

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 193.234 van 12 mei 2009
in de zaak A. 161.497/X-12.271.**

In zake : Roger STEELANDT,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. DEVERS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Kouter 71 - 72

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te 9200 DENDERMONDE,
Noordlaan 82 - 84.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Roger STEELANDT op 5 april 2005 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 6 december 2004 van de directeur-generaal van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap tot hoogdringende onteigening ten algemenen nutte van onroerende goederen bestemd voor oeverinrichtingswerken aan de Oude Kale te Nevele/Lovendegem/Gent, “voor zover dat besluit betrekking heeft op de percelen Nevele 4^e afd. sectie B nr. 606 a (inneming 115) en Nevele 4^e afd. sectie B nr. 607 (inneming 116)”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

Gelet op de beschikking van 16 december 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 30 januari 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. DEVERS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat P. VANDENDAEL, die loco advocaat J. NIJS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

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. De verzoeker is eigenaar van het kasteel Ter Wallen, gelegen te Nevele. Bij het kasteel horen onder meer wallen en een park. De onbevaarbare waterloop Oude Kale vormt de zuidelijke grens van het domein.

Het bestreden besluit heeft onder meer betrekking op twee percelen gelegen te Nevele, sectie B, nrs. 606/a en 607, die tot het domein behoren waarvan de verzoeker eigenaar is.

1.2. Op 30 juni 1998 keurt de Vlaamse regering het richtplan voor het pilootlandinrichtingsproject Leie en Schelde goed, op advies van de Commissie voor Landinrichting.

1.3. In mei 2000 maakt de Vlaamse Landmaatschappij een eindvoorstel op van inrichtingsplan Oude Kale, horend bij het Landinrichtingsproject Leie en Schelde.

1.4. Op 28 januari 2002 keurt de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw het inrichtingsplan “Oude Kale” van het pilootlandinrichtingsproject Leie en Schelde goed. Artikel 4 van dat besluit belast de afdeling Water van AMINAL met (onder meer) de uitvoering van de delen “inrichting bufferstrook Oude Kale, inclusief grondverwerving” van het inrichtingsplan.

1.5. Met een brief van 14 oktober 2003 vraagt de afdeling Water van AMINAL aan de Voorzitter van het Aankoopcomité Gent 1 om een raming voor de onteigeningen langs de Oude Kale op te maken.

1.6. Op 6 december 2004 neemt een afdelingshoofd van AMINAL, die tekent voor de tijdelijk afwezige directeur-generaal, het bestreden besluit, waarin onder meer de onmiddellijke inbezitneming van de betrokken percelen van de verzoeker ten algemenen nutte wordt bevolen.

2. Ontvankelijkheid

2.1. De verwerende partij werpt op dat het bestreden besluit slechts de uitvoering vormt van het besluit van 28 januari 2002 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw tot goedkeuring van het inrichtingsplan “Oude Kale” van het pilootlandinrichtingsproject Leie en Schelde. In dat besluit heeft de bevoegde minister reeds beslist dat moest worden overgegaan tot het verwerven van de oevers van de Oude Kale, onder meer ter hoogte van het perceel van de verzoeker. De verzoeker heeft dat besluit niet aangevochten voor de Raad van State en doet bijgevolg niet blijken van het vereiste belang, aangezien het bestreden besluit niet kon afwijken van het betrokken ministerieel besluit.

2.2. Overeenkomstig artikel 4 van het door de verwerende partij aangehaalde ministerieel besluit van 28 januari 2002 wordt de afdeling Water van AMINAL belast met (onder meer) de uitvoering van de delen “inrichting bufferstrook Oude Kale, inclusief grondverwerving” van het door dat besluit goedgekeurde inrichtingsplan. Uit die bepaling kan niet worden afgeleid dat de afdeling Water verplicht was over te gaan tot de onteigening van de percelen van de verzoeker. De verzoeker heeft bijgevolg wel degelijk een belang bij de nietigverklaring van het bestreden besluit.

2.3. De exceptie is niet gegrond.

3. Ten gronde

3.1. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan van de artikelen 69 en 79, § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: de bijzondere wet), van de artikelen 3, § 9, 6, 7, 11 en 12

van het besluit van de Vlaamse regering van 27 juli 2004 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering (hierna: het bevoegdhedenbesluit) en van de artikelen 2, 3, 14, 17° en 62° van het ministerieel besluit van 1 juli 2003 houdende delegatie van sommige bevoegdheden inzake leefmilieu, landinrichting, natuurbehoud en waterbeleid aan ambtenaren van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (hierna: het delegatiebesluit), gecombineerd met de motiveringsplicht bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoeker betoogt in een eerste onderdeel dat de auteur van het bestreden besluit slechts bevoegd is binnen de perken van het delegatiebesluit, dat evenwel enkel onteigeningen toestaat met toepassing van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, meer bepaald artikel 10, § 2 van deze wet, dat “buitengewone werken van verbetering of van wijziging aan de onbevaarbare waterlopen” mogelijk maakt, alsook het afschaffen of aanleggen van dergelijke waterlopen. Het bestreden besluit betreft echter geen van deze werken. Het bestreden besluit werd bijgevolg minstens ten aanzien van de betrokken percelen uitgevaardigd door een onbevoegde overheid.

3.2. De verwerende partij repliceert dat artikel 7, § 1 van de wet van 28 december 1967 bepaalt dat de “ruimings-, onderhouds- en herstellingswerken aan de waterlopen van de eerste categorie (...) door de Staat (worden) uitgevoerd overeenkomstig vooraf door de Minister van Landbouw vastgestelde termijnen en modaliteiten”. Aangezien de voorgenomen onteigeningen ten algemenen nutte op deze werken betrekking hebben, kon de afdeling Water van AMINAL zich op deze wetsbepaling beroepen bij het uitvaardigen van het bestreden besluit. De onteigening beoogt immers de creatie van een groene corridor die als buffer dient tegen nutriënten en pesticiden, wat volledig past binnen het huidige beheer van de waterlopen. Het besluit van 28 januari 2002 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw machtigde overigens de afdeling Water van AMINAL voor dergelijke werken. Er kan dan ook geen sprake zijn van een bevoegdheidsoverschrijding.

3.3. De verzoeker dupliceert dat de in artikel 7, § 1 bedoelde werken helemaal niets te maken hebben met onteigeningen ten openbare nutte. Voor die werken zijn juist de in artikel 17 bedoelde erfdienstbaarheden bedoeld. Van op het parkgebied waarvan de verzoeker eigenaar is, komen geen nutriënten of pesticiden in de Oude Kale terecht.

3.4. De verwerende partij verwoordt in haar laatste memorie in wezen dezelfde argumentatie als in haar memorie van antwoord.

3.5. Overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 69 van de bijzondere wet kan de Vlaamse regering delegaties toestaan over aangelegenheden die tot haar bevoegdheid behoren, waaronder haar bevoegdheid inzake onteigeningen ten algemenen nutte, afgeleid uit artikel 79, § 1 van de bijzondere wet. In uitvoering van de eerstgenoemde wetsbepaling heeft de Vlaamse regering het bevoegdhedenbesluit aangenomen, op grond waarvan de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur sinds 22 juli 2004 (datum van inwerkingtreding van het bevoegdhedenbesluit) bevoegd was voor het nemen van het bestreden besluit, met name overeenkomstig de artikelen 3, § 9, 3°, 6 en 7 van het bevoegdhedenbesluit.

3.6. Artikel 12 van het bevoegdhedenbesluit bepaalde het volgende:

“De leden van de Vlaamse regering kunnen hun bevoegdheden, gedelegeerd overeenkomstig hoofdstuk II, delegeren aan personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering en de instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Zij kunnen die personeelsleden machtigen om, mits zij hiervan kennis geven, die bevoegdheden verder te delegeren en te laten subdelegeren aan personeelsleden die onderworpen zijn aan hun hiërarchisch gezag.

De delegaties die aan personeelsleden werden verleend in aangelegenheden welke aan de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest zijn overgedragen, blijven gelden tot hun wijziging of opheffing, evenwel binnen de grenzen bepaald door dit hoofdstuk”.

Artikel 11, tweede lid van het bevoegdhedenbesluit bepaalt bovendien het volgende:

“De leden van de Vlaamse Regering hebben delegatie om onteigeningsmachtigingen te verlenen aan instellingen of rechtspersonen die onder hun bevoegdheid vallen. Wanneer de aangelegenheid waarvoor de onteigening zich opdringt behoort tot de bevoegdheid van een ander lid van de Vlaamse Regering, wordt de machtiging verleend met instemming van dit lid”.

Uit deze bepalingen blijkt dat de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur de bevoegdheid voor het nemen van het bestreden besluit kon opdragen aan personeelsleden van de onder hem ressorterende diensten.

3.7. De toentertijd geldende artikelen 2, 3, 14, 17° en 62° van het delegatiebesluit luiden als volgt:

“Art. 2. In dit besluit wordt verstaan onder:

1° minister: het lid van de Vlaamse regering, bevoegd voor het leefmilieu;

2° leidend ambtenaar: de ambtenaar die belast is met de leiding van de in artikel 1 genoemde administratie;

3° secretaris-generaal: de secretaris-generaal die aan het hoofd staat van het departement Leefmilieu en Infrastructuur.

Art. 3. De bij dit besluit verleende delegaties gelden ook voor de ambtenaar die het ambt van de titularis waarneemt of die hem vervangt bij tijdelijke afwezigheid of verhindering.

In geval van tijdelijke afwezigheid of verhindering plaatst de betrokken ambtenaar, boven de vermelding van zijn graad en zijn handtekening en onverminderd de bepalingen van artikel 17, de formule “Voor de (graad en titularis), afwezig.

Art. 14. De leidend ambtenaar is gemachtigd om binnen de perken van de bestaande regelgeving:

(...)

17° de verwerving, kosteloos of onder bezwarende titel, en de onteigening ten algemene nutte, van onroerende goederen ten bate van het Vlaamse Gewest met toepassing van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen goed te keuren;

(...)

62° de vestiging van zakelijke rechten of persoonlijke rechten op private domeingoederen en het beheren van deze overeenkomsten, met inbegrip van de mogelijkheid tot het beëindigen ervan;

(...)”.

3.8. Het bestreden besluit gaat uit van een afdelingshoofd van AMINAL, die tekent voor de tijdelijk afwezige directeur-generaal. In de aanhef van het bestreden besluit wordt melding gemaakt van “het besluit van de Vlaamse Regering (lees: het ministerieel besluit) van 1 juli 2003 (...), inzonderheid artikel 14, 17° en artikel 14, 62°”. Aangezien geen ander delegatiebesluit wordt aangehaald in de aanhef of wordt aangevoerd door de verwerende partij, moet worden aangenomen dat het bestreden besluit volgens de vermelde bepalingen van het aangehaalde delegatiebesluit moet worden beoordeeld.

3.9. Artikel 14, 17° van het delegatiebesluit betreft de goedkeuring van eigendomsverwervingen en onteigeningen “met toepassing van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen”. In de aanhef van het bestreden besluit wordt onder meer naar deze wet verwezen.

Overeenkomstig deze wet kunnen zowel bepaalde “gewone ruimings-, onderhouds- en herstellingswerken” (hoofdstuk II van de wet) als

bepaalde “buitengewone werken van verbetering of wijziging” (hoofdstuk III van de wet) worden uitgevoerd.

3.9.1. Voor wat betreft de eerste categorie van werken ondergaan de eigenaars van de betrokken (delen van) waterlopen weliswaar een beperking van hun eigendomsrecht, maar de wet voorziet niet in de mogelijkheid van onteigeningen met het oog op deze werken. Aangezien onteigeningen overeenkomstig artikel 16 van de Grondwet enkel kunnen worden doorgevoerd in de gevallen die bij wet worden bepaald, kan het bestreden besluit geen rechtsgrond vinden in de voormelde wet in de mate dat deze categorie van werken zou worden beoogd. Dit is ook het geval voor artikel 7, § 1 van de wet, dat door de verwerende partij in haar memorie van antwoord en in haar laatste memorie alsnog wordt aangevoerd als juridische basis voor het bestreden besluit.

3.9.2. Voor wat betreft de tweede categorie van werken bepaalt artikel 10 van de voormelde wet het volgende:

“Art. 10. § 1. In onderhavige wet wordt verstaan onder:

1. Buitengewone werken van verbetering: alle werken zoals uitgraving, verbreding, rechttrekking en over het algemeen alle wijzigingen aan de bedding, het tracé of de kunstwerken die zich op de waterloop bevinden en die er toe strekken de waterafloop gevoelig te verbeteren;

2. Buitengewone werken van wijziging: alle andere werken die de bedding, het tracé of de kunstwerken die zich op de waterloop bevinden, wijzigen en die, zonder de waterafloop te schaden, er niet toe strekken deze te verbeteren.

§ 2. Particulieren, polders, wateringen, openbare instellingen, gemeenten, provinciën en de Staat kunnen, in voorkomend geval, met inachtneming van de wettelijke bepalingen betreffende de onteigening ten openbare nutte en onder de bij onderhavige wet bepaalde voorwaarden, buitengewone werken van verbetering of van wijziging aan de onbevaarbare waterlopen uitvoeren, zulke waterlopen afschaffen of er nieuwe aanleggen”.

Volgens de aanhef van het bestreden besluit is “het vrijwaren van een intensief grondgebruik van de oeverzones noodzakelijk” en is “de vestiging van een natuurlijke vegetatie op de oever een natuurvriendelijke methode (...) om de oeverstabiliteit te versterken, welke noodzakelijk is voor het tegengaan van afkalvende oevers”. Er wordt overwogen “dat plaatselijk de ruimte zal geboden worden aan occasionele oeverslag waardoor spontane meandering en ongelijkmatige sedimentatie kan plaatsgrijpen”. Hieruit kan worden opgemaakt dat de onteigening geen uitvoering van werken tot doel heeft die een wijziging inhouden van de bedding, het tracé of kunstwerken die zich op de waterloop bevinden. Evenmin wordt de verbetering van de waterafloop beoogd. Veeleer strekt de onteigening ertoe de oeverzones te vrijwaren van bepaalde nadelig geachte situaties.

3.10. Artikel 14, 62° van het delegatiebesluit betreft het vestigen van zakelijke of persoonlijke rechten op private domeingoederen door middel van een overeenkomst. Deze bepaling kan niet fungeren als rechtsgrond voor het bestreden besluit, dat betrekking heeft op eenzijdige eigendomsverwervingen middels onteigeningen.

3.11. Uit het voorgaande blijkt dat het bestreden besluit geen rechtsgrond vindt in de aangehaalde bepalingen van het delegatiebesluit en dat de auteur van het besluit bijgevolg onbevoegd was om het uit te vaardigen.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 6 december 2004 van de directeur-generaal van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap tot hoogdringende onteigening ten algemenen nutte van onroerende goederen bestemd voor oeverinrichtingswerken aan de Oude Kale te Nevele/Lovendegem/Gent, in zoverre dat besluit betrekking heeft op de percelen gelegen te Nevele, kadastraal bekend sectie B, nrs. 606/a (inneming 115) en 607 (inneming 116).

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.