

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.105 van 1 december 2015
in de zaak A. 211.926/X-15.755.**

In zake : 1. Paul HANQUET
 2. Benedicte HANQUET
 3. Marie HANQUET
 4. Viviane HANQUET
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Donatienne Ryckbost
 kantoor houdend te 8400 Oostende
 E. Beernaertstraat 80
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 maart 2014, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e beslissing van de Raad van Bestuur van de Vlaamse Landmaatschappij van 15 januari 2014 waarbij naar aanleiding van een verzoek tot verplichte aankoop de Vlaamse Landmaatschappij vaststelt dat de venale waarde van het goed door de afbakening van het overstromingsgebied niet met meer dan 20% is verminderd zodat het desbetreffende goed niet in aanmerking komt voor de verplichte aankoop door het Vlaamse Gewest”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 18 september 2015.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Donatienne Ryckbost, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Yasmine Vuylsteke, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. De verzoekende partijen zijn eigenaar van een aantal percelen gelegen te Hasselt (Stevoort), kadastraal bekend sectie A, nrs. 497/s, 497/t, 497/m, 497/n, 501/c, 513/c, 490/a, 512/b, 590, 589 en 588/b.

Deze gronden zijn volgens het gewestplan Hasselt-Genk, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 april 1979, gelegen in woonuitbreidingsgebied, natuurgebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied en worden in het Bekkenbeheerplan Demerbekken 2008-2013 afgebakend als overstromingsgebied.

Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, regio Haspengouw – Voeren: natuur- en landbouwgebieden ‘Vallei van de Herk en Mombeek van Alken tot Herk-de-Stad’”, vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 30 april 2009, bestemt de percelen tot natuurgebied met overdruk GEN.

4. Op 19 juni 2008 wordt een machtiging verleend voor de onteigening van een aantal gronden van de verzoekende partijen voor de realisatie van een gecontroleerd overstromingsgebied.

Op 3 mei 2013 wordt de gerechtelijke onteigeningsprocedure opgestart, nadat een aantal pogingen tot minnelijke schikking mislukten. Deze procedure is nog hangende.

5. Op 20 juni 2013 dienen de verzoekende partijen een aanvraag tot verplichte aankoop in bij de Vlaamse Landmaatschappij (hierna: VLM), afdeling Grondenbank op grond van artikel 17 van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ (hierna: DIWB).

Op 16 juli 2013 wordt hun aanvraag ontvankelijk en volledig verklaard.

Op 23 augustus 2013 richt de VLM zich tot het Aankoopcomité Hasselt van de Federale Overheidsdienst Financiën (hierna : het aankoopcomité) met de vraag te beoordelen of de venale waarde van het goed dat gelegen is binnen het overstromingsgebied met meer dan 20% verminderd is als gevolg van de afbakening van het overstromingsgebied.

Op 10 december 2013 deelt het aankoopcomité aan de VLM mee dat zij oordeelt dat dit niet het geval is.

Op 16 januari 2014 wordt aan de verzoekende partijen meegedeeld dat het beslissingsorgaan van de VLM op 15 januari 2014 heeft beslist dat het betreffende goed niet in aanmerking komt voor verplichte aankoop. Deze beslissing wordt op 7 februari 2014 aan de verzoekende partijen betekend en is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de consoorten Hanquet op 21 juni 2013 de aankoop door het Vlaamse Gewest eiste[n] van hun eigendom gelegen te Hasselt 11^e afd. (Stevoort), sectie A, nrs. 497/S, 497/T, 497/M, 497/N, 501/C, 513/C, 490/A, 512/B, 590, 589 en 588/B, samen groot 13ha 22a 11ca;

Overwegende dat dit goed voor meer dan 80% is opgenomen in het gecontroleerd overstromingsgebied Herk-Stevoort;

Overwegende dat de consoorten Hanquet de aankoop eiste[n] op basis van de volgende bepalingen van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009:

‘De waarde van het goed is met meer dan 20% verminderd door de aanduiding ervan als overstromingsgebied’ (art. 10 § 2);

Overwegende dat bij aangetekend schrijven dd. 16 juli 2013 de Vlaamse Landmaatschappij Regio Oost aan de consoorten Hanquet meedeelde dat hun aanvraag volledig was;

Overwegende dat het Aankoopcomité van de Federale Overheidsdienst Financiën oordeelde dat de venale waarde van het goed door de afbakening van het overstromingsgebied niet met meer dan 20% is verminderd;

Overwegende dat op basis van het verslag van het Aankoopcomité van de Federale Overheidsdienst Financiën, zoals gevoegd in bijlage, de Vlaamse Landmaatschappij vaststelt dat de venale waarde van het goed door de afbakening van het overstromingsgebied niet met meer dan 20% is verminderd.”

De brief van 7 februari 2014 vermeldt de mogelijkheid tot het instellen van een beroep bij de Raad van State.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

6. De verwerende partij werpt een exceptie van onbevoegdheid op. Zij betoogt dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van een beroep waarvan het eigenlijke voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft in de zin van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet.

Uit artikel 17 DIWB en artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009 ‘tot uitvoering van de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht, de vergoedingsplicht en de afbakening van overstromingsgebieden’ (hierna: het besluit financiële instrumenten) blijkt dat de overheid tot aankoop is verplicht en de verwerving van de betrokken percelen kan worden geëist als aan de in deze rechtsregels vermelde voorwaarden is voldaan, zonder dat de overheid hierbij over enige beoordelingsbevoegdheid beschikt. Indien aan de voorwaarden is voldaan ontstaat een subjectief recht op de aankoop van deze percelen en kan de overheid enkel vaststellen, verklaren, erkennen dat de voorwaarden al dan niet vervuld zijn zodat zij slechts over een gebonden bevoegdheid beschikt. Bijgevolg komt het de burgerlijke rechter toe zich over dit subjectieve recht uit te spreken. Bovendien lijkt, volgens de verwerende partij, het werkelijke voorwerp van onderhavige betwisting het schattingsverslag van 10 december 2013 te zijn.

7. De verzoekende partijen betogen in de memorie van wederantwoord dat de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State in de bestreden beslissing wordt vermeld, zodat zij rechtmatig ervan mochten uitgaan dat het de bevoegde beroepsinstantie was. Door dit in de memorie van antwoord tegen te spreken, schendt de verwerende partij het vertrouwensbeginsel.

Voorts voeren zij aan dat de Raad van State de bevoegde beroepsinstantie is omdat de bestreden beslissing een administratieve rechtshandeling is en betwisten zij de stelling van de verwerende partij dat er sprake is van een gebonden bevoegdheid. De verwerende partij, bijgestaan door het aankoopcomité, had een heel duidelijke beoordelingsmarge bij het invullen

van het al dan niet voldaan zijn aan de in artikel 10, § 2, van het besluit financiële instrumenten gestelde voorwaarden, met name of een 20 % waardevermindering kan worden aangenomen.

De verzoekende partijen betogen dat de bestreden beslissing geen eigen motivering bevat maar is gebaseerd op het omstandige schattingsverslag – dat integraal deel uitmaakt van de bestreden beslissing en erin als bijlage is vermeld – waarin wordt vastgesteld dat de voorwaarde van 20 % waardevermindering niet zou zijn vervuld. Uit de inhoud van dit schattingsverslag blijkt dat de verwerende partij een doorgedreven beoordeling van de gestelde voorwaarden diende te maken alvorens zij kon beslissen tot het al dan niet vervuld zijn van deze voorwaarden, terwijl uit het bestaan van dit verslag dan weer blijkt dat het geen louter gebonden bevoegdheid betreft omdat dan immers geen noodzaak van een schattingsverslag met een uitgebreide motivering zou voorliggen.

