

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.031 van 4 november 2014
in de zaak A. 207.661/X-15.329.**

In zake : Robert GHELDOP
woonplaats kiezend te 8630 Veurne
Reygaerdijkstraat 11

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 januari 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 16 augustus 2012 van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur houdende machtiging van de Vlaamse Landmaatschappij tot verwerving en hoogdringende onteigening ten algemenen nutte van onroerende goederen gelegen te Veurne, bestemd voor de uitvoering van het inrichtingsplan Herinrichting Avekapelle van het pilootlandinrichtingsproject De Westhoek, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 oktober 2012.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 223.331 van 30 april 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De 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 3 oktober 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Johan Van Kelst, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Pieter-Jan Staelens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 Vlaamse Landmaatschappij (hierna: VLM) werd bij de goedkeuring, bij ministerieel besluit van 12 november 2008, van het inrichtingsplan “Herinrichting Avekapelle” van het pilootlandinrichtingsproject

De Westhoek dat bij ministerieel besluit van 12 juni 1995 werd goedgekeurd en bij ministerieel besluit van 16 augustus 2012 gewijzigd, belast met de verwerving van een oeverstrook langs de Krommegracht, tussen de Reygaerdijkstraat en de spoorweg en met de overdracht van de verworven gronden aan de stad Veurne.

De verwerving van de genoemde onroerende goederen wordt essentieel genoemd om de toegankelijkheid van de Krommegracht die beheerd wordt door de Polder Noordwatering Veurne, een onbevaarbare waterloop van tweede categorie, te verbeteren en te vrijwaren van inpalming door aangelanden in geval van verkaveling van de aanpalende gronden. Een goede bereikbaarheid van de westelijke oever van de Krommegracht ter hoogte van de dorpskern van Avekapelle voor de Polder Noordwatering Veurne wordt van cruciaal belang genoemd voor het onder controle houden van de vegetatie in de waterloop gelet op het feit dat die vegetatie, bij overvloedig woekeren, overstroming van stroomopwaarts gelegen gronden kan veroorzaken.

De verwerving van de genoemde onroerende goederen dient ook de herinrichting van de dorpskern van Avekapelle door de stad Veurne die, naast een verhoging van de verkeersleefbaarheid ook de verbetering van de leefbaarheid en de samenhang van het dorp beoogt. De stad Veurne zal op de te verwerven oeverstrook een recreatief pad aanleggen dat, in combinatie met een door de stad Veurne te bouwen brugje over de Krommegracht, voor voetgangers en fietsers een veilige en korte verbinding mogelijk zal maken tussen de centrale ontmoetingsplaats rond de kerk en het westelijk deel van het dorp.

4. Met het bestreden besluit verleent de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur aan de VLM machtiging om bij toepassing van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigeningen ten algemenen nutte (hierna: de wet van 26 juli 1962), over te gaan tot de verwerving van onder meer het deel (8a 20ca) van het kadastraal perceel (56a 88ca) nr. 156/P/2 (van afdeling 2, sectie A) van verzoeker.

IV. Bespreking van de middelen

A. Eerste middel

5. Verzoeker voert de schending aan van artikel 16 van de Grondwet (hierna : Gw) en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM.

Verzoeker betoogt dat zijn “ongestoord genot” van zijn eigendom wordt miskend door “[d]e belaging door de immosector, welke onteigenaar introduceert”, dat niet voldaan is aan de voorwaarde van “het algemeen nut” en “de noodzakelijkheid daartoe” omdat “er geen enkel (onteigenings)plan [...] tot verkaveling, ontwikkeling” voorligt en dat “de voorgespiegelde hoogdringendheid tot toegang voor onderhoud” niet “hard [kan] gemaakt worden” omdat “men heden over een doorgangsrecht beschikt en via erfdienstbaarheden de blijvende toegang vastgelegd kan worden”.

In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker toe dat hij zich “genoodzaakt [ziet] klacht wegens belaging neer te leggen zodat hun praktijken stoppen”, dat er sprake is van “gewoon wederzijdse dienstverlening, win-win situaties” nu verzoeker “in de armen [wordt] geduwd van de vooropgestelde belanghebbend(e) projectontwikkelaar(s) welke hopen het geheel zo goedkoop mogelijk te bemachtigen”, dat het op 16 augustus 2012 gewijzigde ministerieel besluit van 12 november 2008 “totaal irrelevant” is, dat de stedenbouwkundige vergunning voor het fietspad reeds werd geweigerd, en dat hij moeilijk toegang kreeg tot het dossier.

Beoordeling

6. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM luidt als volgt:

“Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd

behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren.”

Artikel 16 Gw luidt als volgt:

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

De woorden “met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet” van voormeld artikel 1 en de woorden “in de gevallen [...] bij de wet bepaald” van voormeld artikel 16 impliceren dat slechts tot onteigening kan worden overgegaan als deze steunt op een specifieke wettelijke grondslag die haar mogelijk maakt. Het voorhanden zijn van die wettelijke grondslag is een essentiële voorwaarde opdat er van een rechtsgeldige onteigening sprake zou kunnen zijn. De vereiste van een wettelijke grondslag voor de onteigening impliceert dat aan de voorwaarden die in die specifieke wet worden gesteld, is voldaan.

Een verzoeker die aanvoert dat aan één of meer van deze wettelijke voorwaarden niet is voldaan, moet dit aantonen.

7. In zoverre verzoeker de introductie van de “belaging door de immosector” aanvoert blijft hij in gebreke dit concreet aan te tonen en gaat hij voorbij aan de in het bestreden besluit uitgedrukte motieven om de machtiging tot onteigening te verlenen.

8. In zoverre verzoeker het gebrek aan een “(onteigenings)plan [...] tot verkaveling, ontwikkeling” opwerpt, gaat hij eraan voorbij dat, enerzijds, aan het bestreden besluit een onteigeningsplan is gehecht en, anderzijds, het bestreden besluit uitvoering geeft aan het voormelde inrichtingsplan

“Herinrichting Avekapelle” van het genoemde pilootlandinrichtingsproject De Westhoek.

9. In zoverre verzoeker aanvoert dat “de voorgespiegelde hoogdringendheid tot toegang voor onderhoud” niet “hard [kan] gemaakt worden”, hangt dit middelonderdeel samen met het tweede middel en de bespreking ervan hierna.

10. Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat de Raad van State in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht, niet bevoegd is om kennis te nemen van en uitspraak te doen over opportunitetskritiek.

11. Het middel wordt onder het *sub* 9 vermelde voorbehoud verworpen.

B. Tweede middel

12. Verzoeker voert de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht “als beginsel van behoorlijk bestuur” en “opgelegd door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen” (hierna: de formelemotiveringswet).

Verzoeker argumenteert dat het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden is aangezien het motief van “een goede bereikbaarheid van de westelijke oever van de Krommegracht” niet ernstig genomen kan worden omdat de Polder Noordwatering “over een doorgangsrecht” beschikt “welke verzoeker nimmer belet heeft”. Voorts betoogt verzoeker dat “er onvoldoende onderzoek gebeurd is naar de noodzaak [...] van de onteigening” aangezien “[e]r wordt onteigend om de onderhoudswerken door Polder Noo[r]dwatering te vergemakkelijken” terwijl “al 20 jaar het doorgangsrecht bij de eigenaar van lot 3 niet opgeëist [wordt] om de standaard onderhoudswerken uit te voeren”. Tot slot voert verzoeker aan dat “het bestreden besluit de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden in[roept]” terwijl “nergens [kan] vastgesteld worden [...] dat de

hoogdringend[heid] aanwezig is, de ingeroepen hoogdringendheid [...] niet naar genoegen van recht [bewezen wordt], er [...] nergens uitgelegd [wordt] om welke redenen de onmiddellijke in bezitname noodzakelijk is”. Hij wijst er in dat verband op dat het inrichtingsplan dateert van 12 november 2008 waardoor de hoogdringendheid niet langer kan worden ingeroepen en besluit dat “het erop [lijkt] dat hier machtsafwending werd begaan”.

13. De verwerende partij antwoordt dat verzoeker niet bewijst dat de noodzaak tot onteigenen zich niet met hoogdringendheid opdringt, dat het niet “verenigbaar is om zowel de schending van de materiële als de formele motiveringsplicht op te werpen”, dat verzoeker “alleszins de feitelijke juridische motieven kent die de bestreden beslissing gronden” zodat de “‘formele motiveringsplicht’ bereikt is”, dat de hoogdringendheid “letterlijk uit de bestreden beslissing” blijkt, en “dat het belangrijk is dat het project binnen een redelijke termijn van 1 à 2 jaren afgewerkt kan worden en dat de ingebruikname van de oeverstrook kan aansluiten bij de afwerking van de nieuwe wegenis in Avekapelledorp” hetgeen “nogmaals de hoogdringendheid waarmee de thans bestreden maatregel zich opdringt” onderstreept.

In de laatste memorie voegt de verwerende partij toe dat verzoeker in zijn middel niet heeft uiteengezet dat “de motivering nopens de hoogdringendheid [...] niet een deugdelijke en afdoende verantwoording bevat voor het gebruik van de procedure van de onteigening bij hoogdringende omstandigheden”.

Beoordeling

14. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat verzoeker eraan voorbijgaat dat de voorgenomen onteigening in het bestreden besluit ook verantwoord en gemotiveerd wordt “in functie van de herinrichting van de dorpskern van Avekapelle door de stad Veurne die, naast een verhoging van de verkeersleefbaarheid ook de verbetering van de leefbaarheid en de samenhang van het dorp beoogt”, met de uitgedrukte wens om de dorpskern te

verbinden “met de te verwerven oeverstrook op de westelijke oever” van de Krommegracht en met de bedoeling “een recreatief pad [...] aan [te] leggen dat in combinatie met een door de stad Veurne te bouwen brugje over de Krommegracht, voor voetgangers en fietsers een veilige en korte verbinding mogelijk zal maken tussen de centrale ontmoetingsplaats rond de kerk en het westelijk deel van het dorp”.

Verzoeker kan bovendien niet ervan overtuigen dat de beoogde vlotte toegankelijkheid van het bedoelde deel van de Krommegracht, evenzeer zonder onteigening kan gevrijwaard worden. De loutere bewering dat verzoeker de doorgang of toegang op zijn eigendom nimmer belet heeft, is daartoe onvoldoende.

15. In zoverre de schending van de zorgvuldigheidsplicht wordt ingeroepen, wordt het middel verworpen.

16. Het middelonderdeel dat de ingeroepen hoogdringendheid van de onteigening betwist, is ontvankelijk. Verzoeker voert ter zake de geschonden regels aan en zet die schending uiteen.

17. De wet van 26 juli 1962 biedt een geringere rechtsbescherming dan de gewone onteigeningsprocedure bij toepassing van de onteigeningswetten van 17 april 1835 en 27 mei 1870. Luidens artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 kan de onteigening volgens de regels van die wet slechts geschieden “[w]anneer de Koning vaststelt dat de onmiddellijke inbezitneming van een of meer onroerende goederen ten algemenen nutte onontbeerlijk is”. De aanwending van de uitzonderingsprocedure vastgesteld in de wet van 26 juli 1962 is dus slechts toegestaan wanneer de “onmiddellijke inbezitneming” van het goed door de onteigenende overheid “onontbeerlijk is”.

Wil de overheid die toelaat van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden gebruik te maken niet aan de formelemotiveringswet tekort komen, dan moet zij in haar besluit zelf “afdoende”

– aldus artikel 3 van de formelemotiveringswet – tot uitdrukking brengen wat de redenen zijn die verantwoorden dat de onteigening ten algemene nutte volgens de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden gebeurt.

Deze redenen, waarvan de Raad van State het bestaan en de juistheid moet kunnen nagaan, dienen door het administratief dossier gestaafd te worden. Dat de overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt wat de beoordeling van de hoogdringendheid van de onteigening betreft, doet daaraan geen afbreuk.

18. De verantwoording van hoogdringendheid wordt in het bestreden besluit als volgt verwoord:

“Overwegende dat het inrichtingsplan Herinrichting Avekapelle goedgekeurd werd bij ministerieel besluit van 12 november 2008; dat de genoemde grondverwerving op korte termijn noodzakelijk is om het inrichtingsplan binnen een redelijke termijn te kunnen afwerken;

Overwegende dat de genoemde grondverwerving zo snel mogelijk gerealiseerd moet worden om de vlotte toegankelijkheid van de oever van dit deel Krommegracht te vrijwaren voor de Polder Noordwatering van Veurne;

Overwegende dat de stad Veurne zo spoedig mogelijk wenst over te gaan tot de opwaardering van de publieke ruimte langs weerszijden van de Krommegracht nabij de kerk van Avekapelle;

Overwegende dat [...] als de gewone onteigeningsprocedure wordt gevolgd, het project onredelijk veel vertraging zou oplopen.”

19. Indien men, met de verwerende partij, de onder randnummer 18 aangehaalde overwegingen van het bestreden besluit als een verantwoording voor de hoogdringendheid aanziet, komt het er op neer dat het afwerken van het inrichtingsplan “Herinrichting Avekapelle”, het vrijwaren van een vlotte toegankelijkheid van de oever van de Krommegracht, het opwaarderen van de publieke ruimte langs weerszijden van de Krommegracht uit hun aard steeds hoogdringend zijn. Dergelijke motivering is evenwel te vaag en te algemeen om te kunnen worden aangenomen als een voldoende grond en een afdoende verantwoording om niet de gewone procedure toe te passen. Evenmin kan het verloop of de duur van de gewone onteigeningsprocedure op zich de hoogdringendheid van de bestreden onteigening verantwoorden. Deze

vaststellingen dringen zich des te meer op nu het bestreden besluit uitvoering wil geven aan het inrichtingsplan “Herinrichting Avekapelle” van 12 november 2008 dat werd gewijzigd op dezelfde datum als die van het bestreden besluit, zonder aan te geven dat er zich inmiddels hoogdringende omstandigheden met betrekking tot deze uitvoering voordoen.

Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het besluit van 16 augustus 2012 van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur houdende machtiging van de Vlaamse Landmaatschappij tot verwerving en hoogdringende onteigening ten algemenen nutte van onroerende goederen gelegen te Veurne, bestemd voor de uitvoering van het inrichtingsplan Herinrichting Avekapelle van het pilootlandinrichtingsproject De Westhoek.**
- 2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**
- 3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier november 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust