

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 183.719 van 2 juni 2008
in de zaak A. 74.769/XII-2816.**

In zake : de GEMEENTE WEMMEL,
die woonplaats kiest bij
advocaat L. Van Hout,
kantoor houdende te Berlaar,
Markt 78

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST,
 2. de GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE VLAAMS-
BRABANT,
- die woonplaats kiezen bij
advocaat B. Staelens,
kantoor houdende te Brugge,
Stockhouderskasteel,
Gerard Davidstraat 46, bus 1.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente Wemmel op 23 juni 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “het besluit van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting van 23 april 1997 houdende vernietiging van het besluit van 30 december 1996 van de gemeenteraad van Wemmel tot heffing van verhaalbelastingen op de aanleg van nutsleidingen, en voor zover als nodig, het besluit van de gouverneur van de Provincie Vlaams-Brabant van 4 maart 1997 houdende schorsing van de uitvoering van voormelde gemeenteraadsbeslissing van Wemmel van 30 december 1996”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door adjunct-auditeur P. De Somere;

Gelet op de beschikking van 21 november 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 7 april 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 mei 2008;

Gelet op het faxbericht van 14 mei 2008 waarbij de zaak wordt uitgesteld tot de terechtzitting van 29 mei 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. Lemmens;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. Ronse, die loco advocaat L. Van Hout verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat N. De Clercq, die loco advocaat B. Staelens verschijnt voor de verwerende partijen;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. De Somere;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Feiten

1. 1. In zijn zitting van 30 december 1996 keurt de gemeenteraad van de gemeente Wemmel een reglement goed, houdende “verhaalbelastingen op de nutsleidingen (gas, water, elektriciteit, telefoon, teledistributie, openbare verlichting)”.

In de aanhef wordt het volgende overwogen :

“Overwegende dat bij verkavelingen die de aanleg van nieuwe verkeerswegen omvatten, de gezondheids- en wegeniswerken uitgevoerd worden op last en door de zorgen van de verkavelaar;

Overwegende dat buiten deze gezondheids- en wegeniswerken de betrokken verkavelaar eveneens de aanleg van gas-, water-, elektriciteits-, telefoon- (en) teledistributieleidingen en openbare verlichting ten laste neemt;

Overwegende dat bij de aanleg van nieuwe verkeerswegen op initiatief van het gemeentebestuur, de kosten van de gas-, water-, elektriciteits-, telefoon- (en) teledistributieleidingen en openbare verlichting thans niet kunnen teruggevorderd worden via het in voege zijnde verhaalbelastingsreglement;

Gelet op het feit dat het in beide voornoemde gevallen gaat om het bouwrijp maken van eigendommen;

Dat het bijgevolg normaal en billijk lijkt de last van de aanleg van gas-, water-, elektriciteits-, telefoon- (en) teledistributieleidingen en openbare verlichting te laten dragen door de rechtstreeks begunstigden;

Overwegende dat het aldus nodig is ten laste van deze begunstigden een bijzondere belasting in te voeren, gekwalificeerd als “verhaalbelasting”.

Luidens artikel 1 van het besluit worden onderworpen aan een jaarlijkse directe belasting, waarbij de door de gemeente gedane kosten worden teruggevorderd :

- “de al dan niet aangelande eigendommen langsheen nieuwe openbare wegen waarin de gas-, water-, elektriciteits-, telefoon- (en) teledistributieleidingen en openbare verlichting worden aangelegd” (paragraaf 1), en
- “de al dan niet aangelande eigendommen langsheen bestaande al dan niet verharde openbare wegen waarvan de uitrusting wordt vervolledigd door het aanleggen van de gas-, water-, elektriciteits-, telefoon- (en) teledistributieleidingen of openbare verlichting’ (paragraaf 2).

De bedoelde werken worden uitgevoerd door de zorgen van de respectieve nutsbedrijven (artikel 2). De uitgaven die voor terugvordering in aanmerking komen zijn de grondwerken, de lonen, de materialen, de studie- en/of algemene kosten, en de kosten voortspruitend uit technische moeilijkheden die ondervonden worden bij het uitvoeren der werken (artikel 3).

Artikel 5 bepaalt dat de terugvorderbare uitgave voor een bepaalde eigendom gelijk is aan ‘de eenheidsprijs per strekkende meter, vermenigvuldigd met de lengte van het eigendom langs de weg of langs gedeelten van openbare weg waarin de nutsleidingen gelegd worden’. De eenheidsprijs per strekkende meter wordt verkregen “door het totaal bedrag van de terugvorderbare uitgaven te delen door de totale lengte der eigendommen langs straatzijde’.

Luidens artikel 14 is het reglement toepasselijk op de werken waarvan de voltooiing plaatsheeft tijdens de dienstjaren 1996 tot en met 1999.

1.2. Op verzoek van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting schorst de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, bij besluit van 4 maart 1997, genomen met toepassing

van artikel 264 van de Nieuwe Gemeentewet, het genoemde besluit van de gemeenteraad van 30 december 1996. De schorsing steunt op de volgende overwegingen :

“Gelet op het advies d.d. 26 februari 1997 [van] de heer Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting;

Overwegende dat, overeenkomstig het voormeld schrijven van de minister, de uitgaven die gepaard gaan met de aanleg van gas-, water-, elektriciteits-, telefoon- en teledistributieleidingen in principe dienen te worden gedragen door de opbrengst van de abonnementen; dat het hier dus geen uitgaven betreft die alleen maar door middel van een verhaalbelasting kunnen teruggevorderd worden; dat bijgevolg dezelfde verantwoording als inzake klassieke verhaalbelastingen niet kan aanvaard worden;

Overwegende dat hieruit dan ook volgt dat bovenvermelde beslissing van de gemeenteraad van Wemmel het algemeen belang schaadt”.

1.3. Bij besluit van 11 maart 1997 handhaaft de gemeenteraad van Wemmel zijn besluit van 30 december 1996.

Dit besluit steunt op de volgende overwegingen :

“Overwegende dat [het schorsingsbesluit] geenszins verwijst naar enige wettelijke bepaling;

Gelet op het feit dat evenmin wordt voldaan aan de plicht tot afdoende en gedegen motivering welke rust op ieder schorsings- of vernietigingsbesluit;

Dat in het schorsingsbesluit weliswaar wordt verwezen naar het principe dat gas-, water, elektriciteits-, telefoon- en teledistributieleidingen dienen te worden gedragen door de opbrengst van de abonnementen;

Gelet op het feit dat enkel de wetgever juridisch bevoegd is te bepalen op welke wijze de gemeente haar rol van beheerder van het openbaar domein dient te vervullen;

Gelet op artikel 6, § 1, X, 2bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarbij de bevoegdheid voor het juridisch stelsel van de wegenis, welke ook de beheerder ervan zij, wordt toegewezen aan de Gewesten;

Gelet op het feit dat tot op heden door het Vlaamse Gewest nog geen enkele wet- of regelgeving betreffende het statuut der wegenis en het beheer ervan getroffen werd;

Dat aangehaald principe geen enkele steun vindt in de wetgeving, gekend noch algemeen bekend is, en in huidige geval zelfs indruist tegen de algemene en gezaghebbende beginselen van redelijkheid en gelijkheid evenals tegen de plicht tot het voeren van een zorgvuldig beheer, opgelegd aan het gemeentebestuur;

Dat de motivering bijgevolg niet ernstig is”.

1.4. Bij ministerieel besluit van 23 april 1997 vernietigt de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting het genoemde besluit van de gemeenteraad van Wemmel van 30 december 1996.

Dit besluit steunt op de volgende overwegingen :

“Overwegende dat de wet van 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening aan de staat, de provincies en de gemeenten het recht verleent om elektriciteit te bezorgen door middel van geleidingen langs openbare wegen, evenals aan particulieren en vennootschappen die daartoe vanwege de staat, de provincies of de gemeenten een vergunning hebben gekregen;

Overwegende dat de [...] wet van 17 januari 1938 [tot regeling van het gebruik door de openbare besturen, de verenigingen van gemeenten en de concessiehouders van openbare diensten of van diensten van openbaar nut, van de openbare domeinen van de Staat, van de provinciën en van de gemeenten, voor het aanleggen en het onderhouden van leidingen en inzonderheid van gas- en waterleidingen] een gelijkaardig recht verleent voor het aanleggen en onderhouden van waterleidingen; dat artikel 1 van deze wet bovendien specificeert dat aanleg en onderhoud gebeuren op kosten van de aanlegger;

Overwegende dat de [...] wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten een gelijkaardig recht toekent voor de gasdistributie door middel van leidingen; dat artikel 4 van deze wet bovendien specificeert dat oprichting en exploitatie geschieden op kosten en risico van de vergunninghouder;

Overwegende dat uit het opzet van de wet van 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening blijkt dat de aanleg van leidingen eveneens gebeurt op kosten van de onderneming die de leidingen heeft gelegd; dat dit inzonderheid kan worden afgeleid uit de samenlezing van de beide voornoemde wetten van 1938 en 1965 en het artikel 13 van de wet van 13 maart 1925 waarin de aanrekening van verplaatsingskosten van de elektriciteitsleidingen wordt geregeld;

Overwegende dat wettelijk geregeld is dat zelfs verplaatsingskosten van leidingen, op verzoek van openbare besturen en om redenen van algemeen, belang, ten laste zijn van de onderneming die de leidingen heeft gelegd; dat dit geldt zowel inzake elektriciteitsleidingen (artikel 13 van de wet van 25 maart 1925) als inzake waterleidingen (artikel 1 van de wet van 17 januari 1938) als inzake gasleidingen (artikel 9 van de wet van 12 april 1965) als inzake telefoonlijnen (artikel 102 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige overheidsbedrijven);

Overwegende dat derhalve moet aangenomen worden dat de aanleg van de voormelde nutsleidingen inbegrepen is in de normale exploitatiekosten van het nutsbedrijf; dat het doorrekenen van deze kosten aan de eigenaars van de aangelande percelen door middel van verhaalbelastingen zou betekenen dat deze aanlegkosten tweemaal verrekend worden; dat verhaalbelastingen op het leggen van nutsleidingen derhalve strijdig zijn met de voornoemde wetten;

Overwegende dat slechts onder de voorwaarden van de artikelen 56 tot 58 van de gecoördineerde wetgeving houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw aan verkavelaars kan opgelegd worden om voorgeschreven werken uit te voeren of uit te laten voeren;

Overwegende dat het besluit van de gemeenteraad van Wemmel van 30 december 1996 echter verhaalbelastingen oplegt aan eigenaars van aangelande percelen voor de aanleg van nutsleidingen buiten dergelijke verkavelingen; dat het raadsbesluit derhalve strijdig is met de wet ”.

Dit besluit vormt het voorwerp van het voorliggende beroep. Subsidiair is het beroep eveneens gericht tegen het genoemde besluit van de gouverneur van 4 maart 1997.

Ontvankelijkheid van het beroep

2.1. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, afgeleid uit het feit dat niet is aangetoond dat het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij overeenkomstig artikel 270 van de Nieuwe Gemeentewet heeft beslist om het voorliggende beroep in te stellen.

2.2. Ter terechtzitting doet de verwerende partij afstand van deze exceptie.

3. In zoverre het beroep, overigens weze het slechts voor zover als nodig, is gericht tegen het besluit van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant van 4 maart 1997, dient opgemerkt te worden dat de auditeur in haar verslag van oordeel is dat het beroep in zoverre geen voorwerp heeft, gelet op de vernietiging van het besluit van de gemeenteraad van 30 december 1997 bij het bestreden ministerieel besluit van 23 april 1997, en dat de verzoekende partij zich in haar laatste memorie bij de conclusies van het auditoraat aansluit. De Raad van State ziet ook geen reden om anders te beslissen.

Ambtshalve moet dan ook vastgesteld worden dat het beroep onontvankelijk is, in zoverre het -subsidiair- gericht is tegen het genoemde besluit van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant.

Onderzoek van de middelen

4.1. De verzoekende partij roept drie middelen in die gericht zijn tegen de overwegingen van het bestreden besluit waarin gesteld wordt dat de kosten van de aanleg van nutsleidingen voor elektriciteit, water, gas en telefoon begrepen zijn in de normale exploitatiekosten van het nutsbedrijf, en dat die kosten niet door middel van verhaalbelastingen doorgerekend mogen worden aan de eigenaars van de aangelande percelen. Die middelen, die samen onderzocht kunnen worden, zijn geredigeerd als volgt :

- het eerste middel is afgeleid uit de schending van de wet van 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening, de wet van 17 januari 1938 tot regeling van het gebruik door de openbare besturen, de verenigingen van gemeenten

en de concessiehouders van openbare diensten of van diensten van openbaar nut, van de openbare domeinen van de Staat, van de provinciën en van de gemeenten, voor het aanleggen en het onderhouden van leidingen en inzonderheid van gas- en waterleidingen, en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, alsmede uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en artikel 265 van de Nieuwe Gemeentewet,

doordat het aangevochten ministerieel besluit van 23 april 1997 het besluit van de gemeenteraad van Wemmel van 30 december 1996 vernietigt omdat het strijdig zou zijn met de wet en deze aangevoerde strijdigheid steunt op de overweging dat uit de opzet van de wet van 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening blijkt dat de aanleg van de leidingen eveneens gebeurt op kosten van de onderneming die de leidingen heeft gelegd, en dat dit inzonderheid kan worden afgeleid uit de samenlezing van beide voornoemde wetten van 1938 en 1965 en artikel 13 van de wet van 13 maart 1925 waarin de aanrekening van verplaatsingskosten van de elektriciteitsleidingen wordt geregeld,

terwijl noch uit de bewoordingen, noch uit de opzet van de aangehaalde wetsbepalingen, afzonderlijk beschouwd of gelezen in samenhang, blijkt dat de aanleg van de nutsleidingen bedoeld in het besluit van de gemeenteraad van Wemmel van 30 december 1996, dient te gebeuren op kosten van de onderneming die de leidingen heeft gelegd,

en terwijl, al zouden voormelde wetsbepalingen in die zin moeten worden geïnterpreteerd, daaruit niet rechtsgeldig kan worden afgeleid dat het de gemeenten niet is toegestaan verhaalbelastingen te heffen op de aanleg van nutsleidingen,

zodat, door te steunen op en te verwijzen naar hogervermelde wetsbepalingen, zoals geïnterpreteerd door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, de aangevochten beslissing die wetsbepalingen schendt, derhalve niet op afdoende wijze is gemotiveerd en zich aldus als een onwettige toepassing van artikel 265 van de Nieuwe Gemeentewet voordoet;

- het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 13 van voornoemde wet van 10 maart 1925, artikel 1 van voornoemde wet van 17 januari 1938, artikel 9 van voornoemde wet van 12 april 1965 en artikel 102 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische

overheidsbedrijven, alsmede uit de schending van de artikelen 2 en 3 van voornoemde wet van 29 juli 1991 en artikel 265 van de Nieuwe Gemeentewet,

doordat het aangevochten ministerieel besluit van 23 april 1997 het besluit van de gemeenteraad van Wemmel van 30 december 1996 vernietigt omdat het strijdig zou zijn met de wet en de aangevoerde strijdigheid steunt op de overweging dat wettelijk geregeld is dat zelfs de kosten van verplaatsing van leidingen, op verzoek van openbare besturen en om redenen van algemeen belang, ten laste zijn van de onderneming die de leidingen heeft gelegd,

terwijl noch uit de bewoordingen, noch uit de opzet van de aangehaalde wetsbepalingen, afzonderlijk beschouwd of gelezen in samenhang, rechtsgeldig kan worden afgeleid dat het de gemeenten niet is toegestaan verhaalbelastingen te heffen op de aanleg van nutsleidingen,

zodat, door te steunen op en te verwijzen naar hogervermelde wetsbepalingen, zoals geïnterpreteerd door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, de aangevochten beslissing die wetsbepalingen schendt, derhalve niet op afdoende wijze is gemotiveerd en zich aldus als een onwettige toepassing van artikel 265 van de Nieuwe Gemeentewet voordoet;

- het derde middel is afgeleid uit de schending van de voornoemde wet van 10 maart 1925, de voornoemde wet van 17 januari 1938, de voornoemde wet van 12 april 1965 en de voornoemde wet van 21 maart 1991, alsmede uit de schending van de artikelen 2 en 3 van voornoemde wet van 29 juli 1991 en artikel 265 van de Nieuwe Gemeentewet,

doordat het aangevochten ministerieel besluit van 23 april 1997 het besluit van de gemeenteraad van Wemmel van 30 december 1996 vernietigt omdat het strijdig zou zijn met de wet en de aangevoerde strijdigheid steunt op de overweging dat moet worden aangenomen dat de aanleg van de nutsleidingen begrepen is in de normale exploitatiekosten van het nutsbedrijf en het doorrekenen van deze kosten aan de eigenaars van de aangelande percelen door middel van verhaalbelastingen zou betekenen dat deze aanlegkosten twee maal verrekend worden,

terwijl noch uit de bewoordingen, noch uit de opzet van de aangehaalde wetsbepalingen, afzonderlijk beschouwd of gelezen in samenhang, kan worden afgeleid dat de aanleg van nutsleidingen begrepen is, kan of mag zijn of dient te zijn in de normale exploitatiekosten van het nutsbedrijf,

en terwijl zowel uit de praktijk als uit de statutaire bepalingen der nutsbedrijven blijkt dat de kosten voor aanleg van nutsvoorzieningen, netuitbreidingen en investeringswerken door de nutsbedrijven stelselmatig en volledig ten laste van de gemeenten worden gelegd,

zodat, enerzijds, door te steunen op hogervermelde overweging, de aangevochten beslissing de wetsbepalingen waarnaar zij verwijst schendt, derhalve niet op afdoende wijze is gemotiveerd en zich als een onwettige toepassing van artikel 265 van de Nieuwe Gemeentewet voordoet,

en anderzijds, door te steunen op een overweging die zowel in feite als in rechte geheel niet beantwoordt aan de werkelijkheid en er zelfs door wordt tegengesproken, de aangevochten beslissing elke degelijke juridische en feitelijke grondslag mist, derhalve niet op afdoende wijze is gemotiveerd en zich als een onwettige toepassing van artikel 265 van de Nieuwe Gemeentewet voordoet.

4.2. Voor een goed begrip van de middelen zijn de volgende wetsbepalingen, van toepassing op het ogenblik dat het bestreden besluit is genomen, van belang:

– in verband met elektriciteitsleidingen, de volgende bepalingen van de wet van 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening:

- artikel 2 :

“Met het doel en onder de voorwaarden bij deze wet voorzien, hebben de Staat, de provinciën en de gemeenten het recht elektrische energie over te brengen en te bezorgen door middel van geleidingen langs de openbare wegen die tot het grondgebied van elk hunner behoren of niet.

De Staat, de provinciën en de gemeenten hebben eveneens het recht aan particulieren of aan vennootschappen toe te laten, onder dezelfde voorwaarden, de openbare weg te benutten voor de aanleg van geleidingen van elektrische energie, wanneer zij hun, overeenkomstig onderstaande bepalingen, hetzij een bezorgingsvergunning, hetzij een wegenistoelating verlenen.”