De verzoekende partijen betogen ten slotte dat, waar de verwerende partij verwijst naar artikel 13, § 3, van het besluit financiële instrumenten dat de burgerlijke rechter als bevoegde instantie aanwijst, deze bepaling niet van toepassing is omdat ze betrekking heeft op geschillen over de betwisting van de aankoopprijs nadat is vastgesteld dat aan de voorwaarden voor de verplichte aankoop is voldaan.

8. In de laatste memories brengen de partijen geen nieuwe argumenten bij.

Beoordeling

9. Overeenkomstig de artikelen 144 en 145 van de Grondwet zijn de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde uitsluitend, of in beginsel, bevoegd om kennis te nemen van geschillen over subjectieve rechten. Onder voorbehoud van een – te dezen niet bestaande – toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te

nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Dit is het geval wanneer het annulatieberoep gericht is op de erkenning van een subjectief recht.

Het bestaan van een geschil over een subjectief recht met betrekking tot handelingen van de overheid veronderstelt dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht aan het bestuur oplegt. Opdat een partij zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een dergelijk recht zou kunnen beroepen, dient de bevoegdheid van die overheid gebonden te zijn.

De bevoegdheid van de Raad van State hangt aldus af van de vraag of wat bestreden wordt een beslissing is waarbij de overheid heeft gebruik gemaakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid, of integendeel een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor de betrokkene zich kan beroepen op een welbepaald recht.

10. De partijen kunnen niet afwijken van de regels in de Grondwet die de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde en van de Raad van State vaststellen. Bijgevolg volstaat de vermelding door de verwerende partij van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State niet om deze bevoegd te maken. De door de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord aangevoerde schending van het vertrouwensbeginsel doet niet anders besluiten.

11. Artikel 17, § 1, van het DIWB bepaalt het volgende:

“§ 1. De eigenaar van een onroerend goed kan van de tot aankoop verplichte entiteit, de verwerving daarvan eisen indien hij aantoonst dat, ten gevolge van de afbakening van een oeverzone of overstromingsgebied waarbinnen dit onroerend goed is gelegen, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt. De tot aankoop verplichte entiteit is de initiatiefnemer.

De bepalingen van titel IV, hoofdstukken I, II en VII, van het decreet van 31 mei 2006 betreffende de oprichting van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen zijn van toepassing op deze koopplicht.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere voorwaarden en de procedure van de aankoopplicht. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze van berekening van het bedrag van de aankoopprijs waarop de eigenaar recht heeft.

Bij het bepalen van de aankoopprijs wordt geen rekening gehouden met de waardevermindering voortvloeiend uit de afbakening van het onroerend goed als oeverzone of overstromingsgebied.

Het bedrag dat de eigenaar van de tot aankoop verplichte entiteit ontvangt met toepassing van dit artikel, wordt in voorkomend geval verminderd met het bedrag dat de eigenaar heeft ontvangen ten gevolge van planschade voor hetzelfde onroerend goed. Wanneer de eigenaar toepassing maakt van de aankoopplicht van de tot aankoop verplichte entiteit kan hij geen aanspraak meer maken op planschade, patrimoniumverlies, schadevergoeding of andere aankoopplicht van het Vlaamse Gewest voor hetzelfde onroerend goed.”

Artikel 10 van het besluit financiële instrumenten bepaalt:

“§1. De eigenaar van een onroerend goed dat geheel of gedeeltelijk gelegen is binnen een oeverzone of overstromingsgebied, kan binnen een periode van vijf jaar nadat de afbakening van de oeverzone of het overstromingsgebied van kracht werd, of binnen een periode van vijf jaar nadat het afgebakende overstromingsgebied actief is ingeschakeld, de initiatiefnemer verplichten tot aankoop van het onroerend goed, op voorwaarde dat aan de voorwaarden, vermeld in dit artikel, voldaan is.

§2. De eigenaar van een onroerend goed kan de aankoopplicht invoeren als aan de volgende voorwaarden is voldaan :

1° het onroerend goed is geheel of gedeeltelijk binnen een afgebakend overstromingsgebied of afgebakende oeverzone gelegen;

2° er is een ernstige waardevermindering van het onroerend goed in kwestie of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering komt door de afbakening ernstig in het gedrang. Er is een ernstige waardevermindering van het onroerend goed in kwestie als de waarde van het gedeelte van het onroerend goed dat gelegen is binnen een oeverzone of een overstromingsgebied, met meer dan 20 % verminderd is als gevolg van de afbakening.

[...]

§3. Als aan de voorwaarden, vermeld in paragraaf 1 en 2, is voldaan, is de aankoopplicht van toepassing op het deel van het onroerend goed dat in een afgebakende oeverzone of overstromingsgebied gelegen is.

Als aan de voorwaarden, vermeld in § 1 en § 2, is voldaan en als het onroerend goed voor meer dan 80 % in een overstromingsgebied of oeverzone ligt, kan de eigenaar de aankoopplicht invoeren voor het hele onroerend goed.

[...]

De aankoopplicht is alleen van toepassing op onroerende goederen in het Vlaamse Gewest.”

De voorwaarden om aanspraak te maken op de aankoopplicht in geval van ernstige waardevermindering zijn in de voormelde bepalingen op gedetailleerde wijze vastgelegd.

In de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat het goed voor meer dan 80 % is opgenomen in het overstromingsgebied maar dat de waarde van het goed niet met meer dan 20 % is verminderd als gevolg van de afbakening (zie randnummer 5). De bestreden beslissing weigert bijgevolg de verplichte aankoop omdat niet voldaan is aan de tweede voorwaarde.

De verzoekende partijen betwisten niet dat de voorwaarden voor verplichte aankoop in geval van ernstige waardevermindering duidelijk en objectief in de wet zijn opgenomen, maar zij menen dat een discretionaire bevoegdheid kan worden afgeleid uit het feit dat de waardebepaling een schatting inhoudt, dat in het schattingsverslag van het aankoopcomité de term “beoordeling” wordt gebruikt en dat het aankoopcomité omstandig motiveerde waarom niet voldaan is aan de tweede voorwaarde.

Deze argumenten kunnen om de hiernavolgende redenen niet overtuigen.

Een schatting of waardebepaling door het aankoopcomité om na te gaan of al dan niet aan de tweede voorwaarde is voldaan, volstaat niet om van een discretionaire bevoegdheid te spreken. Het individueel onderzoek of een concrete vraag tot verplichte aankoop volgens abstract geformuleerde rechtsregels moet worden ingewilligd of geweigerd, toont geen vrije beoordelingsmarge voor de overheid aan. Het geeft geenszins de overheid de mogelijkheid om naar redelijkheid en billijkheid van de wettelijke voorwaarden af te wijken.

Noch het feit dat het schattingsverslag omstandig is gemotiveerd, noch het gebruik van de term “beoordeling” in het schattingsverslag doen anders besluiten.

12. De Raad van State is aldus niet bevoegd om kennis te nemen van voorliggend beroep, gericht tegen een beslissing waarbij de verwerende partij vaststelt dat op de vraag tot verplichte aankoop van de verzoekende partijen niet kan worden ingegaan omdat niet voldaan is aan de voorwaarde van een waardevermindering met meer dan 20 %. De betwisting hierover heeft betrekking op de vaststelling van een subjectief recht in hoofde van de verzoekende partijen. De bevoegdheid ter zake komt de burgerlijke rechter toe. Het beroep is onontvankelijk.

V. Kosten

13. De verwerende partij heeft bij de betekening van de bestreden beslissing foutief de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State vermeld. Bijgevolg past het de kosten van het beroep ten laste van deze partij te leggen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 800 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een december 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust