrijventerrein in de KMO-zone Heidebaan Noord. Aan 5.000 m² per bedrijf (regionaal bedrijventerrein) is het - bij wijze van spreken - reeds 'uitverkocht' van voor de start, (van het 11 ha grote terrein zal amper 6 ha verkoopbaar zijn).
- Bovendien blijkt uit de aanbevelingen van het eindrapport van de studie Ruimteclaims in het Waasland (2004 - 2005) dat in opdracht

van Interwaas werd gemaakt door IRIS Consulting in samenwerking met de Administratie Economie van de Vlaamse Gemeenschap enerzijds, en uit de vergelijking van de optelling van de in de Wase gemeentelijke structuurplannen voorziene ruimte voor bedrijventerreinen met de theoretisch voor het Waasland voorziene contingent vanuit de doorrekening van het RSV anderzijds, dat er in het Waasland buiten de haven nood is aan ongeveer 200 ha extra af te bakenen bedrijventerreinen.

- Tenslotte kan nog naar het strategisch plan voor de streek Waas en Dender, opgemaakt door RESOC Waas en Dender worden verwezen, waaruit diezelfde bijkomende behoefte aan bijkomende bedrijventerreinen blijkt.”

3.8. Bij het bestreden besluit van 6 oktober 2010 van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand wordt beslist dat “de verwerving van de onroerende goederen gelegen in Sint-Niklaas met een totale in te nemen oppervlakte en kadastraal bekend zoals vermeld op het bijgevoegde onteigeningsplan, waartoe de raad van bestuur van Interwaas met het oog op de uitbreiding van het bedrijventerrein ‘Heidebaan Noord’ definitief besloten heeft op 22 september 2009, (...) tot nut van het algemeen erkend” (artikel 1), dat “de onmiddellijke inbezitneming van de onroerende goederen, voorkomend op bijgaand plan in kleur aangeduid, (...) volstrekt noodzakelijk (is)” (art. 2) en dat “de intercommunale Interwaas (...) ertoe gemachtigd (wordt) om, ter verwezenlijking van de in artikel 1 bedoelde werken, tot onteigening over te gaan, bij toepassing van de wet van 26 juli 1962”, en dat “de rechtspleging bij dringende omstandigheden, bedoeld bij artikel 5 van de wet van 26 juli 1962, (...) derhalve op deze onteigening (mag) worden toegepast” (art. 3).

3.9. In die beslissing, welke bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad van 19 oktober 2010 wordt bekendgemaakt, wordt onder meer overwogen:

“Overwegende dat uit de motivering van de raad van bestuur van Interwaas bij besluiten van 1 april 2009 en 22 september 2009 en de bijkomende motivering van het directiecomité van 7 september 2010 blijkt dat er een dringende nood is aan het realiseren van de vermelde doelstelling; dat die motivering wordt aanvaard en wordt overgenomen; dat deze documenten integraal deel uitmaken van dit ministerieel machtigingsbesluit en samen met dit besluit moeten betekend worden aan de belanghebbende partijen.”

3.10. Met een op 27 oktober 2010 ter post aangetekende brief wordt aan de eerste verzoekende partij een afschrift van voornoemd ministerieel besluit van 6 oktober 2010 toegezonden. Met een op 9 november 2010 ter post aangetekende brief worden aan haar afschriften toegezonden van de beslissingen van het directiecomité Interwaas van 1 april 2009, 22 september 2009 en 7 september 2010.

IV. Ontvankelijkheid – belang

4. De verwerende partij werpt terecht op dat, vermits de eerste verzoekende partij slechts eigenaar is van het kadastrale perceel 1006/g, waarop de woning is gelegen die door de tweede en de derde verzoekende partijen wordt bewoond, de verzoekende partijen slechts belang hebben bij de nietigverklaring van het bestreden besluit in zoverre het betrekking heeft op dit kadastrale perceel. De verzoekende partijen brengen geen enkel gegeven bij dat tot een andere conclusie zou nopen.

De exceptie is gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting

5.1. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 16 van de Grondwet, van artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht, van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur “wegens het ontbreken van betekening van de geciteerde stukken”.

Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“Onteigeningen zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden van artikel 16 van de Grondwet, waarin het volgende wordt bepaald:

‘Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.’

In artikel 16 van de Grondwet, onderdeel van Titel II, De Belgen en hun Rechten, wordt een principieel onteigeningsverbod vastgesteld: niemand kan van zijn eigendom worden onttrokken. Op dit verbod wordt in hetzelfde artikel wel één uitzondering voorzien. Deze uitzondering is onderhevig aan vier, cumulatief te vervullen voorwaarden. Een onteigening kan geschieden (1) ter realisatie van een doelstelling van algemeen nut, (2) indien een habilitatiewet is voorzien, (3) volgens de wettelijk vastgestelde procedure en (4) na betaling van een billijke vergoeding. Wanneer één van de vier grondwettelijke onteigeningsvoorwaarden niet is vervuld, is de onteigening ongrondwettig.

Artikel 2 van de Motiveringswet Bestuurshandelingen bepaalt:

‘De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.’

Artikel 3 van de Motiveringswet Bestuurshandelingen bepaalt:

‘De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn.’

Het Hof van Cassatie heeft in dit opzicht geoordeeld wat volgt:

‘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, naargelang het geval, daaruit blijkt dat de genomen beleidsopties afgewogen werden.’

Een besluit dient in rechte en in feite geschraagd te zijn door draagkrachtige motieven die de beslissing verantwoorden. Het bestreden besluit is gebaseerd op het onteigeningsplan. Dit stuk werd echter niet ter kennis gebracht van verzoekende partijen. Eerste verzoekende partij ontving per brief dd. 27 oktober 2010 enkel de betekening van het Ministerieel besluit dd. 6 oktober 2010 (stuk nr. 6). Er stak geen onteigeningsplan bij deze brief. De brief vermeldt enkel als bijlage: ‘afschrift onteigeningsmachtiging’.

Per schrijven dd. 9 november 2010, dus twee maanden na de betekening van het bestreden besluit, verkreeg eerste verzoekende partij nog een afschrift van de beslissing van het Directiecomité dd. 1 april 2009, 22 september 2009 en 7 september 2010 (stuk nr. 7).

Nog steeds kregen verzoekende partijen geen afschrift van het onteigeningsplan.

Bij deze betekening dd. 27 oktober 2010 waren de stukken, zijnde het onteigeningsplan en de beslissingen van het Directiecomité dd. 1 april 2009, 22 september 2009 en 7 september 2010 waarnaar wordt verwezen, duidelijk afwezig.

Nochtans dient de inhoud van het stuk aan de betrokkene ter kennis te zijn gebracht hetzij vóór de beslissing werd genomen, hetzij samen met de eindbeslissing. Deze eindbeslissing werd betekend zonder kennisgeving van de inhoud van alle aangehaalde stukken. De inhoud van de betreffende stukken kan derhalve niet als motief dienen om de bestreden beslissing te schragen. De formele en materiële motiveringsplicht zijn bijgevolg geschonden. Niet wordt gemotiveerd waarom de onmiddellijke inbezitname van de gronden onontbeerlijk is. Er kan derhalve geen toepassing worden gemaakt van de Onteigeningswet Hoogdringende Omstandigheden.

Wanneer de stukken waarnaar wordt verwezen niet ter kennis werden gebracht van de betrokkene of hem niet bekend zijn, kan enkel rekening worden gehouden met de in het besluit zelf opgenomen motieven. Indien het besluit zelf geen motivering bevat of een motivering die niet afdoende is, is de Wet Motivering Bestuurshandelingen geschonden.