- artikel 9:

“Wegenistoelatingen kunnen worden verleend aan particulieren of aan vennootschappen voor het aanleggen van elektrische geleidingen boven of onder de openbare wegen. Zij zijn onderworpen aan de voorwaarden die de bevoegde overheid, bij de verlening of later, nuttig acht.”

- artikel 13, eerste tot derde lid:

“De Staat, de provinciën, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten, alsmede de vergunninghouders van openbare voorzieningsbedrijven en de houders van wegenistoelatingen, hebben het recht boven of onder de plaatsen, banen, paden, waterlopen, en kanalen die deel uitmaken van het openbaar domein van de Staat, van de provinciën en van de gemeenten, alle werken uit te

voeren voor het aanleggen en behoorlijk onderhouden der boven- en ondergrondse lijnen, mits zich te gedragen naar de wetten en de verordeningen, alsmede naar de inzonderheid met dit doel, hetzij in bestuursbeslissingen, hetzij in de akten van bedrijfsvergunning of wegenistoelating, voorziene bepalingen. Wanneer het belang der landsverdediging zulks vereist, heeft de regering het recht de schikkingen of het plan ener inrichting te wijzigen alsmede de werken daarmede in verband. De kosten der werken vallen ten laste der onderneming die de inrichting heeft aangelegd.

De Staat, de provinciën en de gemeenten hebben, in alle geval, het recht de schikkingen of het plan ener inrichting naderhand te laten wijzigen, alsmede de werken daarmede in verband. Indien de wijzigingen noodzakelijk zijn, hetzij om reden van openbare veiligheid, hetzij om de schoonheid van een landschap te vrijwaren, hetzij in het belang van de wegen, waterlopen, kanalen of van een openbare dienst, hetzij ingevolge wijzigingen door de belendende eigenaars toegebracht aan de toegang der eigendommen langs de gevolgde wegen, dan vallen de kosten der werken ten laste van de onderneming die de geleiding heeft aangelegd: in de overige gevallen, komen zij ten bezware van de overheid die de wijzigingen gelast. Deze laatste mag een voorafgaand bestek vragen en, in geval van onenigheid, zelf tot de uitvoering der werken overgaan.”

- in verband met waterleidingen, het enig artikel van de wet van 17 januari 1938 tot regeling van het gebruik door de openbare besturen, de verenigingen van gemeenten en de concessiehouders van openbare diensten of van diensten van openbaar nut, van de openbare domeinen van de Staat, van de provinciën en van de gemeenten, voor het aanleggen en het onderhouden van leidingen en inzonderheid van gas- en waterleidingen :

“Onverminderd de bepalingen van artikel 13 der wet van 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening, hebben de Staat, de provinciën, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten en de concessiehouders van openbare diensten of van diensten van openbaar nut, het recht om, op hun kosten, op of onder de pleinen, wegen, straten, paden, waterlopen en vaarten, die deel uitmaken van het openbaar domein van de provinciën en de gemeenten, alle werken te laten uitvoeren welke voor het aanleggen en het onderhouden van de leidingen, inzonderheid van de gas- en waterleidingen, nodig zijn, op voorwaarde zich te gedragen naar de wetten en reglementen, zomede naar de bepalingen welke bijzonder daarvoor, hetzij in de administratieve beslissingen, hetzij in de concessie-akten voorzien zijn.

Er wordt niets geïnnoveerd inzake het openbaar domein van de Staat, voor welks benutting de voorafgaande instemming van de Minister van Openbare Werken en Werkverschaffing vereist is.

Het werk moet uitgevoerd worden onder eerbiediging van het gebruik waartoe het openbaar domein dient; het geeft geen aanleiding tot buitenbezitstelling.

Het bij alinea 1 bepaald recht mag evenwel slechts uitgeoefend worden met de toelating van het openbaar bestuur, waarvan het domein gebezigd wordt.

Moest het provinciaal of gemeentelijk gezag deze toelating aan een van voornoemde aanvragers weigeren, dan beslist de Koning.

Wanneer het belang van 's Lands verdediging het vereist, heeft de regering het recht de inrichting of het plan van een aanleg evenals de daarmede verband houdende werken te wijzigen. De kosten der werken zijn ten laste van de aanneming die de aanleg heeft gedaan.

De Staat, de provinciën en de gemeenten hebben in alle geval het recht om de inrichting of het plan van een aanleg evenals de daarmede verband houdende werken later op hun onderscheidenlijk domein te doen wijzigen. Worden wijzigingen opgelegd hetzij om reden van de openbare veiligheid of tot behoud van natuurschoon, hetzij in het belang van de wegen, waterlopen, vaarten of van een openbare dienst, hetzij als gevolg van veranderingen welke de aangelanden aan de toegangen tot de eigendommen langsheen de gebezigde wegen hebben toegebracht, dan zijn de kosten der werken ten laste van de aanneming, die de aanleg heeft gedaan; in de andere gevallen komen ze ten laste van de overheid die de wijzigingen oplegt. Deze overheid mag vooraf een kostenbegroting eisen en, bij onenigheid, zelf tot de uitvoering der werken overgaan”.

- in verband met gasleidingen, de volgende bepalingen van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen :

- artikel 4 :

“De vergunning van gasvervoer is een vergunning van openbare dienst; zij wordt door de Koning verleend voor een beperkte duur. Zij kan terwille van het openbaar belang tegen vergoeding, vóór het verstrijken van de duur worden herroepen.

De vergunning houdt verloop in, alle nodige gasvervoerinstallaties op te richten en uit te baten.

Oprichting en exploitatie geschieden op kosten en risico van de vergunninghouder en overeenkomstig de voorschriften van de algemene voorwaarden waarvan de tekst bij de vergunningsakte is gevoegd.

De verleende vergunningsakte vervalt na vijf jaar indien bij het verstrijken van deze termijn, de vergunninghouder niet de exploitatie van de gasvervoerinstallaties verzekert overeenkomstig de bepalingen van voorgaande alinea.”

- artikel 9:

“De houder van een gasvervoervergunning of -toelating heeft het recht alle werken uit te voeren, onder, op of boven het openbaar domein, die nodig zijn voor de oprichting, de werking en het onderhoud in goede staat van de gasvervoerinstallaties. Deze werken moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften van de algemene voorwaarden waarvan de tekst bij de vergunningsakte is gevoegd of onder de voorwaarden, die in de toelatingsakte zijn vermeld, en met inachtneming van alle ter zake geldende wets- en verordeningbepalingen.

Wanneer 's lands belang het vereist, heeft de Koning het recht de ligging of het tracé van de gasvervoerinstallatie en de desbetreffende werken te doen wijzigen. De kosten van deze wijzigingen komen ten laste van degene die de gasvervoerinstallatie exploiteert.

Ditzelfde recht bezitten ook de Staat, de provincie en de gemeente ten aanzien van de gasvervoerinstallaties op hun openbaar domein opgericht. De aldus verrichte wijzigingen geschieden op kosten van degene die de gasvervoerinstallatie exploiteert, indien zij zijn opgelegd hetzij terwille van de openbare veiligheid, hetzij terwille van de vrijwaring van het landschapsschoon, hetzij in het belang van een openbare dienst of van de waterlopen, kanalen en openbare wegen, hetzij wegens verandering in de toegangen tot de eigendommen gelegen langs de openbare weg. In de andere gevallen komen de kosten ten laste van de Staat, de provincie of de gemeente; deze laatste kunnen

dan een voorafgaande prijsberekening vragen; als er onenigheid is over de prijs van de uit te voeren werken, kunnen zij ze zelf uitvoeren.”

- in verband met telefoonkabels, de volgende bepalingen van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven :

- artikel 97:

“§ 1. Onder de voorwaarden bepaald in dit hoofdstuk, is BELGACOM gemachtigd om, mits eerbiediging van hun bestemming en de wettelijke en reglementaire bepalingen die hun gebruik regelen, het openbaar domein en de eigendommen te gebruiken om kabels, bovengrondse lijnen en bijbehorende uitrustingen aan te leggen en alle nodige werken hieraan uit te voeren.

Tot deze werken behoren die welke nodig zijn voor de instandhouding, de wijziging, de herstelling, de opruiming en de controle op de kabels, bovengrondse lijnen en bijbehorende uitrustingen.

§ 2. De aangelegde kabels, bovengrondse lijnen en bijbehorende uitrustingen blijven eigendom van BELGACOM.”

- artikel 98, § 3:

“De overheid heeft het recht om de inrichting of het plan van aanleg van de kabels, bovengrondse lijnen en bijbehorende uitrustingen te doen wijzigen naar aanleiding van werken die zij wenst uit te voeren aan het openbaar domein dat zij beheert. Zij behoort BELGACOM hiervan bij ter post aangetekende brief kennis te geven ten minste twee maanden vóór de uitvoering van de werken wordt aangevat. De kosten wegens wijziging van de kabels, bovengrondse lijnen en bijbehorende uitrustingen zijn ten laste van BELGACOM.

Wanneer die werken aan het openbaar domein niet worden uitgevoerd of wanneer de overheid de wijziging van de kabels, bovengrondse lijnen en bijbehorende uitrustingen heeft aangevraagd ten gunste van een andere persoon, kan BELGACOM de kosten van de wijziging ten laste van de overheid leggen.”

- artikel 102:

“Wanneer de aanwezigheid van een water-, gas-, elektriciteits-, radio- of teledistributie- of enige andere inrichting van openbaar nut de uitvoering van werkzaamheden aan de kabels, bovengrondse lijnen en bijbehorende uitrustingen belemmert, neemt BELGACOM de kosten ten laste die veroorzaakt worden door de wijziging, op haar aanvraag, van de inrichting van openbaar nut. Behoudens de toepassing van de artikelen 98, § 3, en 99, § 3, neemt de beheerder van een in het eerste lid bedoelde inrichting van openbaar nut de kosten ten laste die veroorzaakt worden door de wijziging, op zijn aanvraag, van de kabels, bovengrondse lijnen en bijbehorende uitrustingen waarvan de aanwezigheid de uitvoering van werken aan zijn inrichting belemmert.

De in het eerste en tweede lid bedoelde wijzigingen mogen slechts in geval van volstrekte noodzakelijkheid worden gevorderd.

Van de bepalingen bedoeld in het eerste en tweede lid kan bij onderlinge overeenkomst tussen BELGACOM en de beheerder van de inrichting van openbaar nut worden afgeweken.

Wanneer in andere gevallen dan die welke bedoeld zijn in het tweede lid en in de artikelen 98, § 3, en 99, § 3, een persoon verzoekt kabels, bovengrondse lijnen en bijbehorende uitrustingen te wijzigen, kan BELGACOM die wijziging uitvoeren indien het normaal gebruik van de openbare telecommunicatie niet wordt gestoord en de verzoeker de kosten ten laste neemt.”

4.3. Wat betreft de aanleg zelf van nutsleidingen, bevatten noch de wet van 10 maart 1925, in verband met elektriciteitsleidingen, noch de wet van 21 maart 1991, in verband met telefoonkabels, bepalingen in verband met de aanrekening van de kosten die met de aanleg gepaard gaan. Met name schrijft geen bepaling voor dat de bedoelde kosten noodzakelijkerwijze begrepen moeten zijn in de normale exploitatiekosten van de onderneming die een leiding aanlegt, en is er ook geen bepaling die verbiedt dat een gemeente terzake kosten maakt of dat zij deze verhaalt op de personen aan wie de nutsleiding ten goede komt.

Het enig artikel, eerste lid, van de wet 17 januari 1938 bepaalt dat de overheden en de personen die het recht hebben om waterleidingen aan te leggen, op hun kosten daartoe de nodige werken kunnen laten uitvoeren. Artikel 4, derde lid, van de wet van 12 april 1965 bepaalt, in dezelfde zin, dat de oprichting van een gasvervoerinstallatie geschiedt op kosten van de vergunninghouder. Uit die bepalingen kan echter niet worden afgeleid dat de bedoelde kosten noodzakelijkerwijze begrepen moeten zijn in de normale exploitatiekosten van de onderneming die een leiding aanlegt. Evenmin kan uit die bepalingen worden afgeleid dat het verboden zou zijn voor een gemeente om de kosten op haar te nemen, of om deze dan te verhalen op de personen aan wie de nutsleiding ten goede komt.

4.4. In het bestreden besluit wordt verwezen naar een aantal wetsbepalingen die voorzien in een regeling waarbij de kosten van de wijziging van een reeds aangelegde leiding ten laste vallen van de exploitant, ook als een bestuurlijke overheid om een dergelijke wijziging vraagt. Dergelijke regelingen zijn met name terug te vinden in de volgende bepalingen: artikel 13, derde lid, van de wet van 10 maart 1925; enig artikel, zevende lid, van de wet van 17 januari 1938; artikel 9, derde lid, van de wet van 12 april 1965; artikel 102 van de wet van 21 maart 1991. Er kan ook verwezen worden naar artikel 98, § 3, van de laatstgenoemde wet.

Die bepalingen houden echter niet in dat de kosten van de verplaatsing van een nutsleiding steeds ten laste moeten vallen van de onderneming die de leiding heeft aangelegd, zelfs niet, zoals in het bestreden besluit wordt overwogen, wanneer de verplaatsing geschiedt "op verzoek van openbare besturen en om redenen van algemeen belang". Ook al wordt er in de genoemde bepalingen van uitgegaan dat de kosten van de verplaatsing van een leiding, in de genoemde hypothese, in beginsel ten laste komen van de betrokken onderneming, dan nog

verzetten die bepalingen zich niet tegen een regeling waarbij de overheid die de wijziging van een leiding heeft opgelegd de kosten daarvan op zich neemt. Evenmin kan uit die bepalingen worden afgeleid dat het dan verboden zou zijn voor de betrokken overheid om de kosten te verhalen op de personen aan wie de verplaatsing van de nutsleiding ten goede komt.

4.5. Uit het voorgaande volgt dat uit de aangehaalde bepalingen niet afgeleid kan worden dat het voor een gemeente die zelf de kosten van de aanleg van een nutsleiding heeft gedragen, verboden zou zijn om die kosten te verhalen op de personen aan wie de aanleg ten goede komt. Evenmin kan een zodanige conclusie afgeleid worden uit de bedoelde bepalingen, gelezen in samenhang met de bepalingen die betrekking hebben op de wijziging van een bestaande leiding.

In zoverre de middelen de schending aanvoeren van de wetten van 10 maart 1925, 17 januari 1938, 12 april 1965 en 21 maart 1991, zijn ze gegrond.

5.1. De verzoekende partij roept ook een vierde middel in, afgeleid uit de schending van de artikelen 56 en 57 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, alsmede uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en artikel 265 van de Nieuwe Gemeentewet,

doordat het aangevochten ministerieel besluit van 23 april 1997 het besluit van de gemeenteraad van Wemmel van 30 december 1996 vernietigt omdat het strijdig zou zijn met de wet en de aangevoerde strijdigheid steunt op de overweging dat slechts onder de voorwaarden van de artikelen 56 tot 58 van de gecoördineerde wetgeving houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, aan verkavelaars kan worden opgelegd om voorgeschreven werken uit te voeren of te laten uitvoeren, en dat het besluit van de gemeenteraad van Wemmel verhaalbelastingen oplegt aan eigenaars van aangelande percelen voor de aanleg van nutsleidingen buiten dergelijke verkavelingen,

terwijl, rekening houdend met de vereisten van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de artikelen 56 en 57 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, niet geïnterpreteerd kunnen worden in die zin dat alleen aan verkavelaars kan opgelegd worden om bepaalde werken uit te voeren, te laten uitvoeren of te bekostigen, hetgeen de gemeenten niet zou

toelaten verhaalbelastingen te heffen op de aanleg van nutsleidingen ten laste van eigenaars van aangelande percelen gelegen buiten dergelijke verkavelingen,

zodat, door te steunen op en te verwijzen naar voorvermelde decreetsbepalingen, zoals geïnterpreteerd door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, de aangevochten beslissing die decreetsbepalingen schendt, derhalve niet op afdoende wijze is gemotiveerd en zich aldus als een onwettige toepassing van artikel 265 van de Nieuwe Gemeentewet voordoet.

5.2. Bepalingen in verband met lasten die kunnen worden opgelegd aan verkavelaars, onder meer met betrekking tot openbare nutsvoorzieningen, zijn vervat in artikel 57 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, luidend als volgt :

“Het College van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad, alsmede de gemachtigde ambtenaar in gevallen als bedoeld in de artikelen 43 en 46, kunnen aan de afgifte van de vergunning de lasten verbinden die zij aan de aanvragers menen te moeten opleggen, met name de uitvoering, op zijn kosten, van alle werken tot uitrusting van de aan te leggen straten en de reservering van gronden voor groene ruimten, openbare gebouwen en openbare nutsvoorzieningen.

Zij kunnen de afgifte van de vergunning daarenboven afhankelijk stellen van een door de aanvrager aan te gane verbintenis om de eigendom van de in de aanvraag aangegeven openbare wegen, aanhorigheden en nutsvoorzieningen zomede van de gronden waarop ze aangelegd of zullen aangelegd worden, vrij en onbelast, en zonder kosten voor de gemeente, om niet aan haar af te staan bij de aanvang van de werken”.

De genoemde decreetsbepalingen maken het aldus mogelijk om aan de afgifte van een verkavelingsvergunning bepaalde lasten te verbinden, onder meer met betrekking tot de aanleg van nutsvoorzieningen. Noch uit die bepalingen, noch uit enige andere bepaling van het gecoördineerde decreet betreffende de ruimtelijke ordening, volgt echter dat het de gemeenten verboden zou zijn om, buiten het kader van een verkaveling, door henzelf gedragen kosten voor de aanleg van nutsvoorzieningen te verhalen op de personen aan wie de aanleg ten goede komt.

5.3. In haar laatste memorie voert de verwerende partij aan dat, als geoordeeld zou worden dat een verhaalbelasting kan worden ingevoerd, het besluit van de gemeenteraad van Wemmel te dezen niet voorziet in een vrijstelling voor verkavelaars die de kosten voor de nutsvoorzieningen reeds ten laste hebben genomen overeenkomstig de voorwaarden opgelegd in de verkavelingsvergunning.

Volgens de verwerende partij schendt de verhaalbelasting aldus het algemeen belang, nu een disproportionele en discriminatoire last wordt opgelegd aan die verkavelaars.

Het is te dezen niet nodig ten gronde in te gaan op dit verweer. Het volstaat immers vast te stellen dat het bestreden ministerieel besluit niet steunt op de schending van het algemeen belang, noch op het eventueel onevenredig of discriminerend karakter van de litigieuze belasting. Te dezen kan geen rekening worden gehouden met motieven die niet ten grondslag hebben gelegen aan het bestreden besluit.

5.4. In zoverre het middel de schending aanvoert van de artikelen 56 en 57 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, is het gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Vernietigd wordt het ministerieel besluit van 23 april 1997 houdende vernietiging van het besluit van 30 december 1996 van de gemeenteraad van Wemmel tot heffing van verhaalbelastingen op de aanleg van nutsleidingen.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de eerste verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
twee juni 2008, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

P. LEMMENS.