

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 189.412 van 12 januari 2009
in de zaak A. 120.698/X-10.977.**

- In zake :
1. de n.v. TOTAL FINA ELF BELGIUM,
 2. de NATIONALE MAATSCHAPPIJ DER PIJPLEIDINGEN,
die woonplaats kiezen bij
advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Keizerslaan 3
- tegen :
- de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de staatssecretaris voor
Energie en Duurzame Ontwikkeling,
die woonplaats kiest bij
advocaat J.-F. DE BOCK,
kantoor houdende te 1050 BRUSSEL,
Waterloosesteenweg 612.
- tussenkommende partijen :
1. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaten H. SEBREGHTS en S. VERNAILLEN,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 27,
 2. de n.v. WATERWEGEN EN ZEEKANAAL,
die woonplaats kiest bij
advocaten H. SEBREGHTS en S. VERNAILLEN,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 27.

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

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. Total Fina Elf Belgium en de Nationale Maatschappij der Pijpleidingen op 6 mei 2002 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het “ministerieel besluit” (lees : het besluit van de staatssecretaris voor Energie) van 4 maart 2002 tot verplichte wijziging van de inplanting van de installaties voor het vervoer van vloeibare koolwaterstoffen van de n.v. Nationale Maatschappij der Pijpleidingen en van de n.v. Fina, gelegen in het openbaar domein, beheerd door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Departement Leefmilieu en Infrastructuur - Administratie Waterwegen en Zeewezen, op het grondgebied van de gemeente Bornem, deelgemeente Hingene;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst, op 29 juli 2002 ingediend door het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering;

Gelet op de beschikking van 20 augustus 2002 die de tussenkomst van het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering toelaat;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst, op 17 december 2002 ingediend door de n.v. Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen;

Gelet op de beschikking van 17 maart 2003 die de tussenkomst van de n.v. Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen toelaat;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 1 maart 2006 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 13 oktober 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 14 november 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. HONNAY, die loco advocaat D. LINDEMANS verschijnt voor de verzoekende partijen, van advocaat J.-F. DE BOCK, die verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat S. VERNAILLEN, die verschijnt voor de tussenkomende partijen;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. In opdracht van het Vlaamse Gewest werd een toevaargeul aangelegd vanuit het Rupelkanaal (de zeesluis te Hingene) naar de Schelde, nabij de samenvloeiing van Rupel en Schelde. Die toevaargeul is gelegen in de onmiddellijke nabijheid van drie bestaande pijpleidingen tussen Antwerpen en Feluy. Eén van die leidingen is eigendom van de eerste verzoekende partij en twee leidingen zijn eigendom van de tweede verzoekende partij.

1.2. Met een brief van 25 april 1996 wordt de beheerder van de pijpleidingen, de n.v. Fineste, thans de n.v. Fina Antwerp Olefins, op de hoogte gebracht van de beslissing van het Vlaamse Gewest (afdeling Zeeschelde) om de pijpleidingen te doen verplaatsen. In de brief wordt onder meer gesteld:

“In het kader van de bouw van de zeesluis te Hingene is na onderzoek gebleken dat de 3 leidingen, die de Schelde kruisen ter hoogte van de toegangseul naar de sluis te ondiep gelegen zijn en derhalve moeten verdiept worden.

Bijgevolg wordt u als beheerder opdracht gegeven deze leidingen te verdiepen en/of te verplaatsen. Deze verplaatsing wordt u opgedragen en dient voltooid te zijn op 30 april 1997.

De leidingen dienen gelegd te worden op een diepte van minstens 12 m onder de bestaande bodem”.

Op 23 mei 1996 wordt een gelijkaardige brief gezonden naar de verzoekende partijen.

1.3. Daarop volgt een uitgebreide briefwisseling tussen de verzoekende partijen en het Vlaamse Gewest.

1.3.1. Bij brief van 12 juni 1996 vraagt de eerste verzoekende partij naar de volledige motivering van de beslissing tot het verplaatsen van de leidingen.

1.3.2. In een brief van 21 juni 1996 antwoordt het Vlaams Gewest onder meer :

“Binnen enkele maanden zal het Vlaamse Gewest werken starten voor de aanpassing van de toevaaargeul van de zeesluis te Hingene. Deze werken zijn noodzakelijk en van algemeen belang; ze kaderen in (de) ingebruikneming van de nieuwe zeesluis aldaar.

Vermits de betrokken pijpleiding dermate dicht bij de nieuw uitgebaggerde geul komt te liggen, bestaat er een reëel gevaar voor beschadiging door de scheepvaart. Hoewel er op deze plaats een ankerverbod is ingesteld, is het zeker niet denkbeeldig dat slepende ankers van in nood verkerende schepen de pijpleidingen ernstige schade zouden toebrengen.

Deze toestand is een realiteit. Vanwege de verregaande milieueffecten die een beschadiging met zich meebrengt, ben ik verplicht op zulk incident te anticiperen en verzoek ik U nogmaals onverwijld over te gaan tot verplaatsing van deze pijpleiding zodat voor 30 april 1997 deze werken beëindigd zijn”.