In het Ministerieel besluit worden volgende motieven aangehaald:

‘Gelet op het bij dit besluit gevoegde grondplan;

Overwegende dat uit de motivering van de raad van bestuur van INTERWAAS bij besluiten van 1 april 2009 en 22 september 2009 en de bijkomende motivering van het directiecomité van 7 september 2010 blijkt dat er een dringende nood is aan het realiseren van de vermelde doelstelling; dat die motivering wordt aanvaard en wordt overgenomen; dat deze documenten integraal deel uitmaken van dit ministerieel machtigingsbesluit en samen met dit besluit moeten betekend worden aan de belanghebbende partijen.

...

De verwerving van de onroerende goederen gelegen in Sint-Niklaas met een totale in te nemen oppervlakte en kadastraal bekend zoals vermeld op het bijgevoegde onteigeningsplan, waartoe de raad van bestuur van Interwaas met het oog op de uitbreiding van het bedrijventerrein ‘Heidebaan Noord’ definitief besloten heeft op 22 september 2009, wordt het nut van het algemeen erkend.

De onmiddellijke inbezitneming van de onroerende goederen, voorkomend op bijgaand plan in kleur aangeduid, is volstrekt noodzakelijk’

Omtrent de precieze inhoud van het onteigeningsplan en de inhoud van de motivering van de raad van bestuur van Interwaas blijven verzoekende partijen in het ongewisse daar deze niet bij de betekening van het Ministerieel besluit werden gevoegd.

Dit gebrek aan afdoende motivering wegens niet betekening van de bijlagen getuigt van onzorgvuldig bestuur en van schending van de motiveringsplicht. De onteigeningsbeslissing is bijgevolg onwettig.

Indien iemand onteigend wordt, dan dient hij toch minstens het onteigeningsplan te verkrijgen. De bestreden beslissing vermeldt niet eens over welke kadastrale percelen het gaat. Verzoekende partijen hebben enkel kennis genomen van het voorlopig vastgestelde onteigeningsplan tijdens het openbaar onderzoek na inzage op de kantoren van Interwaas. Daar konden ze vaststellen dat het onteigende deel ongeveer overeenkomt met de grens van het GRUP. Verzoekende partijen hebben evenwel geen definitief vastgesteld en door de minister goedgekeurd onteigeningsplan ontvangen.

Het druist in tegen elk beginsel van behoorlijk bestuur dat verzoekende partij geen afschrift heeft ontvangen van het onteigeningsplan bij de betekening van de bestreden beslissing.

De overige motieven in de bestreden beslissing zijn niet van aard de beslissing afdoende te kunnen schragen. De verwerende partij bleef achterwege te motiveren waarom het onteigeningsdoel moet worden uitgevoerd en bovendien waarom het bij hoogdringendheid moet worden uitgevoerd.”

5.2. In de memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen, na een letterlijke herhaling van hetgeen zij reeds in hun verzoekschrift hebben uiteengezet, nog gelden wat volgt:

“Het argument van verwerende partij dat verzoekende partijen kennelijk weten welke percelen zijn opgenomen in het onteigeningsplan doet hieraan geen afbreuk. Verzoekende partijen hebben enkel kennis van het voorlopig vastgestelde onteigeningsplan. Zij vermoeden dat dit plan overeenstemt met het definitieve. Evenmin maakt het uit welke overheid deze betekening verricht. De stukken dienen betekend te worden aan verzoekende partij. Welke overheid dit doet, doet niet terzake.

Tot slot verwijzen verzoekende partijen naar rechtsleer die uitdrukkelijk stelt dat de documenten waarnaar verwezen wordt voor de motivering, dienen betekend te worden aan de onteigende:

‘In het ministerieel machtigingsbesluit zal de argumentatie van de onteigenaar overgenomen worden. Indien de omvang van de stukken die de motieven bevatten, het niet toelaat om een overzichtelijk en begrijpbaar machtigingsbesluit op te stellen, zal in dit besluit verwezen worden naar die documenten en zal er expliciet bij vermeld worden dat ze deel uitmaken van de onteigeningsmachtiging, en aan de onteigenden betekend moeten worden. Doordat die documenten een geheel vormen met het machtigingsbesluit en ook altijd bij het besluit zijn gehecht, kan de lezer van het besluit ook kennis nemen van de inhoud van die stukken. De motiveringsplicht wordt bijgevolg nageleefd.

...

Ook wordt verwe(z)en naar het raadsbesluit waarin de ingekomen bezwaarschriften worden behandeld en zal ook dit stuk deel uitmaken van het machtigingsbesluit.’

De onteigeningsbeslissing is bijgevolg onwettig.”

5.3. In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen niets meer toe aan hetgeen zij reeds hebben uiteengezet.

Beoordeling

5.4. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt:

“Art. 16. Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.”

Artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, bepaalt:

“Wanneer de Koning vaststelt dat de onmiddellijke inbezitneming van een of meer onroerende goederen ten algemenen nutte onontbeerlijk is, geschiedt de onteigening van die onroerende goederen overeenkomstig de navolgende regels.”

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen:

“Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn.”

5.5. Geen van de door de verzoekende partijen geschonden geachte grondwettelijke en wettelijke bepalingen en evenmin de door hen geschonden geachte beginselen van behoorlijk bestuur, schrijven voor, en dan nog op straffe van nietigheid, dat een onteigeningsmachtiging ter kennis moet worden gebracht aan de huurders of bewoners, niet zijnde eigenaars - in casu de tweede en de derde verzoekende partij -, van onroerende goederen die door een voorgenomen onteigening worden getroffen.

Die grondwettelijke en wettelijke bepalingen en beginselen schrijven evenmin voor, en dan nog evenzeer op straffe van nietigheid, dat de kennisgeving van een onteigeningsmachtiging aan de eigenaars van onroerende goederen die door een voorgenomen onteigening worden getroffen moet vergezeld zijn van het bij die machtiging horende onteigeningsplan.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat, met een op 27 oktober 2010 ter post aangetekende brief, een afschrift van het ministerieel besluit van 6 oktober 2010 aan de eerste verzoekende partij werd toegezonden en dat, met een op 9 november 2010 ter post aangetekende brief, aan haar afschriften werden toegezonden van de beslissingen van het directiecomité Interwaas van 1 april 2009, 22 september 2009 en 7 september 2010, zijnde de besluiten waarvan sprake in de bestreden beslissing en welke luidens de overwegingen van deze beslissing “integraal deel uitmaken van dit ministerieel machtigingsbesluit en samen met dit besluit moeten betekend worden aan de belanghebbende partijen.”

De niet gelijktijdige kennisgeving van de bestreden beslissing en de van daarvan integraal deel uitmakende stukken kan op zich de bestreden onteigeningsmachtiging niet vitiëren, laat staan dat daardoor de belangen van de eerste verzoekende partij zouden kunnen zijn geschaad.

Uit de nadien ook betekende afschriften van de beslissingen van het directiecomité van Interwaas van 1 april 2009 en 22 september 2009 kon de eerste verzoekende partij, gelet op het feit dat de bestreden beslissing het definitief vastgestelde onteigeningsplan ongewijzigd heeft aangenomen, overigens weten dat haar kadastrale perceel 1006/g inderdaad deels mede begrepen was in het voorlopig en definitief vastgestelde onteigeningsplan, voor zover althans het gelegen is in het bij besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2007 vastgestelde GRUP “Afbakening regionaal stedelijk gebied Sint-Niklaas” als “gemengd regionaal bedrijventerrein” met in overdruk “bufferzone” bestemd gebied.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen voorhouden betreft dit geen post factum motivering, aangezien de motivering van het bestreden besluit uitdrukkelijk is gesteund op onder meer de voormelde beslissingen van het directiecomité van Interwaas.

In de gegeven omstandigheden kan dan ook niet worden ingezien hoe de door de verzoekende partijen geschonden geachte grondwettelijke en wettelijke bepalingen alsmede de schending van de aangevoerde beginselen hun belangen zouden kunnen hebben geschaad.

5.6. Het eerste middel kan dan ook niet tot de vernietiging leiden.

B. Tweede middel

Uiteenzetting

5.7. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 16 van de Grondwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, van de materiële motiveringsplicht, van het redelijkheidsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur “wegens het ontbreken van een onteigeningsnoodzaak”.

Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“Uit de bestreden beslissing blijkt immers geen onteigeningsnoodzaak.

Onteigeningen zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden van artikel 16 van de Grondwet, waarin het volgende wordt bepaald:

‘Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.’

In artikel 16 van de Grondwet, onderdeel van Titel II, De Belgen en hun Rechten, wordt een principieel onteigeningsverbod vastgesteld: niemand kan van zijn eigendom worden onttrokken. Op dit verbod wordt in hetzelfde artikel wel één uitzondering voorzien. Deze uitzondering is onderhevig aan vier, cumulatief te vervullen voorwaarden. Een onteigening kan geschieden (1) ter realisatie van een doelstelling van algemeen nut, (2) indien een habilitatiewet is voorzien, (3) volgens de wettelijk vastgestelde procedure en (4) na betaling van een billijke vergoeding. Wanneer één van de vier grondwettelijke onteigeningsvoorwaarden niet is vervuld, is de onteigening ongrondwettig.

Een onteigening kan enkel plaatsvinden indien het een oplossing biedt nadat is gebleken dat alle andere oplossingen ontoereikend waren. De onteigeningsnoodzaak volgt uit het uitzonderingskarakter van de onteigening, dat een uitzondering is op een grondwettelijk beschermd recht. Dit recht zit vervat in 16 van de Grondwet dat stelt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet. Algemeen wordt dus aanvaard dat onteigening een ultimatum remedium moet zijn. De bestreden beslissing maakt echter geen gewag van een onteigeningsnoodzaak.

Om tot onteigening te kunnen overgaan dient deze te geschieden ten algemenen nutte. In de voorwaarde dat de onteigening ten algemene nutte dient te geschieden, zit tevens de verplichting tot het aantonen van de onteigeningsnoodzaak vervat.

Het Hof van Cassatie heeft bepaald dat de kandidaat-onteigenaar niet alleen moet aantonen dat de doelstelling van algemeen belang is doch ook moet aantonen dat de onteigening noodzakelijk is om de doelstelling te bereiken:

‘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, naargelang het geval, daaruit blijkt dat de genomen beleidsopties afgewogen werden.’

Hiermee wordt de dubbele vereiste van de evenredigheid enerzijds en het afwegen van de beleidsopties anderzijds duidelijk geformuleerd. De evenredigheidsvereiste impliceert dat het ingrijpend karakter van de onteigening in redelijke verhouding moet staan met het nagestreefde doel.

De vereiste van evenredigheid inzake onteigening wordt bevestigd door de Raad van State: ‘Er lijkt een disproportie te zijn tussen het doel dat erin bestaat een einde te maken aan een beweerd onrechtmatig afsluiten van een voet- en jaagpad, en de gebruikte procedure van onteigening.’ En: ‘De onteigeningstechniek kan niet worden aangewend ter vermindering van een burgerlijk proces omtrent de vraag of een openbare erfdienstbaarheid verdwenen is. Het beroep op de onteigening van de kavel bezwaard met de betwiste erfdienstbaarheid teneinde de heropening van de doorgang te verkrijgen, doet een onevenredigheid ontstaan tussen het nagestreefde doel en het aangewende middel.’

De evenredigheidsvereiste maakt een toepassing uit van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, waaraan elke bestuurlijke overheid, dus ook elke onteigenende overheid onderworpen is. Het impliceert dat een redelijke verhouding moet bestaan tussen het nagestreefde doel en het aangewende middel. Deze redelijke verhouding moet worden getoetst i.f.v. de algemene controle op het naleven van het redelijkheidsbeginsel: het bestuur handelt slechts onwettig wanneer ‘het bestuursorgaan op evidente wijze een onjuist gebruik heeft gemaakt van zijn beleidsvrijheid, m.a.w. wanneer het bestuur kennelijk onredelijk heeft gehandeld.’ Ook in de rechtspraak op Europees niveau wordt deze vereiste geformuleerd: ‘De verzoekers stellen de bovenmatige aantasting van hun eigendomsrecht aan de kaak. Een onteigening waarvan het doel verband houdt met het grondbeleid en de toepassing van een sociaal beleid, streeft een rechtmatig doel ‘van algemeen belang’ na. Er moet een redelijke proportionaliteitsverhouding bestaan tussen het voornoemde doel en de gebruikte middelen, zodat de betrokken persoon geen disproportionele last hoeft te dragen. Niettegenstaande de betaling van een onteigeningsvergoeding die de marktwaarde van het goed weerspiegelt, kan een dergelijke last onder meer voortvloeien uit het verstrijken van een opmerkelijke tijdspanne tussen het ogenblik waarop de onteigeningsbeslissing werd genomen en de concrete verwezenlijking van het project van algemeen belang. Dit kan tot gevolg hebben dat de betrokkene een waardevermeerdering van het betreffende goed misloopt.’

De evenredigheidsvereiste dient echter nog te worden onderscheiden van de onteigeningsnoodzaak. Deze houdt in dat, binnen de grenzen van de

redelijkheid, geen alternatieve middelen kunnen worden aangewend om dezelfde doelstelling te realiseren. De noodzaak dient zowel betrekking te hebben op de eigendomsoverdracht als op het concrete voorwerp daarvan. Wanneer bv. i.f.v. het algemeen nut van publieke groenrecreatie een gemeentelijke park wordt aangelegd moet de gemeente uiteraard eerst nagaan over welke braakliggende terreinen zij zelf in haar privaat of openbaar domein beschikt, alvorens de onteigening van een historische, particuliere tuin wordt overwogen. De noodzaak die betrekking heeft op het voorwerp van de beoogde eigendomsoverdracht impliceert dat de doelstelling van algemeen nut niet op een andere locatie kan worden gerealiseerd, uiteraard zonder dat de overheid voor deze realisatie op een andere locatie buitenevenredige inspanningen moet leveren wat andere aspecten van de realisatie betreft.

Het bestreden besluit had m.b.t. het concrete voorwerp van de eigendomsoverdracht moeten aantonen dat de landbouwgebieden en de tuin van verzoekende partijen de enige beschikbare plaats is om het bedrijventerrein te ontwikkelen. Nergens wordt aangetoond dat de huidige locatie de enige mogelijke plaats is. Er is niet in concreto aangetoond dat de onteigening in casu de enige mogelijke oplossing is voor de nood aan bijkomende ruimte voor een bedrijventerrein.

Het bestreden besluit motiveert zelf niets maar verwijst naar de motivering van de besluiten van Interwaas dd. 1 april 2009 en 22 september 2009 en de bijkomende motivering dd. 7 september 2010.

Ten eerste verwijzen verzoekende partijen naar het eerste middel, waaruit duidelijk blijkt dat met deze motiveringen geen rekening mag gehouden worden omdat ze niet gelijktijdig met de bestreden beslissing werden betekend aan verzoekende partijen.

Het besluit van Interwaas dd. 22 september 2009 stelt m.b.t. de onteigeningsnoodzaak dat het bedrijventerrein met buffer dient gerealiseerd te worden omwille van de taakstellingen uit het RSP Vlaanderen, het gemeentelijk RSP en het GRUP.

Het loutere feit dat een perceel binnen de omtrek van een GRUP valt, is niet voldoende om de noodzaak te motiveren.

Verzoekende partijen begrijpen niet waarom meer dan de helft van de tuin dient onteigend te worden. Zonder de onteigening van de tuin is de realisatie van het bedrijventerrein nog steeds mogelijk.

Er wordt niet gemotiveerd waarom de onteigening van de tuin van verzoekende partijen absoluut noodzakelijk is. De bestreden beslissing, net als de besluiten van het Directiecomité van Interwaas, motiveert niets over deze tuin specifiek.

Er is niet onderzocht of er andere oplossingen mogelijk waren, bijvoorbeeld de buffer opschuiven en het bedrijventerrein kleiner maken. Er werd niet onderzocht waarom de buffer net op het perceel van verzoekende partijen dient te liggen. Het GRUP en het onteigeningsplan maken immers een vreemde wending, aangezien deze plannen niet gewoon recht afsnijden maar wel een insnijding maakt op het perceel van verzoekende partijen. Dit levert maar een beperkte bijkomende oppervlakte op voor de onteigenaar in verhouding met de grote ingreep die een onteigening met zich meebrengt.

Het verslag van de vergadering van het Directiecomité dd. 7 september 2010 motiveert nog bijkomend waarom het bedrijventerrein noodzakelijk is.

Er wordt echter niet gemotiveerd waarom de onteigening voor de bufferzone noodzakelijk is.

Daarenboven komt nog dat de buffer de facto reeds bestaat. De luchtfoto's tonen aan dat het onteigende deel van de tuin begroeid is met bomen, struiken, enz. De motivatie stelt dat de onteigening nodig is voor het aanleggen van buffers. De buffer bestaat in feite reeds op het perceel van verzoekende partijen, dus dient deze ook niet aangelegd te worden. De onteigeningsnoodzaak bestaat niet voor het perceel van verzoekende partijen.

De noodzaak moet ook betrekking hebben op de eigendomsoverdracht. Er moet aangetoond worden dat het werkelijk noodzakelijk is dat INTERWAAS eigenaar wordt van het perceel. Dit wordt ook niet gemotiveerd.

Er zijn immers andere oplossingen denkbaar voor het probleem waarvoor INTERWAAS staat. INTERWAAS kan de realisatie van de bestemming van het GRUP zelf overlaten aan verzoekende partijen. Er is geen reden direct over te gaan tot een veel te drastische onteigening.

Indien de eigenaar zelf in staat is om het onteigeningsdoel te realiseren, mag er niet tot onteigening worden overgegaan. Zo oordeelde de rechtbank van Antwerpen dat: 'ook wanneer het openbaar nut de realisatie vereist van het project waarvoor de overheid tot onteigening wenst over te gaan, vormt dit geen voldoende rechtvaardiging voor de onteigening zelfs wanneer dit project ook zonder onteigening zou zijn gerealiseerd.

Niet alleen het beoogde project maar ook de onteigening zelf moet door het openbaar nut worden opgelegd. In casu kan er geen twijfel bestaan over het feit dat de onteigenden zelf, of hun rechtsvoorgangers, in de jaren voor de onteigening reeds initiatieven hadden genomen om bestemming te realiseren die de gronden volgens het gewestplan hadden.'

De vrederechter van Willebroek oordeelde eveneens: 'Er kan niet onteigend worden wegens een doel van openbaar nut, indien dit doel van openbaar nut evengoed wordt verwezenlijkt door de eigenaar, in casu een industrieel, die eertijds zijn gronden heeft aangekocht met de intentie er zijn reeds op een andere plaats bestaand bedrijf over te brengen of het op kwestieuze percelen uit te breiden en derhalve aan de gronden, die het voorwerp uitmaken van het ministerieel besluit tot onteigening ten algemenen nutte, een bestemming werd gegeven die overeenstemt met de bedoeling van kwestieuze onteigening en met de zonering van het gewestplan.'

Zo heeft de vrederechter van Châtelet geoordeeld dat duidelijk moet(en) blijken uit de onteigeningsbeslissingen wat de onteigeningsnoodzaak is, in het kader van de formele motiveringsplicht. Deze motieven moeten duidelijk in de beslissingen vermeld staan. In casu is dit niet het geval. De vrederechter van Châtelet heeft in hetzelfde vonnis geoordeeld dat men niet zomaar mag aannemen dat de onteigende het onteigeningsdoel niet kan realiseren: dit moet blijken uit de motivatie van de beslissingen.

De bestreden beslissing had dus moeten aantonen dat de geschetste problemen niet op een andere manier dan op de voorgesteld(e) kunnen

worden opgelost. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat in de onteigeningsmachtigingsbeslissing diverse beleidsopties met elkaar worden vergeleken en t.a.v. elkaar worden afgewogen. Een dergelijke afweging ontbreekt in de bestreden beslissing. Er wordt immers niet gekeken of er andere oplossingen mogelijk waren voor de realisatie van een buffer: het perceel kon bijvoorbeeld gehuurd worden, er kon een samenwerkingsakkoord worden opgesteld, afspraken gemaakt met verzoekende partijen omtrent het behoud van de reeds bestaande buffer, enz. Hiervan heeft geen afweging plaatsgevonden.

Er wordt niet in concreto aangetoond dat onteigening de enige manier is om tot een oplossing te komen. Andere oplossingen zijn niet onderzocht of in overweging genomen. Er wordt louter algemeen gesteld dat het aanleggen van buffers aandacht besteedt om zo min mogelijk hinder te veroorzaken. Er wordt bovendien niet aangetoond dat de onteigening de enige mogelijkheid is om het beweerd doel van algemeen nut te realiseren. Dit houdt naast een schending van de onteigeningsvoorwaarden uit artikel 16 Grondwet ook een schending in van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

Onteigening is een uitzondering op een grondwettelijk (artikel 16 Grondwet) beschermd recht, mn. het eigendomsrecht. De toepassingsvoorwaarden voor een onteigening (mn. de vier grondwettelijke onteigeningsvoorwaarden) moeten dan ook restrictief worden geïnterpreteerd.

Kort samengevat, de onteigeningsnoodzaak impliceert de vervulling van vier voorwaarden:

- a. de omstandigheden maken de realisatie van het onteigeningsdoel noodzakelijk,
- b. het beoogde onteigeningsdoel kan slechts worden gerealiseerd middels de eigendomsverwerving door onteigening van het betreffende perceel,
- c. het beoogde onteigeningsdoel kan niet worden gerealiseerd op een ander perceel en
- d. het beoogde onteigeningsdoel werd niet reeds gerealiseerd op privaat initiatief en niet kan worden aangetoond dat dit doel effectief zal worden gerealiseerd op privaat initiatief.

Deze voorwaarden zijn in casu niet vervuld. Er is geen onteigeningsnoodzaak. Immers, verzoekende partijen kunnen immers zelf, minstens deels, de bestemming voorzien in het GRUP realiseren. Dit wordt hieronder aangetoond.

Zelfrealisatie van de bestemming buffer in overdruk

Het deel van het perceel in eigendom van verzoekende partijen dat INTERWAAS wil onteigenen, valt volledig in de bestemming buffer in overdruk.

De zone buffer in overdruk heeft volgens de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP de volgende bedoeling:

‘5.6. Het gebied, aangeduid met deze overdruk, zorgt voor een buffer tussen het regionaal bedrijventerrein en het aanpalende woongebied. De buffer wordt beplant met dicht, streekeigen, hoogstammig groen en struiken. De realisatie van de buffer gebeurt ten laatste in het plantseizoen volgend op de start van het bebouwen van het bedrijventerrein.’

De bufferzone moet dus worden ingericht met dicht, streekeigen, hoogstammig groen en struiken. Deze inrichting is van toepassing over de totale diepte van de bufferzone zoals aangeduid op plan.

Er valt niet in te zien waarom de realisatie hiervan enkel door publiek initiatief zou kunnen gebeuren. Verzoekende partijen kunnen de betrokken gronden perfect zelf voorzien van de nodige beplanting zoals voorzien in het GRUP. Hiervoor dient niet onteigend te worden. Verzoekende partijen zullen zelf tot de verdere aanleg overgaan. Er werd reeds door verzoekende partijen een groenbuffer aangeplant met inheemse bomen. De oppervlakte van deze reeds bestaande groenbuffer is ongeveer gelijkaardig dan wat voorzien wordt in het onteigeningsplan. Verzoekende partijen zijn bereid om de nodige aanvullende aanplantingen te doen volgens de voorschriften van het GRUP.

Verzoekende partijen (zijn) dan ook van mening dat een onteigening helemaal niet noodzakelijk is en zelfs geen nut heeft. De tuin van verzoekende partijen bevat reeds een groenbuffer die perfect verenigbaar is met de bestemming buffer volgens het GRUP. Verzoekende partijen (zijn) dan ook van mening dat er van onteigening geen sprake kan zijn, aangezien de bestemming perfect kan gerealiseerd worden door verzoekende partijen zelf en bovendien al grotendeels reeds gerealiseerd is.

De onteigeningsnoodzaak is bovendien onbestaande aangezien de motivering van het verslag van het Directiecomité dd. 1 april 2009 stelt dat een deel van het GRUP reeds gerealiseerd wordt door een privé-initiatiefnemer die een deel van de percelen in eigendom had. De enige reden waarom INTERWAAS tot onteigening van de resterende percelen wil overgaan, is omdat er een versnipperde eigendomsstructuur is. Dit is echter geen gegronde of voldoende reden om tot onteigening over te gaan. Er is nooit overleg gepleegd met verzoekende partijen m.b.t. de realisatie van het GRUP. Hoe kon INTERWAAS dan weten dat een realisatie niet mogelijk was door de eigenaars zelf?

Het besluit dd. 22 september 2009 stelt: 'in de huidige toestand zou één van de eigenaars over de mogelijkheid beschikken de realisatie van het bedrijventerrein in zijn geheel onmogelijk te maken, wat uiteraard onaanvaardbaar zou zijn. In die zin is het noodzakelijk dat de resterende percelen in het plangebied in één hand verenigd worden.' Op dit vlak wensen verzoekende partijen op te merken dat door het perceel van verzoekende partijen niet te onteigenen, de rest van het bedrijventerrein wel degelijk kan ontwikkeld worden, zeker omdat de buffer reeds bestaat. Deze motivatie klopt dus niet.

Het onteigenen van een stuk grond waar reeds een buffer aanwezig is, is dus niet noodzakelijk voor de realisatie van een bedrijventerrein. Hierover wordt niets gemotiveerd.

Tot slot wordt gesteld in de beslissing dd. 7 september 2010 dat er gesprekken zijn gevoerd met de eigenaars en dat de aangeboden prijs systematisch de hoogte is ingejaagd. Hieruit werd afgeleid dat de 'eigenaars' niet geneigd zijn om in der minne te verkopen. Verzoekende partijen zijn echter nooit gecontacteerd geweest door Interwaas voor de bestreden beslissing werd vastgesteld. Men kan niet verwijzen naar de zogenaamde onwil van verzoekende partijen indien deze nooit effectief is vastgesteld. Er is nooit onderhandeld geweest over zelfrealisatie.

Er is dus geen onteigeningsnoodzaak. Om deze reden is de onteigening onwettig.”

5.8. In de memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen, na een letterlijke herhaling van hetgeen zij reeds in het verzoekschrift hebben aangevoerd, nog gelden wat volgt:

“Verwerende partij beperkt zich tot door te verwijzen naar een aantal arresten van Uw Raad waaruit zij afleidt dat niet dient te worden aangegeven welk individueel motief voor welk specifiek perceel geldt.

De arresten van Uw Raad waarnaar verwerende partij verwijst handelden over het aanleggen van een nieuw banencomplex om het verkeersprobleem daar op te lossen. Het is dan logisch dat de onteigeningsnoodzaak algemeen voor alle percelen kan worden gesteld: de verkeerssituatie moest worden opgelost.

Daarmee toont verwerende partij echter nog niet aan dat de bestreden beslissing in casu motiveert waarom de percelen van verzoekende partijen zonodig dienen onteigend te worden voor de realisatie van een groenbuffer. De onteigeningsnoodzaak voor het geheel van de onteigening ontbreekt in dit geval.

Er is dus geen onteigeningsnoodzaak. Om deze reden is de onteigening onwettig.”

5.9. In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen niets meer toe aan hetgeen zij reeds hebben uiteengezet.

Beoordeling

5.10. In zoverre de verzoekende partijen verwijzen naar het eerste middel kan worden volstaan met een verwijzing naar de beoordeling hiervoor van dit middel.

5.11. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat tot de betwiste onteigening mede wordt besloten met het oog op de uitbreiding van het bedrijventerrein “Heidebaan Noord”, en dit ter realisatie van het bij besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2007 vastgestelde GRUP “Afbakening regionaal stedelijk gebied Sint-Niklaas” voorziene “gemengd regionaal bedrijventerrein”.

Daarbij dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partijen noch in dit middel, noch in enig ander middel de wettigheid van het voormelde GRUP in vraag stellen en zodat zij dan ook thans niet meer nuttig opwerpen dat in de bestreden beslissing niet wordt aangetoond “dat de landbouwgebieden en de tuin van verzoekende partijen de enig beschikbare plaats is om het bedrijventerrein te ontwikkelen” of nog dat “nergens wordt aangetoond dat de huidige locatie de enige mogelijke plaats is”.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de kritiek van de verzoekende partijen dat wat betreft de onteigening van hun tuin “er (...) niet (is) onderzocht of er andere oplossingen mogelijk waren, bijvoorbeeld de buffer opschuiven en het bedrijventerrein kleiner maken”, dat “er niet werd onderzocht waarom de buffer net op het perceel van verzoekende partijen dient te liggen”, en dat “het GRUP en het onteigeningsplan (...) immers een vreemde wending (maken), aangezien deze plannen niet gewoon recht afsnijden maar wel een insnijding (maken) op het perceel van verzoekende partijen. Dit levert maar een beperkte bijkomende oppervlakte op voor de onteigenaar in verhouding met de grote ingreep die een onteigening met zich meebrengt”.

5.12. Wat betreft de door de verzoekende partijen in vraag gestelde onteigeningsnoodzaak wordt in de beslissing van het directiecomité Interwaas van 1 april 2009 gesteld dat, in afwachting van een masterplan voor een ruimer geheel, een eerder ontwerp van onteigeningsplan vastgesteld voor het gehele gebied “on hold” wordt geplaatst, dat “uit contacten bleek dat een privé-initiatiefnemer reeds een groot deel van de gronden in eigendom had”, dat “een en ander leidde tot een samenwerkingsovereenkomst”, waarbij werd overeengekomen dat “de privé-partner de percelen gelegen aan de Heidebaan zal realiseren en het I.C.W. de achterliggende percelen”, dat “de moeilijkheid in deze is dat de achterliggende percelen een versnipperde eigendomsstructuur kennen” en dat dus “voor een optimale ontwikkeling van het bedrijventerrein (...) een ontwerp van onteigeningsplan (wordt) vastgesteld, in een aangepaste (beperkte) vorm”.

In de beslissing van 22 september 2009 van het directiecomité van Interwaas wordt gesteld dat “om dit GRUP op korte termijn te

verwezenlijken volgens de voorschriften opgenomen in het GRUP, en om speculatie te vermijden (...) onteigening noodzakelijk (bleek). De versnipperde eigendomsstructuur van een deel van het gebied maakt (de) realisatie op korte termijn immers moeilijk”.

Inzake de door de verzoekende partijen in hun tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaar betwiste “noodzaak van de onteigening”, stelt die beslissing, onder meer, dat “de realisatie van het bedrijventerrein Heidebaan Noord (...) op korte termijn noodzakelijk (is)”, dat “het RSP ook duidelijke algemene principes (bevat) die nagevolgd dienen te worden bij de inrichting van de bedrijventerreinen in uitvoering van het RSP (pg. 306 richtinggevend gedeelte RSP)”, dat “hierbij aandacht (dient) besteed te worden aan o.m. zuinig ruimtegebruik en het aanleggen van buffers of ruimtelijke overgangszones om zo min mogelijk hinder naar de aanpalende bewoning te veroorzaken”, dat “voorts (...) een globaal inrichtingsplan (dient) opgemaakt te worden op grond waarvan de ontwikkeling zal plaats vinden”, en dat “dit inrichtingsplan (...) voor gans het terrein de inrichtingsprincipes (dient) vast te leggen”.

Tevens stelt die beslissing dat “gelet op de noodzaak tot spoedige realisatie en de verplichting om de voormelde algemene ordeningsprincipes in acht te nemen (...) het van belang (is) dat de realisatie van het bedrijventerrein als een geheel gewaarborgd is. In die zin is particuliere participatie zeer moeilijk. Er is in die hypothese, gelet op de versnipperde eigendomstructuur, geen enkele zekerheid dat het bedrijventerrein op korte termijn gerealiseerd zal worden zoals voorzien in het GRUP. In de huidige toestand zou één van de eigenaars over de mogelijkheid beschikken de realisatie van het bedrijventerrein in zijn geheel onmogelijk te maken, wat uiteraard onaanvaardbaar zou zijn. In die zin is het noodzakelijk dat de resterende percelen in het plangebied in één hand verenigd worden”.

Ten slotte stelt die beslissing dat “het bovendien (...) de uitdrukkelijke bedoeling (is) een betaalbaar lokaal bedrijventerrein te voorzien. Hierbij moet ten allen tijde speculatie vermeden worden. Onteigening lijkt hiertoe het enige instrument te zijn”.

Wat dit laatste motief betreft wordt, in de beslissing van 7 september 2010 van het directiecomité van Interwaas, het volgende gesteld:

“1. Eigenaars zijn niet geneigd in der minne te verkopen.

Als openbaar bestuur is Interwaas, voor wat betreft de aankoop van onroerende goederen, gehouden aan een schattingsverslag opgemaakt door de diensten van de FOD Financiën (hetzij het Aankoopcomité, hetzij de Ontvanger der Registratierechten). Dit verslag is opgemaakt en vormde de basis van deze eerste gesprekken. Echter moet er worden vastgesteld dat, door de onderlinge ‘strijd’ tussen de diverse privé-promotoren, de aangeboden prijs systematisch de hoogte is ingejaagd. Eén eigenaar beweerde zelfs dat er tot 100,00 EUR/m² was geboden voor zijn perceel. Dit betekent dat de eigenaars zich niet direct kunnen vinden in de door Interwaas geboden prijs, niettegenstaande een ‘terugkeer naar de realiteit’ zeker nodig is.”

Uit voornoemde beslissingen blijkt dat de noodzaak voor de onteigening van de achterliggende gronden van het in het GRUP voorziene “gemengd regionaal bedrijventerrein” werd ingegeven omwille van “een versnipperde eigendomsstructuur” van die gronden; omwille van het feit dat men een globaal inrichtingsplan wenst op te maken, waarin, voor gans het terrein, dezelfde inrichtingsprincipes zouden gelden zodat de realisatie van het bedrijventerrein als een geheel gewaarborgd is en om, ten einde in een betaalbaar lokaal bedrijventerrein te voorzien, speculatie te vermijden.

5.13. De verzoekende partijen komen er niet toe aan te tonen dat die motieven feitelijk onjuist zouden zijn of juridisch onaanvaardbaar.

Zij blijven enkel herhalen dat, op hun eigendom, de litigieuze bufferzone “de facto reeds bestaat”, zodat “de onteigeningsnoodzaak niet bestaat voor het perceel van verzoekende partijen.” Tevens stellen zij dat “er niet valt in te zien waarom de realisatie hiervan enkel door publiek initiatief zou kunnen gebeuren”.

De verzoekende partijen verliezen daarbij evenwel uit het oog dat de in GRUP voorziene bufferzone niet enkel beperkt werd tot een gedeelte van hun tuin. Zij maken bovendien geenszins aannemelijk dat de door hen gewenste zelfrealisatie, beperkt tot hun perceel, bestaanbaar zou zijn met het opzet om een globaal inrichtingsplan op te maken, waarin, voor gans het terrein,

dezelfde inrichtingsprincipes zouden gelden zodat de realisatie van het bedrijventerrein als een geheel is gewaarborgd.

5.14. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting

5.15. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 16 van de Grondwet, van artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht, van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur “wegens gebrek aan een uitvoering ter uitvoering van het algemeen belang”.

Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“De Grondwet stelt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemene nutte. Het doel waarvoor appelante onteigent dient het ‘algemeen nut’ (te) zijn, zoals blijkt uit artikel 2 van voormeld decreet. Van privaat nut is het voordeel dat exclusief aan bepaalde individuen toekomt. Van algemeen nut is het niet in geldelijke termen uit te drukken voordeel waarvan een onbepaalbaar en variabel aantal mensen op niet exclusieve wijze, rechtstreeks of onrechtstreeks kan genieten.

De voorlopige onteigeningsbeslissing voldoet echter niet aan de vereiste van algemeen nut. Het gaat immers over een onteigening dat (die) als doel het realiseren van een bedrijventerrein heeft. Dit komt uitsluitend tot nut van private bedrijven die zich erop gaan vestigen. De onteigening verschaft dus een voordeel dat exclusief aan bepaalde ondernemingen toekomt. De onteigening geschiedt duidelijk tot privaat nut.

Het algemeen nut moet ook blijken uit de motivering van de beslissing. Noch het machtigingsbesluit van 1996 noch dat van 2009 motiveren het algemeen nut. Dit houdt een schending in van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de materiële motiveringsplicht. Er wordt nergens verwezen naar een doelstelling van algemeen nut. Zelfs indien echter de onteigening het algemeen nut dient, quod non, dan dient dit nog gemotiveerd te worden.

Louter verwijzen naar artikel 73 van het decreet houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004 is niet voldoende om het algemeen nut te motiveren.”

5.16. In de memorie van wederantwoord beperken de verzoekende partijen zich tot een letterlijke herhaling van hetgeen zij reeds in het verzoekschrift hebben aangevoerd.

5.17. In de laatste memorie laten de verzoekende partijen nog gelden dat artikel 2.4.3, § 1 VCRO slechts “een vermoeden” van algemeen nut instelt en dat het algemeen nut zodoende in concreto moet worden geëvalueerd.

Beoordeling

5.18. Uit de beslissingen van 1 april 2009 en 22 september 2009 van het directiecomité van Interwaas blijkt dat tot de betwiste onteigening wordt besloten met het oog op de uitbreiding van het bedrijventerrein “Heidebaan Noord” en dit ter realisatie van het bij besluit van 19 januari 2007 van de Vlaamse regering vastgestelde GRUP “Afbakening regionaal stedelijk gebied Sint-Niklaas” voorzien “gemengd regionaal bedrijventerrein”. In die beslissingen wordt tevens verwezen naar artikel 73 van het decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004.

5.19. In zijn arrest nr. 186/2011 van 8 december 2011 heeft het Grondwettelijk Hof onder meer gewezen wat volgt:

“B. 10.2. Aan het begrip ‘algemeen nut’ is in diverse wetskrachtige bepalingen een ruime betekenis verleend.

Zo machtigt artikel 2.4.3 van de VCRO de overheid om de onteigening aan te wenden als middel ter verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen :

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

§ 2. Ongeacht de bepalingen die andere overheden bevoegd verklaren tot onteigenen, kunnen de volgende instanties als onteigenende instanties optreden ter verwezenlijking van ruimtelijke uitvoeringsplannen : het gewest, de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten, de

openbare instellingen en ook de organen die door de Vlaamse Regering gemachtigd zijn om te onteigenen ten algemenen nutte.

Wanneer de voorgenomen onteigening de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat bestemd is om verkaveld te worden met het oog op het oprichten van gebouwen voor huisvestings- of handelsdoeleinden, kan of kunnen de eigenaar of eigenaars die meer dan de helft van de oppervlakte van de in dat gebied begrepen gronden bezitten, vragen om, binnen de termijnen en onder de voorwaarden die de overheid heeft bepaald en voorzover ze er blijk van geven de nodige middelen te bezitten, belast te worden met de uitvoering van de voor die ordening vereiste werken en ook met de herverkavelings- en ruilverkavelingsverrichtingen.

De aanvraag, vermeld in het tweede lid, moet, op straffe van verval, worden ingediend binnen drie maanden na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het besluit tot goedkeuring van het onteigeningsplan.

Wanneer de onteigening de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat krachtens een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan daartoe aangeduid is, kan de eigenaar of kunnen de eigenaars onder de voorwaarden bepaald in het tweede en derde lid, vragen om met de uitvoering van de ordeningswerken te worden belast.

In gevallen als bepaald in het tweede en het vierde lid zal de onteigenende overheid, op verzoek van de personen die met de ordening van de strook zijn belast, de daartoe vereiste onroerende goederen onteigenen, wanneer de onderhandse verkrijging daarvan onmogelijk is gebleken’.

Het begrip ‘algemeen nut’ wordt ter zake ruimer geïnterpreteerd dan bij een onteigening die tot een ander doel strekt: de onteigening tot verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt uit kracht van het decreet zelf geacht van openbaar nut te zijn.”

Het directiecomité van Interwaas kon dan ook in zijn beslissing van 22 september 2009, als antwoord op het bezwaar i.v.m. het algemene nut van de voorgenomen onteigening, terecht stellen dat “hierover (...) geen discussie (kan) bestaan. Het algemeen nut van de onteigening vloeit voort uit het feit dat de onteigeningsmogelijkheid expliciet door de wetgever werd voorzien, en dus bestempeld werd als zijnde van algemeen nut (...). Concreet wordt de onteigening doorgevoerd in uitvoering van artikel 73 van het decreet houdende de bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004 (titel XXVI) van 19 december 2003. Het algemeen nut van de onteigening staat buiten discussie”.

5.20. Het derde middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting

5.21. In een vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 16 van de Grondwet, van artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht, van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur “wegens gebrek aan hoogdringendheid”.

Na een algemene uiteenzetting met verwijzing naar rechtspraak met betrekking tot de uitdrukkelijke motivering van de hoogdringendheid, zetten de verzoekende partijen ten aanzien van de “toepassing in casu”, uiteen wat volgt:

“Het bestreden besluit verwijst naar de motiveringen van de raad van bestuur dd. 1 april 2009, 22 september 2009 en 7 september 2010.

De motivering van de beslissing van het Directiecomité van INTERWAAS dd. 1 april 2009 stelt helemaal niets over een mogelijke hoogdringendheid van de onteigening.

Qua hoogdringendheid motiveert het besluit dd. 22 september 2009 dat hoogdringendheid vanzelfsprekend is omdat er gebruik wordt gemaakt van artikel 73 van het decreet houdende begeleiding van de begroting. Dit is echter niet voldoende: hoogdringendheid moet in elk geval gemotiveerd worden. Dit blijkt voldoende uit hogergenoemde rechtspraak.

Het is niet omdat het decreet houdende de bepaling tot begeleiding van de begroting 2004 oplegt dat van de wet van 26 juli 1962 moet gebruik gemaakt worden, dat men de hoogdringendheid niet dient te motiveren. Men kan altijd een andere grondslag gebruiken om te onteigenen. Een onteigening op basis van de gewone onteigeningsprocedure van 17 april 1835 is steeds mogelijk. Er is geen gebonden bevoegdheid om de wet dd. 26 juli 1962 te gebruiken. Men dient dus uitdrukkelijk te motiveren waarom men de wet dd. 26 juli 1962 gaat gebruiken en waarom de onmiddellijke inbezitneming volstrekt noodzakelijk is.

Er wordt in de motivering enkel verwezen naar de noodzaak om de bedrijventerreinen te onteigenen. Er wordt in de motivering enkel gesteld dat particuliere participatie een verwezenlijking op korte termijn onmogelijk maakt: dit is niet voldoende om de hoogdringendheid aan te tonen. Het doel van de onteigening op zich moet hoogdringend zijn, er

moet hoogdringende nood aan bedrijventerreinen worden aangetoond op basis van studies.

Voor het overige wordt verwezen naar de motivering betreffende de noodzaak. In deze motivering wordt echter niet duidelijk gemaakt waarom de onmiddellijke inbezitname onontbeerlijk is. De noodzaak aantonen van de realisatie van het bedrijventerrein heeft niet als gevolg dat daarmee in één adem ook is aangetoond dat de onteigening niet meer op zich kan laten wachten en daarom hoogdringend is.

Het ruimtelijk structuurplan Sint-Niklaas is goedgekeurd door de Bestendige Deputatie op 22 juni 2006. Het GRUP werd op 19 januari 2007 definitief vastgesteld door de Vlaamse regering. Er kon dus reeds enkele jaren een onteigeningsplan worden vastgesteld. Nergens blijkt dat de realisatie van het bedrijventerrein net op dit ogenblik dient te gebeuren. Dit wordt niet gemotiveerd.

Over de hoogdringendheid van het specifieke perceel in kwestie wordt tevens niets gemotiveerd.

De bestreden beslissing had moeten motiveren waarom juist de onteigening van het perceel van verzoekende partijen zo hoogdringend is.

De hoogdringendheid moet voortvloeien uit de werken zelf.

Zoals reeds gezegd onder het tweede middel, vormt het perceel van verzoekende partijen reeds een buffer. De buffer is reeds grotendeels gerealiseerd. Er zijn geen enkele concrete aanwijzingen dat deze buffer zou verdwijnen. Verzoekende partijen kunnen de realisatie van de groenbuffer zelf bewerkstelligen. Nergens wordt gemotiveerd waarom het hoogdringend is om net het perceel van verzoekende partijen te onteigenen voor het bedrijventerrein.

Het is verzoekende partijen dan ook niet duidelijk waarom de onteigening zal plaatsvinden op grond van de wet houdende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden.

Uit bovenstaande argumenten blijkt duidelijk dat er geen hoogdringendheid voorhanden is. Om deze reden is het onteigeningsplan onwettig en moet de onteigening worden afgewezen.”

5.22. In de memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen, na een letterlijke herhaling van hetgeen zij reeds in hun verzoekschrift hebben uiteengezet, nog gelden wat volgt:

“Verwerende partij stelt enkel in zijn memorie van antwoord dat het een globaal project betreft, namelijk de realisatie van een bedrijventerrein van 11 ha. Dit toont echter niet de hoogdringendheid aan. Het is niet omdat het project een globaal bedrijventerrein betreft, dat dit tevens de hoogdringendheid motiveert.

Uit bovenstaande argumenten blijkt duidelijk dat er geen hoogdringendheid voorhanden is. Om deze reden is het onteigeningsplan onwettig en moet de onteigening worden afgewezen.”

5.23. In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen daaraan nog toe dat zij in de uiteenzetting van het eerste middel meldden dat zij van de beslissing van 7 september 2010 geen afschrift verkregen, zodat met de inhoud van dit stuk in eerste instantie geen rekening mag worden gehouden en dat er voorts in deze beslissing geen motivering is betreffende de hoogdringendheid. In de mate dat zij de motivering inzake de hoogdringendheid van de beslissing van 7 september 2010 niet expliciet in vraag hebben gesteld, laten zij gelden dat de reden hiervoor is dat deze beslissing allermintst iets stelt over de hoogdringendheid, dat zij hebben aangevoerd “dat de hoogdringendheid van het gehele besluit gebrekkig was, met inbegrip van alle zogezegd integraal deel uitmakende beslissingen. De beoordeling van de wettigheid van het volledige besluit is overgelaten aan de Raad van State. Indien de beslissing van 7 september 2010 dan toch volgens hetzelfde besluit integraal deel uitmaakt van het besluit, komt het dan ook toe aan de Raad van State om te oordelen dat het gebrek ook (sic) motivering inzake de hoogdringendheid ook de beslissing van 7 september 2010 treft”. Zij besluiten dat het middel in het verzoekschrift voldoende duidelijk is uiteengezet, en dat de uiteenzetting in de laatste memorie enkel een verduidelijking ervan betreft, zodat zij “in casu noch een nieuw middel aan(halen), noch (...) aan het middel een nieuwe grondslag (verlenen)”.

Beoordeling

5.24. Zoals de tussenkomenende partij terecht opwerpt lichten de verzoekende partijen geenszins toe “in welke mate het redelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel zouden geschonden zijn”.

Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

5.25. De bestreden onteigeningsmachtiging verwijst, naast naar “de motivering van de raad van bestuur van Interwaas bij besluiten van 1 april 2009 en 22 september 2009”, ook nog naar “de bijkomende motivering van het directiecomité van 7 september 2010”, welke net zoals de beslissingen van 1 april en 22 september 2009, evenzeer “integraal deel uitmaken van dit ministerieel

machtigingsbesluit en samen met dit besluit moeten betekend worden aan de belanghebbende partijen”.

5.26. Noch in hun verzoekschrift, noch, - zo dit nog op een ontvankelijke wijze zou hebben gekund -, in hun memorie van wederantwoord, stellen de verzoekende partijen in de uiteenzetting van het middel die bijkomende motivering concreet in vraag, niettegenstaande zij in de toelichting van het middel zelf uitdrukkelijk stellen dat “het bestreden besluit verwijst naar de motiveringen van de raad van bestuur dd. 1 april 2009, 22 september 2009 en 7 september 2010”. De voor het eerst in de laatste memorie opgeworpen argumentatie dat dit is omdat dit advies “allerminst iets stelt over de hoogdringendheid”, kan niet als een verduidelijking van het middel worden beschouwd, nu de uiteenzetting van de kritiek van de verzoekende partijen in het verzoekschrift is beperkt tot de motivering van de adviezen van 1 april 2009 en 22 september 2009. Deze argumentatie is derhalve laattijdig en als zodanig niet ontvankelijk.

5.27. Voorts komt het, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen voorhouden, zelfs aangenomen dat het middel betrekking heeft op het gehele bestreden besluit, niet aan de Raad van State toe zelf na te gaan of die “bijkomende motivering van 7 september 2010” al dan niet een deugdelijke en afdoende verantwoording bevat voor het gebruik van de procedure van de onteigening bij hoogdringende omstandigheden, wanneer de verzoekende partijen dit niet op ontvankelijke wijze hebben betwist.

5.28. Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting

5.30. In een vijfde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 16 van de Grondwet, van artikel 1 van de wet van

26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht, van het gelijkheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“De totale onteigende oppervlakte voor realisatie van de bufferzone is veel groter bij verzoekende partijen dan bij de omliggende percelen.

Zo wordt het perceel links van verzoekende partijen onteigend voor een minder grote oppervlakte als bufferzone volgens het GRUP, en voor de rest voor de realisatie van het bedrijventerrein. De buur rechts wordt voor een veel minder groot deel onteigend voor de bufferzone.

Dit maakt een schending uit van het gelijkheidsbeginsel. Nergens wordt aangetoond waarom juist bij verzoekende partijen meer grond onteigend dient te worden dan bij de buren. Nergens wordt aangetoond waarom de buffer net deze oppervlakte dient te hebben. De buffer kan ook opgeschoven worden zodat er een rechte lijn wordt gevormd, in plaats van dat de buffer een inham maakt net op het perceel van verzoekende partijen.”

5.31. In de memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen, na een letterlijke herhaling van hetgeen zij reeds in hun verzoekschrift hebben uiteengezet, nog gelden wat volgt:

“Het is juist dat er geenszins minder grond in zijn geheel wordt onteigend bij inneming 3 dan bij inneming 2. De schending van het gelijkheidsbeginsel ligt hem echter in het feit dat bij inneming 3 veel minder grond wordt onteigend voor de realisatie van de bufferzone. Daarenboven blijkt ook duidelijk dat bij de buur rechts (inneming 1) veel minder grond wordt onteigend. Er wordt namelijk een inham gemaakt net op het perceel van verzoekende partijen. Bij de eigenaar rechts (inneming 1) wordt deze inham niet gemaakt en wordt een veel kleiner deel onteigend.”

5.32. In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen niets meer toe aan hetgeen zij reeds hebben uiteengezet.

Beoordeling

5.33. De verwerende partij werpt terecht op dat “in de uiteenzetting van het middel nergens” wordt uiteengezet “op welke wijze de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel dan wel het zorgvuldigheidsbeginsel zou schenden”.

Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

5.34. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden indien in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk zijn behandeld zonder dat er voor deze ongelijke behandeling een objectieve verantwoording bestaat. De verzoekende partij die aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden moet dit in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

Zoals hiervoor bij de beoordeling van het tweede middel reeds vastgesteld, geschiedt de betwiste onteigening ter realisatie het in het GRUP “Afbakening regionaal stedelijk gebied Sint-Niklaas” voorziene “gemengd regionaal bedrijventerrein” met in overdruk een “bufferzone” langs de grenzen ervan. Noch in dit middel, noch in enig ander middel stellen de verzoekende partijen de wettigheid van dit GRUP in vraag.

Het onteigeningsplan volgt voor de omliggende percelen de grenzen van het betrokken bedrijventerrein. De kritiek van de verzoekende partijen met betrekking tot de afbakening van het bedrijventerrein is niet van aard een ongelijke behandeling wat betreft de te onteigende oppervlakte van hun perceel ten aanzien van de naastliggende percelen aan te tonen.

5.35. Het middel wordt verworpen.

D. Zesde middel

Uiteenzetting

5.36. In een zesde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 1 en 3 van de wet van 11 mei 2003 tot bescherming van de titel en van het beroep van landmeter-expert.

Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“Artikel 3 van deze Wet bepaalt:

‘Tot de beroepswerkzaamheid van landmeter-expert in de zin van deze wet behoren de volgende werkzaamheden

1° het afpalen van terreinen;

2° het opmaken en ondertekenen van plannen die moeten dienen voor een grenserkenning, voor een mutatie, voor het regelen van gevallen van gemeenheid en voor gelijk welke akte of proces-verbaal, welke in een identificeren van grondeigendom voorzien en welke ter hypothecaire overschrijving of inschrijving kunnen worden voorgelegd. De uitoefening van de in dit artikel beschreven beroepsactiviteit valt eveneens onder de bevoegdheid van de landmeters in overheidsdienst bij de uitoefening van hun opdrachten als ambtenaar.’

Het onteigeningsplan dat verzoekende partijen hebben ingekeken blijkt niet te zijn opgemaakt door een erkend landmeter, zoals vereist door de wet. Dit vormt een schending op de wet tot bescherming van de titel en van het beroep van landmeter-expert van 11 mei 2003.”

5.37. In de memorie van wederantwoord beperken de verzoekende partijen zich tot een letterlijke herhaling van hetgeen zij reeds in het verzoekschrift hebben aangevoerd.

5.38. In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen niets meer toe aan hetgeen zij reeds hebben uiteengezet.

Beoordeling

5.39. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen voorhouden blijkt het betrokken “Onteigeningsplan”, dat is “goedgekeurd om gehecht te worden aan het besluit van 06 okt. 2010” van “de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand”

“opgemaakt door ondergetekende Gezworen Landmeter-expert ingeschreven bij het BIL onder LAN040541 Sint-Niklaas, 30 maart 2009. Bijgewerkt met eigenaars dd 22/4/09”.

5.40. Het middel mist alleszins feitelijke grondslag. Er is dan ook geen reden tot het stellen van de in de laatste memorie door de verzoekende partijen gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de in het middel geschonden geachte bepaling van de wet van 11 mei 2003 tot bescherming van de titel en van het beroep van landmeter-expert.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien april 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens