

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.680 van 3 december 2013
in de zaak A. 200.055/X-14.734.**

In zake : de BVBA EEKLOSE BANDENCENTRALE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Boullart
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 419
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Luc Ryckaert
 kantoor houdend te 9900 Eeklo
 Koningin Astridplein 14

tegen :

1. de DIENSTVERLENENDE VERENIGING VENECO²
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sylvie Kempinaire
 kantoor houdend te 9051 Sint-Denijs-Westrem
 Putkapelstraat 105
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tom De Sutter
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 mei 2011, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a. de beslissing van de raad van bestuur van de dienstverlenende vereniging
Veneco² van 22 juni 2010 om het onteigeningsplan Herinrichting en
uitbreiding Kunstdal in de stad Eeklo definitief aan te nemen en om de

machtiging te vragen tot onteigening met toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden, en

- b. het besluit van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand van 9 februari 2011 waarbij de verwerving van de onroerende goederen gelegen te Eeklo waartoe Veneco² op 22 juni 2010 heeft besloten, wordt erkend tot nut van het algemeen en waarbij Veneco² ertoe wordt gemachtigd tot onteigening over te gaan met toepassing van de wet van 26 juli 1962.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De eerste verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

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

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sven Boullart, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Anniek Raman, die *loco* advocaat Sylvie Kempinaire verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Jeroen De Mets, die *loco* advocaat Tom De Sutter verschijnt voor de tweede verwerende 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. Op 23 maart 2010 neemt de raad van bestuur van de dienstverlenende vereniging Veneco² voorlopig het onteigeningsplan en de “Motivatie onteigening bij hoogdringendheid” aan met betrekking tot de herinrichting en uitbreiding van het regionaal bedrijventerrein Kunstdal te Eeklo.

Tijdens het openbaar onderzoek van 1 mei 2010 tot en met 31 mei 2010 worden vier bezwaren ingediend, onder meer door verzoekster, eigenaar van de beoogde inneming 1.

De raad van bestuur van Veneco² besluit op 22 juni 2010 het onteigeningsplan definitief aan te nemen en met toepassing van artikel 73 van het decreet van 19 december 2003 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004’ machtiging te vragen tot onteigening overeenkomstig de wet van 26 juli 1962 ‘betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte’ (hierna: de wet van 26 juli 1962). Dit is de eerste bestreden beslissing.

Op 9 februari 2011 besluit de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand:

“Artikel 1. De verwerving van de onroerende goederen gelegen in Eeklo met een totale in te nemen oppervlakte en kadastraal bekend zoals vermeld op het bijgevoegde onteigeningsplan, waartoe de dienstverlenende vereniging Veneco besloten heeft op 22 juni 2010, wordt tot nut van het algemeen erkend.

Artikel 2. De onmiddellijke inbezitneming van de onroerende goederen, voorkomend op bijgaand plan in kleur aangeduid, is volstrekt noodzakelijk.

Artikel 3. De dienstverlenende vereniging Veneco wordt ertoe gemachtigd om, ter verwezenlijking van de in artikel 1 bedoelde werken, tot onteigening over te gaan, bij toepassing van de wet van 26 juli 1962.

De rechtspleging bij dringende omstandigheden, bedoeld bij artikel 5 van de wet van 26 juli 1962, mag derhalve op deze onteigening worden toegepast.”

Dit is de tweede aangevochten beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. Volgens de memorie van antwoord van Veneco² heeft verzoekster slechts een beperkt belang: de vernietiging dient in voorkomend geval beperkt te blijven tot inneming 1, het perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 741/12.

5. Ook het Vlaamse Gewest werpt in haar memorie van antwoord tegen dat verzoekster slechts belang bij het beroep heeft in zoverre het op haar perceel betrekking heeft.

Wat de bevoegdheid betreft, wijst het Vlaamse Gewest erop dat van zodra de onteigenaar de vordering tot onteigening bij de vrederechter heeft ingeleid, de bevoegdheid van de gewone rechter de bevoegdheid van de Raad van State uitsluit indien dat beroep is ingesteld door de onteigende of door een belanghebbende derde.

6. Verzoekster dupliceert in de memorie van wederantwoord dat een partiële vernietiging niet mogelijk is omdat anders de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming, in plaats van tot vernietiging. Uit de weerlegging van verzoeksters bezwaar in de bestreden beslissing van 22 juni 2010 blijkt dat haar grond nodig is om in de ontsluiting van de betrokken zone te voorzien.

Voorts merkt verzoekster op dat de procedure voor de vrederechter nog niet is ingeleid.

Beoordeling

7. De bestreden beslissingen hebben betrekking op veertien percelen. Verzoekster is eigenaar van alleen het perceel dat op de bijgevoegde onteigeningstabel als perceel nr. 1 is aangeduid.

Wat de andere percelen betreft, wordt verzoekster door de bestreden beslissingen niet ongunstig geraakt en heeft zij in principe dan ook geen belang erbij om de bestreden beslissingen vernietigd te zien worden.

Of de bestreden beslissingen splitsbaar zijn en of, meer bepaald, de vernietiging kan worden uitgesproken van de bestreden beslissingen wat alleen het perceel van verzoekster betreft, is een kwestie die in de eerste plaats ter beoordeling van de verwerende partijen zelf staat, onder het toezicht van de rechter.

Te dezen zijn de verwerende partijen kennelijk van mening dat een gedeeltelijke vernietiging denk- en doenbaar is, getuige de opgeworpen exceptie van gebrek aan belang.

De Raad van State ziet geen reden om ter zake anders te oordelen.

De omstandigheid dat volgens de beslissing van Veneco² van 22 juni 2010 de grond van verzoekster nodig is voor de aanleg van de nieuwe ontsluitingsweg houdt niet noodzakelijk in dat die grond alleen verkregen kan worden via de onteigening met toepassing van de spoedprocedure waarin de bestreden beslissingen voorzien.

De exceptie van gebrek aan belang is gegrond. Het beroep is slechts ontvankelijk in zoverre de beslissingen van Veneco² en de Vlaamse minister het perceel van verzoekster betreffen.

8. De opwerping van het Vlaamse Gewest in verband met de bevoegdheid van de Raad van State nadat de vrederechter zou zijn geadieerd, blijkt niet meer dan een vrijblijvende bespiegeling.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

9. Verzoekster leidt een eerste middel af “uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en artikel 1 van de Wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte”.

Uiteengezet wordt dat de onteigeningsmachtiging voor de motieven inzake hoogdringendheid verwijst naar de onteigeningsbeslissing van 22 juni 2010, dat daarin het hoogdringende karakter van de onteigening op geen enkele wijze gemotiveerd wordt, dat de opgegeven motivering enkel het aspect “algemeen nut” betreft, en dat aldus niet wordt aangetoond, zoals nochtans vereist, dat de onmiddellijke inbezitneming van de betrokken onroerende goederen door de overheid onontbeerlijk is.

10. Veneco² verwijst in de memorie van antwoord naar de motivering in de beslissingen van haar raad van bestuur van 23 maart 2010 en 22 juni 2010. Voorts doet zij gelden dat het aangevochten ministerieel besluit niet alleen aan die beslissingen refereert, maar ook nog aan het gunstig advies van de Vlaamse minister van Economie van 20 oktober 2010 en dat al die beslissingen aan het aangevochten ministerieel besluit zijn gehecht om er integraal deel van uit te maken.

Ten slotte merkt Veneco² op dat er geen motieven van de motieven moeten worden opgegeven en dat uit de motiveringen blijkt dat er een noodzaak is aan het bedrijventerrein, zowel economisch als sociaal.

11. Ook het Vlaamse Gewest is van mening dat de hoogdringendheid afdoende gemotiveerd wordt in de besluiten van de raad van bestuur van Veneco² en bevestigd wordt in het advies van 20 oktober 2010 van de Vlaamse minister bevoegd voor economie. Het middel getuigt, volgens het Vlaamse Gewest, minstens van een selectieve lezing. Uit de bestreden beslissingen zou wel degelijk blijken “dat er een actuele en acute nood is aan uitgeruste bedrijventerreinen in Eeklo en dit zowel ten dienste van de ontwikkeling van nieuwe en bestaande bedrijven alsook als middel om de stijgende werkloosheid te bestrijden”.

12. In de memorie van wederantwoord zegt verzoekster dat zij met betrekking tot de uiteenzetting “van wat zo[u] moeten doorgaan inzake de motivering m.b.t. de hoogdringendheid” niet anders kan “dan vaststellen dat daarin geen enkel tijdscomponent (eigen aan het begrip ‘hoogdringendheid’) vervat zit” en dat “[h]et enige wat zij daaruit kan afleiden is dat verwerende partijen enkel een omschrijving geven van wat het ‘algemeen nut’ is waarvoor wordt onteigend”.

13. In de laatste memorie betoogt Veneco² nog dat uit de beslissingen van de raad van bestuur van 23 maart 2010 en 22 juni 2010 en uit het advies van de Vlaamse minister van Economie van 20 oktober 2010 blijkt dat de procedure bij hoogdringendheid noodzakelijk is voor de snelle ontwikkeling van het bestaande bedrijventerrein, om te kunnen beantwoorden aan de sterke vraag naar de bedrijfsgronden, die ten goede komen aan de tewerkstelling, en omdat de ontsluitingswegen noodzakelijk zijn.

Beoordeling

14. Het wordt door de verwerende partijen terecht niet betwist dat, zoals verzoekster in het besproken middel doet gelden, de overheid die gebruik wenst te maken van de onteigeningsprocedure bij hoogdringende noodzakelijkheid deze hoogdringendheid om tot onteigening over te gaan concreet aannemelijk moet maken in de formele motivering van haar beslissing.

Eventueel mogen de motieven ter verantwoording van de urgentie ook blijken uit de stukken waarnaar ter motivering van de beslissing expliciet wordt verwezen en die samen met de beslissing waarvan ze “integraal deel uitmaken” mee betekend worden aan de belanghebbende partijen.

15. Te dezen vraagt Veneco², bij beslissing van 22 juni 2010, op grond van artikel 73 van het decreet van 19 december 2003 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004’ de machtiging aan tot onteigening van onder meer verzoeksters onroerend goed met toepassing van de wet van 26 juli 1962.

Zij verantwoordt de “Noodzaak snelle ontwikkeling voor reeds gevestigde bedrijven” als volgt:

“Het provinciaal RUP voorziet een uitbreiding van het bestaande, noordwestelijk gelegen bedrijventerrein. Naast de gronden, gelegen binnen het RUP, worden ook gronden op dit bestaande bedrijventerrein mee in het onteigeningsplan opgenomen (cfr. omschrijving plangebied).

De gronden waarop uitbreiding voorzien wordt, zijn voor een deel in eigendom van bestaande bedrijven, maar zijn slechts voor een smalle strook (nl. het noordwestelijk gedeelte) bebouwd door deze bedrijven. Deze smalle strook bebouwing was vroeger één meubelfabriek. Deze meubelfabriek is opgesplitst in verschillende delen (verschillende bedrijven).

Deze bestaande bedrijven, opgesplitst uit aanvankelijk één bedrijf, worden nu via een niet optimaal geëquipeerde weg ontsloten. Een rationele ontsluiting voor de gronden gelegen achter hun bedrijfsgebouw zou een enorme meerwaarde betekenen voor de bedrijven. De bestaande bedrijven met ontwikkelingspotentieel zijn dan ook het meest gebaat bij een rationele, optimale en duurzame ontwikkeling van het gebied Kunstdal uitbreiding. Dat hierbij naar grondruil of grondinbreng en deelname in de kosten voor infrastructurering zal moeten gestreefd worden is de evidentie zelve. Het

onteigeningsdossier is belangrijk opdat één niet welwillende partij het ganse project niet zou kunnen blokkeren. Ook voor de creatie van nieuwe equipementen, parkeervoorzieningen en de 2de noodzakelijke ontsluitingsweg voor het bedrijventerrein zijn bestaande bedrijven vragende partij. Hierdoor wordt ook een duurzame en optimale aanwending van de gronden bestemd voor bedrijfshuisvesting mogelijk. Op welke wijze Veneco in samenspraak met eigenaars –van bestaande reeds op Kunstdal gevestigde bedrijven– het transformatieproces teweeg brengt, zal in onderling overleg moeten gebeuren.

Dat deze ambitie ook gedragen wordt door de ondernemers van Eeklo en specifiek door de bedrijven gevestigd in Kunstdal wordt aangetoond door het document ‘Project Bedrijventerreinmanagement OKEE’ d.d. 10-06-2010 opgesteld door OndernemersKring EEklo, waarvan de heer Billiet zaakvoeder van het bedrijf Car Design dat gevestigd is op het bedrijventerrein Kunstdal, voorzitter is. Het project vertrekt van 9 uitgangspunten waaronder ‘aanpak van de lokale problematiek en tekorten voor onze bedrijven op projectmatige basis’, en ‘garanderen dat het project op lange termijn houdbaar is en blijft’.

Het bedrijventerreinmanagement wordt in het project gedefinieerd als een model met 5 pijlers:

1. Verfraaiing (bewegwijzering, aspecten van beeldkwaliteit,...);
2. Facility management (sameninkoop van onderhoud van gebouwen en groen, van beveiliging,...);
3. Utility management (sameninkoop van energie, alsook milieuclustering,...);
4. Ontwikkelingsmanagement (coördinatie rond vergunningen, rond architectuur voor nieuw op te richten gebouwen);
5. Vestigingsmanagement (acquisitiebeleid voor nieuw te vestigen bedrijven, aspecten van rationeel en zuinig ruimtegebruik, (her)uitgifte in functie van leegstand of hinder tot een goed terreinbeheer,...);

Ook op economische en tewerkstellingsgronden is een snelle ontwikkeling of herontwikkeling van de site ‘Kunstdal’ belangrijk. Vandaag is er in Eeklo geen aanbod aan bedrijfsgronden terwijl cijfergegevens inzake evolutie van vacatures negatief is in de regio Eeklo. In andere regio’s daarentegen wordt nog steeds een stijging van 4 à 4,5% vastgesteld. Ook de werkloosheid is met een toename van 6,3% in Eeklo sterker toegenomen t.o.v [...] andere regio’s in Oost-Vlaanderen.”

Op de aanvraag ingaand, beslist de Vlaamse minister op 9 februari 2011 dat de onmiddellijke inbezitneming volstrekt noodzakelijk is en machtigt hij Veneco² ertoe om, ter verwezenlijking van het bedrijventerrein Kunstdal te Eeklo, tot de onteigening over te gaan met toepassing van de rechtspleging bij dringende omstandigheden bedoeld in artikel 5 van de wet van 26 juli 1962. In verband met de dringendheid wordt gemotiveerd:

“Overwegende dat uit de motivering van de dienstverlenende vereniging Veneco uiteengezet in de besluiten van de raad van bestuur d.d. 23 maart 2010 en 22 juni 2010 blijkt dat er een dringende nood is aan het realiseren van de vermelde doelstelling; dat die documenten integraal deel uitmaken van dit ministerieel machtigingsbesluit en samen met dit besluit moeten betekend worden aan de belanghebbende partijen.”

De ministeriële beslissing wordt verzoekster betekend, tezamen met onder meer de “motivering voorlopig aangenomen door de Raad van Bestuur dd. 23-03-2010” en een “uittreksel Raad van Bestuur van Veneco² dd. 22-06-2010”.

16. Zoals in het auditorsverslag wordt opgemerkt, en door de verwerende partijen niet is tegengesproken, blijkt het besluit van de raad van bestuur van 23 maart 2010 dat aan verzoekster meebetkend is geworden “niet identiek hetzelfde te zijn als het afschrift ervan dat de verwerende partijen bij de door hun neergelegde administratieve dossiers hebben gevoegd”. Meer bepaald ontbreekt juist het punt 4 in verband met de “Noodzaak snelle ontwikkeling voor reeds gevestigde bedrijven” in het aan verzoekster betekende exemplaar.

Er wordt hierna met dat punt 4 dan ook geen rekening gehouden. Overigens wordt het zo goed als helemaal hernomen in de beslissing van de raad van bestuur van 22 juni 2010.

17. In de beslissing van de raad van bestuur van Veneco² van 22 juni 2010 wordt de noodzaak tot snelle ontwikkeling in de eerste plaats hierdoor verantwoord dat een betere ontsluiting van de gronden achter het bedrijfsgebouw van de bestaande bedrijven voor hen een “enorme meerwaarde” zou betekenen en dat de bestaande bedrijven bij een duurzame en optimale ontwikkeling van het gebied het “meest gebaat” en “vragende partij” zijn.

Die verantwoording is geenszins van aard dat ze zou doen blijken van een speciale hoogdringendheid die kan verklaren dat het onontbeerlijk is om de betrokken onroerende goederen onmiddellijk in bezit te nemen.

18. Evenmin wordt een dergelijke hoogdringendheid aangetoond door het feit dat de “ambitie” om het gebied Kunstdal te transformeren op de steun mag rekenen van de ondernemers van Eeklo en specifiek van de in Kunstdal gevestigde bedrijven.

19. Ten slotte is ook de toevoeging dat een snelle ontwikkeling van de site Kunstdal eveneens “belangrijk” is op economische en tewerkstellingsgronden, onvoldoende om een beroep op de hoogdringende noodzaak tot onteigenen en op het uitzonderingsregime van de spoedprocedure te verantwoorden. Kan het feit dat er in andere regio’s wel een stijging van de vacatures is vast te stellen en dat de werkloosheid in Eeklo in een niet nader gespecificeerde mate “sterker” is toegenomen dan elders in de provincie weliswaar staven dat het met het oog op het algemeen nut nodig is in de uitbreiding van het bedrijventerrein Kunstdal te voorzien, daarmee is niet automatisch gezegd en aangetoond dat het bovendien “volstrekt noodzakelijk” zou zijn – aldus het dispositief van het aangevochten ministerieel besluit – om de betrokken onroerende goederen bij spoedeisendheid in bezit te nemen.

20. Noch de beslissing van de raad van bestuur van 22 juni 2010, noch het ministerieel besluit van 9 februari 2011 – in zoverre het voor de dringende nood tot het realiseren van het bedrijventerrein Kunstdal verwijst naar de beslissingen van de raad van bestuur van 23 maart 2010 en 22 juni 2010 – zijn wat die dringende noodzakelijkheid betreft afdoende formeel gemotiveerd.

21. In hun memories betrekken de verwerende partijen bij de formele motivering van de toepassing van de spoedprocedure tevens “de instemming van de Vlaamse minister van Economie van 20 oktober 2010”. Deze instemming komt in de visa van het bestreden ministerieel besluit van 9 februari 2011 ter sprake en is samen met dit laatste besluit aan verzoekster betekend geworden. Met de instemming verklaart de betrokken minister gunstig advies te geven voor de geplande onteigening, in essentie om de volgende reden:

“Als minister van Economie is het mijn specifiek aandachtspunt dat er voldoende ruimte wordt voorzien voor bedrijvigheid en dat

bedrijventerreinen integraal ontwikkeld worden op een snelle, kwaliteitsvolle en efficiënte wijze.

Gelet op de taakstelling in het kleinstedelijke gebied Eeklo, de actuele sterke vraag naar bedrijfsgronden in de regio en de nood aan een nieuwe toegangsweg om de achterliggende gronden en de uitbreiding van het bedrijventerrein Kunstdal te ontsluiten is het wenselijk dat dit zo snel mogelijk gerealiseerd wordt.”

Niet in die instemming, maar alleen in de besluiten van de raad van bestuur van Veneco² van 23 maart 2010 en 22 juni 2010 heeft de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand steun gezocht voor de verantwoording van de dringende nood tot onteigening. Daarenboven valt de Raad van State verzoekster bij waar zij doet gelden dat de “wens” van de minister dat de ontsluiting “zo snel mogelijk gerealiseerd wordt” hoogstens aangeeft wat de politieke keuze van de minister is, maar niet motiveert waarom de onteigening hoogdringend is.

22. Het eerste middel is dienvolgens gegrond.

BESLISSING

1.De Raad van State vernietigt :

- a. de beslissing van de raad van bestuur van de dienstverlenende vereniging Veneco² van 22 juni 2010 om het onteigeningsplan Herinrichting en uitbreiding Kunstdal in de stad Eeklo definitief aan te nemen en om de machtiging te vragen tot onteigening met toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden, en**
 - b het besluit van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand van 9 februari 2011 waarbij de verwerving van de onroerende goederen gelegen te Eeklo waartoe Veneco² op 22 juni 2010 heeft besloten, wordt erkend tot nut van het algemeen en waarbij Veneco² ertoe wordt gemachtigd tot onteigening over te gaan met toepassing van de wet van 26 juli 1962,**
- in zoverre die besluiten betrekking hebben op het perceel nr. 1 van de onteigeningstabel, gelegen te Eeklo tussen de Ringlaan (R43) en Kunstdal, kadastraal bekend afdeling 1, sectie A, nr. 741/12.**

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het tweede gedeeltelijk vernietigde besluit.

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie december 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