1.3.3. In een brief van 26 augustus 1996 herhaalt de eerste verzoekende partij haar vraag “om niet alleen de feitelijke maar ook de juridische overwegingen met inbegrip van de rechtsgrond te willen laten kennen”. Er wordt ook gesteld dat de verplaatsing van de leidingen voor 30 april 1997 niet haalbaar is.

1.3.4. Met een brief van 28 augustus 1996 verzoekt het Vlaamse Gewest de eerste verzoekende partij opnieuw “over te gaan tot de verplaatsing van de bovenvermelde vervoersleiding bij haar kruising met de Schelde ter hoogte van de nieuwe zeesluis te Hingene”.

1.3.5. Met een brief van 3 september 1996 dringt de eerste verzoekende partij aan op de mededeling van de “volledige motivering” van de beslissing tot verplaatsing van de leidingen.

1.3.6. Met een brief van 18 oktober 1996 van het Vlaamse Gewest wordt de eerste verzoekende partij uitgenodigd voor een vergadering “teneinde het dossier te deblokken”. In die brief wordt onder meer gesteld:

“In het kader van de bouw van de toegangsgeul naar de nieuwe zeesluis, dient de Schelde te Hingene in belangrijke mate te worden uitgediept. Dit heeft onder meer voor gevolg dat de dekking van de leidingen die door uw firma worden beheerd, en die op deze plaats de Schelde kruisen, dusdanig zal verminderen waardoor de vooropgestelde normen inzake veiligheid niet langer zullen bereikt worden.

Niettegenstaande er reeds op 21 november 1995 met de n.v. Fina Europe over dit probleem een technische vergadering werd gehouden waarbij onder meer werd gesteld dat de werken voor de omlegging van deze leidingen op 30 april 1997 dienen beëindigd te zijn, blijkt dat ondanks een formele opdracht tot verplaatsing van de leidingen nog geen verdere initiatieven terzake worden genomen”.

1.3.7. Op 29 oktober 1996 wordt met alle betrokkenen een vergadering gehouden. In het verslag van die vergadering wordt het volgende vermeld:

“Het Vlaamse Gewest stelt dat de bundel pijpleidingen gelegen in een sleuf in de Schelde ter hoogte van Hingene en Rupelmonde dient verplaatst te worden omdat de aanwezigheid van deze bundel pijpleidingen bij het in gebruik stellen van de sluis van Hingene een gevaar betekent.

Het gevaar bestaat erin dat schepen door hun diepgang bij laag water de pijpleidingenbundel zouden kunnen raken. Ook bestaat het gevaar dat schepen tijdens het manoeuvreren om de toegangsgeul van de sluis van Hingene binnen te varen, hun anker zouden werpen en aldus de pijpleidingenbundel zouden kunnen beschadigen. Er is dus een belangrijk veiligheidsrisico. Een beschadiging van de leidingen zou zowel op menselijk vlak, als op milieuvlak, als op economisch vlak zeer zware gevolgen met zich mede brengen.

De pijpleidingeigenaars vragen naar de feitelijke en de juridische verantwoording van de verplaatsingsopdracht.

Deze feitelijke verantwoording is de volgende:

De leiding ligt te ondiep en is te weinig beschermd om schepen, waarvoor de sluis van Hingene gebouwd is, toe te laten op een veilige manier het manoeuvreren uit te voeren naar de toegang van de sluis.

De juridische achtergrond van de verplaatsingsopdracht is gesteund op de wet van 12/4/1965.

De pijpleidingeigenaars poneren dat de verplaatsing een kost zal betekenen tussen de 500 Mio F en de 1.000 Mio F voor de verplaatsing van de pijpenbundel. Deze som varieert naargelang de periode van verplaatsing. Met onder andere verwijzing naar het proportionaliteitsbeginsel vinden de pijpleidingeigenaars op dit ogenblik de feitelijke en de juridische gronden onvoldoende om over te gaan tot de verplaatsing van deze bundel pijpleidingen.

Er wordt gevraagd alternatieve oplossingen te onderzoeken. In de vergadering kwamen geen aanvaardbare alternatieven naar voor.

Het Vlaamse Gewest zal de formele procedure tot verplaatsingsbevel van de bundel pijpleidingen inleiden.

Er worden drie conclusies geformuleerd:

Het Vlaamse Gewest en de pijpleidingeigenaars zullen onmiddellijk onderzoeken of er nog mogelijkheid bestaat van alternatieven.

Het Vlaamse Gewest zal de procedure tot verplaatsing inzetten in overleg met het Ministerie van Economische Zaken.

De kosten van de verplaatsing zullen door Petrofina meer gefundeerd en gedetailleerd worden”.

1.3.8. In een brief van 24 december 1996 deelt de eerste verzoekende partij aan het Vlaams Gewest een raming mede van de kosten verbonden aan de verplaatsing van de drie leidingen.

1.4. Op 13 januari 1997 beslist de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening dat de drie pijpleidingen op kosten van de verzoekende partijen moeten verplaatst worden “teneinde er de werken tot het aanleggen van de toevangeul naar de zeesluis toe te laten”. Dat besluit steunt op de volgende overwegingen :

“Overwegende dat met het oog op de verwezenlijking van de werken tot het verleggen van (de) toevaargeul in de Schelde naar de zeesluis te Hingene nodig is deze leiding te verplaatsen;

Overwegende dat deze wijziging zal geschieden in het belang van de bouw van de zeesluis te Hingene;

Overwegende dat deze wijziging geschiedt in het belang van de waterwegen”.

Tegen dat besluit wordt bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingesteld door de verzoekende partijen in deze zaak, alsook door de nv Borealis Kallo (beroepen gekend als 74.186/X-7357 resp. 74.332/X-7432).

1.5. Het besluit van 13 januari 1997 wordt op 27 februari 1997 meegedeeld aan het Bestuur Energie van het federale ministerie van Economische Zaken met het verzoek de procedure verder te zetten op basis van het koninklijk besluit van 15 maart 1966 tot wijziging van de ligging of het tracé van een gasvervoerinstallatie ter uitvoering van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.

1.6. In een brief van 30 oktober 1997 aan de federale minister van Economie dringt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening nogmaals aan op een besluit tot wijziging van de ligging van de pijpleidingen “daar het eerlang in dienst nemen van de zeesluis te Hingene zal leiden tot gevaarlijke situaties die bij beschadiging van de leiding niet alleen tot een economische maar ook een ecologische ramp (kunnen) leiden”.

1.7. Bij brief van 4 maart 1998 antwoordt de minister van Economie aan de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening dat hij “binnen de kortst mogelijke tijd” een beslissing zal nemen, maar het noodzakelijk is aan zijn diensten “een gedetailleerde motivatie” te vragen.

1.8. Er volgt een uitgebreide briefwisseling tussen de betrokken partijen en er worden ook verschillende vergaderingen georganiseerd.

1.8.1. In een brief van 4 maart 1998 aan het ministerie van Economische Zaken maakt de eerste verzoekende partij, aansluitend bij een vergadering op 12 februari 1998, bijkomende informatie over betreffende de industriële installaties verbonden met de drie pijpleidingen.

1.8.2. Op 5 maart 1998 heeft opnieuw een vergadering plaats. In het verslag van de vergadering wordt onder meer gesteld :

“Het risico bestaat dat een schip (groot tonnage en volgeladen) door de sterke stroming op de Schelde in moeilijkheden raakt en de ingang van de zeesluis mist. Hij kan, om zich af te remmen, het anker werpen. Dit is de enige manier om vlug af te remmen. Doordat het schip door de stroming meegesleurd wordt, kan het anker gesleept worden over de leidingen en schade aanrichten. Zelfs, aangezien de diepgang van het schip, het diepteniveau van het baggeren en de diepte van de dekking van de leidingen ongeveer gelijk zijn, kan het schip zelf de dekking beschadigen (rekening houdend met laag water in de Schelde).

Men kan echter opmerken, aangezien de dekking van de leidingen en de diepte van baggeren beide ongeveer -9 m TAW zijn, het schip eerder zal vastlopen op de bodem. Men moet echter ook rekening houden met de ligging van de leidingen aan de oevers die minder beveiligd en verzekerd zijn”.

1.8.3. In een brief van 4 mei 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening aan de minister van Economie wordt nogmaals aangedrongen op een beslissing.

1.8.4. Met een brief van 22 juni 1998 deelt de minister van Economie aan de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening mee dat een liggingswijziging van de vervoerinstallaties, op kosten van diegene die ze exploiteert, kan overwogen op voorwaarde dat :

“1°) de Vlaamse Gemeenschap haar inzicht bevestigt om de geplande werken uit te voeren zoals oorspronkelijk gemeld;

2°) de betrokken bedrijven te FELUY akkoord gaan, om hun periodieke productiestop voor het onderhoud van hun installaties gezamenlijk af te stellen op de periode gedurende dewelke de levering van de producten onderbroken wordt door de verplichte wijziging, zodanig dat de totale kostprijs van deze wijziging gehalveerd wordt;

3°) de eigenaars van deze installaties, de n.v. NATIONALE MAATSCHAPPIJ DER PIJPLEIDINGEN en de n.v. FINA, een periode van drie jaar krijgen toegewezen om deze wijziging uit te voeren;

4°) PRAYON-RUPEL tijdelijk verder bevoorraad wordt door boten en duwbakken met hoge tonnage maar met geringe diepgang, ondanks de ongemakken die maken dat deze oplossing niet anders dan tijdelijk kan zijn, zodat de verhoging van de geplande tonnenmaat van dit bedrijf voor het jaar 1999 niet in het gedrang komt”.

1.8.5. In een verslag van het Bestuur Energie dat bij die brief is gevoegd en dat eveneens aan de verzoekende partijen werd ter kennis gebracht, wordt in verband met de lokale toestand te Hingene onder meer het volgende opgemerkt:

“1°) Ter plaatse werd er visueel vastgesteld dat de 3 transportleidingen zich heel dicht bij de inham van de zeesluis bevinden. Er werd tevens vastgelegd dat

het diepste punt van de leidingen op -12 m. TAW liggen met een dekking van 2 à 3 meter steenslag. Door metingen wordt de huidige diepte geraamd om -8,1 m. TAW (...). Er bevindt zich dus ook een sliblaag van 1 à 2 meter bovenop de steenslag.

De leidingen werden echter in een uitgebaggerde gleuf gelegd op de bodem van de SCHELDE en volgen dus het diepteniveau tot op de oevers. In het midden van de SCHELDE kan men vaststellen dat de leidingen zich maar op -10 TAW bevindt. Als men dan zoals gepland, in deze buurt gaat baggeren tot op -9 TAW, legt men zeker een deel van de steenslag bloot en creëert men een potentieel gevaar voor beschadiging van de zinker door slepende ankers.

2°) De baggerwerken werden nog niet uitgevoerd omdat de baggerwerken rechtstreeks een risico vormen voor het beschadigen van de zinker. De baggerboten worden namelijk met palen aan de bodem vastgemaakt. Eventuele verplaatsing of verschuiving is nooit uit te sluiten zodat, aangezien men baggert in de onmiddellijke omgeving van de drie leidingen, beschadiging van de zinker niet uit te sluiten is.

Door dit bestaande risico heeft men de baggerwerken stilgelegd en zal men ze enkel uitvoeren nadat de ligging van de vervoerleidingen gewijzigd wordt.

3°) Tot zolang de baggerwerken niet worden uitgevoerd is er geen direct gevaar tot beschadiging van de zinker. Het is niet mogelijk dat boten met een grotere diepgang dan 7 m. de zeesluis bereiken. Zij zouden eerder vastlopen op de bodem.

Boten of duwbakken met kleinere diepgang zijn wel mogelijk, maar betekenen geen risico vanwege de extra beveiliging van het slib op de bodem van de Schelde.

De werkzaamheden aan de toevaargeul van de zeesluis te HINGENE kunnen niet verder verwezenlijkt worden aangezien niemand de oorzaak wil zijn van het beschadigen van de zinker. Noch de bagger-firma's, noch de n.v. ZEEKANAAL, noch het Waterbouwkundig testlabo van de VLAAMSE GEMEENSCHAP, noch de n.v. FINA en noch de NATIONALE MAATSCHAPPIJ DER PIJPLEIDINGEN kan met zekerheid zeggen dat er geen gevaar is. Het dragen van deze verantwoordelijkheid zou bij een latere beschadiging een catastrofe betekenen. Vandaar dat het besluit tot aanpassing van de ligging van de drie leidingen te verantwoorden is".

1.8.6. In een brief van 9 juni 1999 aan de minister van Economie antwoordt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening:

- dat het Vlaamse Gewest de werken grotendeels heeft uitgevoerd, zoals gepland, maar dat het laatste deel van de baggerwerken nog niet kon worden uitgevoerd omdat zij de pijpleidingen dicht benaderen;
- dat een akkoord van de betrokken bedrijven om samen een productiestop te organiseren buiten de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest ligt;
- dat het Vlaamse Gewest een onmiddellijke verplaatsing van de pijpleidingen vraagt omdat die een wezenlijk gevaar voor de veiligheid van de bevolking en het milieu uitmaken en uitstel van nog eens drie jaar een reëel gevaar betekent voor een milieuramp, waarvoor het Vlaamse Gewest de verantwoordelijkheid niet op zich kan nemen;

- dat de schepen die Prayon Rupel bevoorraden product tankers zijn die een bepaalde afmeting hebben en die rechtstreeks met chemische producten vanuit het buitenland Prayon aanlopen, zodat het overladen op kleinere eenheden een zware verliespost zal betekenen voor het bedrijf.

1.8.7. In een brief van 23 maart 2000 aan het Bestuur Energie deelt de eerste verzoekende partij haar opmerkingen mede betreffende de brief van het Vlaamse Gewest van 9 juni 1999.

1.8.8. Na vergaderingen op 5 juli 2001 en 12 september 2001 vraagt de tweede verzoekende partij in een brief van 21 september 2001 aan de staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling:

- zekerheid omtrent de door de Vlaamse administratie te verlenen bouwvergunning en de aan te duiden lokatie van lange duur voor de te verplaatsen pijpleidingen te Hingene;
- de verplaatsing te voorzien voor 2006.

1.8.9. In een brief van 25 september 2001 aan de staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling wijst de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie er op dat “uit een studie, opgemaakt door IMDC, wordt besloten dat voor de veiligheid de leidingen, hoe dan ook, noodzakelijk dienen verplaatst te worden” en “dat boven op het latente gevaar van aanvaring en ankerraak met het gevaar van een milieuramp, de sluis niet optimaal kan geëxploiteerd worden gezien de aanwezigheid van deze leidingenbundel”.

1.8.10. Bij brieven van 4 oktober 2001 deelt de staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling aan de andere betrokken partijen mee :

“(…)

Na grondig onderzoek van het dossier ben ik tot de bevinding gekomen dat deze kwestie reeds veel te lang aansleept en dat al die tijd onverantwoorde risico's m.b.t. de veiligheid van de bevolking, het milieu en de economie werden en worden genomen. Ik kan derhalve niet langer een onnodig uitstel dulden en zal opdracht geven dit dossier ten spoedigste te deblokken (...)

1.8.11. In een brief van 7 november 2001 aan de staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling herhaalt de n.v. Atofina het gezamenlijk standpunt van de leidingeigenaars en -gebruikers.

1.8.12. Met een brief van 18 december 2001 deelt het Vlaamse Gewest aan de staatssecretaris voor Energie en Duurzame ontwikkeling een geactualiseerd rapport van de n.v. International Marine & Dredging Consultants mede. In het algemeen besluit van dat rapport wordt gesteld:

“Om veiligheidsoverwegingen is het hoe dan ook noodzakelijk om de bestaande leidingenbundel te verplaatsen, aangezien geen structurele ingrepen mogelijk zijn om de leidingenbundel te beschermen”.

1.9. Op 4 maart 2002 beslist de staatssecretaris voor Energie dat de verzoekende partijen de drie pijpleidingen, gelegen op het grondgebied van de gemeente Bornem, deelgemeente Hingene, op hun kosten moeten verplaatsen om er de werken voor het aanleggen van de toevaaargeul naar de zeesluis toe te laten en dit ten laatste op 1 oktober 2003. Dit besluit bevat de volgende motivering:

“Overwegende dat, met het oog op de verwezenlijking van de werken tot het verleggen van de toevaaargeul in de Schelde naar de zeesluis van Wintam te Bornem, deelgemeente Hingene, (het) nodig is deze leidingen te verplaatsen;

Overwegende dat de bewuste verplaatsing dient te gebeuren in het belang van de waterwegen;

Overwegende dat het omwille van veiligheidsredenen noodzakelijk is dat deze leidingen verplaatst worden zoals blijkt uit de veiligheidsstudie van de International Marine & Dredging Consultants van november 2001;

Overwegende dat krachtens artikel 9, paragraaf 3 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, deze wijziging geschiedt op kosten van degenen die de gasvervoerinstallaties exploiteren”.

2. Ten gronde

2.1.1. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de onwettigheid aan van het koninklijk besluit van 6 december 1999 waaraan de staatssecretaris zijn bevoegdheid ontleent, omwille van de strijdigheid met artikel 3 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, omdat de ingeroepen dringende noodzakelijkheid niet voorhanden is. Daaruit wordt besloten tot de onbevoegdheid van de auteur van het bestreden besluit en bijgevolg tot de onwettigheid van dat besluit.

De verzoekende partijen stellen dat voor het koninklijk besluit van 6 december 1999 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het Ministerie van Economische Zaken een beroep wordt gedaan op de hoogdringendheid om niet het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in te winnen. Die hoogdringendheid wordt gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat de onmiddellijke vaststelling van de respectieve bevoegdheden van de Ministers en de Staatssecretaris die belast zijn met het Ministerie van Economische Zaken onontbeerlijk is voor de continuïteit van de openbare dienst omwille van de juridische zekerheid”. Deze motivering is ondeugdelijk, aangezien de betrokken regeringsleden reeds benoemd waren op 12 juli 1999 en hun bevoegdheden werden bepaald bij een koninklijk besluit van 20 juli 1999. Er wordt niet toegelicht waarom geen advies kon worden gevraagd op drie dagen over het betrokken ontwerp van koninklijk besluit. De laattijdige bekendmaking van het besluit op 15 januari 2000 spreekt eveneens de ingeroepen hoogdringendheid tegen.

2.1.2. De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partijen bij dit middel. Zij werpt op dat indien het betrokken koninklijk besluit onwettig zou worden bevonden, alle beslissingen van de staatssecretaris voor Energie onwettig zouden zijn, waaronder ook alle reeds uitgevaardigde en nog uit te vaardigen besluiten en beslissingen die de activiteiten van de verzoekende partijen inzake gasvervoer toelaten of bepalen. In dat geval zouden de verzoekende partijen al hun activiteiten inzake gasvervoer moeten staken. Zij hebben dan ook geen belang bij het middel.

2.1.3. Indien de Raad van State het middel gegrond zou bevinden, zijn de gevolgen van een vernietiging beperkt tot het bestreden besluit en kunnen andere beslissingen van de staatssecretaris voor Energie enkel afzonderlijk in rechte worden aangevochten. De argumentatie van de verwerende partij gaat derhalve niet op.

2.1.4. Het middel is ontvankelijk.

2.1.5. Naar luid van artikel 3, § 1, eerste lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten onder meer de ontwerpen van reglementaire koninklijke besluiten om advies aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid. Onder reglementaire besluiten in de zin van de hogervermelde wetsbepaling moeten worden verstaan de besluiten die algemene rechtsregels uitvaardigen die toepasselijk zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden. Besluiten die louter interne bestuursrechtelijke voorschriften bevatten die geen gevolg hebben voor de rechtstoestand van ambtenaren en die geen

rechtsregels inhouden ten aanzien van andere rechtsonderhorigen, zijn bijgevolg geen reglementaire besluiten in de zin van de voormelde wetsbepaling.

2.1.6. Het koninklijk besluit van 6 december 1999 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het ministerie van Economische Zaken houdt de verdeling in van een aantal bevoegdheden over verscheidene ministers. Artikel 9 van het besluit bepaalt dat al de bevoegdheden van de minister van Mobiliteit en Vervoer inzake energie door de staatssecretaris voor Energie worden uitgeoefend. Aangezien die bepaling betrekking heeft op de interne organisatie van de uitvoerende macht en, evenmin als de overige bepalingen van dat besluit, als dusdanig geen gevolgen heeft voor de rechtstoestand van ambtenaren en geen rechtsregels inhoudt ten aanzien van andere rechtsonderhorigen, moet worden aangenomen dat het geen reglementair besluit betreft als bedoeld in in de voormelde wetsbepaling en dat de afdeling wetgeving van de Raad van State bijgevolg niet bevoegd was om er advies over te geven.

Het feit dat in de aanhef van het besluit de redenen worden uiteengezet waarom de hoogdringendheid zou voorliggen waardoor het betrokken ontwerp niet om advies aan de afdeling wetgeving moet worden voorgelegd, doet geen afbreuk aan de zo-even gedane vaststelling dat het bestreden besluit geen reglementair karakter vertoont en bijgevolg niet in strijd met de in artikel 3 van de gecoördineerde wetten is tot stand gekomen, nu de afdeling wetgeving niet bevoegd was om een advies te geven over het ontwerp dat tot het bestreden besluit heeft geleid.

2.1.7. Het middel is niet gegrond.

2.2.1. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 9 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hierna: de wet van 12 april 1965).

De verzoekende partijen stellen dat een beslissing is genomen om het oorspronkelijk tracé van de vaargeul te verleggen, waardoor veiligheidsrisico's zouden ontstaan bij het gebruik van schepen met grote tonnenmaat. De reden van die wijziging is niet gekend, terwijl dit nochtans essentieel is om te kunnen beoordelen of die beslissing wel in 's lands belang is genomen. In wezen is de beslissing genomen om tegemoet te komen aan de wensen van het bedrijf Prayon Rupel. Ten slotte is voor de sluis en de toevaargeul nooit een bouwvergunning verleend, zodat de verplaatsing van de leidingen van de verzoekende partijen moet

gebeuren op hun kosten ten behoeve van onwettig -want zonder bouwvergunning- uitgevoerde werken.

2.2.2. Artikel 9, tweede en derde lid van de wet van 12 april 1965 bepalen:

“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 ter wille van de openbare veiligheid, hetzij ter wille van de vrijwaring van het landschapsschoon, hetzij in het belang van een openbare dienst of van waterlopen, kanalen en openbare wegen, hetzij wegens veranderingen 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”.

Uit deze wetsbepalingen kan worden afgeleid dat tot de verplaatsing van gasvervoerinstallaties kan worden beslist in twee gevallen: enerzijds door de Koning in ’s lands belang (artikel 9, tweede lid) en anderzijds door de overheid voor gasvervoerinstallaties op het openbaar domein in een aantal opgesomde gevallen (artikel 9, derde lid). Aangezien het bestreden besluit niet door de Koning werd uitgevaardigd en in de motivering van het bestreden besluit wordt verwezen naar “het belang van de waterwegen” moet worden aangenomen dat het genomen is in uitvoering van artikel 9, derde lid, zoals ook blijkt uit de verwijzing naar die wetsbepaling op het einde van de aanhef van het bestreden besluit. Het bestreden besluit werd bijgevolg niet genomen in uitvoering van artikel 9, tweede lid, waaruit volgt dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, niet moet blijken dat de verplaatsing van de gasvervoerinstallaties in ’s lands belang is.

2.2.3. Voor het overige betwisten de verzoekende partijen niet de pertinentie van de veiligheidsrisico’s die volgens hen de aanleiding vormden voor de bestreden beslissing en voeren zij evenmin aan dat de in het bestreden besluit aangehaalde doelstelling van “het belang van de waterwegen” niet relevant of onjuist zou zijn.

Uit een door de verzoekende partijen aangevoerde wijziging van de beleidsinzichten van de tussenkommende partijen, die de verwerende partij in het bestreden besluit heeft bijgetreden, kan op zich geen schending worden afgeleid van artikel 9, derde lid van de wet van 12 april 1965, nu niet wordt aangetoond dat de in het bestreden besluit aangevoerde veiligheidsrisico's niet pertinent zouden zijn.

2.2.4. Het derde middel is niet gegrond.

2.3.1. In een vierde middel wordt de schending aangevoerd van de zorgvuldigheidsplicht, de zuinigheidsplicht en het evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen betogen dat de verwerende partij geen verklaring heeft gegeven waarom de verlegging van het tracé van de toegangseul aanleiding gaf tot veiligheidsrisico's, terwijl die veiligheidsrisico's er niet waren bij het oude tracé. Er werden door de verwerende partij, noch door de tussenkommende partijen alternatieven onderzocht waardoor het bestreden besluit en de eraan verbonden kosten voor de verzoekende partijen vermeden hadden kunnen worden. Die kosten bedragen tussen 12,12 en 21,44 miljoen euro, wat het zoeken naar alternatieven des te belangrijker maakt.

2.3.2. Uit de gegevens van het dossier komt naar voor dat de veiligheidsrisico's die aanleiding hebben gegeven tot het bestreden besluit, werden vastgesteld tijdens de loop van werken, in opdracht van de tussenkommende partijen, met betrekking tot de zeeluis te Hingene. De drie betrokken pijpleidingen liggen kort achter de zeeluis. De verlegging (verdieping of verplaatsing) van deze leidingen werd door de tussenkommende partijen nodig geacht om te vermijden dat de leidingen beschadigd zouden worden doordat een schip kort voor het invaren van de zeeluis een noodstop zou moeten maken door gebruik te maken van zijn anker.

Het probleem werd door de tussenkommende partijen eerst in een gevorderde fase van de werken aan de zeeluis vastgesteld. Het valt niet uit te sluiten dat een andere planning van de werken aan de zeeluis het probleem had kunnen vermijden of alleszins de financiële implicaties voor de verzoekende partijen had kunnen beperken. Uit de gegevens van het dossier, noch uit de argumentatie van de verzoekende partijen kan evenwel worden opgemaakt dat de laattijdige vaststelling van het probleem op zich als een onzorgvuldig handelen van de tussenkommende partijen kan worden beschouwd, nog daargelaten de vraag in welke mate die veronderstelde onzorgvuldigheid ook het bestreden besluit aantast, dat immers uitgaat van de verwerende partij en niet van de tussenkommende partijen.

Uit de gegevens van het dossier blijkt wel dat over die veiligheidsrisico's door de tussenkomende partijen overleg werd gepleegd met vertegenwoordigers van de verzoekende partijen. Uit de verscheidene verslagen van dat overleg en de gevoerde briefwisseling kan worden opgemaakt dat daarbij werd nagegaan of de kosten voor de verzoekende partijen konden worden beperkt door de verplaatsing van de leidingen te laten gebeuren in periodes waarin bedrijven die met de pijpleidingen werden bevoorraad, zelf tijdelijk niet actief waren. Het overleg leidde evenwel niet tot een vergelijk.

Voorts moet ook worden vastgesteld dat artikel 9 van de wet van 12 april 1965 geen kostendeling tussen de overheid en de verzoekende partijen mogelijk maakt, zodat een alternatief dat zou neerkomen op een gedeeltelijke tenlasteneming door de overheid op juridische bezwaren zou stuiten.

Tevens blijkt dat de tussenkomende partijen de verzoekende partijen een beduidende termijn lieten om over te gaan tot de verplaatsing van de leidingen. Bij de initiële melding van het veiligheidsrisico werden de tussenkomende partijen aangemaand binnen een tijdspanne van ongeveer een jaar de leidingen te verplaatsen, waardoor zij alleszins binnen die periode het tijdstip konden kiezen en de nodige voorbereidingen konden treffen om de economische verliezen zoveel mogelijk te beperken.

Ten slotte laten de verzoekende partijen na in hun argumentatie zelf plausibele alternatieven te schetsen, zelfs op algemene wijze, die de tussenkomende partijen of de verwerende partij hadden kunnen volgen om de financiële weerslag van de verplaatsing van de leidingen voor de verzoekende partijen te beperken of weg te nemen, en waaruit zou kunnen blijken dat er inderdaad sprake zou zijn van een schending van de door de verzoekende partijen aangevoerde beginselen.

2.3.3. Het vierde middel is niet gegrond.

2.4.1. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoekende partijen stellen dat het bestreden besluit ten minste moet motiveren waarom het algemeen belang de verplaatsing vereist, de gegevens moet weergeven waaruit blijkt dat het besluit op zorgvuldige wijze is tot stand gekomen en moet aangeven om welke precieze reden de verplaatsing moet gebeuren, en waaruit moet blijken waarom de exploitant van de leidingen de kosten

moet dragen. Het bestreden besluit vermeldt dienaangaande enkel dat deze verplaatsing vereist is “in het belang van de waterwegen” en met het oog op “de verwezenlijking van de werken tot het verleggen van de toevaargeul in de Schelde naar de zeesluis van Wintam te Bornem, deelgemeente Hingene”. Voorts wordt verwezen naar “veiligheidsredenen” die zijn vermeld in een studie die evenwel niet wordt overgenomen of samengevat in het bestreden besluit. Die motivering is niet afdoende.

Zij betogen voorts dat een onoordeelkundige planning van de verlegging van de toevaargeul geleid heeft tot een situatie die risico's inhoudt voor de leidingen en dat de overheid thans haar planningsfouten wil afwentelen op de verzoekende partijen. De ingeroepen veiligheidsstudie dateert van na het besluit van de Vlaamse minister van 13 januari 1997 en werd in november 2001 opgemaakt om het bestreden besluit te kunnen motiveren, terwijl de toevaargeul reeds sinds november 1997 zonder bijzondere veiligheidsvoorzieningen in gebruik is.

In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen daar nog aan toe dat het bestreden besluit zelf nauwelijks de feitelijke gegevens vermeldt waarop de overheid zich baseerde om de verplaatsing op kosten van de verzoekende partijen te bevelen. De verwerende partij heeft zelf nagelaten om een “werkplan” op te maken om een goed beeld te krijgen van de aanpassing van de infrastructuur die nodig is met het oog op het openbaar nut. De motivering verwijst enkel naar veiligheidsredenen en maakt niet eens een afweging van de kosten voor de verzoekende partijen en het voordeel voor het Vlaamse Gewest.

Artikel 9 van de wet van 12 april 1965 vereist een dubbele toetsing: enerzijds van 's lands belang bij de betrokken werken en anderzijds van de redenen om de kosten ten laste te leggen van de verzoekende partijen. Die dubbele toetsing ontbreekt.

2.4.2. Om te voldoen aan de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moeten individuele bestuurshandelingen de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en moet de motivering afdoende zijn. Uit die motivering moet met name blijken dat de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat zij die correct heeft beoordeeld, en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

Zoals het middel door de verzoekende partijen is geformuleerd, voert het de schending van de materiële motiveringsplicht aan, nu de verzoekende

partijen het afdoende karakter van de motivering bekritisieren en niet de afwezigheid van die motivering. Het middel wordt in die interpretatie besproken.

2.4.3. In de mate dat in het middel wordt geargumenteed dat in het bestreden besluit moest worden gemotiveerd waarom de verlegging van de pijpleidingen in het algemeen belang (lees: 's lands belang) is, wordt verwezen naar de bespreking van het derde middel. In die bespreking wordt geconcludeerd dat die afzonderlijke motivering niet vereist is, nu het bestreden besluit rechtsgrond vindt in artikel 9, derde lid van de wet van 12 april 1965.

2.4.4. Het betoog van de verzoekende partijen dat de verwerende partij met het bestreden besluit tracht “de planningsfouten van het Vlaamse Gewest af te wentelen” op hen, is in wezen een verwijt met betrekking tot de totstandkoming van het besluit, dat niet in aanmerking kan worden genomen als een kritiek op de motivering van het bestreden besluit. Hetzelfde geldt voor de stelling dat “de toevaaargeul reeds sinds november 1997 in gebruik is, zonder bijzondere veiligheidsvoorzieningen” en voor de stelling dat de verwerende partij heeft nagelaten een “werkplan” op te maken om een goed beeld te krijgen van de aanpassing van de infrastructuur.

2.4.5. In de motivering van het bestreden besluit wordt gesteld dat het “in het belang van de waterwegen” “met het oog op de verwezenlijking van de werken tot het verleggen van de toevaaargeul in de Schelde naar de zeesluis van Wintam te Bornem, deelgemeente Hingene nodig is deze leidingen te verplaatsen”. Voorts wordt overwogen dat “het omwille van veiligheidsredenen noodzakelijk is dat deze leidingen verplaatst worden zoals blijkt uit de veiligheidsstudie van de International Marine & Dredging Consultants van november 2001”.

2.4.6. De verzoekende partijen voeren niet aan dat de in de motivering ingeroepen veiligheidsredenen niet juist of niet pertinent zouden zijn.

Dat het bestreden besluit niet de betrokken studie van november 2001 samenvat of herneemt en dat het niet meer feitelijke gegevens vermeldt met betrekking tot de veiligheidsoverwegingen die tot het besluit hebben geleid, kan niet worden bestempeld als een schending van de materiële motiveringsplicht.

Ten slotte vereist de motiveringsplicht niet dat in de motivering een afweging wordt gemaakt van de kosten voor de verzoekende partijen, enerzijds, en van het voordeel voor het Vlaamse Gewest, anderzijds.

2.4.7. Het tweede middel is niet gegrond.

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

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor de helft.

De kosten van de tussenkomsten, bepaald op 250 euro, komen ten laste van de tussenkomende partijen, ieder voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf januari 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.