

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 224.217 van 2 juli 2013
in de zaak A. 201.967/X-14.849.**

In zake : 1. Germain SEGAERT
 2. Pascal SEGAERT
 beiden bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Konstantijn Roelandt
 kantoor houdend te 9000 GENT
 Recollettenlei 9
 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 WEST-VLAAMSE INTERCOMMUNALE (W.V.I.)
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 3 oktober 2011, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 30 mei 2011 van de Vlaamse minister van
Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand
“waarbij aan de dienstverlenende vereniging W.V.I. machtiging tot onteigening
wordt verleend van onroerende goederen gelegen te Oudenburg voor de realisatie

van het bedrijventerrein glastuinbouwzone”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 juni 2011.

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 20 december 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 mei 2013.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Konstantijn Roelandt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Samuel Mens, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Marleen Ryelandt, die loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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. Op 16 juni 2010 beslist de raad van bestuur van de tussenkomende partij dat “het plan houdende omlijning van een Agrarische Bedrijvenzone te Oudenburg genaamd ‘Onteigeningsplan AB Glastuinbouwzone Oudenburg’, onder meer palende aan de Stationsstraat, de spoorlijn Brugge-Oostende en de A10, alsmede de onteigeningstabel, [...] voorlopig [wordt] aangenomen” en dat het “bedoelde plan [...] aan een openbaar onderzoek [zal] worden onderworpen”.

In die beslissing, waarin wordt verwezen naar “het besluit van de Vlaamse regering dd. 15-05-2009 inzake de goedkeuring van het Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan houdende de afbakening van het Stedelijk Gebied Oostende, dat een aantal gronden op het grondgebied van de stad Oudenburg bestemt tot Agrarische Bedrijvenzone (AB)”, wordt onder meer het volgende overwogen:

“Overwegende dat deze bestemming inhoudt dat het gebied bestemd is voor de inplanting van agrarische bedrijven, in het bijzonder glastuinbouw, voor zover ze gebruik maken van de restwarmte en rest-CO₂ geproduceerd in de onmiddellijke nabijheid van het gebied;

Overwegende dat de stedenbouwkundige voorschriften verder ook voorzien in alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven; en in de woningen van de exploitanten en de gemeenschappelijke aanvullende voorzieningen voor die bedrijven [toelaten];

Overwegende dat in het bij het bestemmingsplan horende planMER gesteld wordt dat het project vanuit het oogpunt duurzaamheid (de afname van emissies, broeikasgassen en verontreinigde stoffen door gebruik van de restwarmte van een nabijgelegen biomassacentrale) als significant positief beoordeeld dient te worden;

Overwegende dat in de toelichting bij voormeld besluit van 15-05-2009 gesteld wordt dat het gaat om een project dat zeer energie-efficiënt is vermits gebruik wordt gemaakt van restwarmte en CO₂-overschotten van nabijgelegen bedrijven en dat de ontwikkeling van de glastuinbouwzone in synergie met de bedrijven Proviron en Electrawinds kan worden beschouwd

als een duurzame en milieubevorderende maatregel van groot algemeen belang;

Overwegende dat in de voormelde toelichting en planMER bovendien gesteld wordt dat bij de inrichting van de glastuinbouwzone vooral aandacht gevraagd wordt voor een minimale verstoring van nabijgelegen SBZ-gebieden (speciale beschermingszones in het kader van de ‘natuurwetgeving’), de landschappelijke inpassing van de serres en een natuurtechnische milieubouw van onder andere groenschermen en waterbekkens;

(...)

Overwegende dat om tegemoet te kunnen komen aan de stedenbouwkundige voorschriften en de daarin verwerkte vereisten voor de realisatie ervan, het noodzakelijk is dat de zone qua landschappelijke inbedding en infrastructureel-technisch in één globale aanpak dient te kaderen;

dat zulke globale aanpak niet mogelijk is wanneer de gronden niet door een Overheid, blijkens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen belast met de realisatie van bedrijventerreinen (RSV blz. 450) en die door de Vlaamse regering gemachtigd kan worden om voor algemeen nut onroerende goederen te onteigenen ter verwezenlijking van ruimtelijke uitvoeringsplannen en daartoe nodig uit te voeren werken en onroerende verrichtingen (art. 2.43. e.v. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening), kunnen worden verworven; dat een globale aanpak en uitrusting niet mogelijk is, en in elk geval erg bemoeilijkt en vertraagd kan worden, in geval van versnippering van het eigendomsstatuut van het terrein.”

3.2. Tijdens het omtrent dit plan gehouden openbaar onderzoek, dat van 2 augustus 2010 tot en met 18 augustus 2010 wordt gehouden, en waarvan alle personen die volgens het kadaster eigenaar, mede-eigenaar of vruchtgebruiker zijn van in dat plan begrepen onroerende goederen, waaronder de verzoekende partijen, met een op 30 juni 2010 ter post aangetekende brief werden verwittigd, dienen de verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

3.3. Op 15 december 2010 bespreekt en weerlegt de raad van bestuur van de tussenkomende partij de bezwaren van de verzoekende partijen als volgt :

“Overwegende dat de tweede bezwaarschrijver aangeeft niet akkoord te zijn vermits de gronden bestemd zouden zijn als industriegebied;

Dat de realisatie van een glastuinbouwzone niet ten koste mag gaan van een ander landbouwbedrijf; dat de onteigening een aanfluiting van het eigendomsrecht zou zijn;

Dat de nabijheid van Electrawinds en Proviron geen wettelijke reden is tot onteigening;

Dat hun landbouwbedrijf door de onteigening in 2 wordt gesplitst en dat de grens van het onteigeningsplan in die context aangepast moet worden;

Overwegende dat wat de bestemming en de onder deze bestemming toegelaten activiteiten verwezen dient te worden naar het hoger vernoemde besluit van de Vlaamse regering;

Dat deze bestemming definitief vastligt;

Overwegende dat desbetreffend verwezen wordt naar hetgeen beslist werd ter gelegenheid van de voorlopige aanvaarding van onderhavig plan;

Overwegende dat artikel 17.5 van het RUP voorziet dat handelingen of werken in functie van de bestaande landbouwbedrijven maar toegelaten zijn tot een vergunning is verleend voor de realisatie van de agrarische bedrijvenzone; hetgeen het uitdovend karakter van de bestaande landbouwactiviteiten illustreert;

Overwegende dat de grens van het onteigeningsplan geënt is op de grens van de voornoemde bestemming; dat de bestemmingsgrens volgens de toepasselijke regelgeving ook niet mag overschreden worden door een onteigeningsplan;

Overwegende dat de onteigening als ingreep op het eigendomsrecht grondwettelijk is voorzien;

Overwegende dat de te onteigenen goederen na deskundige schatting van ook de minwaarde van de resteigendom zal vergoed worden dit na een akkoord in der minne naar aanleiding van lopende onderhandelingen of via een gerechtelijke procedure, maar dat dit nu nog niet aan de orde is daarover ten gronde te oordelen;

Overwegende dat dit bezwaarschrift dus deels niet ter zake, deels ongegrond en voor de rest voorbarig is en dus volledig dient verworpen te worden.

Overwegende dat derde bezwaarschrijvers het volgende aangeven:

- het openbaar onderzoek tekortkomingen zou vertonen wegens niet gericht aan de echtgenote en het op een slechte plaats aanwezig zijn van de aankondiging;
- het RUP voor de betrokken zone geen onteigeningsplan zou bevatten zodat niet onteigend zou kunnen worden;
- het gebied niet bestemd zou zijn voor een glastuinbouwzone;
- er geen hoogdringendheid zou zijn;
- er bezwaren in het kader van het RUP nog verder zouden moeten onderzocht worden;
- er ecologische redenen zouden zijn, verwoord ter gelegenheid van de planprocedure voor het RUP, om geen glastuinbouwzone te voorzien;
- de realisatie van een glastuinbouwzone visuele hinder zou veroorzaken in het open landschap;
- er lichtvervuiling, milieu- en geluidshinder zou optreden;
- de realisatie van de glastuinbouwzone enkel de private belangen van Electrawinds zou dienen, hetgeen concurrentievervalsing zou inhouden;
- de traditionele kleinschalige landbouw zou verdwijnen ten gunste van de industriële landbouw;
- er geen jobcreatie zou voortvloeien uit glastuinbouw;
- er geen alternatieve locaties onderzocht werden;

Overwegende dat het overgrote deel van voornoemde bezwaren betrekking hebben op het planningsproces, met bijhorend openbaar onderzoek, advies- en MER-procedures; van het ondertussen bij besluit van de Vlaamse regering van 15-05-2009 goedgekeurde RUP;

Dat het niet aan wvi is, als lagere overheid, om de gevoerde procedure en bijhorende besluit van de Vlaamse regering in twijfel te trekken;

Overwegende dat de nodige rechtsmiddelen tegen voornoemde bestemming destijds voorhanden waren;

Overwegende dat sommige bezwaren betrekking hebben op een private partij, Electrawinds;

Overwegende dat het goedgekeurde RUP uitdrukkelijk in artikel 17.1 bepaalt dat er warmte en CO2 uit het nabije gebied dient gebruikt te worden, zonder in het voorschrift private actoren te vernoemen;

Overwegende dat de overheid hiermee beoogt tegemoet te komen aan hogere milieudoelstellingen (Kyoto Klimaatprotocol);

Overwegende dat sommige bezwaren betrekking hebben op de mogelijke hinder van de inplanting van een glastuinbouwzone;

Overwegende dat naar aanleiding van het vergunningentraject de nodige zorg voor het beperken van mogelijke hinder zal besteed worden; dat bovendien in dat kader de adviezen en randvoorwaarden van alle bevoegde instanties zullen moeten gevolgd worden;

Overwegende dat één bezwaar betrekking heeft op het gebrek aan hoogdringendheid;

Overwegende dat onderhavige procedure de machtiging beoogt te bekomen in het kader van de wet van 1870, zijnde de gemeenrechtelijke procedure;

Overwegende dat alle bezwaren derhalve niet ter zake, voorbarig en voor de rest ongegrond zijn en dus integraal dienen verworpen te worden.”

De raad van bestuur van de tussenkomenende partij beslist alsdan wat volgt:

“Besluit:

Artikel 1: alle bezwaren worden verworpen;

Artikel 2: het onteigeningsplan genaamd ‘GTZ Oudenburg’ wordt definitief aangenomen;

Artikel 3: het onder artikel 2 bedoelde plan zal, met de besluiten en de verscheidene stukken waaruit blijkt dat de voorgeschreven formaliteiten van het openbaar onderzoek vervuld zijn, ter goedkeuring aan de bevoegde minister overgelegd worden;

Artikel 4: de aanduiding te vragen van de wvi (West-Vlaamse Intercommunale), dienstverlenende vereniging, als onteigende macht voor alle in het definitief aangenomen onteigeningsplan genaamd ‘GTZ Oudenburg’ begrepen onroerende goederen’;

Artikel 5: de toepassing te vragen van de wet van 27-05-1870, betreffende de rechtspleging inzake onteigeningen ten algemene nutte.”

3.4. Bij het bestreden besluit van 30 mei 2011 beslist de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand dat de verwerving van de onroerende goederen gelegen in Oudenburg met een totale in te nemen oppervlakte en kadastraal bekend zoals vermeld op het bijgevoegde onteigeningsplan en innemingstabel, waartoe de dienstverlenende vereniging WVI met het oog op de realisatie van het bedrijventerrein Glastuinbouwzone heeft beslist, tot het nut van het algemeen wordt erkend (artikel 1), dat de inbezitneming van de onroerende goederen, voorkomend op bijgaand plan en innemingstabel, volstrekt noodzakelijk is (artikel 2), en dat de dienstverlenende vereniging WVI ertoe wordt gemachtigd om, ter verwezenlijking van de in artikel 1 bedoelde werken, tot onteigening over te gaan voor alle innemingen (artikel 3).

Het bestreden besluit werd aan de verzoekende partijen betekend met een brief van 2 augustus 2011. Van dit besluit wordt tevens melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 juni 2011.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Tijdigheid

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partijen laten in hun verzoekschrift gelden dat het bestreden besluit hun op 2 augustus 2011 aangetekend werd toegestuurd en dat hun op 3 oktober 2011 aangetekend verzonden verzoekschrift dan ook tijdig werd ingediend.

4.2. De tussenkomende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat, aangezien ingevolge artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI) besluiten moeten worden bekendgemaakt van zodra ze geacht worden een algemeen nut te hebben, die bekendmaking voor gevolg heeft dat de termijn om een beroep bij de Raad van State in te dienen, een aanvang neemt. Uit artikel 84, 2°, tweede lid BWHI volgt

eveneens dat de omstandigheid dat het besluit na de bekendmaking ook nog eens individueel ter kennis wordt gebracht, niet relevant is en geen tweede termijn voor het indienen van een beroep opent. Te dezen is de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad gebeurd op 21 juni 2011, zodat het beroep laattijdig is. Overigens is er in de bekendmaking eveneens gesteld dat de annulatietermijn (minstens) begint te lopen vanaf de dag nadat de betrokkene van het besluit kennis heeft kunnen nemen. De mogelijkheid om van het besluit kennis te nemen, is te dezen alleszins ingegaan op 21 juni 2011. Ook indien men een termijn van twee weken om van het besluit kennis te nemen als redelijk aanneemt, is het beroep nog laattijdig.

4.3. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat de stelling van de tussenkomende partij volkomen in strijd is met de vaste rechtspraak van de Raad van State. Zo oordeelde de Raad recent nog dat een onteigening de individuele rechtstoestand van de onteigende op rechtstreekse wijze wijzigt en dat de machtiging of goedkeuring van de aanvraag tot onteigening aan hem ter kennis moet worden gebracht, waardoor de beroepstermijn maar begint te lopen de dag na deze van de betekening van het machtigings- of goedkeuringsbesluit.

Beoordeling

4.4. Het bestreden onteigeningsbesluit bepaalt op individuele wijze een element van de rechtssituatie van de verzoekende partijen, zodat het besluit aan hen slechts kan worden tegengeworpen wanneer het hen individueel en behoorlijk naar vorm ter kennis wordt gebracht, ook al legt geen uitdrukkelijk voorschrift die individuele aanzegging op.

De bekendmaking van het bestreden besluit bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad van 21 juni 2011, waarin de geviseerde percelen en de reden van openbaarnutverklaring niet zijn vermeld, betreft niet de vereiste individuele kennisgeving.

Pas met de brief van 2 augustus 2011 van de tussenkomende partij, waarbij een kopie van het bestreden onteigeningsbesluit samen met de

afschriften van de beslissingen van 16 juni 2010 en 15 december 2010 van de raad van bestuur van de tussenkomende partij is gevoegd, is er sprake van de vereiste betekening van het bestreden besluit aan de verzoekende partijen. Het beroep is dan ook tijdig ingediend.

De exceptie wordt verworpen.

B. Belang

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partijen laten in hun verzoekschrift gelden dat zij eigenaar zijn van percelen die gelegen zijn binnen het onteigeningsplan waarvoor het bestreden besluit aan de tussenkomende partij machtiging tot onteigening verleent. Er kan derhalve niet geredelijk worden betwist dat zij over het rechtens vereiste belang bij huidig beroep beschikken.

5.2. De tussenkomende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekende partijen zich verzetten tegen de onteigening van de eigendommen die zij binnen het deelgebied “agrarische bedrijvenzone Oudenburg” hebben. Hun eigendommen beperken zich blijkens het onteigeningsplan tot de innemingen 2, 3 en 4 van de 24 voorziene innemingen. In elk geval blijft hun belang daartoe beperkt en dient een eventuele vernietiging zich te beperken tot de innemingen 2, 3 en 4.

5.3. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat hun belang in casu niet wordt betwist en dat zij ontegensprekelijk over het rechtens vereiste belang bij huidig beroep beschikken.

Beoordeling

5.4. Het bestreden besluit heeft betrekking op 24 innemingen waarmee verschillende percelen worden onteigend. De verzoekende partijen zijn slechts eigenaar van de percelen waarop de innemingen nr. 2, 3 en 4 van de

onteigeningstabel betrekking hebben. Zij hebben er belang bij dat hun percelen niet worden onteigend, maar zij verduidelijken in hun verzoekschrift niet waarom zij er ook belang bij zouden hebben de vernietiging van het volledige bestreden besluit na te streven, dus ook in zoverre dit besluit betrekking heeft op percelen waarvan zij geen eigenaar zijn.

De exceptie is gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van artikel 16 van de Grondwet, van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet), van het materiële motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, alsook machtsafwending.

Zij zetten uiteen dat de onteigeningsprocedure steunt op artikel 73 en volgende van het decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting (hierna : het begrotingsdecreet van 19 december 2003). De tweede verzoeker heeft het “algemeen nut” van de onteigening in zijn bezwaarschrift betwist, aangezien het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende” (hierna: het gewestelijk RUP) in een latere fase met het deelplan 18 werd uitgebreid, louter en alleen in functie van het gevestigde energiebedrijf Electrawinds. Aangezien dit een private rechtspersoon is, is van een “algemeen belang” geen sprake. In het bestreden besluit wordt uitdrukkelijk verwezen naar de inhoud van het besluit van 15 december 2010 van de raad van bestuur van de tussenkomende partij. Het daarin verstrekte motief is geenszins afdoende. Bovendien laat de tussenkomende partij uitschijnen dat het deelplan 18 niet in functie van Electrawinds staat, hetgeen pertinent onjuist is. Het planningsproces van het gewestelijk RUP maakt

dit bijzonder duidelijk. Het motief dat men wenst tegemoet te komen aan de Kyoto-normen vindt in geen enkel beleidsdocument steun en is louter “ad hoc” bedacht. Electrawinds is nu reeds bezig met de productie van elektriciteit zonder dat zij haar restwarmte kwijt kan, zodat thans onmogelijk op ernstige wijze kan worden beweerd dat de afname van restwarmte absoluut noodzakelijk is voor het milieu of kadert in het Kyoto-protocol. Indien de betreffende restwarmte effectief zo schadelijk is als de tussenkomenende partij beweert, dan had dit onmogelijk gekund of had de milieu-inspectie reeds lang opgetreden. Electrawinds heeft zelf een onderzoek gedaan naar de vraag hoe zij haar restwarmte nuttig kan gebruiken en uit de teksten van de opmaakfase van het gewestelijk RUP blijkt onomstotelijk dat de aanwezigheid van Electrawinds de enige factor is geweest die de omzetting van gewone agrarische bestemming naar glastuinbouw heeft bewerkstelligd. De motivering van de tussenkomenende partij dat in de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP geen expliciete melding wordt gemaakt van Electrawinds en er dus niet in functie van Electrawinds wordt onteigend, druist manifest in tegen de stukken van het dossier en is geenszins afdoende. Het bestreden besluit is alleszins genomen met schending van de formele motiveringsplicht en de materiële motiveringsplicht.

Het is volgens de verzoekende partijen overduidelijk dat Electrawinds erin is geslaagd om de politiek in te schakelen teneinde haar restwarmte te kunnen “verzilveren”. Zelfs indien de bescherming van de ozonlaag daadwerkelijk een reële drijfveer tot onteigening is geweest, kan men er niet omheen dat de overheid een vergunning heeft afgeleverd voor een zwaar vervuילend bedrijf dat men tot op heden onvoorwaardelijk laat exploiteren. Indien men eerst vergunningen aflevert aan vermeende zware milieuvervuilers om nadien te moeten onteigenen om een oplossing te zoeken voor de veroorzaakte vervuiling, wordt de kar voor het paard gespannen. Het verhaal wordt helemaal hilarisch en ongeloofwaardig als men vaststelt dat men ecologisch waardevolle elementen moet onteigenen en vernietigen omwille van het milieu. De tussenkomenende partij vond het zelfs niet nodig om een onteigening bij “hoogdringendheid” in te roepen, zodat het “milieugevaar” ingevolge de restwarmte absoluut niet ernstig kan worden genomen. Van een onteigening ten “algemene nutte” is dus geen sprake. Er is in de streek helemaal geen vraag naar

glastuinbouw. Omwille van de lage prijzen is de sector zelfs tot op heden verlieslatend, zodat het overheidsgeld dat zal worden gebruikt voor de onteigening en de oprichting van serres nooit rendabel zal zijn. De enige die er beter van wordt is Electrawinds. Zowel de tussenkomende als de verwerende partij hebben hun onteigeningmacht afgewend om een privaat bedrijf winsten te laten genereren.

6.2. De verzoekende partijen laten in hun memorie van wederantwoord gelden dat het betoog van de tussenkomende partij dat de bedrijven Electrawinds en Proviron maar bij wijze van voorbeeld zijn opgesomd, volkomen met de duidelijke bewoordingen van het plan-MER strijdt. Het is volgens hen zeer duidelijk dat pas nadat er zekerheid bestond dat deze bedrijven zich in het industrieterrein Plassendale 2 zouden vestigen, men in functie van deze bedrijven een bijkomend deelplan binnen het gewestelijk RUP is beginnen opmaken. Zowel de verwerende als de tussenkomende partij blijven in gebreke om aan te tonen dat de onteigening in functie van deze twee private bedrijven “ten algemenen nutte” is. Dit kan pas wanneer op afdoende wijze wordt aangetoond dat de aanwezigheid van deze bedrijven daadwerkelijk van “openbaar belang” is. Dan pas zou men kunnen stellen dat een onteigening om deze bedrijven “te laten functioneren” ook het algemeen belang dient. In casu is dit duidelijk niet het geval, minstens wordt nergens uitgelegd waarom dit wel het geval zou zijn. Electrawinds en Proviron zijn private bedrijven die net als elk andere privaat bedrijf tot doel hebben om “winst” te maken. Nooit heeft de plannende overheid voorgehouden dat de aanwezigheid van deze bedrijven binnen het deelplan Plassendale 2 van “algemeen belang” of “noodzakelijk” is. Mocht dit wel zo zijn, dan had de overheid specifiek voor deze bedrijven een ruimtelijk uitvoeringsplan of een deelplan opgesteld, wat niet is gebeurd. Uit de stedenbouwkundige voorschriften van het deelplan Plassendale 2 blijkt in tegendeel dat deze zone ook toegankelijk is voor andere bedrijvigheden (bv. open overslag, voorraadbeheer, groepage, fysieke distributie en groothandel, onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, ...), waarvan niet met zekerheid kan worden gesteld dat zij over restwarmte beschikken, laat staan voldoende om serrecomplexen te verwarmen. De vraag rijst dan ook of, indien er zich in het

bedrijventerrein Plassendale 2 alleen “groothandel” zou hebben gevestigd, er ook nog nood aan een “agrarische bedrijvenzone” en de bijhorende onteigeningen zou bestaan. Er is geen enkel document dat in die richting doet besluiten. Integendeel wordt in het plan-MER expliciet gesteld: “De locatie beslaat een oppervlakte van ca. 90 ha. en werd uitgekozen omwille van de nabijheid van de elektriciteitsproducent Electrawinds en het chemiebedrijf Proviron, beide gesitueerd op het bedrijventerrein van Oostende”. Dit heeft niets met het algemeen belang te maken, maar is alleen in het voordeel van deze bedrijven. Elk ander privaat bedrijf dient zelf maatregelen te nemen om zijn “uitstoot” te beperken of wordt hiervoor belast. Meer nog, in sommige gevallen wordt de exploitatievergunning gewoon geweigerd.

6.3. De verzoekende partijen voegen in hun laatste memorie nog toe dat de chronologie van de feiten genoegzaam aantoon dat de herbestemming van het gebied en de daaraan gekoppelde onteigeningen in functie staan van enkele private bedrijven in plaats van de goede ruimtelijke ordening. In maart 2006 wordt het gebied herbevestigd als een gebied dat zuiver voor landbouwactiviteiten, met uitsluiting van glastuinbouw, is bestemd. Kort nadien komen Electrawinds en Proviron zich in de onmiddellijke omgeving vestigen. Omdat deze bedrijven een zeer zware uitstoot (met restwarmte) hebben, zoekt men speciaal voor deze bedrijven een oplossing, te weten een nabijgelegen glastuinbouwbedrijvenzone. Dit blijkt ontegensprekelijk uit het ontwerp van gewestelijk RUP, waarin wordt gesteld dat “[h]et terrein werd gekozen omwille van de nabijheid van Elektrawinds”. Men kan bezwaarlijk anders besluiten dan dat in functie van private bedrijven een bestemmingswijziging en a fortiori een onteigening heeft plaats gevonden, wat met zoveel woorden in het plan-MER wordt toegegeven: “[d]e locatie beslaat een oppervlakte van ca. 90 ha. en werd uitgekozen omwille van de nabijheid van de elektriciteitsproducent Electrawinds en het chemiebedrijf Proviron, beide gesitueerd op het bedrijventerrein van Oostende”. Resultaat is dat het door alle actoren uitgevoerde studie- en overlegwerk op de plenaire vergadering van 30 mei 2007 in één ruk van tafel wordt geveegd.

Beoordeling

6.4. In de beslissing van 16 juni 2010 van de raad van bestuur van de tussenkomenende partij, die bij aangetekend schrijven van 30 juni 2010 aan de verzoekende partijen werd betekend, wordt onder meer het volgende overwogen:

“Gelet op art. 2.4.3. e.v. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en op art. 62, derde lid, van het decreet van 06-07-2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking;

Overwegende dat onderhavig plan tot doel heeft om conform deze bepalingen de bestemming en de eraan gekoppelde voorschriften zoals hoger vermeld, te realiseren;

Gelet op de wet van 27-05-1870 betreffende de onteigeningen ten algemene nutte.”

Gelet op het voormelde moet de kwestieuze onteigening worden geacht in toepassing van artikel 2.4.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) ter verwezenlijking van het gewestelijk RUP te geschieden, een gegeven dat de verzoekende partijen voorafgaandelijk aan het onderzoek bekend was. De omstandigheid dat in het proces-verbaal van opening van het openbaar onderzoek artikel 73 e.v. van het begrotingsdecreet van 19 december 2003 wordt vermeld, dient als een materiële misslag te worden beschouwd en doet hieraan geen afbreuk.

6.5. Artikel 2.4.3, § 1 VCRO bepaalt dat “[e]lke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, [...] door onteigening ten algemene nutte tot stand [kan] worden gebracht”. Deze bepaling stelt een vermoeden van algemeen nut in voor de onteigening ter uitvoering van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Derhalve kan het nut van de geplande onteigening ter uitvoering van het gewestelijk RUP, in principe, niet worden betwist.

6.6. De verzoekende partijen wijzen op de door hen ingediende bezwaren, waarin zij, onder andere, opmerkingen formuleerden aangaande de bestemming van de te onteigenende gronden en de omstandigheid dat de nabijheid van Electrawinds en Proviron de onteigening niet kan verantwoorden. De raad van bestuur van de tussenkomenende partij heeft in haar beslissing van 15

december 2010, als antwoord op deze bezwaren, terecht kunnen stellen dat de bestemming van het gebied het gevolg is van het gewestelijk RUP en dat deze bestemming definitief is en op de betrokken gronden een agrarische bedrijvenzone voorziet.

Voorts wordt in de voormelde beslissing van 15 december 2010 onder meer het volgende gesteld:

“[...]

Overwegende dat de nodige rechtsmiddelen tegen voornoemde bestemming destijds voorhanden waren;

Overwegende dat sommige bezwaren betrekking hebben op een private partij, Electrawinds;

[...]

Overwegende dat het goedgekeurde RUP uitdrukkelijk in artikel 17.1 bepaalt dat er warmte en CO₂ uit het nabije gebied dient gebruikt te worden, zonder in het voorschrift private actoren te vernoemen;

Overwegende dat de overheid hiermee beoogt tegemoet te komen aan hogere milieudoelstellingen (Kyoto Klimaatprotocol)

[...]”.

In de beslissing van 16 juni 2010 van de raad van bestuur van de tussenkomende partij wordt onder meer het geciteerde onder randnummer 3.1 gesteld.

Het bestreden besluit bevat tenslotte nog de volgende relevante motivering aangaande het algemeen nut van de onteigening:

“[...]

Gelet op de beslissing d.d. 15 december 2010 van de dienstverlenende vereniging WVI waarbij met het oog op de realisatie van het bedrijventerrein Glastuinbouwzone te Oudenburg definitief besloten werd over te gaan tot de verwerving bij wijze van onteigening ten algemenen nutte van onroerende goederen, gelegen te Oudenburg, met een totale in te nemen oppervlakte en kadastraal bekend zoals aangeduid op het bijgevoegde onteigeningsplan;

[...]

Overwegende dat uit de motivering van de dienstverlenende vereniging WVI uiteengezet in de besluiten van de raad van bestuur d.d. 16 juni 2010 en 15 december 2010 blijkt dat er een nood is aan het realiseren van de vermelde doelstelling; dat deze motivatie wordt overgenomen in dit besluit, dat die documenten integraal deel uitmaken van dit ministerieel machtigingsbesluit en samen met dit besluit moeten betekend worden aan de belanghebbende partijen;

[...]

Overwegende dat de verwerving van het beoogde goed bijgevolg noodzakelijk is en van openbaar nut.”

6.7.1. De voormelde overwegingen in acht genomen en mede gelet op wat volgt, tonen de verzoekende partijen niet aan dat het algemeen nut van de kwestieuze onteigening niet afdoende is gemotiveerd, noch dat hun bezwaar daaromtrent onvoldoende is beantwoord.

6.7.2. De stelling van de verzoekende partijen dat “het motief dat men wenst tegemoet te komen aan de Kyoto-normen [...] in geen enkel beleidsdocument steun [vindt] en [...] louter ‘ad hoc’ bedacht [is]”, kan niet worden bijgetreden. Uit het advies van 16 juni 2008 van het departement Landbouw en Visserij blijkt dat met betrekking tot de glastuinbouw reeds sedert 2004 verschillende beleidsbeslissingen werden genomen, waaronder het Vlaams Klimaatplan 2006/2012, volgens hetwelk in het bijzonder in de glastuinbouw wordt gestreefd naar een duurzame energievoorzieningen, zoals restwarmte van warmtekrachtkoppeling en industriële sites en hernieuwbare energie en dat het departement Landbouw en Visserij “zich dan ook ten volle achter dit project [schaart]”, dat “naar milieuaspecten toe en op het vlak van duurzaamheid [...] een zeer vooruitstrevend project [is]”.

6.7.3. De verzoekende partijen blijken er verder ten onrechte vanuit te gaan dat de aanwezigheid van de private bedrijven Electrawinds en Proviron op het naastgelegen bedrijventerrein Plassendale en de omstandigheid dat deze bedrijven - die door hun activiteiten restwarmte en CO₂ genereren die in de glastuinbouw zal worden gebruikt - met deze laatste bestemming en de kwestieuze onteigening hun voordeel kunnen doen, het algemeen belang niet dient. Voor dit laatste is niet vereist, zoals de verzoekende partijen dit stellen, dat “de aanwezigheid van deze bedrijven daadwerkelijk van algemeen belang is”. Het algemeen belang van het bestreden besluit wordt evenmin ontkracht door de beweringen van de verzoekende partijen dat “men eerst vergunningen aflevert aan vermeende zware milieuvervuilers om nadien te moeten onteigenen om een oplossing te zoeken voor de veroorzaakte vervuiling” en “dat men ecologische waardevolle elementen moet onteigenen en vernietigen omwille van het milieu”,

noch door de door deze partijen aangevoerde omstandigheid dat geen onteigening bij hoogdringendheid wordt ingeroepen. De stelling van de verzoekende partijen dat “in de streek helemaal geen vraag [is] naar glastuinbouw” en dat “[o]mwille van de lage prijzen [...] de sector zelfs op heden verlieslatend [is], zodat het overheidsgeld dat gebruikt zal worden voor de onteigening en oprichting van serres nooit rendabel zal zijn”, wordt met geen enkel gegeven gestaafd.

6.8. Machtsafwending is de onwettigheid die erin bestaat dat een bestuursorgaan de bevoegdheid die hem bij wet tot het bereiken van een bepaald doel van algemeen belang is gegeven, uitsluitend aanwendt tot het nastreven van een ander doel. Het uitsluitend nastreven van het ongeoorloofd oogmerk dient te worden aangetoond met voldoende ernstige en overeenstemmende vermoedens.

Gelet op wat voorafgaat, tonen de verzoekende partijen niet aan dat de onteigeningsbeslissing uitsluitend een ongeoorloofd oogmerk nastreeft.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel de schending in van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en het zuinigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zetten uiteen dat de verwerende partij als toezichthoudende overheid dient te waken over het “budgettaire” luik van de onteigening, één van de pijnpunten bij onteigeningen. Concreet diende zij na te gaan of er voor de gevraagde machtiging tot onteigening en de daaraan gekoppelde onteigeningsvergoedingen een voldoende financieel draagvlak bestaat en of de uitgave ook daadwerkelijk is ingeschreven op de begroting van de onteigenende overheid. Ten onrechte zou de verwerende partij kunnen opwerpen dat dit aspect niet behoort tot de toezichtsbevoegdheid van de minister, doch louter aspecten van de “uitvoering” van de onteigening betreft. Niets is minder waar. De door de

overheden te voegen documenten bij de aanvraag tot onteigeningsmachtiging zijn vastgelegd in de Omzendbrief BA 99/01 van 23 februari 1999. Blijkens de bijlage bij deze omzendbrief dient onder meer bij het onteigeningsdossier te worden gevoegd: “[a]ndere nuttige gegevens zoals de begrotingsregeling, de toekomstige uitgaven voor de verwezenlijking van het doel van de onteigening, desgevallend een tijdschema voor de uitvoering van de investering”. De onteigenende overheid is wettelijk verplicht om haar “begroting” aan de minister van Binnenlands Bestuur voor te leggen. De decreetgever heeft een controlemechanisme ingebouwd teneinde financiële rampen in hoofde van deze overheden en haar burgers (belastingbetalers) te voorkomen. Deze controletaak behoort toe aan de uitvoerende macht, in casu de verwerende partij. De toezichthoudende overheid dient dan ook op zorgvuldige wijze na te gaan of de gevraagde machtiging tot onteigening steunt op een realistisch “businessplan”, of er voor de onteigeningsvergoedingen een voldoende financieel draagvlak bestaat en of de uitgave ook daadwerkelijk is ingeschreven op de begroting van de onteigenende overheid. Uit het bestreden besluit kan onmogelijk worden afgeleid of deze toetsing op ernstige en concrete wijze is gebeurd. Zoals reeds gesteld, is er in de streek helemaal geen vraag naar glastuinbouw. Omwille van de lage prijzen is de sector zelfs op heden verlieslatend, zodat het overheidsgeld dat zal worden gebruikt voor de onteigening en oprichting van serres nooit rendabel zal zijn. De enige die er beter van wordt is Electrawinds, terwijl de belastingbetaler het gelag zal moeten betalen. De verwerende partij heeft dit aspect ontegensprekelijk niet op zorgvuldige wijze beoordeeld, zodat het bestreden besluit is genomen met manifeste schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. Alleszins ontbreekt in het bestreden besluit elke formele motivering waaruit kan worden afgeleid dat er zich op het vlak van de financiering en overheidsinvesteringen geen problemen zullen stellen.

7.2. De verzoekende partijen laten in hun memorie van wederantwoord nog gelden dat de verwerende partij onmogelijk kan worden gevolgd waar zij stelt dat zij kan uitgaan van de “veronderstelling” dat een onteigenende overheid haar “verantwoordelijkheid” opneemt. Daarmee geeft de verwerende partij toe dat zij in de praktijk geen enkel onderzoek verricht naar de

financiële draagkracht van de onteigenende overheid en de haalbaarheid van het project. Het feit dat de overheid zichzelf de richtlijn oplegt om documenten bij de onteigenende overheid op te vragen en dat in de praktijk ook doet (*patere legem ipse quem fecisti*), legt haar uiteraard ook de verplichting op om deze documenten met de nodige zorgvuldigheid te beoordelen en haar bevindingen in het bestreden besluit kenbaar te maken. Anders is niet duidelijk wat nog de bestaansreden van de betreffende omzendbrief en het doel van de bevraging van deze documenten bij de onteigenende overheid is. De vraag of de omzendbrief al dan niet verordenend is, is in het licht van de formele motiveringsplicht niet relevant. De verzoekende partijen roepen dan ook niet de schending in van de omzendbrief zelf, maar wel van de formele motiveringsplicht die uit deze omzendbrief voortvloeit. Ook de tussenkomen partij weerlegt nergens dat de omzendbrief implicaties heeft op de formele motiveringsplicht van de verwerende partij en betwist evenmin dat uit het bestreden besluit onmogelijk kan worden afgeleid dat zij dit onderzoek heeft uitgevoerd, laat staan dat dit op afdoende wijze is geschied. Dat kan ook moeilijk anders, nu de verwerende partij ruiterlijk toegeeft dat zij zonder meer “veronderstelt” dat de onteigenende overheid haar verantwoordelijkheid zal nemen. In een dergelijke houding kan bezwaarlijk enige vorm van bestuurlijk “toezicht” worden ontwaard.

7.3. De verzoekende partijen voegen in hun laatste memorie nog toe dat zij door de onteigening van hun eigendom worden beroofd en dat het de taak van de toezichthoudende overheid is om na te gaan of de middelen om tot die onteigening over te gaan en het project waarvoor men onteigent financieel kan worden gedragen door de overheid die het onteigeningsrecht claimt. Dit vloeit voort uit het beginsel dat men niet “lichtzinnig” met de aantasting van een fundamenteel recht (artikel 16 van de Grondwet) kan omgaan. Het gaat te dezen niet om een “onderonsje” tussen de tussenkomen en de verwerende partij.

Beoordeling

7.4. De omzendbrief BA-99/01 van 23 februari 1999 heeft geen bindend karakter. In de omzendbrief, die is gericht tot de provinciegouverneurs, wordt immers onder meer gesteld:

“Door de decreten van 13 april 1988 houdende bepaling van de gevallen en modaliteiten waarin tot onteigening kan worden overgegaan door de Vlaamse regering en waarin het verlenen van een onteigeningsmachtiging aan andere tot onteigening bevoegde rechtspersonen wordt voorzien, kunnen de hiertoe bevoegde lokale en regionale overheden die machtiging aanvragen.

Het artikel 15, § 5 van het bevoegdheidsbesluit van de Vlaamse regering van 19 december 1997 bepaalt dat de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden de machtiging verleent aan gemeente- en provinciebesturen, intercommunale verenigingen en GOM's, met de instemming van zijn functioneel bevoegde collega. Onteigeningsmachtigingen aangevraagd door OCMW-besturen worden verleend door de Vlaamse minister van Welzijn ook met de vermelde instemming (zie tweede lid van hetzelfde artikel van het bevoegdheidsbesluit).

De administratie Binnenlandse Aangelegenheden die de onteigeningsdossiers onderzoekt, ook deze van OCMW's, stelt vast dat voor de procedure en de samenstelling van het dossier onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke vereisten. Dit impliceert dat nagenoeg elk onteigeningsdossier, nadat het door het onteigenende bestuur werd afgerond, moet aangevuld worden, met het nodige tijdsverloop tot gevolg.

Bovendien wordt ook vastgesteld dat het onderscheid tussen onteigeningen in hun algemene toepassing en onteigeningen in functie van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, met name voor de realisatie van bestemmingsplannen, niet steeds duidelijk is.

De procedure en de samenstelling van de dossiers worden hierna in een eerste luik behandeld. Het tweede luik belicht de onteigeningen in toepassing van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening.

De omzendbrief wijst ook op de specifieke mogelijkheden om op een efficiënte wijze bedrijventerreinen te verwerven via een onteigeningsprocedure.

[...]

IV. Eindbemerking

[...]

Zoals bepaald in deze omzendbrief behoort het tot de taak van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening en de Vlaamse minister van Welzijn om ter zake richtlijnen uit te vaardigen, ieder voor de tot zijn respectieve bevoegdheid behorende materie.

[...].”

Hieruit blijkt dat die omzendbrief slechts de bedoeling heeft richtsnoeren aan te geven in verband met de interpretatie en de toepassing van de regelgeving inzake onteigeningen ten algemene nutte en in verband met de wijze waarop onteigeningsdossiers moeten worden opgesteld met het oog op het bekomen van de vereiste machtiging. De miskennis van een dergelijke niet-bindende omzendbrief kan niet leiden tot de nietigverklaring van het bestreden machtigingsbesluit.

7.5. De verzoekende partijen kunnen niet gevolgd worden waar zij stellen dat uit de voormelde niet-bindende omzendbrief een formele motiveringsplicht betreffende de financiële haalbaarheid van de kwestieuze onteigening zou voortvloeien.

7.6. Verder tonen de verzoekende partijen, mede in achtgenomen de omstandigheid dat de tussenkomende partij, naast het overmaken van de nodige stukken, aan de verwerende partij heeft meegedeeld dat “de verwerving van de in het plan begrepen onroerende goederen [...] zo snel mogelijk [zal] geschieden en de eraan verbonden uitgaven [...] door de wvi met eigen middelen [zullen] gefinancierd worden”, hetgeen door de verzoekende partijen niet wordt betwist, geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel of het “zuinigheidsbeginsel” aan. Het betoog van deze partijen dat “in de streek helemaal geen vraag [is] naar glastuinbouw” en dat “[o]mwille van de lage prijzen [...] de sector zelfs op heden verlieslatend [is], zodat het overheidsgeld dat gebruikt zal worden voor de onteigening en oprichting van serres nooit rendabel zal zijn”, wordt, zoals reeds bij de beoordeling van het eerste middel gezien, door geen enkel gegeven gestaafd. Noch dit betoog, noch het feit dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord stelt dat “[e]r [...] uiteraard [mag] uitgegaan worden van de veronderstelling dat het bestuur dat gemachtigd wordt, zelf de nodige verantwoordelijkheid opneemt en dat de machtigende overheid ter zake geen ingrijpende schoonmoederlijke financiële controletaak heeft”, doet anders besluiten.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekende partijen roepen in een derde middel de schending in van artikel 73, § 3 van het begrotingsdecreet van 19 december 2003.

Zij zetten uiteen dat zij uit de stukken die in het openbaar onderzoek ter inzage werden gelegd, konden afleiden dat de onteigening enkel en alleen gesteund was op artikel 73 en volgende van het begrotingsdecreet van 19 december 2003. Na het openbaar onderzoek heeft de tussenkomende partij het wapen van schouder veranderd en heeft zij de onteigening plots op de bepalingen van de VCRO gesteund. Het gebruik van een nieuwe en onbekende rechtsgrond om over te gaan tot onteigening is een essentieel gegeven (bijvoorbeeld met betrekking tot het neutraliteitsbeginsel e.a.) dat nieuwe en andere bezwaren kan oproepen. De verzoekende partijen werd aldus de kans ontnomen om deze tijdens het openbaar onderzoek te uiten, zodat zij niet in de besluitvorming van de verwerende partij zijn meegenomen. Het bestreden besluit werd ontegensprekelijk met schending van het openbaar onderzoek genomen.

8.2. De verzoekende partijen laten in hun memorie van wederantwoord nog gelden dat de tussenkomende partij de rollen volledig omdraait. Het proces-verbaal van openbaar onderzoek bewijst net dat de onteigenende overheid haar onteigening steunde op artikel 73 en volgende van het begrotingsdecreet van 19 december 2003 en dat binnen dat wettelijk kader bepaalde documenten ter inzage werden gelegd. De brief van de heer Van der Meeren is daarover zeer duidelijk en stelt wat volgt : “In uw verslag van de raad van bestuur van 16 juni 2010 vermeld[t] u de Vlaamse Codex RO terwijl u in de stukken van het openbaar onderzoek melding maakt van het decreet van 19 december 2003. Gelieve mij hierover uitsluitsel te geven”. Thans komen stellen dat het een materiële vergissing betreft en er in geen enkel stuk werd verwezen naar het begrotingsdecreet van 19 december 2003, “is al te eenvoudig - en uiteraard nu meer te verifiëren (sic) - aangezien het document werd ondertekend door de Algemeen Directeur én de Voorzitter van de

[tussenkomende partij]”. Moest het daadwerkelijk om een “lapsus” gaan, dan had één van beiden -die alle voorbereidende vergaderingen hebben meegemaakt- dit hebben opgemerkt. Het begrotingsdecreet van 19 december 2003 gold wel degelijk als wettelijke grondslag voor de onteigening, doch na de opmerkingen van de heer Van der Meeren, heeft men ervoor geopteerd om in de loop van de procedure deze grondslag weg te redeneren. Ook uit de memorie van antwoord van de verwerende partij blijkt dat zij er tot op heden nog steeds vanuit gaat dat er in de loop van de procedure twee grondslagen werden gehanteerd. Alleszins werd er “verwarring” gezaaid omtrent de rechtsgrond van de onteigening. De verzoekende partijen zijn er steeds van uitgegaan dat het begrotingdecreet van 19 december 2003 als wettelijke grondslag gold, zodat zij werden misleid en de onteigeningsprocedure op onwettige wijze is verlopen.

8.3. De verzoekende partijen voegen in hun laatste memorie nog toe dat de omstandigheid dat er in de begeleidende brief die zij ontvingen een andere grondslag werd vermeld, geen reden mag zijn om aan te nemen dat de verzoekende partijen maar dienden te begrijpen dat niet artikel 73, § 3 van het begrotingsdecreet van 19 december 2003 maar de VCRO “de habilitatiewet” was en dat zij in functie daarvan een bezwaar konden indienen. De onteigende heeft het recht om met zekerheid de grondslag van de onteigening te kennen en het is niet aan hem om te gissen. Als de onteigenende overheid over de grondslag tot onteigening verwarring zaait, is dat misleidend en is de onteigeningsprocedure met een nietigheid behept.

Beoordeling

8.4. Zoals bij de beoordeling van het eerste middel (randnummer 6.4 en volgende) gezien, dient de verwijzing naar artikel 73 en volgende van het begrotingsdecreet van 19 december 2003 in het proces verbaal van opening van het openbaar onderzoek als een materiële misslag te worden beschouwd. Aangenomen moet worden dat de verzoekende partijen tijdens het openbaar onderzoek wel degelijk kennis hadden van de rechtsgrond van artikel 2.4.3 VCRO.

Het middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

9.1. De verzoekende partijen voeren in een vierde middel de “[o]ntstentenis van de rechtens vereiste wettelijke grondslag, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet” aan, alsook de schending van artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van artikel 36ter, §§ 4 en 5 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: het decreet natuurbehoud) en van het rechtszekerheidsbeginsel.

9.1.1. In het eerste middelonderdeel voeren zij aan dat de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk RUP het rechtszekerheidsbeginsel schenden. De verordenende voorschriften van de deelzone “Agrarische bedrijvenzone Oudenburg” zijn onnauwkeurig en vaag, waardoor de norm veeleer het karakter krijgt van een “richtlijn”, hetgeen strijdt met het rechtszekerheidsbeginsel. In de verordenende voorschriften van dit deelgebied wordt o.a. gesteld dat “alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten”. Met andere woorden kunnen zonder enige beperking alle handelingen worden gesteld. De “omvang” en “grootte” van deze werken, handelingen of wijzigingen worden evenmin nader bepaald, in tegenstelling tot andere deelgebieden waar onder andere de oppervlakte van de gebouwen werd beperkt. Bijgevolg is het voor de rechtsonderhorige onmogelijk om te weten wat er nu wel of niet kan en waar dit precies kan. De invulling van het gebied wordt zodoende volledig overgelaten aan de appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid, zijnde de gemeente Oudenburg. Daarenboven wordt de vergunbaarheid van een bedrijfsgebouw afhankelijk gemaakt van een informatieve “inrichtingsstudie” op basis waarvan de vergunningverlenende overheid de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke ordening

moet toetsen. Het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van “duurzame ontwikkeling”, zoals vervat in artikel 4 DRO, verzetten er zich tegen dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening volledig aan de willekeur van de vergunningverlenende overheid wordt overgelaten. Dit strijdt met het rechtszekerheidsbeginsel. De beoordeling dient reeds te gebeuren op het planniveau.

9.1.2. In het tweede middelonderdeel voeren de verzoekende partijen een schending van het voorzorgsbeginsel en een “ondergraving van de Plan-MER” aan. Uit het plan-MER blijkt volgens deze partijen ontegensprekelijk dat de inrichting van een agrarische bedrijvenzone een zeer negatieve impact op de aanwezige beschermde landschapselementen en biologisch waardevolle elementen heeft. In het plan-MER wordt besloten dat het deelgebied 17 vanuit natuuroogpunt als ongunstig wordt ervaren en beter in zijn totaliteit uit de voorgestelde afbakening wordt gesloten. Dat de tenuitvoerlegging van dit deelgebied van het gewestelijk RUP een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken zal veroorzaken, wordt niet betwist. Echter werd er niet op een ernstige wijze onderzocht of er voor de aantasting van de bestaande natuurlijke kenmerken van het gebied geen minder schadelijke alternatieven zijn. Bovendien is het allerm minst duidelijk en overtuigend waarin het “openbaar belang” van deze beleidskeuze schuilt. De teloorgang van dit waardevol gebied is er enkel in functie van de private bedrijven Electrawinds of Proviron. Zonder deze voorwaarde kunnen deze bedrijven niet exploiteren. Het gaat niet op zonder meer te stellen dat de aanwezigheid van Electrawinds of Proviron aldaar noodzakelijk is. Er bestaan tal van alternatieven. Minstens werden deze alternatieven niet behoorlijk onderzocht. De verwijzing naar het “groot algemeen belang” houdt dan ook geen steek. Van “compenserende maatregelen”, zoals bedoeld in artikel 36ter, § 5 van het decreet natuurbeschoud is er al evenmin sprake. Veelbetekenend is het schrijven van 16 juli 2008 van het departement RWO aan het kabinet van de bevoegde minister, waarin het volgende wordt gesteld: “[t]oegepast op de concrete situatie van deelgebied 18 ‘agrarische bedrijvenzone Oudenburg’ lijkt zowel de eerste als de tweede voorwaarde niet evident”. Het

gewestelijk RUP strijdt manifest met het voorzorgsbeginsel en met artikel 36ter, §§ 4 en 5 van het decreet natuurbehoud.

9.1.3. In het derde middelonderdeel voeren de verzoekende partijen een “ongeoorloofde en krasse beleidswijziging” en de schending van het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 4 DRO aan. Het kwestieuze deelplan van het gewestelijk RUP toont volgens de verzoekende partijen aan hoe “doordacht” en “consequent” een ruimtelijk beleid in Vlaanderen wordt gevoerd. Het tart volgens hen elke verbeelding. In het provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen werd dit gebied geselecteerd als open-ruimteverbinding. De omgeving van het Sluizencomplex werd bij ministerieel besluit van 11 februari 1997 beschermd als dorpsgezicht. Met het gewestplan Oostende-Middenkust werd het gebied in 1977 tot agrarisch gebied bestemd. In 2001 heeft een gewestplanwijziging plaatsgevonden, doch de bestemming van agrarisch gebied bleef onaangeroerd. Bij besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2006 werd het gebied nog eens herbevestigd als agrarisch gebied voor grondgebonden landbouw met uitsluiting van glastuinbouw. Het is dan ook hallucinant om vast te stellen dat een jarenlange en recent gevoerde beleidslijn volledig op de helling wordt gezet op vraag van enkele privé-bedrijven. Vanuit oogpunt van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling (artikel 4 DRO) is een dergelijke beleidswijziging volstrekt onverantwoord.

9.1.4. In het vierde middelonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat geen Landbouweffectenrapport (hierna: LER) werd opgesteld. Volgens het advies van 16 juni 2008 van het departement Landbouw en Visserij diende een LER te worden opgesteld om de effecten van het project op de grondgebonden landbouwers, waaronder de verzoekende partijen, na te gaan. Deze rapportage werd nooit uitgevoerd zodat het gewestelijk RUP op kennelijk onwettige wijze werd vastgesteld.

9.1.5. Concluderend stellen de verzoekende partijen dat het besluit van 15 mei 2009 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk RUP “Afbakening regionaalstedelijk gebied Oostende” onwettig

is en overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing dient te worden gelaten. Bijgevolg mist het bestreden besluit de vereiste wettelijke grondslag en moet het worden vernietigd.

9.2. De verzoekende partijen verwijzen in hun memorie van wederantwoord, wat het eerste middelonderdeel betreft, naar 's Raads arrest nr. 179.312 van 5 februari 2008 inzake Claerhout, waarbij dezelfde verordende voorschriften als deze van het gewestelijk RUP onwettig zouden zijn bevonden. Wat het vierde middelonderdeel betreft, stellen de verzoekende partijen vast dat omwille van de bekommernis van de impact die het project op de “grondgebonden” landbouw zal hebben, er een LER zou worden uitgevoerd. Door het gewestelijk RUP toch goed te keuren zonder een LER af te wachten, heeft de plannende overheid haar eigen beleidsregel (“patere legem quem ipse fecisti”) en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden. Voorts stellen zij dat de tussenkomende partij er klaarblijkelijk aan voorbij gaat dat de afdeling Landbouw en Visserij een afdeling is binnen het Vlaamse Gewest zelf.

9.3. De verzoekende partijen voegen in hun laatste memorie, wat het derde middelonderdeel betreft, nog toe dat alle beleids- en adviesorganen eind 2005, begin 2006, een “ruimtelijke visie” over het landbouwgebruik binnen het gebied “Kust-Polder-Westhoek” hebben ontwikkeld en dat conform deze visie het gebied bij besluit van 31 maart 2006 van de Vlaamse regering beleidsmatig als agrarisch gebied werd herbevestigd. Het is niet omdat de “rechtstoestand” van de bestaande toestand alsdan niet wijzigt, wat evident is aangezien het een “bevestiging” van de bestaande toestand betreft, dat er geen uitspraak is gedaan over de “ruimtelijke ontwikkeling” van het gebied. Binnen het jaar wordt een door de Vlaamse regering bekrachtigde beleidsvisie volledig omgegooid, wat strijdt met de vereiste van duurzame ontwikkeling. Bovendien was glastuinbouw in een recente beleidsvisie uitgesloten, wat uitdrukkelijk wordt bevestigd in het ontwerp van gewestelijk RUP. Wat het vierde middelonderdeel betreft, wijzen de verzoekende partijen erop dat het “toch de logica zelve” is dat wanneer de plannende overheid eerst een landbouwgebied naar gebied voor glastuinbouw omzet, en pas nadien gaat beoordelen wat die omzetting op de landbouwsector

heeft teweeggebracht, de kar voor het paard wordt gespannen. Een dergelijke beoordelingswijze is onverenigbaar met een duurzame ruimtelijke ontwikkeling (artikel 4 DRO), die een voorafgaandelijke afweging van belangen veronderstelt.

Beoordeling

9.4.1. Artikel 17.1 van “[d]eelgebied 17 - Agrarische bedrijvenzone Oudenburg” van het gewestelijk RUP luidt als volgt:

“Het gebied is bestemd voor de inplanting van agrarische bedrijven, in het bijzonder glastuinbouw, voor zover ze gebruik maken van restwarmte en restCO₂ geproduceerd in [de] onmiddellijke nabijheid van het gebied.

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten. Daarnaast zijn de woningen van de exploitanten en de gemeenschappelijke aanvullende voorzieningen voor die bedrijven toegelaten.”

Uit geen enkele bepaling volgt dat een stedenbouwkundig voorschrift van een gewestelijk RUP, naast bestemmingsvoorschriften, ook inrichtings- en beheersvoorschriften moet bevatten. Voorts vormt een tot op zekere hoogte flexibele invulling van het RUP als planinstrument niet noodzakelijk een inbreuk op de te bieden rechtszekerheid. Het beginsel van de rechtszekerheid verhindert immers niet dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen de grenzen gesteld door het bevoegdheidsniveau waarop zij dienen te worden vastgesteld, een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning. In acht genomen het voormelde, tonen de verzoekende partijen geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel door de hoger geciteerde stedenbouwkundige voorschriften aan.

9.4.2. Artikel 17.2 van “[d]eelgebied 17 - Agrarische bedrijvenzone Oudenburg” van het gewestelijk RUP luidt als volgt:

“Bij vergunningsaanvragen voor nieuwe bedrijfsgebouwen wordt een inrichtingsstudie gevoegd. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van

de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

De inrichtingsstudie geeft ook aan hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. De inrichtingsstudie geeft aan hoe het voorgenomen project kadert binnen duurzame ontwikkeling en milieubevorderende maatregelen. De inrichtingsstudie maakt deel uit van het dossier betreffende de aanvraag van stedenbouwkundige vergunning en wordt als zodanig meegestuurd aan de adviesverlenende instanties overeenkomstig de toepasselijke procedure voor de behandeling van de aanvragen. Elke nieuwe vergunningsaanvraag kan een bestaande inrichtingsstudie of een aangepaste of nieuwe inrichtingsstudie bevatten.”

Uit de bewoordingen van het voormelde voorschrift blijkt dat de inrichtingsstudie is geconcipieerd als een instrument tot in- en voorlichting van de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften van het gebied. Dergelijk informatief document is een modaliteit in de zin van artikel 2.2.3, § 1, derde lid VCRO.

Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

9.5.1. De verzoekende partijen citeren in het tweede middelonderdeel uit het plan-MER en het goedkeuringsverslag ervan, maar gaan eraan voorbij dat, naar aanleiding van het openbaar onderzoek en het advies van de Vlacoro, een aanvullende passende beoordeling werd opgemaakt en dat, in het kader daarvan, door het Innovatiesteunpunt aangepaste ontwikkelingsscenario's werden overgemaakt. Het uitgangspunt van de verzoekende partijen dat er geen minder schadelijke alternatieven werden onderzocht en dat er geen compenserende maatregelen zijn voorzien, mist feitelijke grondslag. In de toelichtingsnota bij het gewestelijk RUP staat hieromtrent het volgende te lezen:

“Maximaal uitbouwen glastuinbouwzone binnen randvoorwaarden passende beoordeling.

Daarom wordt het gebied conform de aanvulling op de passende beoordeling beperkt: enkel ten zuiden van de spoorweg is de inplanting van grootschalige glastuinbouwbedrijven toegelaten (p.233)

[...]

Aanvulling op de passende beoordeling

In de passende beoordeling worden een aantal milderende maatregelen naar voor geschoven. Volgende maatregelen worden vertaald in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan:

- De inrichting van de bufferbekkens moet gebeuren aangepast aan het polderlandschap.
- Bij de ontwikkeling van enkel het gedeelte tussen de spoorweg en A10/E40 zou het procentueel aandeel bebouwing in de zone tussen de speciale beschermingszones slechts stijgen tot 12%. Een glastuinbouwzone in dit gedeelte is bovendien smaller en duidelijk positiever voor het vrijwaren van een open tot halfopen corridor tussen de speciale beschermingszones. Inclusief rekening houdende met de onderzoeksresultaten inzake de verstoring van de open ruimte, zal bij het alternatief [...] de impact op de soorten waaronder de Kleine Rietgans en Kolgans matig negatief zijn (in plaats van mogelijk significant negatief met beide ontwikkelingsscenario's), op voorwaarde dat in de te vrijwaren zone tussen [de] spoorweg en het kanaal ook een gedeeltelijk herstel komt van permanent grasland (herstel voor het verlies aan grasland in de zuidelijke planzone). Op die manier komen er weer beter kansen [voor] belangrijke aantallen pleisterende ganzen in het noordelijk gedeelte langs het kanaal. Hierdoor zal de landschapsecologische corridor tussen de speciale beschermingszones verbeterd kunnen worden. Bij een eventuele vlakke open inrichting in een smalle strook net ten noorden van de spoorweg, zoals een waterbekken maar dan wel zonder bijkomende regelmatige verstoring zal de impact ook matig negatief blijven.”

9.5.2. In zoverre de verzoekende partijen kritiek uiten op “het openbaar belang” van de beleidskeuze, is het middel ongegrond om de redenen vermeld onder de randnummers 6.7.1 tot 6.7.3 bij de beoordeling van het eerste middel.

Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

9.6.1. De Vlaamse regering die de bestaande plannen van aanleg voor de agrarische en natuurlijke structuur beleidsmatig herbevestigt - in casu voor wat de regio Kust-Polders-Westhoek betreft- wijzigt deze plannen en derhalve de bestaande rechtstoestand van de betrokken gebieden niet. Het wijzigen van de gewestplanbestemming agrarisch gebied naar een agrarische bedrijvenzone voor glastuinbouw, niettegenstaande een dergelijke beleidsmatige herbevestiging, houdt geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel in. Een schending van dit laatste beginsel wordt evenmin aangetoond door de door de verzoekende partijen aangevoerde omstandigheid dat het kwestieuze gebied in het provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen werd geselecteerd als open-

ruimteverbinding en de omgeving van het Sluizencomplex bij ministerieel besluit van 11 februari 1997 werd beschermd als dorpsgezicht.

9.6.2. Het loutere betoog van de verzoekende partijen dat “een dergelijke beleidswijziging volstrekt onverantwoord [is vanuit het oogpunt van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling]” volstaat voorts niet om een schending van artikel 4 DRO aan te tonen, temeer gelet op het gestelde in het reeds vermelde advies van 16 juni 2008 van het departement Landbouw en Visserij (zie randnummer 6.7.2).

Het derde middelonderdeel is ongegrond.

9.7. Een middel bestaat uit de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop deze rechtsregel, volgens de verzoekende partij, wordt geschonden.

Met de tussenkomenende partij moet worden vastgesteld dat de verzoekende partijen, wat het vierde middelonderdeel betreft, geen omschrijving van de overtreden rechtsregel geven, zodat dit middelonderdeel onontvankelijk is. Dit euvel kan niet meer worden verholpen door de eerst in de memorie van wederantwoord aangevoerde schending van het beginsel “patere legem ipse quem fecisti” en het zorgvuldigheidsbeginsel, noch door de eerst in de laatste memorie aangevoerde schending van artikel 4 DRO.

Het vierde middelonderdeel is onontvankelijk.

Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee juli 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust