

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.021 van 8 oktober 2013
in de zaak A. 196.440/X-14.558.**

In zake : 1. Lena BOERAEVE
 2. Geert CLAREBOUT
 3. Marleen CLAREBOUT
 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 Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de WEST-VLAAMSE INTERCOMMUNALE (WVI)
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 10 mei 2010, strekt tot de
nietigverklaring van “de impliciet afwijzende beslissing van [de Vlaamse
minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport] tot het
uitvoeren [...] van de voor de ordening van het gemeentelijk uitvoeringsplan van
de stad Ieper ‘Hoge Akker II’ vereiste werken”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 216.844 van 14 december 2011 heropent de Raad van State het debat en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Bij arrest nr. 222.609 van 25 februari 2013 heropent de Raad van het State het debat en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

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

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 september 2013.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Alain Coppens, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Inneke Bockstaele, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Sven Boullart, die loco advocaat Antoon Lust 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. De feiten werden uiteengezet in het arrest nr. 216.844 van 14 december 2011.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De verwerende partij betoogt in de laatste memorie dat “[e]n eventuele nietigverklaring van een afwijzende beslissing [...] verzoekende partijen geenszins tot voordeel [kan] strekken” omdat “[z]elfs indien de Vlaamse Minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening formeel op de in het kader van art. 2.4.3 § 2 VCRO ingediende aanvraag diende te antwoorden, dan nog zou dit antwoord enkel kunnen inhouden dat de Vlaamse Minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening in deze niet bevoegd is om een beslissing te nemen.

5. De tussenkomen partij betoogt in de laatste memorie dat “de verzoekers hun vraag tot ‘zelfrealisatie’ overeenkomstig art. 2.4.3, § 1 VCRO tot haar moesten richten en dat zij de enige bevoegde overheid was om er op te antwoorden” en “[d]aaruit volgt dat de eventuele vernietiging van het stilzwijgend weigeringsbesluit de verzoekende partijen geen voordeel kan verschaffen vermits de minister, bij het herbeoordelen van de aanvraag, niets anders zou kunnen doen dan de vraag afwijzen wegens onbevoegdheid”.

Beoordeling

6. Over de excepties is reeds uitspraak gedaan.

De excepties werden verworpen omdat “[h]et niet op[gaat] om het beroep van de verzoekende partijen op grond van een eventuele onbevoegdheid van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport als onontvankelijk af te wijzen” op grond van de volgende redenen:

“15. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat, in tegenstelling tot wat de tussenkomen partij voorhoudt, uit de tekst van artikel 2.4.3, § 2

VCRO niet uitdrukkelijk blijkt aan wie het verzoek om belast te worden met de uitvoering van de voor de ordening vereiste werken en eventueel ook met de herverkavelings- en ruilverkavelingsverrichtingen, dient te worden gericht.

De verwerende en de tussenkomende partij nemen hierover trouwens een verschillend standpunt in.

Bovendien zijn zowel de minister belast met Ruimtelijke Ordening, als de minister belast met Binnenlands Bestuur, organen van hetzelfde Vlaamse Gewest.

16. Voorts dient, daargelaten de vraag of de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport in deze al dan niet bevoegd was, te worden vastgesteld dat hij ten aanzien van het verzoek van 16 juli 2009 van de verzoekende partijen ‘om belast te worden met de uitvoering van de ontwikkeling van het GRUP HOGE AKKER II’ en ten aanzien van de aanmaning door de verzoekende partijen verstuurd op 14 november 2009, volkomen inert is gebleven.

Dit stilzwijgen kan bij de verzoekende partijen de indruk hebben gewekt dat de Vlaamse minister aan wie de aanvraag werd gericht, wel degelijk bevoegd was.

Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mag van een zorgvuldige overheid worden verwacht dat, indien zij zich onbevoegd acht om over een bij haar ingediende aanvraag te oordelen, zij niet stilzit, maar dat zij de aanvraag doorverwijst naar de bevoegde overheid, minstens dat zij haar onbevoegdheid meedeelt aan de aanvrager, opdat deze alsnog de procedure op een correcte wijze kan vervolmaken”.

V. Onderzoek van het eerste en tweede middel

Uiteenzetting van de middelen

7. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 2.4.3, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO). Zij betogen dat zij “aan alle wettelijke voorwaarden” van deze bepaling voldoen. “(1) Zij zijn eigenaar van quasi de volledige oppervlakte van de in het gebied begrepen gronden. (2) [...] hun verzoek om zelf met de realisatie belast te worden werd [...] aangetekend verstuurd [...] binnen de vervalperiode van drie maanden [...] (3) De ordening van het GRUP beoogt handelsdoeleinden, d.i. bedrijvigheid waarbij goederen en diensten verhandeld worden. (4) Verzoekende partijen hebben in hun verzoek blijk gegeven van bezit van de nodige middelen. [...] Door de vraag van verzoekende partijen impliciet te weigeren, schendt de bestreden akte art. 2.4.3, § 2 VCRO”.

In een tweede middel voeren zij de schending aan van het motiverings-, redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel. Zij betogen dat zij “het raden [hebben] naar de motieven van de (impliciete) weigering, gezien zij aan alle voorwaarden van art. [...] 2.4.3, § 2, tweede lid e.v. VCRO voldoen” en dat “[d]e bestreden akte [...] dan ook door een gebrek aan interne wettigheid geïciseerd [is]. Niet alleen zijn de vermeende motieven niet kenbaar, ze zijn ook feitelijk onjuist en dragen de weigeringsbeslissing niet. De akte is aangetast door onredelijkheid en willekeur [...]. Zo bezitten verzoekers de nodige middelen en is een weigering tot zelfrealisatie op die gronden minstens kennelijk onredelijk en kennelijk buiten proportie”.

8. De verwerende partij repliceert dat de projecten die begrepen zijn in artikel 2.4.3, § 2 VCRO beperkt zijn tot de verkaveling voor gebouwen voor huisvestings- en handelsdoeleinden en dat “projecten, die ruimer opgevat zijn, niet in aanmerking kunnen komen voor toepassing van” deze bepaling. “Met het Gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan ‘Hoge Akker II Vlamertinge’ [...] werd een gedeelte van het onteigende goed voor wonen en kleinhandel voorzien, als het ware als bijzaak t.a.v. de hoofdbedoeling van het gemeentelijk RUP, nl. de agrarische zone te ontwikkelen/onteigenen ter uitbreiding van een nabijgelegen bedrijvenszone. Een onteigening dient als één geheel te worden beschouwd zodat het hoofddoel van de onteigening moet primeren. Het gaat dus niet om een verkaveling voor gebouwen voor huisvestings- en handelsdoeleinden. [...] Uit de uiteenzetting m.b.t. het eerste middel blijkt dat verzoekende partijen niet voldoen aan de voorwaarden van art. 2.4.3 § 2 VCRO [...]. Verzoekende partijen hebben dan ook geen belang bij het [...] tweede middel. Zelfs indien dit tweede middel zou aanleiding kunnen geven tot de nietigverklaring van een stilzwijgend afwijzende beslissing, dan nog kan de bevoegde overheid niet anders dan het verzoek van verzoekende partijen te weigeren. Verzoekende partijen voldoen alleszins niet aan de wettelijke voorwaarden”.

9. De verzoekende partijen dupliceren dat het begrip handel in artikel 2.4.3, § 2 VCRO ruimer is dan het door de verwerende partij gehanteerde begrip “kleinhandel” en dat “ruim 95 procent van het bestaande bedrijventerrein,

waarvan het GRUP Hoge Akker II Vlamertinge de uitbreiding beoogt, bestaat uit commerciële bedrijven zijnde handel en diensten aan het publiek. [...] Echte industriële bedrijven, waar geproduceerd wordt zonder dat aan de eindconsument verkocht wordt, komen in Hoge Akker II niet [...] voor”. De verzoekende partijen antwoorden voorts dat de verwerende partij nalaat aan te tonen aan welke voorwaarden in artikel 2.4.3, § 2 VCRO zij niet zouden voldoen.

10. De tussenkommende partij repliceert dat de kwestieuze gronden door het GRUP bestemd werden “voor lokale ambachtelijke bedrijvigheid” waar ondergeschikt en “functioneel gerelateerd [...] aan de ambachtelijke activiteit” bedrijfswoningen, parkeerruimte, toonzalen en tentoonstellingsruimte, kantoren en andere kleinschalige functies toegelaten zijn. Er is dus volgens de tussenkommende partij geen sprake van huisvesting of handelsdoeleinden tenzij ondergeschikt en functioneel gerelateerd aan de ambachtelijke activiteit waaruit zij afleidt dat de verzoekende partijen “geen belang [hebben] bij hun vordering en [...] een eventuele vernietiging hen geen voordeel [kan] brengen vermits de aangesproken minister ze eveneens zou moeten weigeren” omdat “art. 69, § 2 DRO 18 mei 1999 enkel voorziet in de mogelijkheid om de meerderheid van de eigenaars met de werken te gelasten wanneer deze laatste betrekking hebben op verkavelingen ‘met het oog op het oprichten van gebouwen voor huisvesting- of handelsdoeleinden’” en dus “niet [kan] worden uitgebreid tot werken nodig voor de aanleg van een bedrijventerrein of de uitrusting van een industriegebied”. “[U]it de historiek van die decretale bepaling” blijkt volgens de tussenkommende partij “[d]at het nooit de bedoeling is geweest de uitrusting van bedrijventerreinen via art. 69, § 2, DRO 18 mei 1999 uit handen te geven aan een meerderheidsgroep van eigenaars [...]. De aangesproken minister had derhalve de aanvraag sowieso moeten afwijzen en zou dit ook moeten doen na een eventuele vernietiging, zodat deze laatste de verzoekende partijen geen baat kan brengen en zij derhalve geen belang hebben bij hun vordering”.

In de laatste memorie stelt de tussenkommende partij dat de zelfrealisatie bedoeld in artikel 69, § 2, tweede lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO) zowel als deze bedoeld in het vierde lid van dezelfde bepaling “slechts mogelijk [is]

voor projecten voor huisvestings- en handelsdoeleinden” en dat “[i]n geen van beide gevallen [...] de aanleg en uitrusting van het bedrijventerrein [...] daarin begrepen” is. “Het onderscheid is daarentegen hierin gelegen dat in het eerste geval het project slechts mogelijk is mits een verkavelingsinitiatief, desgevallend gecombineerd met een herverkavelings- en ruilverkavelingsverrichting, wat in het tweede geval geen vereiste is”. De ambachtelijke activiteit in het kwestieuze GRUP “heeft niets uitstaande met huisvestings- of handelsdoeleinden; ambachtelijke activiteit betreft in eerste instantie productieactiviteit waar het handwerk nog een substantiële rol in speelt. Het GRUP voorziet derhalve in de aanleg en uitrusting van een lokaal bedrijventerrein, wat niet in het toepassingsgebied van art. 69, § 2 DRO, resp. art. 2.4.3, § 2 VCRO valt”. Ondergeschikt merkt de tussenkomende partij nog op dat in de aanvraag van de verzoekende partijen “zeer uitdrukkelijk wordt verwezen naar de eerste drie leden van art. 69, § 2” zodat “dit verzoek bezwaarlijk anders [kan] worden gelezen dan een vraag als bedoeld in § 2, tweede lid, DRO [...]”. De exceptie van gebrek aan belang is dus wel degelijk gegrond. Een eventuele vernietiging kan de verzoekers geen enkel voordeel bijbrengen, vermits de minister, aangenomen nog dat hij daartoe bevoegd is, quod non, niet anders zou kunnen doen dan het verzoek af te wijzen omdat het geen betrekking heeft op een project voor huisvestings- en handelsdoeleinden”.

11. De verzoekende partijen dupliceren dat zij “in de impliciete weigeringsbeslissing en/of in het administratief dossier” niet lezen dat hun aanvraag “tot zelfrealisatie [...] enkel mogelijk is voor projecten van huisvestings- en handelsdoeleinden; ook in het geval beschreven in art. 69, § 2, vierde lid DRO”, “zodat de bestreden akte de motiveringsplicht schendt”. Voorts stellen zij dat zij “een verzoek tot zelfrealisatie [hebben] gericht op grond van art. 69, § 2 DRO, waarvan het vierde lid bepaalt dat een verzoek om belast te worden met de uitvoering van de ordeningswerken wanneer de onteigening de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat krachtens een GRUP daartoe aangeduid is” en “[h]et [...] nog maar de vraag [is] of het gebruik van het woord ‘daartoe’ verwijst naar de oprichting van gebouwen voor huisvestings- of handelsdoeleinden” en “[h]andelsdoeleinden [...] doelt op de

handelingen van kopen en verkopen [...]. Hoe dan ook is het antwoord op deze vraag in dit dossier overbodig gezien de door tussenkomende partij ex post ingeroepen motivering nergens uit de bestreden impliciete weigeringsbeslissing blijkt [...]. De bestreden akte is voor verzoekende partijen zeker grievehoudend omdat haar zonder enige reden en compleet willekeurig een wettelijk recht wordt ontzegd”.

Beoordeling

12. In het arrest nr. 216.844 van 14 december 2011 werd reeds vastgesteld dat de verzoekende partijen met een op 16 juli 2009 ter post aangetekend verzonden brief, gericht aan “de Vlaamse minister bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening”, vragen “om belast te worden met de uitvoering van de ontwikkeling van het GRUP HOGE AKKER II (...) in toepassing van artikel 69 §2 DRO” en dat de aanmaning met een op 14 november 2009 ter post aangetekend verzonden brief van de verzoekende partijen aan het adres van de “Vlaamse minister, bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening”, overeenkomstig artikel 14, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om binnen een termijn van vier maanden een beslissing te nemen, zonder gevolg bleef.

In het arrest nr. 222.609 van 25 februari 2013 werd vastgesteld dat de minister verplicht was over deze aanvraag te beschikken aangezien het een toepassing betrof van artikel 2.4.3, § 2 VCRO dat aan de verzoekende partijen het recht verleent als eigenaars onder de gestelde voorwaarden het voormelde verzoek in te dienen en dat zij na de ingebrekestelling met het schrijven van 14 november 2009 en het uitblijven van een expliciete beslissing binnen de vier maanden over hun aanvraag, krachtens artikel 14, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beschikken over een stilzwijgende afwijzende beslissing.

13. Artikel 2.4.3, § 2 VCRO, voorheen artikel 69, § 2 DRO, bepaalt wat volgt:

“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”.

14. Het laatste lid van deze bepaling bevestigt dat de decreetgever twee gevallen onderscheidt waarin een verzoek tot zelfrealisatie kan worden ingediend. Enerzijds in het geval “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” en anderzijds in het geval “de onteigening de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat krachtens een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan daartoe aangeduid is”.

15. In beide gevallen moet(en) de eigenaar(s) “meer dan de helft van de oppervlakte van de in dat gebied begrepen gronden bezitten” en “er blijk van geven de nodige middelen te bezitten”.

In voorkomend geval komt het aan de in artikel 2.4.3, § 2 VCRO bedoelde overheid toe om een dergelijk verzoek te beoordelen en desgevallend te bepalen binnen welke termijnen en onder welke voorwaarden de voor die ordening vereiste werken “en ook [...] de herverkavelings- en ruilverkavelingsverrichtingen” moeten uitgevoerd worden.

16. De verwerende partij en de tussenkomende partij gaan eraan voorbij dat reeds in het arrest nr. 216.844 van 14 december 2011 werd aangenomen dat de verzoekende partijen met hun schrijven van 16 juli 2009 hebben gevraagd “om belast te worden met de uitvoering van de ontwikkeling van het GRUP HOGE AKKER II (...) in toepassing van artikel 69 §2 DRO”. Hun vraag heeft zodoende geen betrekking op een “voorgenomen onteigening [die] 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” (artikel 2.4.3, § 2, tweede lid VCRO) maar op een “onteigening [die] de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat krachtens een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan daartoe aangeduid is” (artikel 2.4.3, § 2, vierde lid VCRO).

Het feit dat de verzoekende partijen in hun aanvraag van 16 juli 2009 niet verwijzen naar het vierde lid van artikel 69, § 2 DRO (thans artikel 2.4.3, § 2, vierde lid VCRO) doet aan die vaststelling uit de door hen gebezigde bewoordingen niets af.

17. Anders dan de tussenkomende partij meent, slaat het woord “daartoe” in het vierde lid van artikel 2.4.3, § 2 VCRO op “de ordening [...] van een gedeelte van het grondgebied” van hetzelfde lid.

18. Het wettigheidsstoezicht van de Raad van State omvat niet alleen de naleving, door de administratieve overheid, van de toepasselijke wettelijke bepalingen, maar ook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen vereisen onder meer dat de beslissing gesteund is op motieven waarvan het bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen.

19. Te dezen betreft het bestreden besluit een impliciete beslissing, die uiteraard geen formele motivering bevat. Evenmin zijn in het administratief dossier motieven terug te vinden. Aldus blijkt niet dat de “Vlaamse minister bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening” het verzoek van de verzoekende partijen op deugdelijke grond heeft afgewezen.

20. De beide middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de impliciete beslissing van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport tot afwijzing van het verzoek van Lena Boeraeve, Geert Clarebout en Marleen Clarebout gedateerd op 14 juli 2009 om belast te worden met de uitvoering van de ontwikkeling van het GRUP “Hoge Akker II” in toepassing van artikel 69, §2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 525 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 acht oktober 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust