

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 238.447 van 8 juni 2017
in de zaak A. 215.770/VII-39.383.**

In zake : 1. Herman DE VRIES
 2. Maria Teresa BLASZAK
 wonende te 2950 Kapellen
 Leeuweriklaan 22
 alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Naamsestraat 165
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 mei 2015, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 4 maart 2015 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 28 augustus 2014, houdende het verlenen aan de NV Grontmij Belgium van een machtiging voor het aansluiten van hemelwater (RWA) na buffering op de onbevaarbare waterloop de Voetbeek te Kapellen, ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd, alsook van de voormelde beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 28 augustus 2014.

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.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 februari 2017.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partijen, die in persoon verschijnen, en advocaat Kristien Vanderheiden, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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

3.1. De NV Grontmij Belgium dient op 7 oktober 2013 een machtigingsaanvraag in voor het uitvoeren van werken aan de Voetbeek in het kader van de te realiseren verkaveling “Verlengde Roodborstjeslaan”. De werken

bestaan uit het creëren van een afvoer van hemelwater naar de Voetbeek met voorafgaande buffering.

3.2. Op 28 augustus 2014 verleent de deputatie van de provincie Antwerpen de gevraagde machtiging, zij het dat dertien algemene en acht bijzondere voorwaarden worden opgelegd.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.3. Een aantal omwonenden, onder wie de verzoekende partijen, stellen tegen die beslissing administratief beroep in.

3.4. Na een gunstig advies van de Vlaamse Milieumaatschappij, verklaart de bevoegde Vlaamse minister op 4 maart 2015 de voormelde beroepen ongegrond en bevestigt zij de in eerste aanleg genomen beslissing.

Dit is het eerste bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat enkel in laatste administratieve aanleg genomen beslissingen voor de Raad van State kunnen worden bestreden. Waar tegen de tweede bestreden beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 28 augustus 2014 een administratief beroep openstond, dat ook effectief door de verzoekende partijen werd benut, meent zij dat het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen die tweede betreden beslissing.

5. In hun memorie van wederantwoord poneren de verzoekende partijen dat de exceptie zonder voorwerp is, aangezien de in eerste aanleg genomen

beslissing van de deputatie mede wordt vernietigd bij vernietiging van het in beroep genomen ministeriële besluit.

Beoordeling

6. Enkel in laatste aanleg en na uitputting van alle administratieve beroepen - hetgeen te dezen is gebeurd met het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 4 maart 2015 - genomen beslissingen, kunnen het voorwerp uitmaken van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. Ingevolge de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep is het eerste bestreden besluit van 4 maart 2015 volledig in de plaats gekomen van de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 28 augustus 2014 die niet langer rechtsgevolgen sorteert.

Het beroep is derhalve onontvankelijk in zoverre het gericht is tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 28 augustus 2014.

De exceptie is gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

7. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 8, §§ 1 en 2, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: DIWB), het materiële motiverings-, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel. Ook zou het bestreden besluit de rechtens vereiste feitelijke grondslag ontberen.

De verzoekende partijen uiten kritiek op de bijzondere voorwaarden nrs. 3 en 6 die respectievelijk vereisen dat het doorstromingsprofiel van de open waterloop met een bodembreedte van minstens 1,20 meter en een kruinbreedte van 2,40 tot 3 meter niet mag worden verminderd en dat de debieten zodanig worden beperkt dat zij geen wateroverlast, geen schade en geen kwaliteitsverlies veroorzaken. De verzoekende partijen menen dat de voormelde afmetingen zijn gesteld zonder inzicht in de daadwerkelijke situatie en slechts berusten op veronderstellingen. Inzonderheid wijzen zij erop dat de Voetbeek ter hoogte van hun perceel slechts 0,65 tot 0,8 meter breed is en circa 0,7 meter diep, zodat - met de in de bestreden beslissing bevestigde voorwaarden - het debiet 4 maal te hoog is, waardoor ernstige consequenties mogen worden verwacht voor de percelen stroomafwaarts. Het te plaatsen wervelventiel kan dit probleem niet oplossen, aangezien een dergelijk ventiel het maximale debiet begrenst op een 4 maal te hoog debiet. Daarbij komt dat, door in de bestreden beslissing geen rekening te houden met de diepte, dit besluit technisch incorrect en onvolledig is. Voorts benadrukken zij dat de geschonden bepalingen van het DIWB, de verplichting inhouden om een watertoets uit te voeren en in dat verband ook een bijzondere motiveringsplicht opleggen. Evenwel beperkt de bestreden beslissing zich tot de standaardcitaten uit wetten en decreten met de niet-onderbouwde stelling dat daaraan zou zijn voldaan, alsmede tot de standaardformule dat moet worden geoordeeld dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt.

8. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij vooreerst op dat het middel onontvankelijk is in zoverre de schending van de materiële motiveringsplicht wordt aangevoerd. De verzoekende partijen zouden namelijk nalaten om concreet aan te tonen hoe deze verplichting werd miskend.

Vervolgens haalt de verwerende partij een aantal overwegingen uit de bestreden beslissing aan waaruit naar haar mening blijkt dat de eventuele schadelijke effecten van de werkzaamheden op de infiltratie van hemelwater zorgvuldig werden onderzocht. Mede rekening houdend met de acht bijzondere en dertien algemene voorwaarden, die onder meer voorzien in het aanleggen van

infiltratiegrachten, in een buffercapaciteit van 250 m³/ha en in een beperking van het lozingsdebiet tot 20 l/s/ha, meent de verwerende partij dat er te dezen omstandige en dragende motieven voorhanden zijn, zodat de formelemotiveringsplicht niet geschonden kan zijn. Dienaangaande merkt zij overigens op dat de formelemotiveringsplicht niet zo ver reikt dat op elk van de door de verzoekende partijen in hun beroepschrift aangevoerde argumenten afzonderlijk moet worden geantwoord. De verzoekende partijen tonen, rekening houdend met de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad van State, niet aan dat de in het bestreden besluit opgegeven motieven kennelijk onredelijk zijn. Ten overvloede haalt de verwerende partij daarbij ook nog een aantal overwegingen uit de deputatiebeslissing van 28 augustus 2014 aan waarbij bepaalde bezwaren worden beantwoord.

Inzonderheid aangaande de kritiek met betrekking tot de in de bestreden beslissing gehanteerde afmetingen, antwoordt de verwerende partij dat deze zijn gebaseerd op metingen op de plaats waar de werken zullen worden uitgevoerd. Deze afmetingen hebben dan ook geenszins betrekking op de gehele waterloop. De verwerende partij ontkent in dit verband niet dat er op welbepaalde locaties vernauwingen of versperringen door begroeiing bestaan en dat er nog nood is aan onderhouds- en herstellingswerkzaamheden van de Voetbeek, maar zulks impliceert volgens haar niet dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is of dat deze in onredelijkheid werd genomen. De verwerende partij merkt daarbij op dat de argumentatie van de verzoekende partijen slechts betrekking heeft op de zogenaamde feitelijke incorrectheid van de gegevens die tot de derde van de acht bijzondere voorwaarden heeft geleid, terwijl er dus verschillende voorwaarden worden opgelegd opdat de geplande werkzaamheden geen negatieve invloed zouden hebben op het watersysteem en al deze maatregelen tezamen garanderen dat het afvoervermogen van de waterloop niet wordt overschreden.

9. In hun memorie van wederantwoord benadrukken de verzoekende partijen dat de Voetbeek in slechte staat is. Voorts herhalen zij dat er sprake is van een onvolledige en ongemotiveerde besluitvorming. Inzonderheid betwisten zij dat het aan de NV Grontmij Belgium toegekende debiet als beperkt zou kunnen worden gekwalificeerd. De bijzondere voorwaarden die middels de bestreden beslissing worden opgelegd, beschouwen de verzoekende partijen als standardeisen die in normale situaties worden opgelegd. De voorwaarde dat “het plan ook voorziet in de aanleg van grachten voor infiltratie van hemelwater naar het grondwater” wordt door hen als weinig effectief gekwalificeerd omdat uit studies blijkt dat het grondwater elke lokale verhoging van het grondwaterpeil direct volgt en er dus in overstromingssituaties geen infiltratie naar het grondwater mogelijk is. Het niet-geconcretiseerde voornemen van het provinciebestuur om werkzaamheden uit te voeren klemmt volgens de verzoekende partijen des te meer in het licht van het feit dat tussen 2002 en 2015 geen schouwingen werden uitgevoerd.

Aangaande het gebrek aan een watertoets, stellen de verzoekende partijen dat, hoewel de bestreden beslissing vermeldt dat de verwerende partij “nog eens” een watertoets zou hebben uitgevoerd, zulks nergens blijkt uit het administratief dossier. Het ontbreekt de bestreden beslissing in dit opzicht dan ook aan een formele motivering. Waar de deputatiebeslissing wel een “waterparagraaf” bevat, wordt hierin louter gesteld dat de aanvraag geen betekenisvol schadelijk effect teweegbrengt, maar zulks zonder enige feitelijke onderbouwing, uitleg of motivering. Anders dan door de rechtspraak van de Raad van State wordt vereist, bevat de bestreden beslissing geen korte beschrijving van de kenmerken van het watersysteem, geen gemotiveerde beoordeling van de verenigbaarheid van de activiteit waarvoor vergunning wordt aangevraagd met het watersysteem, geen toetsing van de beoordeling van de vergunningsplichtige activiteit aan de doelstellingen verwoord in artikel 5, § 1, 6°, DIWB en, mitsdien, geen afdoende formele motivering dat de watertoets is uitgevoerd. De verzoekende partijen besluiten dat de verwerende partij zich heeft beperkt tot een

standaardformule. Ten slotte betwisten de verzoekende partijen nog dat de Raad van State slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid zou beschikken.

10. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat uit de bestreden beslissing blijkt dat zij op grond van een zelfstandige analyse tot de conclusie is gekomen dat de deputatiebeslissing moet worden bevestigd. Aldus werd het deputatiebesluit bijgetreden, wat bovendien blijkt uit de gehele bestreden beslissing en in het bijzonder uit de overweging dat de deputatiebeslissing “weloverwogen is”. Het is voor de verzoekende partijen en de Raad van State mogelijk om na te gaan welke motieven geleid hebben tot haar beslissing. De motieven zijn omstandig en dragend. De verzoekende partijen weerleggen ze op geen enkele wijze. Het onderzoek van de watertoets is zorgvuldig en er is geen sprake van een kennelijk onredelijke besluitvorming. Uit de bestreden beslissing kan worden afgeleid waarom de door de verzoekende partijen verdedigde standpunten niet werden gevolgd. De materiële motiveringsplicht werd niet geschonden. In ondergeschikte orde vraagt de verwerende partij dat een gebeurlijke vernietiging zou worden beperkt tot de oppervlakte van de bewezen eigendommen van de verzoekende partijen.

11. De verzoekende partijen beklemtonen in hun laatste memorie dat de motivering van de bestreden beslissing bestaat uit een aantal stijlformules, dat de opgelegde voorwaarden standaardvoorwaarden zijn die niet in relatie staan tot de door de werken veroorzaakte extra lozing en geen invloed hebben op de beperking van het mogelijk schadelijk effect, dat de waterparagraaf van de deputatiebeslissing niet voldoet aan de geldende inhoudelijke vereisten en dat de gevraagde beperking van een vernietigingsarrest tot de oppervlakte van hun bewezen eigendommen “belachelijk” is en onverenigbaar met de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Beoordeling

12. Uit artikel 8 DIWB volgt dat de verwerende partij bij de beoordeling van aanvragen tot machtiging voor het uitvoeren van buitengewone werken van verbetering en wijziging van onbevaarbare waterlopen, aandacht moet hebben voor de watertoets en dat de door haar genomen beslissing dienaangaande afdoende moet worden gemotiveerd.

13. Het bestreden besluit bevat de volgende motieven met betrekking tot de eventuele schadelijke effecten van de werkzaamheden op de infiltratie van hemelwater:

“Overwegende dat uit de motivatie van het besluit van de deputatie van 28 augustus 2014 blijkt dat zeven bezwaren werden ingediend bij het gemeentebestuur van Kapellen, door respectievelijk Wienen-Strijbosch, Alain Ruys-Manimcor bvba, Britta Holens-2be-interieur bvba, Britta Holens-fam. Ruys - Holens, Alain Ruys-fam. Ruys - Holens, Smet Roger en François Janssens; dat de deputatie in het machtigingsbesluit aangeeft dat het hemelwater dat in de nieuwe verkaveling van de bijhorende verhardingen wordt opgevangen, gebufferd en met een beperkt debiet wordt geloosd op de Voetbeek; dat de door de aanvrager voorgestelde buffering en lozingsbeperking voldoet aan de eisen die de dienst integraal waterbeleid van de provincie Antwerpen oplegt voor een onbevaarbare waterloop; dat de deputatie Antwerpen meent dat er geen nadelige gevolgen en geen bijkomende wateroverlast wordt verwacht als gevolg van deze aanvraag; dat in het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 28 augustus 2014 inhoudelijk werd ingegaan op de ingediende bezwaarschriften; dat het besluit een reeks flankerende voorwaarden bevat, ondergebracht in bijzondere en algemene voorwaarden; dat de machtiging werd verleend op basis van de wetgeving onbevaarbare waterlopen en de vergunninghouder niet ontslaat van de verplichting zich te voorzien van andere toelatingen, vergunningen en bijkomende voorwaarden welke zouden noodzakelijk zijn;

Overwegende dat naar aanleiding van de bij de gemeente Kapellen ingediende bezwaren door de provincie Antwerpen een verkenning werd gedaan; dat er effectief is vastgesteld dat de waterloop op sommige plaatsen in slechte staat verkeert; dat herstellingswerken zijn aangewezen, doch dat deze niet hoogdringend zijn; dat de dienst integraal waterbeleid van de provincie Antwerpen de Voetbeek gedetailleerd gaat inventariseren om na te gaan waar herstelling noodzakelijk is; dat afhankelijk van de resultaten van deze inventarisatie en van de beschikbare kredieten de noodzakelijke herstellingswerken zullen worden opgenomen in de jaarlijkse onderhouds- en herstellingswerken, met een geplande uitvoering op korte en middellange

termijn;

[...]

Overwegende dat de door de provincie Antwerpen gehanteerde buffereisen (230 m³/ha verharde oppervlakte) en het toegelaten lozingsdebiet in overeenstemming zijn met de vereisten, opgelegd door de gewestelijke stedenbouwkundige verordening voor verkavelingen; dat het plan ook voorziet in de aanleg van grachten voor infiltratie van hemelwater naar het grondwater, bij het aanleggen van de Roodborstjeslaan;

[...]

Overwegende dat de omgeving van de Voetbeek als mogelijk overstromingsgevoelig is aangeduid volgens de watertoets- en overstromingskaarten; dat de waterloop niet is gelegen in een SBZ, VEN of IVON; dat op deze manier in de beroepsfase nog eens een toetsing is gebeurd volgens de recent ingevoerde verplichting tot het houden van een watertoets voor het uitvoeren van buitengewone werken van wijziging;

[...]

Overwegende dat de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 28 augustus 2014 weloverwogen is; dat die beslissing voldoet aan de beginselen van de artikelen 2, 10, 12, 14, 16 en 19 van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen; dat door de beslissing het waterbeheer van de Voetbeek niet in het gedrang komt volgens de beginselen van het decreet integraal waterbeleid; dat er geen schadelijk effect is, zoals bedoeld krachtens artikel 3, §2, 17° van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van het watersysteem als gevolg van het werk van wijziging; dat aan het machtigingsbesluit van de provincie Antwerpen van 28 augustus 2014 een reeks van flankerende algemene en bijzondere voorwaarden werden toegevoegd”.

14. De eerste aangehaalde alinea geeft slechts het standpunt weer van de deputatie van de provincie Antwerpen, zijnde het in eerste aanleg bevoegde bestuur, terwijl het een wezenskenmerk is van het georganiseerd administratief beroep dat dit devolutieve werking heeft en dat derhalve de beroepsbeslissing, na een nieuw onderzoek van de zaak, in de plaats komt van de oorspronkelijke beslissing, zodat de in beroep bevoegde overheid een eigen motivering moet opgeven, minstens uitdrukkelijk de motieven van het in eerste aanleg bevoegde bestuur tot de hare moet maken, wat te dezen niet het geval is. In de tweede aangehaalde alinea wordt enkel vastgesteld dat de waterloop in kwestie op sommige plaatsen in slechte staat verkeert en dat herstellingswerken zijn aangewezen, maar dat deze niet hoogdringend zijn. De derde aangehaalde alinea betreft louter de conformiteit met de gewestelijke stedenbouwkundige verordening

voor verkavelingen. De vierde aangehaalde alinea bevat niets meer dan de feitelijke vaststelling dat de omgeving van de Voetbeek als mogelijk overstromingsgevoelig is aangeduid volgens de watertoets- en overstromingskaarten maar dat deze waterloop niet is gelegen in een SBZ, VEN of IVON. Naast de voor de beoordeling van het middel niet-relevante overweging dat de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen voldoet aan de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, blijkt de vijfde aangehaalde alinea ten slotte niet meer te bevatten dan een aantal stijlformules als zou de in eerste aanleg genomen beslissing “weloverwogen” zijn, het waterbeheer van de Voetbeek volgens de beginselen van het DIWB niet in het gedrang brengen en geen schadelijk effect teweegbrengen, zoals bedoeld in artikel 3, § 2, 17°, van dit decreet.

15. Bijgevolg wordt vastgesteld dat de bestreden beslissing aangaande de watertoets niet de door artikel 8 DIWB vereiste motieven bevat. De loutere verwijzing naar de opgelegde algemene en bijzondere voorwaarden doet geen afbreuk aan dit motiveringsgebrek.

Het eerste middel is gegrond.

16. Het verzoek van de verwerende partij om de nietigverklaring te beperken tot “de oppervlakte van bewezen eigendommen van de verzoekende partijen”, wordt afgewezen. Een beperkte nietigverklaring zou immers niet verhinderen dat de bestreden machtiging gevolgen blijft hebben voor de gehele waterloop, met inbegrip van het gedeelte dat grenst aan de eigendommen van de verzoekende partijen. Bijgevolg zou een gedeeltelijke vernietiging aan de verzoekende partijen geen genoegdoening verschaffen in het licht van het door hen aangevoerde belang.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 4 maart 2015 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 28 augustus 2014, houdende het verlenen aan de NV Grontmij Belgium van een machtiging voor het aansluiten van hemelwater (RWA) na buffering op de onbevaarbare waterloop de Voetbeek te Kapellen, ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 400 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht juni tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys