

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.106 van 29 juni 2012
in de zaak A. 199.066/X-14.905.**

In zake : de b.v.b.a. ECOLOGY-CULTURE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Alain Coppens
 kantoor houdend te 8800 ROESELARE
 Westlaan 358
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 BRUGGE
 Gerard Davidstraat 46, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

 de Dienstverlenende Vereniging West-Vlaamse Intercommunale
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Antoon Lust
 kantoor houdend te 8310 ASSEBROEK-BRUGGE
 Baron Ruzettelaan 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 februari 2011, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 13 september 2010 van de Vlaamse minister
van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse
Rand “waarbij aan de dienstverlenende vereniging WVI machtiging tot
onteigening wordt verleend van onroerende goederen gelegen te Roeselare voor
de realisatie van het gemengd regionaal bedrijventerrein West Deel 1 met
toepassing van de spoedprocedure.”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 219.201 van 7 mei 2012 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Bij arrest nr. 220.105 van 29 juni 2012 wordt het arrest nr. 219.201 van 7 mei 2012 verbeterd zoals in het beschikkend gedeelte ervan bepaald.

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. Onderzoek van de overige middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

3.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 73, § 2 van het decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004.

De verzoekende partij zet uiteen dat artikel 73, § 2 van het decreet van 19 december 2003 bepaalt dat de Vlaamse regering de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten, de Vlaamse openbare instellingen en andere publiekrechtelijke rechtspersonen die daartoe door de Vlaamse regering worden aangeduid, geval per geval kan machtigen om voor algemeen nut onroerende goederen te onteigenen voor het (her)aanleggen van bedrijventerreinen, van hun toegangswegen en van bijkomende infrastructuur.

De machtiging is de rechtshandeling waarbij de toezichthoudende overheid verklaart dat een voorgenomen beslissing van een zelfstandig administratief orgaan -welke beslissing bij ontstentenis van dergelijke

verklaring niet kan worden genomen- noch de wet schendt, noch het algemeen belang schaadt.

In een eerste onderdeel van het middel betoogt de verzoekende partij dat deze geval per geval vereiste machtiging niet voorligt. Volgens haar moet zij uiteraard het openbaar onderzoek en de beslissing omtrent het onteigeningsplan, dat op 17 maart 2010 voorlopig en op 16 juni 2010 definitief werd vastgesteld, voorafgaan in de tijd. Zo niet betreft het geen machtiging maar een goedkeuring, wat de decreetgever met het decreet van 19 december 2003 zeer duidelijk niet heeft gewild.

In een tweede onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij dat het feit dat de machtiging geval per geval geschiedt ook betekent dat het Vlaamse Gewest een afzonderlijke beslissing moet nemen voor het “GRB West deel 1” en het “GRB West deel 2”.

De instemming van de Vlaamse minister van Economie van 1 juli 2010, waarnaar in het bestreden besluit wordt verwezen, kan deze machtiging niet behelzen, vooral nu de beslissing tot onteigening door het college van burgemeester en schepenen van de stad Roeselare reeds werd genomen op 9 maart 2009, dit is meer dan een jaar voordien.

3.2. De verwerende partij antwoordt dat het tweede onderdeel van het middel voor haar “compleet onbegrijpelijk” is. Het gaat in deze zaak slechts over een onteigeningsdossier voor “GRB West Deel 1”, zijnde de benaming voor de te onteigenen zone zoals aangeduid op het onteigeningsplan. Het onteigeningsdossier is enkel voor deze zone opgemaakt.

Wat het eerste onderdeel van het middel betreft ziet de verwerende partij niet in waarom de WVI intern het onteigeningsdossier niet zou mogen (of moeten) voorbereiden vooraleer een machtiging te vragen. Geen enkele bepaling voorziet in het moeten vragen van een “machtiging” voorafgaand aan een intern onderzoek naar het kunnen doorvoeren van de onteigening. Dit zou volgens de verwerende partij bovendien tot gevolg hebben dat zij “blind” zou moeten machtiging verlenen tot onteigening: zonder de motieven te kennen, zonder alle adviezen te kennen, zonder de bezwaren en hun beoordeling te kennen.

Volgens de verwerende partij is het eerste middel kennelijk ongegrond.

3.3. De tussenkomende partij antwoordt dat de machtiging waarvan sprake in artikel 73, § 2 van het decreet van 19 december 2003 niets te maken heeft met een van de vormen van voogdijtoezicht waarover de verzoekende partij het heeft, maar om de machtiging waarvan sprake in artikel 3 van het decreet van 13 april 1988 tot bepaling van de gevallen en de modaliteiten waarbij de Vlaamse regering kan overgaan tot onteigeningen ten algemenen nutte inzake de gewestelijke aangelegenheden. Dit decreet, dat is genomen op grond van artikel 79, § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bepaalt in zijn artikel 2 dat de onteigeningsbevoegdheid in beginsel toekomt aan de Vlaamse regering, maar voegt er in zijn artikel 3 aan toe dat de Vlaamse regering op haar beurt “andere rechtspersonen die bevoegd zijn om onroerende goederen ten algemenen nutte te onteigenen, daartoe kan machtigen”, d.w.z. in haar plaats kan stellen.

Artikel 62, derde lid van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, bepaalt dat de dienstverlenende of de opdrachthoudende vereniging door de Vlaamse regering kan gemachtigd worden om in eigen naam en voor eigen rekening over te gaan tot de onteigeningen die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van haar statutaire doelstellingen, zodat de tussenkomende partij volgens haar decreetshalve onteigeningsbevoegdheid heeft ter realisatie van haar maatschappelijk doel.

Volgens de tussenkomende partij kan zij mitsdien ter uitvoering van haar doel een onteigeningsplan opmaken en vaststellen en daarna overeenkomstig artikel 3 van voormeld decreet van 13 april 1988, uitgevoerd bij besluit van de Vlaamse regering van 19 december 1991 inzake onteigeningen ten algemenen nutte ten behoeve van de gemeenten, de provincies, de intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen, de Vlaamse regering of haar gedelegeerde minister verzoeken om gemachtigd te worden om de voorgenomen onteigening te effectueren. Dit besluit voorziet trouwens in artikel 2 dat de machtiging slechts kan worden verleend nadat voorafgaandelijk tot een openbaar onderzoek is overgegaan, als bepaald door de

artikelen 3 tot 6 van de wet van 27 mei 1870 houdende vereenvoudiging van de formaliteiten bij onteigening ten algemene nutte.

Te dezen stelt de tussenkomenende partij dat zij in artikel 3 van het besluit van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand van 13 september 2010 is gemachtigd om tot onteigening over te gaan “zoals vermeld op het bijgevoegde onteigeningsplan en innemingtabel”, zodat het middel elke grond mist.

3.4. In haar memorie van wederantwoord “(beperkt) verzoekende partij (...) er zich brevitatis causa toe te verwijzen naar de uiteenzetting van het middel in haar verzoekschrift dd. 4 februari 2011”.

Beoordeling

3.5. Uit geen enkel gegeven van de zaak blijkt dat, met het oog op de realisatie van het gemengd bedrijventerrein, de bestreden beslissing een machtiging tot onteigening zou hebben verleend voor andere goederen dan deze begrepen in het door de WVI definitief vastgestelde onteigeningsplan “GRB West deel 1”.

Het tweede middelonderdeel waarin wordt aangevoerd dat te dezen een “afzonderlijke beslissing” moest worden genomen voor het “GRB West deel 1” en het “GRB West deel 2” mist dan ook feitelijke grondslag.

3.6. Artikel 73, § 2 van het decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004, bepaalt:

“§ 2. De Vlaamse regering kan de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten, de Vlaamse openbare instellingen en andere publiekrechtelijke rechtspersonen die daartoe door de Vlaamse regering worden aangeduid, geval per geval machtigen om voor algemeen nut onroerende goederen te onteigenen voor het (her)aanleggen van bedrijventerreinen, van hun toegangswegen en van bijkomende infrastructuur”.

3.7. Uit deze wetsbepaling blijkt dat de bedoelde machtiging door de Vlaamse regering is vereist om tot de realisatie van een door de voormelde

instanties voorgenomen onteigening te kunnen overgaan. Deze machtiging dient dan ook de realisatie van de onteigening waartoe door deze instanties is beslist, vooraf te gaan. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij betoogt, dient zij evenwel het openbaar onderzoek en de beslissing over het onteigeningsplan niet vooraf te gaan. Deze bepaling vereist immers niet dat ook het voornemen om tot een onteigening over te gaan en de beslissing daarover, aan een voorafgaande machtiging door de Vlaamse regering moet worden onderworpen.

3.8. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel – eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

3.9. In een eerste onderdeel van het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Volgens de verzoekende partij bevat de beslissing van de raad van bestuur van de WVI waarnaar het bestreden besluit verwijst geen draagkrachtige, minstens geen afdoende feitelijke motivering.

Reeds tijdens het openbaar onderzoek had haar toenmalige raadsman met een brief van 30 april 2010 een bezwaarschrift ingediend waarin hij stelde dat het “u bekend (is) dat mijn cliënte aldaar eigen bedrijfsmatige activiteiten voert, ook op het hogere perceel binnen het onteigeningsplan, én dat mijn cliënte eigen behoeften en plannen heeft voor een uitbreiding van haar bedrijfsgebouwen o.a. op het hoger perceel”, en dat zij “dan ook gegronde bezwaren (heeft) tegen een onteigening van het hoger perceel, nu zij hierdoor op een onaanvaardbare wijze zou worden beperkt in haar eigen bedrijfsvoering op haar eigen percelen”

In de beslissing houdende definitieve vaststelling van het onteigeningsplan wordt dit bezwaar ongegrond verklaard op grond van de motivering “dat de begrenzing van de onteigening gebeurd is op basis van de

huidige inplanting van de economische activiteiten van het bedrijf; dat daarom niet het totale perceel nr. 365A werd opgenomen in onderhavig plan, doch enkel het gedeelte dat niet bebouwd is ten behoeve van voormelde economische activiteit”, en “dat (het) in het kader van de totale inrichting van het gebied in opmaak zijnde inrichtingsplan nu reeds aangeeft dat op het betrokken perceel zowel wegenis, groeninkleding en afwatering zal moeten worden gerealiseerd”.

Deze motivering is volgens de verzoekende partij feitelijk niet correct omdat het onteigende deel van perceel 365A wel wordt gebruikt voor de economische activiteit van haar bedrijf, met name als opslagruimte voor compost en andere goederen en materialen die noodzakelijk zijn voor de bedrijfsvoering. Door de nu reeds voorziene aanwending van het onteigende deel van haar perceel staat bovendien vast dat haar elke groeimogelijkheid naar de toekomst wordt ontzegd, en toont de wijze van inplanting aan dat geenszins rekening is gehouden met economische noodwendigheden van haar bedrijf.

Volgens de verzoekende partij kan de overweging in de beslissing van de raad van bestuur van de WVI van 16 juni 2010 “dat voormelde globale ontwikkeling geschiedt onverminderd de toekomstige vestigingsmogelijkheden voor eigenares-bedrijf na volwaardige uitrusting en inrichting van het terrein en in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften van toepassing op deze zone” dan ook onmogelijk juist zijn en is deze “hoogst tautologisch”, minstens wordt niet aangegeven op welke wijze deze toekomstige vestigingsmogelijkheden worden gevrijwaard.

3.10. De verwerende partij antwoordt dat van het gebruik van het betrokken perceel als opslagruimte voor compost en andere materialen, niets is te zien op de luchtfoto, en dat dit evenmin wordt aangevoerd in het bezwaarschrift. Bij de weerlegging van het bezwaar werd gesteld dat de onteigening is beperkt tot het niet bebouwde gedeelte van het perceel van de verzoekende partij, hetgeen alleszins correct is.

De verzoekende partij stelt volgens de verwerende partij verkeerdelijk dat haar door de onteigening elke groeimogelijkheid wordt ontzegd en dat geen rekening wordt gehouden met haar economische noodwendigheden. Hoewel de verzoekende partij een para-agrarisch bedrijf is en niet past binnen de

realisatie van de bestemming, werd er niettemin rekening mee gehouden dat het gaat om een bestaand bedrijf, en werd de onteigening beperkt tot het niet bebouwde gedeelte van het perceel. Bovendien werd in het kader van de minnelijke verwervingsonderhandelingen een ruil voorgesteld van het achterliggende stuk met het naastliggende terrein, doch dit werd blijkbaar door de verzoekende partij geweigerd. Anderzijds beschikt de verzoekende partij over de mogelijkheid om, net als elk ander bedrijf dat activiteiten wenst te ontplooiën die conform zijn met de huidige bestemming, zich kandidaat te stellen voor vestiging binnen het gerealiseerde en uitgeruste bedrijventerrein. Dat dit mogelijk niet een naastliggend perceel zal zijn, betekent volgens de verwerende partij evenwel niet dat de weerlegging van het bezwaar “tautologisch” zou zijn.

3.11. De tussenkommende partij antwoordt dat de verzoekende partij uit het oog verliest dat niet het ganse perceel in de inneming 7 is opgenomen, doch slechts dit deel dat zij nog geenszins ooit in haar economische activiteit daadwerkelijk heeft betrokken, zeker niet op reglementaire wijze, hetgeen zij volgens haar impliciet doch zeker toegeeft door in haar bezwaarschrift aan te halen dat het haar bedoeling is haar bedrijvigheid onder meer “op het hoger perceel” in de toekomst uit te breiden.

Bovendien bewijst de verzoekende partij volgens de tussenkommende partij geenszins dat het gedeelte van het perceel dat in het onteigeningsplan is opgenomen, reeds daadwerkelijk in haar economische bedrijvigheid is opgenomen. Dit blijkt zeker niet uit de luchtfoto.

Zelfs indien dit het geval zou zijn herinnert de tussenkommende partij eraan dat haar raad van bestuur op 17 maart 2010 heeft beslist die gronden niet in het plan op te nemen “dewelke reeds een economische invulling kennen ingevolge een reglementair afgeleverde vergunning”, dat de verzoekende partij niet aantoont dat ze voor het “gewoonlijk” stapelen van materiaal en materieel op het kwestieus perceel de noodzakelijke stedenbouwkundige vergunning heeft bekomen (art. 4.2.1., eerste lid, 5°, a, VCRO), en dat de grief ook zonder belang is, vermits de legaliteit van een onteigening met het oog op het uitrusten van een bedrijventerrein niet wordt beïnvloed door het feit dat een inneming al dan niet reeds door een bedrijf in gebruik is genomen.

Voorts weet de verzoekende partij dat de tussenkomende partij nu reeds door minnelijke verwerving in het bezit is van de inneming 6 en het perceel er juist onder gelegen, die allebei palen aan het bedrijf van de verzoekende partij en waarop zij, desgewenst in de toekomst, zal kunnen uitbreiden in de breedte in plaats van in de diepte en dus zelfs op een mooi rechthoekig terrein. Er is derhalve wel degelijk met de mogelijke toekomstige uitbreidingsnaden van de verzoekende partij rekening gehouden.

3.12. In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij dat zij het perceel, dat het voorwerp is van de onteigening, aanwendt voor de stockering van compost, hetgeen integraal deel uitmaakt van haar bedrijfsvoering, zoals ook blijkt uit haar maatschappelijk doel (artikel 3 van de statuten).

Wat het voorstel tot ruil betreft, legt de verzoekende partij bijkomende briefwisseling en e-mail verkeer voor, als gevolg waarvan op 12 april 2010 een bespreking plaatsvond op de zetel van de tussenkomende partij. Toen bleek volgens de verzoekende partij dat het plan met aanduiding van de weginfrastructuur nog niet eens was opgemaakt en dat er evenmin al een definitief plan voor het voorstel van ruil bestond. Ook de voorwaarden van de voorgestelde ruil waren nog lang niet gekend. Aangezien de tussenkomende partij toen nog volledig in het ongewisse was over de wijze waarop zij de zone GRB West Deel 1 zou uitbouwen, werd de mogelijkheid tot ruiling door haar afgedaan als voorbarig en hoogstens hypothetisch. Sindsdien is het verwerende bestuur passief gebleven en werd niets meer vernomen van het voorstel tot ruil.

Beoordeling

3.13. In de beslissing van 17 maart 2010 van de raad van bestuur van de WVI waarbij het onteigeningsplan voorlopig werd aangenomen, wordt overwogen dat “de gronden dewelke reeds een economische invulling kennen ingevolge een reglementair afgeleverde vergunning en door wvi in het kader van voormelde globale visie positief beoordeelde inplanting, niet (worden) opgenomen (...) in onderhavig plan”.

3.14. In haar tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaarschrift stelde de toenmalige raadsman van de verzoekende partij:

“Mijn cliënte is eigenares van het perceel volgnummer 7, kadastraal gekend sectie D nummer 0365A, opgenomen in het Onteigeningsplan GRB West deel 1 te Roeselare.

Het is u bekend dat mijn cliënte aldaar eigen bedrijfsmatige activiteiten voert, ook op het hogere perceel binnen het onteigeningsplan, én dat mijn cliënte eigen behoeften en plannen heeft voor een uitbreiding van haar bedrijfsgebouwen o.a. op het hoger perceel.

Mijn cliënte heeft dan ook gegronde bezwaren tegen een onteigening van het hoger perceel, nu zij hierdoor op een onaanvaardbare wijze zou worden beperkt in haar eigen bedrijfsvoering op haar eigen percelen”.

3.15. Ter weerlegging van dit bezwaar overwoog de raad van bestuur van de WVI in zijn beslissing van 16 juni 2010, “dat de begrenzing van de onteigening gebeurd is op basis van de huidige inplanting van de economische activiteiten van het bedrijf; dat daarom niet het totale perceel nr. 365A werd opgenomen in onderhavig plan, doch enkel het gedeelte dat niet bebouwd is ten behoeve van voormelde economische activiteit” en dat “voormelde globale ontwikkeling geschiedt onverminderd de toekomstige vestigingsmogelijkheden voor eigenares-bedrijf na volwaardige uitrusting en inrichting van het terrein en in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften van toepassing op deze zone”.

3.16. In haar bezwaarschrift heeft de verzoekende partij er zich zonder meer toe beperkt te stellen dat het “bekend” is dat zij op haar perceel binnen het onteigeningsplan “eigen bedrijfsmatige activiteiten” voert, zonder deze evenwel nader te specificeren of ter staving ervan stukken aan het bezwaarschrift toe te voegen. De verzoekende partij komt er ook thans niet toe ook maar enigszins concreet aan te tonen en aannemelijk te maken dat zij het te onteigenen gedeelte van haar eigendom inderdaad effectief gebruikte “als opslagruimte voor compost en andere goederen en materialen die noodzakelijk zijn voor de bedrijfsvoering” en dat zij hiertoe in voorkomend geval over de eventueel vereiste vergunningen beschikte.

Voorts blijkt uit de voormelde weerlegging tevens dat wat betreft “de toekomstige vestigingsmogelijkheden voor eigenares-bedrijf na

volwaardige uitrusting en inrichting van het terrein” rekening dient te worden gehouden met “de bestemmingsvoorschriften van toepassing op deze zone”, waarmede in de betrokken context blijkt bedoeld te zijn dat op het te onteigenen gedeelte van de eigendom van de verzoekende partij wordt voorzien in de aanleg van “wegenis, groeninkleding en afwatering”. Hoewel die “toekomstige vestigingsmogelijkheden” weliswaar uitgesloten zijn op het te onteigenen gedeelte van de eigendom van de verzoekende partij, blijkt het niet uitgesloten dat deze mogelijkheden elders zouden kunnen worden gerealiseerd, zoals door de verwerende partij en door de tussenkomende partij wordt aangegeven.

3.17. Het eerste onderdeel van het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

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 negenentwintig juni 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens