

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.802 van 23 februari 2018
in de zaak A. 218.985/X-16.581.**

In zake : Ingrid SMULLENBERG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat John Toury
 kantoor houdend te 1800 Vilvoorde
 Jean Baptiste Nowélei 13
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 april 2016, strekt tot de nietigverklaring van “het Besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme dd 18 december 2015 waarbij tot onteigening wordt besloten van een deel van [verzoeksters] eigendom, kadastraal bekend als Bilzen, afdeling 1, Sectie G, nr. 57 R en dit voor een oppervlakte zoals vermeld op de onteigeningstabel van 53 ca (inneming 87)”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en verzoekster hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 september 2017.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Liesbeth Peeters, die *loco* advocaat John Toury verschijnt voor verzoekster, en advocaat Annelies Geerts, die *loco* advocaat Sven Vernailen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. Verzoekster is eigenares van een perceel gelegen te Bilzen, Meerschoven, kadastraal bekend Sectie G, nr. 57/r (hierna: verzoeksters perceel).

4. Bij het bestreden besluit van 18 december 2015 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn dat in het algemeen belang voor de realisatie van de aanleg van de nieuwe omleidingsweg Spelverstraat N730, (delen van) onroerende goederen op het grondgebied van de stad Bilzen onmiddellijk in bezit worden genomen en worden onteigend overeenkomstig de bepalingen van de wet van 26 juli 1962

‘betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte’ (hierna: de wet van 26 juli 1962).

Verzoeksters perceel wordt als inneming 87 door de bestreden onteigening getroffen voor een oppervlakte van 53 ca. Dit deel van het perceel betreft het achterste deel van de voorziene inplantingsplaats van een bushalte met bushokje.

5. Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd:

“[...]”

Overwegende dat de onteigeningen noodzakelijk zijn voor de aanleg van de omleidingsweg N730 Spelverstraat - fase 2, om volgende redenen:

- de huidige Spelverstraat is momenteel tijdens piekmomenten naar verhouding zwaar belast;
- doorstromings- en afwikkelingsproblemen bij het verlaten van de Spelverstraat in de richting van de N20;
- met de realisatie van het RUP Tabaert als woonuitbreidingsgebied, anticipeert de stad Bilzen op het ontstaan van een barrière. Daarenboven zou met behoud van de bestaande Spelverstraat en de uitbreiding van de lokale bedrijvenzone de geluidshinder een bijkomend knelpunt kunnen vormen.
- ontstaan van bijkomende verkeersleefbaarheidsproblemen na ontwikkeling woongebied Tabaert die grenst aan de huidige Spelverstraat;

Overwegende dat men met de realisatie het volgende beoogt:

- een efficiëntere ontsluiting van de lokale bedrijvenzone Spelver
- het onttrekken aan het doorgaande verkeer aan de bestaande Spelverstraat
- het bieden van een efficiënte ontsluiting naar het toekomstig te realiseren woonuitbreidingsgebied Tabaert
- het wegwerken van de knelpunten Spelverstraat met N2-Maastrichtersteenweg en Spelverstraat met Meershoven.

Overwegende dat een veilige ontsluiting, waarbij conflicten tussen het vrachtverkeer van het bedrijventerrein en het gewone gemotoriseerde verkeer, de voetgangers en fietsers van de omliggende woonwijken zoveel mogelijk vermeden wordt, essentieel is;

Overwegende dat in dit project een omleidingsweg uitgewerkt wordt tussen de N730 Spelverstraat en de N2 rotonde Maastrichterstraat en na uitvoering van dit project de afwikkeling van het verkeer via de bestaande rotonde N2 Maastrichterstraat zal gebeuren;

Gelet op het mobiliteitsplan 2de generatie van de stad Bilzen dat conform werd verklaard door de PAC op 14/12/2010;

Overwegende dat de aanleg van de omleidingsweg N730 – Spelverstraat hoogdringend gerealiseerd dient te worden om de problematiek inzake verkeersveiligheid te verbeteren; [...]”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van de verwerende partij

6. De verwerende partij merkt op dat verzoekster hoogstens belang heeft bij de nietigverklaring van het bestreden onteigeningsbesluit in de mate dat het betrekking heeft op het perceel waarvan zij eigenaar is.

Beoordeling

7. Zoals blijkt uit haar verzoekschrift streeft verzoekster enkel de nietigverklaring van inneming 87 na. Deze inneming betreft verzoeksters perceel, zodat zij over het vereiste belang beschikt bij de nietigverklaring ervan.

Een gebeurlijke nietigverklaring dient te worden beperkt tot inneming 87.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

8. Verzoekster leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 2, 3 en 5 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), van artikel 1 van de wet van 26 juli 1962, alsook uit de schending van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In het middel voert verzoekster aan dat uit de motivering van het bestreden onteigeningsbesluit nergens blijkt waarom de onteigening voor de omleidingsweg N730 hoogdringend is. In zoverre het verbeteren van de verkeersveiligheid wordt aangehaald als reden voor de hoogdringendheid, stelt verzoekster, onder verwijzing naar de rechtspraak van de Raad van State, dat dit niet beschouwd kan worden als een afdoende motivering van de hoogdringendheid, nu hierdoor enkel een motivering wordt gegeven in verband met het openbaar nut van de onteigening. Meer concreet wat de inname van een deel van haar eigen perceel betreft, met het oog op de aanleg van een bushalte met bushokje, wordt geen motivering gegeven aangaande de noodzaak van de onmiddellijke inbezitneming van dit deel van de onteigening.

9. De verwerende partij merkt in haar memorie van antwoord vooreerst op dat de wettigheidstoetsing met betrekking tot de hoogdringendheid zich behoort te beperken tot een marginale toetsing. Ze voert aan dat, wanneer het onteigeningsbesluit vaststelt dat het noodzakelijk is om bij hoogdringendheid over te gaan tot onteigening, niet de onteigenende overheid de noodzaak en de urgentie dient aan te tonen en te bewijzen, doch integendeel de onteigende het bewijs moet leveren dat deze hoogdringendheid en noodzakelijkheid niet bestaan of niet meer bestaan.

De hoogdringendheid zit, aldus de verwerende partij, verweven in het feit dat de omleidingsweg N730 zo spoedig mogelijk gerealiseerd moet worden om de problematiek inzake verkeersveiligheid te verbeteren, vooral ook gezien de toenemende verkeersdruk. Dit blijkt uit het feit dat tijdens de piekmomenten de Spelverstraat naar verhouding te zwaar wordt belast. Daarnaast manifesteren zich doorstromings- en afwikkelingsproblemen bij het verlaten van de Spelverstraat in de richting van de N20. Verder zullen er bijkomende verkeersleefbaarheidsproblemen ontstaan na ontwikkeling van het woongebied Tabaert dat grenst aan de huidige Spelverstraat. Bovendien zal geluidshinder een bijkomend knelpunt kunnen vormen.

Uit het geheel van de motieven van de bestreden beslissing komt volgens de verwerende partij duidelijk naar voren dat de onteigeningen het mogelijk moeten maken bij hoogdringendheid een omleidingsweg aan te leggen en in het bijzonder een bushalte met een bushokje ter hoogte van het perceel van verzoekster. Er kan, voor de veiligheid van de wachtende reizigers, niet bespaard worden op de ruimte achter de bushaltes.

De verwerende partij merkt verder op dat de onteigening van ieder perceel op zich kadert in een globale realisatie en aldus een noodzaak is voor het probleem in zijn geheel. De motiveringsplicht reikt niet zo ver dat van een overheid wordt verwacht dat ze voor ieder perceel apart dient te verantwoorden waarom de onmiddellijke inbezitneming hoogdringend is.

Uit het bestreden besluit en ook uit de recente ongevallengegevens die deel uitmaken van het administratief dossier blijkt volgens de verwerende partij op afdoende wijze dat de hoogdringendheid op heden nog steeds actueel is. De gegevens in het administratief dossier houdende de ongevallen met verkeersslachtoffers in het recente verleden, volstaan om het hoogdringend karakter van de onteigening aannemelijk te maken. De formelemotiveringsplicht vereist niet dat in de beslissing zelf wordt aangegeven om welke recente verkeersongevallen het gaat. Verzoekster kan immers bezwaarlijk gaan betwisten dat er daadwerkelijk recente verkeersongevallen hebben plaatsgevonden.

Gelet op dit alles en gezien de exponentieel toenemende verkeersdruk moet in het algemeen belang van de verkeersveiligheid aldus bij hoogdringendheid een omleidingsweg worden aangelegd.

Ten slotte stelt de verwerende partij nog dat het bestuur haar beslissing op een zorgvuldige wijze heeft voorbereid, zoals onder meer blijkt uit het conform verklaarde mobiliteitsplan van de stad Bilzen en de “Unieke Verantwoordingsnota” en haar addendum.

10.1. In haar laatste memorie voert de verwerende partij aan dat de motivering van het bestreden besluit veel meer inhoudt dan de loutere aanname dat een verbetering van de verkeersveiligheid hoogdringend is uit haar aard. De beoordeling van de hoogdringendheid dient volgens de verwerende partij te gebeuren op grond van het in het onteigeningsbesluit vermelde doel van de onteigening, de stukken van het administratief dossier en de door de onteigenende overheid gegeven invulling aan deze hoogdringendheid. De toepassing van de hoogdringendheid wordt *in casu* niet alleen aangetoond in het bestreden besluit maar blijkt tevens duidelijk uit de aard zelf van het onteigeningsdoel van de aanleg van de omleidingsweg, zijnde het bestrijden van een verkeersonveilige situatie.

10.2. De verwerende partij merkt in haar laatste memorie tevens op dat de aanleg van de omleidingsweg kadert in de uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Spelver”, definitief vastgesteld in 2011. In feite is de bestreden beslissing aldus niet meer dan een uitvoering van een reeds beoordeeld en goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. De vraag naar de noodzaak voor de aanleg van een omleidingsweg is niet meer aan de orde. Zij voegt er aan toe dat de omleidingsweg zelf ondertussen werd uitgevoerd.

10.3. “Voorts is het”, aldus de verwerende partij, “zo dat verkeerdelijk de aanname wordt gemaakt dat het perceel van de verzoekende partij strikt noodzakelijk zou zijn voor de aanleg van de omleidingsweg [; dit] is niet het geval”. Concreet was er immers oorspronkelijk een bushalte aanwezig op het punt waar de voorziene omleidingsweg op de N730 Meershoven aansluit. De plaats grenzend aan het perceel van verzoekster werd aangeduid als noodzakelijke vervanging voor de betreffende bushalte. De halte supprimeren was hierbij geen optie aangezien de haltes dan veel te ver uit elkaar zouden liggen.

10.4. Tot slot benadrukt de verwerende partij in haar laatste memorie dat de hoogdringendheid in alle redelijkheid verantwoord kan worden door de niet te ontkennen feiten dat de verkeersdrukke op het Vlaamse wegennet en de daaruit voortvloeiende onveiligheid jaar na jaar toenemen.

Beoordeling

11. 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”.

Hoewel de onteigenende overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt wat betreft de hoogdringendheid van de onteigening, mag de Raad van State als wettigheidsrechter controleren of die hoogdringendheid wel voorhanden is, wat impliceert dat deze voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt.

De bestreden beslissing valt onder het toepassingsgebied van de formelemotiveringswet. De artikelen 2 en 3 van die wet bepalen dat bestuurshandelingen uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, en dat die motivering afdoende moet zijn. De redenen om toepassing te maken van de voormelde uitzonderingsprocedure moeten aldus niet alleen blijken uit het administratief dossier, maar moeten bovendien vanwege de formelemotiveringsplicht uitdrukkelijk in het bestreden onteigeningsbesluit zelf zijn opgenomen.

12. De vraag of de onteigening het algemeen nut beoogt, staat los van de vraag of de onteigening hoogdringend is.

Dat de omleidingsweg voorzien is in een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en nodig is voor de ontlasting van de Spelverstraat, voor een toekomstig te realiseren woonuitbreidingegebied en voor de uitbreiding van een lokale bedrijvenzone, zijn alle elementen die verband houden met het algemeen nut van de onteigening en die niet de hoogdringendheid motiveren.

13.1. Wat de hoogdringendheid betreft wordt in het bestreden besluit (hiervoor geciteerd onder randnummer 5) verwezen naar de noodzaak om “de problematiek inzake verkeersveiligheid te verbeteren”.

13.2. In haar memorie van antwoord verwijst de verwerende partij naar bladzijde 21 van de in het administratief dossier opgenomen “Unieke Verantwoordingsnota”, waarin onder de hoofding “Kadering binnen andere sectorale plannen” wordt vermeld dat zich op de N2 in de periode 2009-2012 29 ongevallen met uitsluitend materiële schade en vijf ongevallen met licht gekwetsten voordeden. Met verzoekster dient evenwel te worden aangenomen dat de hoogdringendheid in het bestreden besluit niet wordt gesteund op (de evolutie in) deze cijfers – waarnaar het bestreden besluit op geen enkele manier verwijst – doch wel op de overtuiging dat de verhoging van de verkeersveiligheid uit zijn aard hoogdringend is.

14. Verzoekster merkt daarbij terecht op dat het verbeteren van de verkeersveiligheid niet “uit zijn aard” getuigt van het vereiste hoogdringend karakter om van de uitzonderingsprocedure gebruik te kunnen maken. Zonder meer concrete toelichting daaromtrent kan niet worden aangenomen dat het creëren van een meer veilige en vlottere verkeersafwikkeling noopt tot een onteigening bij hoogdringendheid. Een motivering die erop neerkomt dat de verbetering van de verkeersveiligheid uit zijn aard steeds hoogdringend is, is 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.

Hetzelfde geldt voor de algemene opwerping van de verwerende partij dat de verkeersdruk op het wegennet in Vlaanderen, en bijgevolg de verkeersonveiligheid, jaar na jaar toeneemt.

15. Even terecht merkt verzoekster op dat het begrip “hoogdringendheid” met de nodige gestrengheid dient te worden toegepast nu de aanwending van de uitzonderingsprocedure vastgesteld in de wet van 26 juli 1962 slechts is toegestaan wanneer de “onmiddellijke inbezitneming” van het goed door de onteigenende overheid “onontbeerlijk is”. Dat de verkeersveiligheid wordt gediend door de omleidingsweg impliceert niet automatisch dat “onmiddellijke inbezitneming” van de innames “onontbeerlijk is”, temeer nu de verwerende partij (randnr. 10.3) blijkbaar zelf van mening is dat de onteigening van inname 87 niet strikt noodzakelijk is voor de aanleg van de omleidingsweg.

16. Het besluit is dat de motivering van het bestreden besluit niet voldoende aannemelijk maakt waarom de “onmiddellijke” inbezitneming van het goed door de onteigenende overheid onontbeerlijk is, noch kan dit worden afgeleid uit het administratief dossier waarop de bestreden beslissing is gesteund.

17. Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn ‘betreffende onteigeningen ten algemenen nutte’ van 18 december 2015 wat de inneming nr. 87 betreft, met een oppervlakte zoals vermeld op de onteigeningstabel van 53 ca.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig februari 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust