

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.977 van 10 oktober 2024
in de zaak A. 239.860/VII-42.174**

In zake : de NV VAMIX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Maartje Jongbloet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 18 augustus 2023, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-1067 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 13 juli 2023 in de zaak 2223-RvVb-0303-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 22 september 2023.

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft op 7 februari 2024 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 september 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Quintens, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sebastiaan De Meue, die *loco* advocaat Thomas Eyskens 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

3.1. De gemeenteraad van de verwerende partij stelt op 27 juni 2022 voorlopig een rooilijnenplan vast met het oog op de realisatie van een “Ontsluitingsweg Bedrijventerrein Gent Zuid I”, die aansluit op de Ottergemsesteenweg Zuid. Op dezelfde dag stelt de gemeenteraad van de verwerende partij ook voorlopig een plan vast tot onteigening van terreinen waarop

de nieuwe weg zou worden aangelegd. De verzoekende partij is eigenaar van een op het onteigeningsplan aangeduide inneming.

3.2. Over het ontwerp wordt een openbaar onderzoek gehouden, in het kader waarvan de verzoekende partij een bezwaarschrift indient. De gemeenteraad van de verwerende partij stelt op 24 oktober 2022 zowel het rooilijnenplan als het onteigeningsplan definitief vast.

3.3. De verzoekende partij stelt tegen het besluit tot vaststelling van het rooilijnenplan bestuurlijk beroep in, dat door de Vlaamse minister bevoegd voor Omgeving wordt verworpen op 29 maart 2023. Dat besluit maakt het voorwerp uit van een vernietigingsberoep bij de Raad van State dat nog aanhangig is (A. 239.350/X-18.416).

3.4. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoekende partij tot nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad dat het onteigeningsplan definitief vaststelt.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, van artikel 3 van het decreet van 24 februari 2017 ‘betreffende onteigening voor het algemeen nut’ (hierna: onteigeningsdecreet), en van het voorschrift 2.9 van “het ruimtelijk uitvoeringsplan 60 Akkerhage - Ottergemsesteenweg”.

5. Het middel komt op tegen volgende beoordeling van het bestreden arrest waarmee het eerste middel tot nietigverklaring dat de verzoekende partij had opgeworpen tegen het onteigeningsbesluit, wordt verworpen:

“2.

[...]

Het zal toekomen aan de vergunningverlenende overheid die een vergunningsaanvraag voor de ontsluitingsweg zal moeten beoordelen, om te beslissen of de aanleg van die ontsluitingsweg kan ingepast worden in de mogelijkheid die in de hiervoor aangehaalde bepaling wordt gelaten om de bouwvrije strook te bestemmen als ‘zone voor wegenis’.

De Raad kan enkel vaststellen dat de aanleg van een rotonde ‘conform de opties van de streefbeeldstudie R4 - West’ wordt gegeven als voorbeeld van het invullen van die mogelijkheid. In die omstandigheden is het alleszins niet ondenkbaar dat de aanleg van een ontsluitingsweg als gevolg van een optie die eveneens in dezelfde streefbeeldstudie is vastgelegd, als verenigbaar wordt beschouwd met de hiervoor aangehaalde bepaling. Het is bovendien ook een feit dat de gemeentelijke overheid de aanleg van de ontsluitingsweg in de bestreden beslissing heeft beschouwd als van algemeen belang, hetgeen veronderstelt dat andere oplossingen niet of minder te verkiezen zijn.

In elk geval overtuigt de verzoekende partij niet dat artikel 2.9.1 van het RUP een legaliteitsbelemmering vormt om de geplande ontsluitingsweg aan te leggen. Bovendien is het RUP een ruimtelijk uitvoeringsplan van de gemeentelijke overheid en is het dezelfde gemeentelijke overheid die het initiatief neemt om de strook te bestemmen tot ‘zone voor wegenis’. Voor zover de bepaling een belemmering zou kunnen vormen voor het aanleggen van de ontsluitingsweg belet niets dat de gemeentelijke overheid daarvoor ook planningsinitiatieven neemt.

3.

De verzoekende partij overtuigt ook niet dat de verwerende partij in de bestreden beslissing motieven had moeten opnemen over de verenigbaarheid van de geplande ontsluitingsweg met de bestaande bestemmingsvoorschriften.

Het bestreden besluit is een besluit tot vaststelling van het definitief onteigeningsbesluit ter uitvoering van het rooilijnplan Ontsluitingsweg Bedrijventerrein Gent Zuid I. De Motiveringswet gebiedt dat daarin de redenen worden opgenomen die de onteigening verantwoorden. De verzoekende partij overtuigt niet in het minst dat er, in de concrete omstandigheden van de zaak, en mede gelet op de bespreking in het vorig randnummer, ook hadden moeten motieven worden opgenomen waaruit blijkt dat er (nog) stappen (en welke) moeten ondernomen worden om de onteigening uiteindelijk te realiseren.”

6. De verzoekende partij formuleert hiertegen volgende grieven:

“In het bestreden arrest wordt verkeerdelijk geoordeeld dat de bestemmingsstrijdigheid van het onteigeningsdoel irrelevant is voor de wettigheid van het definitief onteigeningsbesluit.

[...] Volgens het vigerende RUP kunnen enkel de diensten van het Vlaamse Gewest in de zone *non aedificandi* infrastructuur, kunstwerken of gebouwen oprichten die noodzakelijk zijn voor het onderhoud en beheer van de E17 en de R4. Het mag duidelijk zijn dat de gewenste ontsluitingsweg die functie niet dient.

Nog volgens het RUP kan, slechts in uitzonderlijke situaties, deze strook een gedeeltelijke bestemming ‘zone voor wegenis’ krijgen. Deze uitzonderlijke [situatie] doet [zich] bovendien slechts voor indien geen andere oplossing mogelijk is.

Verzoekende partij heeft opgeworpen dat noch in de definitieve vaststellingsbeslissing van het rooilijnplan, noch in het definitieve onteigeningsbesluit op enige wijze wordt gemotiveerd waarom wordt afgeweken van de hoofdbestemming ‘reserve- en veiligheidsstrook langs een belangrijke lijninfrastructuur’. Evenmin wordt gemotiveerd dat er een uitzonderlijke situatie van toepassing zou zijn, waarbij geen enkele andere oplossing mogelijk is, die rechtvaardigt dat de strook de bestemming ‘zone voor wegenis’ verkrijgt.

[...] In het bestreden arrest wordt in wezen gemotiveerd dat bovenstaande in wezen niet ter zake doet daar het niet aan de onteigenende overheid toekomt om de bestemmingsconformiteit van het onteigeningsdoel na te gaan, maar dat zulks pas dient te gebeuren op het ogenblik van de omgevingsvergunningsprocedure van de ontsluitingsweg.

Die stelling is niet correct.

Immers werd het definitief onteigeningsbesluit van 24 oktober 2022 aangenomen ter uitvoering van de definitieve vaststelling van de rooilijn voor de nieuwe ontsluitingsweg binnen bedrijventerrein Gent Zuid I.

Vaste rechtspraak van [de Raad van State] stelt dat bij de bepaling van een nieuwe rooilijn rekening dient gehouden te worden met de inpasbaarheid ervan in de bestemmingsgebieden van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.^[...]

Het spreekt voor zich dat een definitief onteigeningsbesluit dat louter wordt aangenomen ter uitvoering van een rooilijnplan, dergelijke bestemmingstoets eveneens dient plaats te vinden en ook dient veruitwendigd te worden in het definitief onteigeningsbesluit.

[...] Het bestreden arrest dat uitgaat van het tegendeel, is gebrekkig gemotiveerd, strijdig met artikel 3 van het onteigeningsdecreet (onteigeningsnoodzaak) en met het voorschrift 2.9 van het RUP 60 Akkerhage - Ottergemsesteenweg.”

Beoordeling

7. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet.

In het middel wordt aangevoerd dat het bestreden arrest gebrekkig is gemotiveerd omdat het uitgaat van het tegendeel van een juiste toepassing van de wet. In zoverre hieruit de schending wordt afgeleid van artikel 149 van de Grondwet, berust het middel op een verkeerde rechtsopvatting en is de kritiek ongegrond.

8. Artikel 3 van het onteigeningsdecreet luidt als volgt:

“§ 1. Onteigening is, overeenkomstig artikel 16 van de Grondwet, slechts mogelijk ten algemenen nutte. Indien zij ook een privaat belang dient, kan dat slechts in zoverre het algemeen nut primeert.

§ 2. Onteigening is, overeenkomstig artikel 16 van de Grondwet, slechts mogelijk indien daartoe een uitdrukkelijke wettelijke of decretale rechtsgrond is voorzien.

§ 3. Onteigening is, overeenkomstig artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, slechts mogelijk als dit noodzakelijk is. Deze onteigeningsnoodzaak heeft op cumulatieve wijze betrekking op de volgende drie elementen:

1° het doel van de onteigening;

2° de onteigening als middel;

3° het voorwerp van de onteigening.

§ 4. Onteigening is slechts mogelijk nadat daartoe de volgens dit decreet bepaalde procedures werden gevolgd.

§ 5. Onteigening is, overeenkomstig artikel 16 van de Grondwet, slechts mogelijk tegen een billijke en voorafgaandelijke schadeloosstelling.”

De onteigeningsnoodzaak bedoeld in artikel 3, § 3, van het onteigeningsdecreet houdt met name in dat slechts tot onteigening van een bepaald

onroerend goed kan worden overgegaan ter verwezenlijking van een doel dat een dwingende reden van algemeen belang uitmaakt.

Wanneer uit de concrete omstandigheden van de zaak blijkt dat het onteigeningsdoel slechts kan verwezenlijkt worden met schending van dwingende wettelijke of verordenende bepalingen, wordt niet voldaan aan deze vereiste. Het onteigeningsdoel kan in dergelijk geval immers geen dwingende reden van algemeen belang uitmaken.

Het besluit dat een goed onteigent ter verwezenlijking van een doel waarvoor onmogelijk een vergunning kan worden verleend omdat dit doel indruist tegen de planologische bestemming die door een toepasselijk ruimtelijk uitvoeringsplan werd vastgesteld, schendt dan ook artikel 3, § 3, van het onteigeningsdecreet. Wanneer die planologische bestemming echter de verwezenlijking van het onteigeningsdoel niet *a priori* uitsluit zodat het onzeker is of voor de verwezenlijking van het onteigeningsdoel een vergunning zal worden verkregen, volgt hieruit niet dat het onteigeningsdoel geen dwingende reden van algemeen belang kan uitmaken, en leidt die enkele omstandigheid niet tot de onwettigheid van het onteigeningsbesluit.

9. Het bestreden arrest stelt vast dat:

- de onteigening tot doel heeft een ontsluitingsweg te realiseren;
- artikel 2.9.1 van het ter plaatse toepasselijke ruimtelijk uitvoeringsplan “60 Akkerhage - Ottergemsesteenweg” het onteigende goed bestemt tot “bouwvrije strook”, doch toelaat dat deze strook “in uitzonderlijke gevallen (indien geen andere oplossing mogelijk is)” de bestemming “zone voor wegenis” kan krijgen.

Het bestreden arrest miskent niet de draagwijdte van artikel 3 van het onteigeningsdecreet, noch van artikel 2.9 van het voormelde ruimtelijk uitvoeringsplan wanneer het oordeelt dat:

- het aan de vergunningverlenende overheid zal toekomen om te beslissen of de aanleg van de ontsluitingsweg kan ingepast worden in de mogelijkheid om de bouwvrije strook te bestemmen als “zone voor wegenis”;
- de verzoekende partij niet overtuigt dat artikel 2.9.1 een legaliteitsbelemmering vormt om de ontsluitingsweg aan te leggen;
- de verzoekende partij niet overtuigt dat de verwerende partij in het onteigeningsbesluit motieven had moeten opnemen over de verenigbaarheid van de geplande ontsluitingsweg met de bestaande bestemmingsvoorschriften, en op grond van die beoordelingen het middel afwijst waarin de verzoekende partij had aangevoerd dat het doel van de onteigening niet kan gerealiseerd worden omwille van de bestemmingsvoorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan, minstens dat dat niet afdoende wordt gemotiveerd.

10. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, van artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ en van artikel 3 van het onteigeningsdecreet.

12. Het middel komt op tegen de beoordeling van het bestreden arrest waarmee het tweede middel tot nietigverklaring wordt verworpen dat de verzoekende partij had opgeworpen tegen het definitief onteigeningsbesluit. De verzoekende partij formuleert hiertegen volgende grieven:

“[...] In haar verzoekschrift tot vernietiging van 22 december 2022 heeft verzoekende partij op uitvoerige wijze aangetoond dat de ontsluitingsweg - het doel van de onteigening - met zich meebrengt dat een bestaande verkeersproblematiek verlegd wordt, waardoor de ontsluiting van [V.],

alsook de verkeersveiligheid in de omgeving van de rotonde in het gedrang komt.

Door verzoekende partij werd aangehaald dat het definitief onteigeningsbesluit uitgaat van loutere aannames zonder dat de concrete situatie op betrouwbare wijze werd onderzocht.

Verzoekende partij benadrukte ook dat bij de behandeling van de bezwaren voorbijgegaan werd aan het aspect verkeersveiligheid ter hoogte van de rotonde en omgeving, terwijl zulks wel uitdrukkelijk in de bezwaren naar voren kwam.

Conclusie was dan ook dat de onteigeningsnoodzaak, overeenkomstig de voorgeschreven cumulatieve principes ex artikel 3, § 2 van het onteigeningsdecreet, niet aanwezig is, minstens niet werd aangetoond in het definitief onteigeningsbesluit.

[...] In het bestreden arrest wordt deze opgeworpen legaliteitskritiek niet ontmoet op basis van de bestreden beslissing - met name het definitief onteigeningsbesluit van 24 oktober 2022 - maar wordt stelselmatig verwezen naar de beslissing van de minister van 29 maart 2023 betreffende het beroep tegen het besluit van de gemeenteraad van de stad Gent van 24 oktober 2022 houdende de definitieve vaststelling van de rooilijn voor de nieuwe ontsluitingsweg binnen bedrijventerrein Gent Zuid I [...].

Dergelijke motivering door loutere verwijzing naar het ministerieel besluit van 29 maart 2023 door de Raad voor Vergunningsbetwistingen is omwille van verschillende redenen problematisch:

- 1) De beslissing van de minister van 29 maart 2023 kadert niet binnen de onteigeningsprocedure, maar wel binnen de procedure tot definitieve vaststelling van de rooilijn. Nochtans was de bestreden beslissing voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen wel degelijk het definitieve onteigeningsbesluit, en niet de definitieve vaststelling van het rooilijnplan;
- 2) De beslissing van de minister van 29 maart 2023 dateert van 5 maanden na het geïssueerde onteigeningsbesluit van 24 oktober 2022. Een besluit van latere datum kan uiteraard niet aangegrepen worden om *a posteriori* motiveringsgebreken in een geïssueerd onteigeningsbesluit te remediëren.
- 3) De beslissing van de minister van 29 maart 2023 is bijzonder precair, daar deze het voorwerp uitmaakt van een verzoek tot nietigverklaring bij [de Raad van State.]
- 4) In het arrest wordt de opgeworpen wettigheidskritiek t.a.v. het definitief onteigeningsbesluit in wezen niet behandeld. Het arrest beperkt zich tot een louter bijtreden van de beslissing van de minister van 29 maart 2023

[...] In het licht van bovenstaande dient vastgesteld te worden dat het bestreden arrest ondeugdelijk en tegenstrijdig gemotiveerd is.

Minstens is het bestreden arrest in strijd met artikel 3 van het onteigeningsdecreet, daar verkeerdelijk wordt besloten dat de onteigeningsnoodzaak blijkt uit het bestreden definitief onteigeningsbesluit.”

Beoordeling

13. Artikel 32, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ bepaalt dat de arresten van een Vlaams bestuursrechtcollege met redenen moeten worden omkleed. Deze bepaling voegt niets toe aan de draagwijdte van de jurisdisctionele motiveringsplicht van artikel 149 van de Grondwet zoals uiteengezet in de beoordeling van het eerste middel.

Ter weerlegging van bepaalde kritiek die de verzoekende partij in haar tweede middel tot nietigverklaring van het onteigeningsbesluit had opgeworpen, haalt het bestreden arrest uitvoerig overwegingen aan van het ministerieel besluit van 29 maart 2023, die het arrest vervolgens uitdrukkelijk bijtreedt. Door de aangehaalde overwegingen bij te treden heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen ondubbelzinnig aangeduid dat die overwegingen van de minister gelden als motieven van zijn beslissing.

De verzoekende partij maakt niet duidelijk hoe deze motivering tegenstrijdig zou zijn. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat het om een ondeugdelijke motivering gaat, kan die kritiek niet leiden tot een schending van de rechterlijke motiveringsplicht.

14. Als cassatierechter treedt de Raad van State niet in de beoordeling van de zaak zelf. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt op onaantastbare wijze of het voor hem bestreden onteigeningsbesluit en het voorgelegde administratief dossier toelaten om te besluiten dat de onteigeningsnoodzaak voldoende werd aangetoond. Met de aangevoerde schending van artikel 3 van het onteigeningsdecreet nodigt de verzoekende partij de Raad van State uit om de feitelijke beoordeling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over te doen, wat hem niet is toegelaten. In zoverre is het middel niet ontvankelijk.

15. In zoverre het ontvankelijk is, is het middel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams