

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 197.922 van 17 november 2009
in de zaak A. 115.724//X-10.761.**

In zake: de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Karel Van Alsenoy
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
A. Dansaertstraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 OOSTENDE
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

de n.v. RECYCLING SERVICES (voorheen n.v. WATCO
NOORD)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bob Martens
kantoor houdend te 1050 BRUSSEL
Louizalaan 106
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 januari 2002, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 20 november 2001 van de Vlaamse minister van
Leefmilieu en Landbouw “houdende inwilliging van het verhaal, ingesteld door de
NV WATCO NOORD op 10 mei 2001 tegen het besluit van de bestendige deputatie
van de provincieraad van (...) Vlaams-Brabant van 29 maart 2001 waarbij geen
machtiging voor een verlenging (regularisatie) van 6,28 m van een reeds
uitgevoerde overwelving van waterloop nr. 1.019/II wordt verleend”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 25 augustus 2006. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Patricia De Somere heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tussenkomende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 juni 2009.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karel Van Alsenoy, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Fitzgerald Temmerman, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Pieter Callebaut, die loco advocaat Bob Martens verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Patricia De Somere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 16 maart 2000 verleent de verzoekende partij aan de tussenkomende partij de machtiging tot het verbreden van de bestaande brug tot

10,40 m aan de onbevaarbare waterloop Lotbeek nr. 1.019/II, op grond van volgende overweging:

“De breedte van de bestaande brug is ontoereikend om het in- en uitrijden van vrachtwagens vlot te laten verlopen. Dit geeft, vooral tijdens de piekuren, aanleiding tot files op de J. Huysmanslaan (deze baan is een druk bereden weg in functie van het woon-werkverkeer naar Brussel). De voorgestelde verbreding laat zowel het kruisen van de vrachtwagens op het terrein toe als het vlot in- en uitrijden van en naar de openbare weg”.

4. Op 7 juli 2000 vraagt de tussenkomende partij de regularisatie van een uitgevoerde overwelving van de Lotbeek, nadat zij door de verzoekende partij schriftelijk was aangemaand om de nodige aanpassingswerken uit te voeren, aangezien uit een nazicht ter plaatse was gebleken dat de opgelegde afmetingen van de brug niet werden gerespecteerd.

5. Op 29 maart 2001 weigert de verzoekende partij de machtiging om aan de onbevaarbare waterloop van Lot een uitgevoerde overwelving te verlengen met 6,28 m.

6. Op 10 mei 2001 stelt de tussenkomende partij administratief beroep in tegen het voormelde besluit van de verzoekende partij.

7. Bij besluit van 20 november 2001 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw wordt het beroep van de tussenkomende partij ingewilligd op volgende gronden:

“Overwegende dat de oorspronkelijke aanvraag van de nv WATCO Noord-Divisie Lot van 19 februari 2001 tot regulariseren van een reeds uitgevoerde overwelving van waterloop nr. 1.019/II gemotiveerd werd als volgt :

- de beroepsactiviteit van de firma WATCO neemt een dermate uitbreiding dat binnen de site van het bedrijf de circulaties van de voertuigen aan een herbestudering zijn onderworpen, waardoor de toegangsmogelijkheden dienen aangepast te worden;

- voor het betreden en voor het verlaten van het bedrijf moeten bepaalde administratieve formaliteiten vervuld worden, dit zowel ten gevolge van de controle van de lading als ten gevolge van de veiligheid;

- de knoop die aldus ontstaat ter hoogte van de te beperkte overwelving geeft aanleiding tot opstoppen welke leidt tot filevorming voor het doorgaand verkeer op de Huysmanslaan. Dit wordt nog versterkt door het samenvallen van de grootste activiteit in het bedrijf met de ochtendspits.

Overwegende dat het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant van 29 maart 2001 waarbij de gevraagde machtiging voor een verlenging (regularisatie) van 6,28 m van een

reeds uitgevoerde overwelving van waterloop nr. 1.019/II niet wordt verleend, gemotiveerd is als volgt :

- de uitgevoerde werken zijn strijdig met de beleidsnota inzake waterlopenbeheer van de bestendige deputatie;
- de uitgevoerde constructie biedt geen waarborg inzake stabiliteit voor intens zwaar verkeer;

- de nv WATCO Noord - Devisie Lot beroept zich op verkeerstechnische argumenten. In werkelijkheid wordt de zone boven de beek die door de overwelving is vrijgekomen uitsluitend als bijkomende parking benut;

Overwegende dat het verhaal, ingesteld op 10 mei 2001 door de nv WATCO Noord-Devisie Lot tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 29 maart 2001, gebaseerd is op volgende argumenten :

- de hogergenoemde in- en uitrit, in casu overwelving, wordt gebruikt door alle vervoer van de firma Watco, die hun vracht moeten afleveren in het triagecentrum. Tijdens piekmomenten wil dit zeggen dat er om de drie minuten kruisend verkeer van vrachtwagens is en de overwelving daartoe ontoereikend is;

- de breedte van de overwelving geeft grote problemen voor de verkeerssituatie in de Huysmanslaan. Indien een vrachtwagen uit de richting Ruisbroek komt, is de draaicirkel voldoende groot zodat een vrachtwagen vlot kan binnenrijden. Indien een vrachtwagen uit de richting Lot komt, valt de draaicirkel van de vrachtwagen buiten de bestaande overwelving. Hierdoor moet de bestuurder een manoeuvre uitvoeren om binnen te kunnen rijden, waardoor al vlug een file ontstaat op de Huysmanlaan.

- bij kruisend verkeer moet één van de twee vrachtwagens wachten tot de andere de brug verlaten heeft. Regelmatig doet zich het geval voor dat de inrijdende vrachtwagens op de Huysmanlaan moeten wachten, waardoor op spitsuren lange files ontstaan;

Overwegende dat uit het onderzoek van de afdeling Water van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer blijkt dat :

- de bedrijfs- en verkeerstechnische situatie inderdaad van die aard is dat de gemachtigde overwelving (machtiging bestendige deputatie van 16 maart 2000) van 10,40 m ontoereikend is om een vlotte doorstroming van het verkeer mogelijk te maken;

- een verlenging van de overwelving met 6,28 m tot aan de rand van het perceel van Watco nog steeds geen ideale oplossing zal bieden voor de verkeerssituatie maar toch enig soelaas kan bieden;

- de zone boven de beek die door de overwelving is vrijgekomen momenteel inderdaad regelmatig als parking gebruikt wordt doch dat hieraan verholpen kan worden door de nieuwe te realiseren interne verkeerssituatie duidelijk aan te geven via wegmarkeringen;

- Watco momenteel hiervoor nog geen voorzieningen getroffen heeft wegens de onduidelijkheid over het voortbestaan van de overwelving;

- hogergenoemde feiten strikt gezien inderdaad ingaan tegen de beleidsnota inzake waterlopenbeheer van de bestendige deputatie doch dat daarin ook staat te lezen dat de waterkwantiteitsbeheerders door middel van een aangepaste infrastructuur en voorzieningen dienen te zorgen dat iedere potentiële gebruiker krijgt waar hij recht op heeft, rekening houdende met de eigen doelstellingen, de wettelijke aanspraak en de beschikbaarheid; dat het machtigen van de overwelving tot aan de rand van het al krappe bedrijfsterrein (in casu + 6,28 m) een logische en van gezond verstand getuigende beslissing is; dat niemand gebaat is met een hap van 6,28 m lengte uit het bedrijfsterrein; dat de bedding inderdaad geacht wordt toe te behoren aan de provincie Vlaams-Brabant maar dat dit na de overwelving nog steeds zo is;

- de stabiliteit van de uitgevoerde constructie de verantwoordelijkheid is van de architect en zijn opdrachtgever, de firma Watco; waartegen de waterbeheerder kan optreden indien zij toch niet blijkt te voldoen;

