

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.019 van 9 maart 2021
in de zaak A. 222.644/X-16.958**

In zake : Charles Marie DE BROQUEVILLE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Egied Wouters
kantoor houdend te 2490 Balen
Lindestraat 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sven Vernailen en Katrien Dams
kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 juli 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn van 9 maart 2017 tot onteigening ten algemenen nutte van onroerende goederen gelegen in de gemeente Mol (Postel) met het oog op de realisatie van fietspaden langs de N136 “in de mate dat de onteigening betrekking heeft op de stroken, die in eigendom toebehoren aan verzoeker”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 december 2020.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Egied Wouters, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Katrien Dams, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter 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. Verzoeker is eigenaar van negen percelen langs de gewestweg N136 te Postel, een deelgemeente van de gemeente Mol. Krachtens het gewestplan Herentals-Mol, vastgesteld bij koninklijk besluit van 28 juli 1978, zijn zes van deze percelen in parkgebied gelegen en drie in bosgebied met ecologisch belang.

De zes in parkgebied gelegen percelen zijn opgenomen in de bij ministerieel besluit van 27 april 2009 aangeduide ankerplaats “Abdij van Postel en de Ronde Put te Mol en Retie”.

4. Op 20 november 2008 stelt de gemeente Mol een startnota op met betrekking tot de aanleg van een nieuw verbindend fietspad langs de N136 en de N123 tussen het kanaal Herentals-Bocholt en de abdij in Postel, aansluitend op

het fietspad met de Eerselseweg.

In deze startnota stelt de gemeente dat het geplande fietspad een belangrijke ontbrekende schakel vormt in het geheel van het fietsroutenetwerk en wijst zij op de bestaande onveilige situatie. De nagestreefde doelstelling wordt door de gemeente als volgt toegelicht:

“[Door] een fietsvriendelijke verbinding [te] realiseren vanaf de baileybrug aan het kanaal Herentals-Bocholt tot in hartje Postel en aan [te] sluiten op verscheidene fietspaden gelegen aan deze verbinding [...] wordt een belangrijke missing link in het fietsroutenetwerk ingevuld. Fietsvriendelijk houdt in dat de fietsers op zowel een veilige als aangename manier Postel kunnen bereiken. Postel is met zijn fiets- en wandelwegen immers één van de toeristische troeven van Mol met centraal de abdij, die in het structuurplan als toeristisch-recreatief knooppunt wordt aangeduid. De aanleg van dit fietspad gaat ongetwijfeld een meerwaarde geven aan de toeristische aantrekkingskracht van de regio”.

5. Op 28 november 2008 verklaart de provinciale auditcommissie Antwerpen de startnota conform.

6. Op 21 oktober 2010 wordt in opdracht van de gemeente Mol een projectnota opgesteld.

7. Bij het bestreden besluit van 9 maart 2017 beslist de bevoegde Vlaamse minister onder meer verzoekers percelen onmiddellijk in bezit te nemen overeenkomstig de bepalingen van de wet van 26 juli 1962 ‘betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake de onteigeningen ten algemenen nutte’ (hierna: de onteigeningswet van 26 juli 1962).

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van

artikel 1 van de onteigeningswet van 26 juli 1962, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), alsook van het materiëlemotiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

8.2. Verzoeker wijst erop dat het betrokken project al heel lang bezig is. De eerste briefwisseling daaromtrent heeft hij immers al in 2003 ontvangen. Dan wordt een hele tijd niets meer ondernomen. Vervolgens wordt in november 2008 de startnota van het betrokken project conform verklaard door de provinciale auditcommissie. Overigens heeft de gemeente in een schrijven van 24 mei 2005 zelf aangegeven dat de aanleg van fietspaden niet dringend is en dat zij niet gebonden is aan bepaalde uitvoeringstermijnen of een vooropgestelde timing.

Verzoeker vervolgt dat de verwijzing naar 36 ongevallen over een periode van vijf jaar geen afdoende motivering vormt, nu nergens uit blijkt dat dit effectief ongevallen waren met fietsers die het gevolg zijn van een zogenaamd verkeersonveilig fietspad. Bovendien bestaat de huidige situatie langs de N136 al zeer lang. De verkeersonveiligheid waartoe de huidige situatie leidt, motiveert niet waarom er nu plots enige noodzaak zou bestaan tot onmiddellijke inbezitneming. Volgens verzoeker laat het bestreden besluit ten onrechte uitschijnen dat op dit moment geen fietsinfrastructuur voorzien is in het betrokken gebied, terwijl er op de betrokken plaatsen wel degelijk een fietspad aanwezig is.

Tot slot meent verzoeker dat de argumentatie dat de snelle realisatie van een veilige fietsinfrastructuur bijkomende fietsers zal aantrekken geen hoogdringendheid motiveert, aangezien de huidige situatie reeds lang bestaat en er nu al een groot fietstoerisme in de streek bestaat.

9.1. Verzoeker wijst er in zijn memorie van wederantwoord vooreerst op dat er zich in de periode van 2011 tot 2016 zes ongevallen per jaar voordeden, waarvan een deel werd veroorzaakt door de toenemende populatie van everzwijnen. Uit de door hem opgevraagde cijfers blijkt dat het aantal ongevallen sinds de periode 2002 tot 2005 is gedaald, wat het argument van de toenemende

verkeersonveiligheid tegenspreekt. Deze cijfers plaatsen de feitelijke gegevens in de motivering van het bestreden besluit in een totaal ander perspectief en tonen aan dat de verwerende partij de hoogdringendheid heeft gemotiveerd op basis van verkeerde feitelijke gegevens. Verder lijkt de verwerende partij niet op de hoogte van de verkeersregeling ter plaatse. Sinds enige tijd is de toegelaten snelheid er immers aangepast naar 70 km/u.

9.2. Verzoeker vervolgt in zijn memorie van wederantwoord dat er een tegenstrijdigheid in de motivering bestaat door het verschil tussen het aanvankelijke en het uiteindelijke onteigeningsplan. Het aanvankelijk onteigeningsplan voorzag in een fietstracé dat over de ganse lengte van de N136, vanaf de baileybrug tot aan de abdij van Postel, over een dubbelrichtingsfietspad liep, dat enkel ter hoogte van de Desseldreef versprong van de west- naar de oostzijde van de rijbaan. Dit onteigeningsplan werd evenwel in die zin aangepast dat het fietstracé ter hoogte van de Desseldreef wordt ontdubbeld. Dit gewijzigd plan zal zorgen voor een bijkomende verkeersbeweging voor het fietsverkeer dat komende van de baileybrug ter hoogte van de Kasteelstraat links wil afslaan richting Retie en creëert zo een gevaarlijke situatie. Op geen enkele manier wordt gemotiveerd waarom het aanvankelijk onteigeningsplan wordt verlaten om vervolgens te kiezen voor een onteigening die voor meer verkeersbewegingen zal zorgen en dus gevaarlijker is en die tevens nadeliger is voor verzoeker.

10. In zijn laatste memorie doet verzoeker nog gelden dat hij niet goed begrijpt hoe de verbetering van de functionele mobiliteit een reden kan zijn om de onteigeningsprocedure bij hoogdringendheid te moeten gebruiken. De verbetering van de functionele mobiliteit kan immers evenzeer gerealiseerd worden met een gewone onteigeningsprocedure.

Beoordeling

11. De uiteenzetting van verzoeker in zijn memorie van wederantwoord met betrekking tot de tegenstrijdigheid in de motivering door het verschil tussen het aanvankelijke en het uiteindelijke onteigeningsplan (randnr. 9.2), betreft een laattijdige, niet ontvankelijke uitbreiding van het middel.

12.

Het bestreden besluit bepaalt onder meer:

“De gronden dienen bij hoogdring[en]dheid te worden onteigend. Zoals hierboven beschreven is de huidige situatie op de N136 en de N123 erg gevaarlijk voor de fietsers omwille van de ontoereikende fietsinfrastructuur en de grote toeristische aantrekkingskracht van de Abdij.

Een snelle realisatie van het fietspad is daarom noodzakelijk. [...]

Nadat de gronden in bezit zijn genomen en de aannemer aangesteld kan de aanleg van de fietspaden starten. De timing van de aanbesteding wordt afgestemd op het verloop van de grondverwervingen zodat een snelle start van het dossier gegarandeerd is en meteen kan plaatsvinden na de verwerving van de gronden. De grondverwervingen liggen bijgevolg op het kritische pad voor de realisatie van de fietspaden. Een dringende inbezitname is daarom noodzakelijk. Op die manier kan een snelle realisatie van het fietspad worden bekomen en wordt bijgevolg op de kortst mogelijke termijn een oplossing geboden aan de onveilige fietsinfrastructuur. Bijgevolg dienen de gronden bij hoogdringendheid te worden onteigend.

Overwegende dat het fietspad langs de N136 zo spoedig mogelijk gerealiseerd dient te worden om de problematiek inzake verkeersveiligheid enerzijds en om de functionele mobiliteit van de zwakke weggebruikers anderzijds te verbeteren;

De onteigening strekt tot het realiseren van het algemeen nut;

Overwegende dat artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 vereist dat de onteigening hoogdringend is. De aanleg van het dubbelrichtingsfietspad langs de N136 dient bij hoogdringendheid te gebeuren;

De onmiddellijke inbezitneming van de gronden is onontbeerlijk. Daar enerzijds de nodige financiële middelen zijn vastgelegd om deze veilige infrastructuur te realiseren en anderzijds een snelle realisatie van deze veilige fietsinfrastructuur bijkomende fietsers zal aantrekken.

In de periode van 2011-2016 deden er zich 36 ongevallen voor. Deze gegevens komen van de politiezone politie Balen-Dessel-Mol.

Het oplossen van een verkeersonveilige situatie maakt dat een en ander vanzelfsprekend hoogdringend is. Elk verkeersslachtoffer dat kan vermeden worden door een snelle uitvoering van de infrastructuurwerken, maakt het uitvoeren daarvan hoogdringend. De noodzaak tot het wegwerken van die verkeersonveiligheid bestaat ook op dit ogenblik nog. De huidige situatie is bijzonder onveilig en dient dan ook bij hoogdringendheid te worden verholpen. De hoeveelheid fietsverkeer is groot en dient dan ook in veilige omstandigheden te kunnen plaatsvinden, dit ook al gelet op het belang van de weg voor functionele verplaatsingen en toerisme.”.

13.

Zoals de Raad van State in herinnering heeft gebracht in het arrest nr. 235.170 van 21 juni 2016, is het mogelijk de hoogdringendheid aan te tonen van een project dat meer dan tien jaar geleden gestart is en al die tijd ongerealiseerd is gebleven. Een project kan immers, ongeacht de tijd die

verstrekken is sedert de conceptie ervan, op een bepaald ogenblik hoogdringend worden.

14.1. Het bestreden besluit bevat een motivering ter staving van de hoogdringendheid van de onteigening. Er wordt meer bepaald gewezen op de 36 ongevallen in de voorbije vijf jaar en op een situatie die voor fietsers “erg gevaarlijk” en “bijzonder onveilig” is, wat een snelle realisatie van veilige fietsinfrastructuur noodzakelijk maakt.

Verzoeker slaagt er niet in het gegeven te ontcrachten dat er zich recentelijk ter plaatse een substantieel aantal verkeersongevallen heeft voorgedaan met zijn uit oudere ongevallencijfers geputte argument dat er vroeger nog meer ongevallen gebeurden.

14.2. De uitdrukkelijke overwegingen van het bestreden besluit leiden het bestaan van een gevaarlijke verkeerssituatie af uit het ontoereikend karakter van de bestaande fietsinfrastructuur, die als volgt wordt beschreven:

“[d]e rijweg bestaat uit een 6 m brede asfaltverharding tussen twee betonnen kantstroken van elke slechts ongeveer 80 cm breed. Deze kantstroken zijn voorzien van de nodige markeringen en worden gebruikt als fietspad. Gelet op de hoge snelheden die gereden worden door het gemotoriseerd verkeer is de bestaande fietsvoorziening duidelijk ontoereikend en zelfs gevaarlijk”.

14.3. Uit de hiervoor geciteerde overweging blijkt dat de verwerende partij geenszins – zoals verzoeker beweert – heeft laten uitschijnen dat er op dit moment geen fietsinfrastructuur aanwezig zou zijn.

Dat de verwerende partij bij het nemen van het bestreden besluit op de hoogte was van de geldende snelheidsbeperking, blijkt dan weer uit volgende overweging ervan:

“[d]e huidige weg bestaat uit een rechte baan van circa 6 km lang waar er, ondanks de tijdelijke snelheidsbeperking van 70 km/u, veel te hoge snelheden geregistreerd worden”.

14.4. Verzoeker slaagt er niet in aan te tonen dat het, in het licht van de in randnummer 14.2 bedoelde gevaarlijke situatie, onterecht zou zijn dat in het bestreden besluit is overwogen dat “[e]lk verkeersslachtoffer dat kan vermeden worden door een snelle uitvoering van de infrastructuurwerken [voor fietsers] het uitvoeren daarvan hoogdringend [maakt]”.

De omstandigheid dat de verwerende partij niet aantoont dat de geregistreerde ongevallen op fietsers betrekking hebben, doet niet anders besluiten. Ongevallen op de openbare weg mogen redelijkerwijze geacht worden de veiligheid van fietsers op een niet-afgescheiden, door markeringen aangeduide kantstrook van 80 centimeter breed hoe dan ook in het gedrang te kunnen brengen.

15. Tot slot gaat verzoeker er aan voorbij dat de overwegingen in het bestreden besluit over de wenselijkheid om meer (toeristisch) fietsverkeer aan te trekken, betrekking hebben op de onteigeningsnoodzaak en als zodanig los staan van de hoogdringendheid.

16. Het middel wordt verworpen.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17.1. Verzoeker voert in een tweede middel de schending aan van artikel 12.3.15 in combinatie met artikel 4.1.9 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 (hierna: het Onroerenderfgoeddecreet), van artikel 4.2.1 van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 (hierna: het Onroerenderfgoedbesluit), de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, alsook van het materiëlemotiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

17.2. Verzoeker betoogt dat uit de bestreden beslissing op geen enkele manier kan worden afgeleid hoe er rekening is gehouden met de verplichtingen die artikel 4.2.1 van het Onroerenderfgoedbesluit oplegt voor besluiten met directe

impact op geïnventariseerd erfgoed.

18. Verzoeker benadrukt in zijn memorie van wederantwoord dat hij als eigenaar van percelen die als ankerplaats geïnventariseerd zijn, belang heeft bij de naleving van de door artikel 4.2.1 van het Onroerenderfgoedbesluit opgelegde zorg- en motiveringsplicht.

Beoordeling

19. Het uitgangspunt van het middel is dat op het bestreden besluit het als volgt luidende artikel 4.2.1 van het Onroerenderfgoedbesluit toepassing vindt:

“De administratieve overheid geeft in elke beslissing over een eigen werk of een eigen activiteit met directe impact op geïnventariseerd erfgoed aan hoe ze rekening heeft gehouden met de verplichting, vermeld in artikel 4.1.9 van het Onroerenderfgoeddecreet [om zo veel mogelijk zorg in acht te nemen voor de erfgoedkenmerken van geïnventariseerde onroerende goederen].

In de beslissing dient opgenomen te worden welke geïnventariseerde onroerende goederen er directe impact ondervinden en desgevallend met welke maatregelen uitvoering is gegeven aan de zorgplicht”.

20. Door middel van een onteigeningsbesluit, zoals het bestreden besluit er een is, beoogt de onteigenende overheid het ontnemen – tegen schadeloosstelling – van onroerende goederen in het algemeen belang. Dergelijk besluit treft louter eigendomsstructuren en heeft – wanneer de betrokken percelen geïnventariseerd erfgoed zijn – geen “directe impact” op dit erfgoed.

21. Uit het voorgaande volgt dat de ingeroepen bepalingen van het Onroerenderfgoedbesluit en het Onroerenderfgoeddecreet te dezen niet toepasselijk zijn.

22. Het op een onjuist uitgangspunt gesteunde middel wordt verworpen.

D. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

23.1. Verzoeker voert in een derde middel de schending aan van artikel 36ter, §§ 4 en 5, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: het natuurbehouddecreet), de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, alsook van het materiële motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

23.2. Verzoeker wijst er op dat zijn percelen (deels) geregistreerd zijn op de “Natura 2000 habitatkaart”, zodat de verwerende partij de effecten voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone diende te onderzoeken. Meer bepaald diende te worden nagegaan of het bestreden besluit geen betekenisvolle aantasting van deze natuurlijke kenmerken kan veroorzaken en of er alternatieven voorhanden zijn voor de geplande onteigening. Dat is evenwel niet gebeurd.

24. Nadat in het auditorsverslag is geconcludeerd dat de ingeroepen bepalingen van het natuurbehouddecreet te dezen niet toepasselijk zijn, stelt verzoeker in zijn laatste memorie zich te gedragen naar de wijsheid van de Raad van State.

Beoordeling

25. Het uitgangspunt van het middel is dat op het bestreden besluit het als volgt luidende artikel 36ter, § 4, van het natuurbehouddecreet toepassing vindt:

“De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de

natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan”.

26. Zoals vermeld (randnr. 20) treft een onteigeningsbesluit, zoals het bestreden besluit er een is, louter eigendomsstructuren. Bijgevolg acht de Raad van State het wijs om de conclusie van het auditoraatsverslag tot de zijne te maken dat de ingeroepen bepalingen van het natuurbehouddecreet te dezen niet toepasselijk zijn, daar het bestreden besluit niet kan worden aangemerkt als een “[beslissing over] over een vergunningsaanvraag, een plan of programma” waardoor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone getroffen kunnen worden.

27. Het op een onjuist uitgangspunt gesteunde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen maart tweeduizend eenentwintig, 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