RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 235.170 van 21 juni 2016
in de zaak A. 213.757/X-15.957.

In zake : 1. Frans LEMMENS
2. de BVBA SANIVERA
3. Marcel DARDENNE
4. Joseph HERMANS
5. Davy VAN VLASSELAER
6. Albert DE BLESER
7. Louis VERVLOET
8. Valère DEWAEL
9. de NV DAMJAL
10. de BVBA DELTA-VLOER
11. Tony SWERTS
12. Jean GOOSSENS
13. Josephus PAUWELS
14. Jean-Pierre GOOVAERTS

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dorien Salaets
kantoor houdend te 3200 Aarschot
Gijmelsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Vernaillen
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 september 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 22 april 2014 betreffende onteigeningen ten algemenen nutte, waarbij in het algemeen belang voor de herinrichting van het gevaarlijk punt 2166, kruispunt N19 Herseltsesteenweg x Oude Mechelsebaan, de

onroerende goederen op het grondgebied van de stad Aarschot, aangeduid op het plan 1M3D8F G 000518 04 onmiddellijk in bezit worden genomen.

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.

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 heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 maart 2016.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jelke Geerinckx, die *loco* advocaat Dorien Salaets verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Katrien Dams, die *loco* advocaat Sven Vernaillen verschijnt voor de verwerende 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. Met een besluit van 9 februari 2011 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken dat in het algemeen belang voor de herinrichting van het gevaarlijk punt 2166, kruispunt N19 Herseltsesteenweg x Oude Mechelsebaan (hierna: het betrokken kruispunt), onroerende goederen op het grondgebied van de stad Aarschot onmiddellijk in bezit worden genomen. Tevens worden de onroerende goederen, aangeduid op het bij het voornoemde besluit horende plan, onteigend overeenkomstig de bepalingen van de wet van 26 juli 1962 'betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte' (hierna : de onteigeningswet van 1962).

4. Op vordering van onder meer de eerste tot de elfde verzoekende partij vernietigt de Raad van State bij arrest nr. 223.150 van 15 april 2013 (zaak A. 201.660/X-14.763) het laatstgenoemde besluit in zoverre het veertien innemingen betreft (hierna: het vernietigingsarrest van 15 april 2013).

5. Met het bestreden besluit herneemt de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken het in randnummer 3 genoemde besluit voor wat betreft de op het bijgevoegde plan aangeduide innemingen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep - voorwerp

6. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de verzoekers hooguit belang kunnen hebben bij de vernietiging van de innemingen op de percelen waarvan zij eigenaar of gebruiker zijn (hierna: verzoekers' percelen).

7. De opgeworpen exceptie is gegrond aangezien de verzoekers enkel gegriefd zijn door de onteigening van de innemingen op hun percelen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8. In het eerste middel voeren de verzoekers aan dat "de bestreden beslissing [...] een machtsoverschrijding impliceert".

De verzoekers wijzen erop dat het bestreden besluit enkel ondertekend werd door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken die echter niet beschikte over de vereiste hoedanigheid. Artikel 6, 7°, van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2009 'tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering' (hierna: het delegatiebesluit) geeft aan de individuele ministers delegatiebevoegdheid voor "de verwerving [...] van onroerende domeingoederen ten bate van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest". In het onderhavige geval gaat het echter niet om domeingoederen maar om goederen die aan particulieren toebehoren. Aangezien het artikel 6, 7°, van het delegatiebesluit niet kon worden toegepast, diende de regel van de collegiale besluitvorming van de Vlaamse regering te worden nageleefd.

9. In hun memorie van wederantwoord herhalen de verzoekers dat het bestreden besluit enkel genomen kon worden door de Vlaamse regering. Zij wijzen erop dat het geheel van de lichamelijke goederen van de overheid onderverdeeld is in, enerzijds, het openbaar domein, bestemd tot het gebruik van allen en, anderzijds, het privaat domein, niet bestemd tot het gebruik van allen. Voor de goederen van het privaat domein is geen onteigening mogelijk.

10. In hun laatste memorie definiëren de verzoekers de onteigening als de eenzijdige verwerving van eigendom door de overheid, waartoe de eigenaar wordt gedwongen. Zij menen evenwel dat een onteigening niet geacht

kan worden, begrepen te zijn in de in artikel 6, 7°, van het delegatiebesluit gebruikte term “verwerving”.

Beoordeling

11. Naar luid van artikel 6, 7°, van het toentertijd geldende delegatiebesluit hebben de leden van de Vlaamse regering delegatie voor “de verwerving, kosteloos of onder bezwarende titel, van onroerende domeingoederen ten bate van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest”.

Anders dan in het verzoekschrift wordt aangenomen, spreekt het voor zich dat de hiervoor aangehaalde bepaling toepasselijk is op – met de woorden van de verzoekers – “goederen die […] aan particulieren toebehoren” die dan ná de verwerving onroerende domeingoederen van de overheid worden.

12. Verzoekers’ argumentatie in verband met het privaat domein mist hoe dan ook pertinentie daar in het onderhavige geval de goederen onteigend worden om deel uit te maken van een openbare weg en bijgevolg van het openbaar domein.

13. Vermits de onteigening het onteigend goed doet overgaan in het domein van de onteigenende overheid, dient tot slot, anders dan de verzoekers menen, aangenomen te worden dat een onteigening door een orgaan van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest begrepen is in de termen “de verwerving [...] van onroerende domeingoederen ten bate van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest”.

14. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15. In het derde middel voeren de verzoekers de schending aan van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet).

De verzoekers erkennen dat de hoogdringendheid van de onteigening in vergelijking met het eerder vernietigde besluit uitgebreider is, maar volgens hen blijft de motivering ter zake even leeg en inhoudsloos.

De ongevallengegevens uit de periode 2009-2013 kunnen volgens de verzoekers niet aangewend worden als motivering voor een beslissing om gevaarlijke punten aan te pakken die haar oorsprong vindt in 2004. In het bestreden besluit wordt aangenomen dat het oplossen van een verkeersonveilige situatie vanzelfsprekend hoogdringend is en dat de hoogdringendheid wordt benadrukt door de verkeersintensiteit en de hoge ongevallencijfers, alsmede door het maatschappelijk verlangen om op bijzonder korte termijn een voldoende breed en veilig fietspad aan te leggen. Indien deze argumenten afdoende zouden worden geacht, dan zou dit volgens de verzoekers de vereiste van hoogdringendheid volledig uithollen.

Verder nuanceren de verzoekers de ongevallencijfers, die er volgens hen op neerkomen dat er een 4-tal ongevallen per jaar gebeuren waarvan niet verduidelijkt wordt dat het ernstige ongevallen betreft of ongevallen met bijvoorbeeld enkel blikschade. Ook kan men zich 10 jaar later niet meer beroepen op het maatschappelijk verlangen om andere fietspaden aan te leggen om de hoogdringendheid te motiveren. Trouwens is hen meegedeeld dat de werken aan het gevaarlijk kruispunt in drie fasen zouden gebeuren en dat de werken aan de percelen van de verzoekers zich zouden situeren in de laatste fase, die zou aanvangen in 2019.

16. In hun memorie van wederantwoord wijzen de verzoekers erop dat na de startnota van 2004 ter plaatse snelheidsbeperkingen zijn ingevoerd die zonder twijfel invloed hebben gehad op het verkeer in de omgeving. Nergens in het bestreden besluit wordt gemotiveerd of er werd rekening gehouden met deze relevante wijzigingen in de verkeerssituatie.

17. In hun laatste memorie herhalen de verzoekers dat een beslissing die haar oorsprong vindt in 2004 vandaag bezwaarlijk nog als hoogdringend kan worden beschouwd. De ongevallenanalyse dateert pas van negen jaar na het jaar waarin de beslissing haar oorsprong vindt. Het feit dat op het betrokken kruispunt in de periode 2009-2013 nog verkeersslachtoffers vielen, is ten zeerste te betreuren, doch juridisch een onvoldoende motivering om een beslissing die haar oorsprong vond in 2004 jaren later nog te verantwoorden.

Beoordeling

18. In het bestreden besluit wordt overwogen dat "uit recente ongevallengegevens blijkt dat er zich in de periode 2009-2013 maar liefst 18 ongevallen voordeden" en dat "hoge ongevallencijfers de hoogdringendheid van het project benadrukken".

Er dient te worden vastgesteld dat de verzoekers in hun laatste memorie erkennen dat op het betrokken kruispunt in de periode 2009-2013 "verkeersslachtoffers vielen".

19. In het middel gaan de verzoekers er van uit dat het onmogelijk zou zijn de hoogdringendheid aan te tonen van een project dat meer dan tien jaar geleden zijn "oorsprong vond" en al die tijd ongerealiseerd is gebleven. Dit uitgangspunt is onjuist. Een project kan immers, ongeacht de tijd die verstreken is sedert de conceptie ervan, op een bepaald ogenblik hoogdringend worden, bijvoorbeeld wanneer er op zeker moment meerdere verkeersslachtoffers vallen.

20. Tot slot gaan de verzoekers voorbij aan de volgende in het bestreden besluit ter verantwoording van de hoogdringendheid opgenomen motivering:

> "Overwegende dat dit dossier in realisatie een noodzakelijk deelproject uitmaakt van een groter geheel. Het gevaarlijk punt sluit richting Aarschot aan op een deelproject waarbij tevens fietspaden, 2 schoolomgevingen en het gehele rioleringsstelsel wordt aangelegd;
>
> Overwegende dat de uitvoering binnen het kader van minder hinder binnen dezelfde opdracht dient te gebeuren;
>
> Overwegende dat op 23 augustus 2013 de Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur het kwartaalprogramma 2014 voor de subsidie aan gemeentelijke rioleringsprojecten goedkeurde, waarbij de aanleg van het rioleringsstelsel Herseltsesteenweg, Kerkstraat en Ourodenbergstraat (dus het gehele project tot aan de grens met Herselt en met inbegrip van de te onteigenen zone) werd weerhouden en het dossier aldus zijn procesverloop kent teneinde de overheidsopdracht zo snel mogelijk te lanceren met het oog op de realisatie van het project binnen de hiervoor nodige termijnen."

Het komt de Raad van State niet toe om na te gaan of die niet door de verzoekers zelf in vraag gestelde verantwoording, al dan niet kan worden aangemerkt als deugdelijk en afdoende voor het gebruik van de procedure van onteigening bij hoogdringende omstandigheden.

21. De conclusie is dat uit hetgeen de verzoekers aanvoeren niet blijkt dat de hoogdringendheid in het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd zou zijn.

Het derde middel wordt verworpen.

C. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

22. In het vierde middel voeren de verzoekers de schending aan van "het beginsel van de openbaarheid van [...] bestuur zoals vastgelegd in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur".

De verzoekers wijzen erop dat zij na het vernietigingsarrest van 15 april 2013 geen enkele inlichting hebben ontvangen van de verwerende partij of van de stad Aarschot. Op 24 juli 2014 hebben zij dan, zonder voorafgaande verwittiging, het thans bestreden besluit ontvangen. De verwerende partij is aldus tekortgeschoten in haar verplichting tot het voeren van een voorlichtingsbeleid.

23. In hun memorie van wederantwoord wijzen de verzoekers erop dat artikel 3 van de onteigeningswet van 1962 bepaalt dat de onteigenaar, bij gebreke aan overeenstemming tussen de partijen, het koninklijk besluit dat machtiging verleent tot onteigening en het plan van de te onteigenen percelen samen met een verzoekschrift dient neer te leggen bij de griffie van het Vredegerecht. De onteigenaar moet dus aantonen dat er geen overeenstemming tussen de partijen bekomen kan worden en dat de onteigening noodzakelijk is. Dit betekent volgens de verzoekers dat de (potentieel) onteigenden een kennisgeving moeten hebben gekregen, voorafgaand aan het onteigeningsbesluit.

Beoordeling

24. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de verzoekers aan hun middel een laattijdige en bijgevolg onontvankelijke nieuwe grondslag geven door zich voor het eerst in hun memorie van wederantwoord te beroepen op de onteigeningswet van 1962.

25.1. Er moet worden vastgesteld dat het vernietigingsarrest van 15 april 2013 vermeldt dat het betrokken kruispunt opgenomen is in het programma van het Vlaamse Gewest inzake het wegwerken van een aantal gevaarlijke kruispunten en wegvakken in Vlaanderen en dat de verwerende partij meent dat de onteigening van de aangeduide innemingen op de percelen van de verzoekers nodig is voor het wegwerken van dit gevaarlijk punt.

25.2. Alleen al omwille van de in randnummer 25.1 gedane vaststelling blijkt niet dat, zoals de verzoekers menen, uit het aangevoerde beginsel zou volgen dat de verwerende partij hen, nadat zij kennis hadden

gekregen van het vernietigingsarrest van 15 april 2013, had dienen te verwittigen van haar intentie om hun percelen deels te onteigenen.

26. Het vierde middel wordt verworpen.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

27. In het vijfde middel voeren de verzoekers de schending aan van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

In hun verzoekschrift stellen zij het volgende:

> "In casu valt het onmiddellijk op dat, hoewel het [bestreden besluit] de nadruk legt op de aanpak van [het betrokken kruispunt] het plan gevoegd bij voormeld besluit een omvangrijke onteigening voorziet van een groot aantal woningen langsheen de Herseltsesteenweg te Aarschot.
>
> Ook al zou de door de Vlaamse Regering aangegeven motivering, nl. de aanpak van gevaarlijke kruispunten, kunnen ressorteren onder de noemer van het 'algemeen nut', dan nog kan dit geenszins een rechtvaardiging zijn voor de onteigening van àl deze percelen.
>
> In casu heeft de Vlaamse Regering zich schuldig gemaakt aan een kennelijk onredelijke beoordeling van de feitelijke toestand en hetgeen redelijkerwijze vereist kan zijn voor de realisatie van haar doelstellingen."

28. In hun memorie van wederantwoord wijzen de verzoekers erop dat de onteigening in verschillende fasen zal plaatsgrijpen. Het is dan ook duidelijk dat niet alle fasen even dringend zijn en dat er op zijn minst een specifieke motivering moet voorliggen waarom de hoogdringendheid een noodzaak is.

29. In hun laatste memorie stellen de verzoekers dat de argumentatie in hun memorie van wederantwoord kadert in de verduidelijking van hetgeen al werd ontwikkeld in het verzoekschrift.

Beoordeling

30. Verzoekers' argumentatie in de memorie van wederantwoord (randnr. 28) kan niet worden aanzien als een verduidelijking van wat in het verzoekschrift is aangevoerd. Integendeel, met deze argumentatie geven de verzoekers aan hun middel een laattijdige en bijgevolg onontvankelijke nieuwe grondslag.

31. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de bestreden onteigening betrekking heeft op de voorste, minder dan 5 meter brede, strook van de percelen van de verzoekers waarin zich geen gebouwen bevinden. Het is dan ook ten onrechte dat de verzoekers laten uitschijnen dat de onteigening betrekking zou hebben op hun woningen.

32. Uit wat de verzoekers aanvoeren, blijkt niet dat de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid is te buiten gegaan door de noodzakelijke samenhang te hebben aangenomen tussen, enerzijds, de herinrichting van het betrokken kruispunt en, anderzijds, de innemingen op de percelen van de verzoekers.

33. Het vijfde middel wordt verworpen.

E. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

34. In het tweede middel voeren de verzoekers "een vorm van machtsmisbruik" aan.

De verzoekers stellen dat in het eerder door de Raad van State vernietigde besluit van 9 februari 2011 "exact hetzelfde werd bepaald" als in het thans bestreden besluit. Weliswaar werden de motieven van het bestreden besluit formeel uitgebreid, doch geen van de toevoegingen vormt een afdoende

motivering voor de gevolgde procedure van hoogdringendheid. Aldus miskent de verwerende partij met het bestreden besluit "de wettelijke regels volgens welke zij op een bepaalde manier iets niet of wel moet doen en dewelke werden gepreciseerd door het vernietigingsarrest".

35. In hun laatste memorie voegen de verzoekers toe dat het bestreden besluit "blijft […] verwijzen naar een oude ongevallenstudie".

Beoordeling

36. In het vernietigingsarrest van 15 april 2013 heeft de Raad van State vastgesteld dat de in het besluit van 9 februari 2011 opgenomen motivering van de hoogdringendheid niet deugdelijk was. De verwerende partij heeft niet het gezag van gewijsde van het voornoemde arrest geschonden door na de vernietiging van haar eerste beslissing wegens een motiveringsgebrek een nader gemotiveerd besluit te nemen.

37. Daargelaten de ontvankelijkheid ervan moet worden vastgesteld dat verzoekers' enige concrete kritiek op de in het bestreden besluit opgenomen motivering (randnr. 35) tegengesproken wordt door het feit dat het bestreden besluit uitdrukkelijk steunt op "recente ongevallengegevens [...] in de periode 2009-2013".

38. Uit hetgeen de verzoekers aanvoeren, blijkt niet dat de hoogdringendheid in het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd zou zijn.

39. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een veertiende, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 2800 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig juni 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

	Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Greta Scheveneels	**Johan Lust**