Overwegende bovendien dat :

- de waterloop nr. 1.019/II doorheen industriegebied stroomt en dit traject weinig ecologische potentie heeft en beide een belangrijk afwegingskader zijn voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen inzake integraal waterbeheer;

Overwegende dat er derhalve aanleiding toe bestaat het verhaal gegrond te verklaren en de machtiging tot een verlenging (regularisatie) van 6,28 m van een reeds uitgevoerde overwelling van waterloop nr. 1.019/II, in beroep te verlenen”.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

8. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij die eerst als rechter is opgetreden, niet kan opkomen tegen de opheffing van haar oorspronkelijke beslissing. De verzoekende partij is daarenboven geen rechtszoekende en toont niet op afdoende wijze aan dat de bestreden beslissing voor haar griefhoudend zou zijn. Het louter morele belang dat door de verzoekende partij wordt ingeroepen is zeer vaag en het beroep is bijgevolg onontvankelijk.

9. De verzoekende partij repliceert dat zij als administratieve overheid bevoegd is om een machtiging te verlenen voor alle buitengewone werken van wijziging aan de onbevaarbare waterlopen van de tweede categorie, overeenkomstig artikel 14, § 1, 2 van de wet van 28 december 1967 op de onbevaarbare waterlopen en dat zij krachtens artikel 16 van die wet geacht wordt eigenaar te zijn van de bedding van deze waterloop.

De verzoekende partij is te dezen niet opgetreden als een administratief rechtscollege en er kan geen twijfel over bestaan dat zij de nietigverklaring kan vorderen van de beslissing die hieromtrent wordt genomen na uitputting van het georganiseerd administratief beroep bedoeld in de wet van 28 december 1967. De verzoekende partij heeft daarbij het vanzelfsprekende morele belang van een overheid om haar beslissingen en haar beleid gehandhaafd te zien.

Beoordeling

10. De verzoekende partij treedt te dezen op als een administratieve overheid die bevoegd is voor het verlenen of weigeren van een machtiging tot het uitvoeren van buitengewone werken van wijziging aan een onbevaarbare waterloop

van tweede categorie, overeenkomstig artikel 14, §1, 2 van de wet van 28 december 1967 op de onbevaarbare waterlopen.

Als administratieve overheid heeft de verzoekende partij een persoonlijk belang bij de nietigverklaring van het bestreden besluit dat haar eerdere weigeringsbeslissing heeft opgeheven en waarmee de gevraagde machtiging werd verleend, wanneer de verzoekende partij meent dat dit besluit haar eigen beleid inzake onbevaarbare waterlopen doorkruist.

De exceptie is niet gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

11. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 23 van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, van het koninklijk besluit van 5 augustus 1970 houdende algemeen politiereglement van de onbevaarbare waterlopen, van “de beleidsnota en het actieplan tegen wateroverlast, opgesteld door de provincie Vlaams-Brabant”, van het rechtszekerheidsbeginsel en van het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat artikel 23 van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen de provincie verplicht er over te waken dat de doelstellingen van de wet gerealiseerd worden. Het koninklijk besluit van 5 augustus 1970 houdende algemeen politiereglement van de onbevaarbare waterlopen voorziet in gevangenisstraffen en boetes voor overtredingen. Het beleidsplan van de verzoekende partij behelst onder meer de uitvoering van de betrokken regelgeving. De tussenkomende partij vraagt thans de regularisatie van wat zij eenzijdig en in overtreding van deze regels heeft opgericht, teneinde de toepasselijke straffen te ontlopen.

De gevraagde machtiging is strijdig met de beleidsnota van de verzoekende partij. Die nota voorziet onder meer in het beperken van overwelvingen tot het strikte minimum, zelfs in bebouwde omgeving, alsook in het verwijderen van bestaande overwelvingen of inbuizingen, als prioritaire maatregelen. De beleidsnota werd aangevuld met het provinciaal 10-puntenprogramma “actieplan tegen wateroverlast”, waarvan punt 8 betrekking heeft op de beperking van overwelvingen (zowel in lengte als in tijd), op het herwaarden van open grachten, en op het

verwijderen van hinderlijke overwelvingen waarvoor geen machtiging werd verleend.

Vermits de provincie ter zake een duidelijke, eigen bevoegdheid heeft, moet met deze beleidsnota en met de aangehaalde regelgeving rekening worden gehouden. De inwoners en bedrijven gelegen in Vlaams-Brabant moeten er immers kunnen van uitgaan dat de overheid bij het afleveren van vergunningen met deze regelgeving en beleidsnormen rekening zal houden. In het andere geval is er een schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het vertrouwensbeginsel.

Beoordeling

12. Het koninklijk besluit van 5 augustus 1970 houdende algemeen politiereglement van de onbevaarbare waterlopen legt weliswaar sancties op, onder meer voor inbreuken op artikel 14 van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, dat bepaalt dat een machtiging vereist is voor het uitvoeren van buitengewone werken van wijziging van onbevaarbare waterlopen. Daaruit kan echter nog niet worden opgemaakt dat het bestreden besluit in strijd zou zijn met de aangehaalde rechtsregels, nu het juist een dergelijke machtiging verleent. De betrokken rechtsregels bevatten voorts geen bepaling die de overwelving van onbevaarbare waterlopen op een of andere wijze beperkt of verbiedt.

13. De beleidsnota en het actieplan tegen wateroverlast van de verzoekende partij bepalen op algemene wijze door welke beleidsbeginselen zij zich zal laten leiden bij de uitoefening van haar bevoegdheid inzake onbevaarbare waterlopen, maar zij bevatten geen rechtsregels. Een eventuele schending van deze beleidsrichtlijnen kan op zich beschouwd niet leiden tot de vernietiging van het bestreden besluit.

14. De aangehaalde beleidsrichtlijnen staan overwelvingen bij wijze van uitzondering toe indien ze tot een minimum beperkt worden. De toepassing van deze beleidsrichtlijnen vereist bijgevolg een opportuniteitsbeoordeling. De verzoekende partij toont niet aan dat de afweging die in het bestreden besluit wordt gemaakt met uitdrukkelijke verwijzing naar haar beleidsnota, in die mate onzorgvuldig of kennelijk onredelijk is dat ze neerkomt op een schending van het rechtszekerheidsbeginsel of vertrouwensbeginsel.

15. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

16. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat het bestreden besluit niet op afdoende wijze is gemotiveerd. In de eerste plaats wordt aangenomen dat alle vervoer van de onderneming van de tussenkomen partij de betrokken in- en uitrit gebruikt, wat door de verzoekende partij in twijfel wordt getrokken. Voorts wordt in de motivering verwezen naar een “onderzoek” van de afdeling Water van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer, zonder dat wordt aangegeven wanneer en hoe dit “onderzoek” werd uitgevoerd. De “vaststellingen” of “feiten” in dit onderzoek zijn volstrekt onvoldoende om de bestreden beslissing te kunnen dragen. Er wordt niet weerlegd dat de overwelving niet als doorgang maar als parking wordt gebruikt, behalve dan door te verwijzen naar wegmarkeringen die nog moeten worden aangebracht. Er wordt evenmin weerlegd dat de overwelving eigenlijk niet bedoeld is om zwaar verkeer te dragen. De motivering is in essentie gebaseerd op de stelling dat “iedere potentiële gebruiker moet krijgen waar hij recht op heeft” en dat “de overwelving tot aan de rand van het al vrij krappe bedrijfsterrein (...) een logische en van gezond verstand getuigende beslissing is”. Het eerste element van deze motivering wordt gebaseerd op een zin uit de beleidsnota van de verzoekende partij, die evenwel slaat op watervoorziening en die volledig uit zijn context is gerukt. Het tweede element komt er op neer dat de beperkte omvang van het perceel van de tussenkomen partij kan worden gecompenseerd door een openbare waterloop in te palmen ten nadele van de gemeenschap. De verzoekende partij heeft in een weloverwogen beslissing een overwelving van 10,40 meter toegestaan, terwijl de tussenkomen partij in strijd met die beslissing een overwelving van 16,68 meter heeft uitgevoerd.

In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat de tussenkomen partij sedert het toekennen van de regularisatievergunning niets heeft gedaan om aan de voorwaarden van die vergunning tegemoet te komen. De betonplaat werd niet vernieuwd, de tussenkomen partij heeft nooit de provinciale diensten gecontacteerd en de plaatsen worden nog steeds als parking gebruikt.

Beoordeling

17. Het bestreden besluit is genomen in het kader van een georganiseerd administratief beroep. De verwerende partij beschikt bijgevolg over dezelfde beoordelingsbevoegdheid als die waarover de verzoekende partij beschikte. De aanvraag moest in haar geheel, zowel ten aanzien van de rechtmatigheid als ten aanzien van de opportuniteit worden onderzocht. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt voor te houden, is de verwerende partij daarbij niet verplicht de argumenten van de verzoekende partij voor de weigering van de aanvraag te weerleggen in het bestreden besluit.

18. Het bestreden besluit is in hoofdzaak gesteund op de bedrijfs- en verkeerstechnische situatie en op het feit dat de waterloop doorheen industriegebied stroomt en weinig ecologische potentie heeft. De kritiek van de verzoekende partij komt er in wezen op neer dat zij een andere beleidsafweging heeft gemaakt tussen de belangen van de tussenkommende partij, het algemeen belang en het belang van voldoende open waterlopen, hetgeen echter geen afbreuk doet aan de vaststelling dat de motieven van het bestreden besluit op zich niet foutief of kennelijk onredelijk zijn.

19. De overige overwegingen van het bestreden besluit gaan in op de motieven van de oorspronkelijke weigeringsbeslissing van de verzoekende partij, met name het feit dat de uitgevoerde werken strijdig zouden zijn met de beleidsnota inzake waterlopenbeheer van de bestendige deputatie, het feit dat de uitgevoerde constructie geen waarborg biedt voor intens zwaar verkeer en het feit dat de overwelving in werkelijkheid als bijkomende parking wordt benut.

De beleidsnota inzake waterlopenbeheer van de verzoekende partij heeft het karakter van een beleidsrichtlijn, zoals blijkt uit de bespreking van het eerste middel. De verwerende partij vermocht te oordelen dat, mede gelet op de beperkte breedte van het betrokken bedrijfsterrein, een ruimere overwelving kon worden toegestaan dan wat de verzoekende partij aanvaardbaar achtte.

Voor wat betreft de argumentatie met betrekking tot het gebruik van de overwelving als parking en de deugdelijkheid van de betonplaat met het oog op zwaar verkeer, kan worden vastgesteld dat het bestreden besluit als uitdrukkelijke voorwaarde oplegt dat “voorzieningen moeten worden getroffen zodat de zone boven de beek die door de overwelving is vrijgekomen zeker niet als parking gebruikt wordt maar de nieuwe te realiseren interne verkeerssituatie daadwerkelijk tot stand komt”, dat “de bestaande betonplaat vernieuwd wordt in 2002 zoals

aangegeven op de aanvraag voor regularisatie, met inbegrip van de muurtjes en borstwering” en dat “rekening gehouden wordt met eventuele bijkomende richtlijnen van de provinciale technische dienst”. Uit deze voorwaarden kan worden opgemaakt dat de bezwaren van de verzoekende partij wel degelijk werden betrokken bij de beoordeling door de verwerende partij.

De stelling van de verzoekende partij in haar laatste memorie met betrekking tot het gebruik als parking van de vergunde overwelling en het uitblijven van de vernieuwing van de betonplaat doen geen afbreuk aan deze vaststelling, nu het gebruik van een stedenbouwkundige vergunning de juridische deugdelijkheid ervan als dusdanig niet aantast.

20. Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien november 2009, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
met bijstand van	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens