

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.772 van 17 oktober 2011
in de zaak A. 196.606/X-14.563.**

In zake : 1. Aimé DE COCK
 2. Patricia VAN KERCKHOVE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Etienne De Prijcker
 kantoor houdend te 9220 HAMME
 Marktpluin 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 AVELGEM
Kasteelstraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 mei 2010, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 5 maart 2010 van de Vlaamse minister van
Leefmilieu, Natuur en Cultuur betreffende de onteigening van onroerende
goederen op het grondgebied van de gemeente Hamme in het kader van en
noodzakelijk voor de inrichting van het Bulbierbroek, onderdeel van het
geactualiseerd Sigmaplan, bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad
bekendgemaakt op 28 april 2010.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 207.684 van 28 september 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 september 2011.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Raya Marievoet, die loco advocaat Etienne De Prijcker verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest andersluidend 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. De feiten werden uiteengezet in het arrest nr. 207.684 van 28 september 2010.

IV. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

4. De verzoekende partijen voeren onder meer aan dat de onteigening behept is met een “gebrek aan hoogdringendheid” en stellen onder verwijzing naar de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte (hierna: de onteigeningswet) dat het bestreden besluit zich onterecht “beroept op de timing zoals voorzien in de beslissing van de Vlaamse regering van 17 december 2004 over de Langetermijnvisie Schelde-estuarium – ontwikkelingsschets 2010 over de timing in besluit 3c” en dat die “timing zich bij voorrang moet toespitsen op de veiligheid en minder op de flankerende maatregelen qua natuur” en dat “de gronden van verzoekers aan de rand van het Bulbierbroek (...) niet bij voorrang dienen gebruikt te worden”.

Ter weerlegging van de bevindingen in het auditorsverslag waarin wordt besloten dat de in de bestreden beslissing weergegeven redengeving niet ondeugdelijk of niet afdoende zou zijn, wijzen de verzoekende partijen er in hun laatste memorie onder meer nog op dat zij “er geen kennis van (hebben) dat medio 2011 dergelijke procedures (voor de vrederechter) reeds werden opgestart zodat de hoogdringendheid van de onteigening niet kan weerhouden worden”.

5. De verwerende partij repliceert dat zij “vergeefs (...) zoekt naar een geschonden reglementaire bepaling”, de verzoekende partijen geen schending

van de onteigeningswet aanvoeren en “louter opportunistiek kritiek uitoefenen en dat (zij) zich daarenboven niet richten tegen het bestreden besluit maar wel tegen het Besluit van de Vlaamse regering van 17 december 2004”.

In de laatste memorie sluit zij “zich integraal aan(...) bij het verslag van de Heer Eerste Auditeur”.

Beoordeling

6. Om ontvankelijk te zijn moeten in een middel niet al de wetsbepalingen worden weergegeven die zouden zijn geschonden. Het is wel vereist dat duidelijk de beweerde onregelmatigheid of onregelmatigheden van het bestreden besluit wordt of worden aangegeven. Te dezen voeren de verzoekende partijen de schending aan van de vereiste van hoogdringendheid in de onteigeningswet en het feit dat de redengeving dienaangaande in het bestreden besluit ondeugdelijk of niet afdoende is.

7. Naar luid van artikel 1 van de onteigeningswet kan de onteigening volgens de regels van die wet slechts geschieden “wanneer de Koning vaststelt dat de onmiddellijke inbezitneming van een of meer onroerende goederen ten algemenen nutte onontbeerlijk is”. De aanwending van de uitzonderingsprocedure vastgesteld in de onteigeningswet, uitsluitend verantwoord door redenen van algemeen belang, is dan ook slechts toegestaan wanneer de “onmiddellijke inbezitneming” van het goed door de onteigenende overheid “onontbeerlijk is”.

Hoewel de onteigenende overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt wat betreft de hoogdringendheid van de onteigening mag de Raad van State controleren of die hoogdringendheid wel voorhanden is, wat impliceert dat deze voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt.

Het bestreden besluit valt onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna de motiveringswet). Artikel 2 van die wet bepaalt dat bestuurshandelingen uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd. Artikel 3 bepaalt dat de motivering afdoende moet zijn.

De redenen om toepassing te maken van de uitzonderingsprocedure, die een geringere rechtsbescherming biedt dan de gewone onteigeningsprocedure bij toepassing van de onteigeningswetten van 17 april 1835 en 27 mei 1870, moeten blijken uit het administratief dossier en moeten op grond van de formele motiveringsplicht op grond van de motiveringswet in de bestreden onteigeningsmachtiging zelf zijn opgenomen.

8. In de aanhef van het bestreden besluit wordt gewezen op de beslissing van 17 december 2004 van de Vlaamse regering “inzake de besluitvorming voor de ‘Langetermijnvisie Schelde-estuarium-Ontwikkelingsschets 2010’ en de algemene visie op en aanpak van het geactualiseerde Sigmaplan”. Voorts wordt gewezen op de beslissing van 22 juli 2005 van de Vlaamse regering inzake het Geactualiseerd Sigmaplan waarin natuurdoelstellingen en instandhoudingsdoelstellingen zijn opgenomen, en wordt in het bestreden besluit overwogen “dat om de natuurdoelstellingen te halen (...) de oppervlakte en kwaliteit van de natuurwaarden binnen het Bulbierbroek dringend dien(en) te verhogen en verstorende processen (...) dienen voorkomen, beperkt of ongedaan gemaakt te worden”. Verder wordt in de bestreden beslissing verwezen naar de voormelde beslissing van 17 december 2004 dat de projecten waartoe het Bulbierbroek behoort, vóór 2010 moeten gerealiseerd of in uitvoering moeten kunnen zijn, naar de voormelde beslissing van 22 juli 2005 waarin “het project Bulbierbroek vermeld staat als project ‘in 2007 te realiseren of minstens in uitvoering niet later dan 2010’” en naar het Verdrag tussen het Vlaamse Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium van 21 december 2005 dat “voor de wetlands, waartoe (het) Bulbierbroek behoort, de dwingende timing oplegt om vóór 2010 de werkzaamheden te starten”. Tot slot wordt in de bestreden beslissing nog gesteld dat de doelstellingen in het Plan-Mer “Venieuwd Sigmaplan” en in de voormelde beslissing van 22 juli 2005 “momenteel niet worden behaald en dat de milieu- en natuurkwaliteit van het gebied Bulbierbroek niet voldoende vooruitgaat” en dat “de grondverwerving door middel van het flankerende landbouwbeleid (...) niet

tot de nodige resultaten leidt” om de voormelde beslissing van 17 december 2004 en 22 juli 2005 en het voormelde Verdrag “tijdig uit te voeren”.

Het administratief dossier bevat geen stukken waaruit de hoogdringendheid blijkt.

9. In de synthesesnota “geactualiseerd Sigmaplan voor veiligheid en natuurlijkheid in het bekken van de Zeeschelde” van 16 juni 2005 vindt men bij de “projecten op te starten niet later dan 2010” het Bulbierbroek te Hamme, waar de ingreep moet bestaan uit “wetland”. In de synthesesnota wordt nergens gesteld dat hoogdringende onteigeningen in toepassing van de onteigeningswet van 1962 noodzakelijk zijn, en wordt nergens gesteld dat het Bulbierbroek bij hoogdringendheid moet worden onteigend voor de realisatie van natuurdoelstellingen. Er wordt enkel gezegd dat het project niet later dan 2010 mag starten.

Op 22 juli 2005 buigt de Vlaamse regering zich over een “bisnota” die betrekking heeft op een “Langetermijnvisie Schelde-estuarium”, en neemt zij een aantal beslissingen. In deze nota en beslissing van 22 juli 2005 is geen sprake van de onteigeningswet en er wordt ook nergens expliciet vermeld dat het Bulbierbroek hoogdringend moet worden onteigend. Uit het feit dat het Bulbierbroek vermeld staat tussen de prioritaire projecten in 2007 te realiseren of minstens in uitvoering niet later dan 2010 vloeit niet noodzakelijkerwijze voort dat beslist werd tot het gebruik van de onteigening bij hoogdringende omstandigheden. Het toont enkel aan dat bepaalde projecten prioritair zijn, d.w.z. vóór andere projecten moeten worden aangevat en afgewerkt. Het zegt enkel dat de projecten in 2007 te realiseren zijn of minstens in 2010 in uitvoering moeten zijn. In de nota van 22 juli 2005 is er bovendien sprake van twee grensoverschrijdende natuurontwikkelingsprojecten die snel moeten opgestart worden om het Schelde-estuarium een meer robuuste natuur te geven om ongewenste fysische en ecologische effecten van de verruiming van de vaargeul te vermijden. Het betreft enerzijds een uitbreiding van het Zwin en anderzijds de creatie van estuariene natuur in de Hedwige-Prosperpolder. Het Bulbierbroek wordt niet vermeld bij de snel op te starten projecten.

Ten tijde van het definitief vaststellen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) was de verwerende partij blijkbaar zelf van oordeel dat er nog tijd was voor een openbaar onderzoek, hoewel zij bij het toepassen van de onteigeningswet van 1962 niet verplicht is een openbaar onderzoek te voeren.

In het besluit van de Vlaamse regering van 26 maart 2010 “houdende de definitieve vaststelling van het (GRUP) voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur, regio Waasland: gebieden van het geactualiseerd Sigmaplan ‘Durmevallei’” leest men met betrekking tot de opmerkingen die betrekking hebben op een onteigening:

“Naar aanleiding van opmerkingen over onteigeningen werd de toelichtingsnota verder aangevuld met informatie betreffende onteigeningen in het gebied. Aan voorliggend gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is geen onteigeningsplan gekoppeld. De onteigeningen kaderen volledig binnen de projectwerking van het Sigmaplan. Dit wordt in de toelichtingsnota ter informatie verder toegelicht”.

In de toelichtingsnota bij het GRUP staan volgende overwegingen te lezen:

“Dit ruimtelijk uitvoeringsplan kadert binnen de uitvoering van het Sigmaplan. Het ruimtelijk uitvoeringsplan legt bestemmingen vast waarbinnen natuurontwikkeling en de aanleg van dijken en overstromingsgebieden mogelijk zijn. Voor de verdere uitvoering van het Sigmaplan moet de overheid gronden verwerven. Dat is nodig voor waterbeheersingswerken of om het publiek beheer van natuurgebieden te verzekeren. Dit ruimtelijk uitvoeringsplan geeft echter niet aan welke gronden de overheid precies moet verwerven. Er is geen onteigeningsplan bij dit ruimtelijk uitvoeringsplan gevoegd.

De nv Waterwegen en Zeekanaal en het Agentschap voor Natuur en Bos zijn verantwoordelijk voor de waterbeheersingswerken en de aankoop en het beheer van natuurgebieden. Deze Agentschappen voeren in eerste instantie een minnelijk aankoopbeleid. Dat betekent dat ze in overleg met eigenaars gronden kopen. Indien nodig kunnen deze Agentschappen een onteigeningsprocedure opstarten. Er kan pas onteigend worden na goedkeuring van een onteigeningsplan en een machtiging om te onteigenen vanwege de bevoegde minister binnen de Vlaamse Regering. Een onteigeningsplan wordt sowieso eerst aan een openbaar onderzoek onderworpen. In geval van onteigening komt er eerst een prijsvoorstel van het zogenaamde Comité tot Aankoop. Is de eigenaar het daar niet mee eens, dan volgt een procedure bij de rechtbank en bepaalt de rechter de prijs van de grond”.

Uit de bovenstaande citaten blijkt ook dat de thans bestreden onteigening niet kan worden beschouwd als een rechtstreekse uitvoering van het GRUP of, omgekeerd, dat de verwerende partijen niet verplicht waren te wachten op de definitieve vaststelling van het GRUP alvorens de onteigening te kunnen aanvatten.

Het administratief dossier bevat geen elementen die de hoogdringende omstandigheden kunnen verantwoorden. Men kan ook niet staande houden dat door het verloop der jaren de onteigening plots hoogdringend zou zijn geworden. Niet alleen omvat het dossier geen stukken die daarop wijzen, bovendien gaat het in casu niet op om jarenlang te wachten met het aanvatten van de onteigening om dan plots te stellen dat deze hoogdringend is en in toepassing van de onteigeningswet van 1962 moet gebeuren. Dit is een zelf gecreëerde hoogdringendheid. De onteigenaar roept dan zelf de omstandigheden in het leven om de onteigeningswet van 1962 toe te passen, terwijl de hoogdringendheid een objectieve feitelijke factor is die onafhankelijk moet zijn van de wil van de onteigenaar. Dit neemt niet weg dat iets wat niet hoogdringend is door omstandigheden hoogdringend kan worden, maar dit moet dan wel te wijten zijn aan factoren die onafhankelijk zijn van de wil of de mogelijkheden van de onteigenende instantie.

Ten slotte moet nog worden beklemtoond dat de vraag of de onteigening het algemeen nut beoogt, losstaat van de vraag of de onteigening hoogdringend is. De elementen uit het dossier die eventueel het algemeen nut van de onteigening zouden kunnen aannemelijk maken, tonen dus niet aan dat is voldaan aan de voorwaarde inzake de hoogdringendheid.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 5 maart 2010 van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur betreffende de onteigening van onroerende goederen op het grondgebied van de gemeente Hamme in het kader van en noodzakelijk voor de inrichting van het Bulbierbroek,

onderdeel van het geactualiseerd Sigmoidplan, bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt op 28 april 2010.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien oktober 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens