

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.221 van 15 december 2020
in de zaak A. 228.100/X-17.497**

In zake : 1. Guido BRUYNINX
 2. Arlette HEREMANS
 3. de BVBA Guido BRUYNINX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat John Toury
 kantoor houdend te 1800 Vilvoorde
 Jean Baptiste Nowélei 13
 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 10 mei 2019, strekt tot de nietigverklaring van “het ongedateerd Besluit waarbij het bestuurscomité de Vlaamse Landmaatschappij machtigt om aan de heer Guido Bruyninx en mevrouw Arlette Hermans mee te delen dat hun goed gelegen te Hasselt afdeling 11 (Stevoort), gekend onder gemeentenummer (71055), gekasatreerd sectie A, nrs. 496/C, 516/B, 516/C en 516/D, gelegen in het overstromingsgebied Herk-Stevoort samen groot 03Ha, 05are, 5ca, 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 laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 november 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Veerle Huysman, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, is 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

3.1. De verzoekende partijen zijn eigenaar en gebruiker van een aantal percelen gelegen aan de Alkenstraat 8 te Stevoort, kadastraal bekend Hasselt, 11^{de} afdeling, Sectie A, nrs. 491/b, 492/c, 493/c, 493/d, 493/e, 496/c,

496/b/2, 496/e/2, 496/m/3, 496/t/3, 496/w/2 496/p/3, 516/b, 516/c en 516/d, waar zij een paardenkwekerij/stoeterij uitbaten.

3.2. Deze percelen zijn opgenomen in het Bekkenbeheerplan Demerbekken 2008-2013, vastgesteld door de Vlaamse regering op 30 januari 2009, waardoor de gronden als overstromingsgebied worden afgebakend.

3.3. Op 1 juli 2013 wordt dit overstromingsgebied actief ingeschakeld.

3.4. Op 28 mei 2018 dienen de verzoekende partijen een aanvraag tot verplichte aankoop in bij de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), dienst Grondzaken, op grond van artikel 17 van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ (DIWB). Het gaat meer bepaald om de percelen nrs. 496/c, 516/b, 516/c en 516/d.

3.5. De voormelde aanvraag wordt bij aangetekend schrijven van 20 augustus 2018 volledig verklaard.

3.6. Nog in augustus 2018 brengt de hydroloog van de VLM een advies uit, waaruit blijkt dat er aan het reeds vooraf bestaande overstromingsregime weinig verandert.

3.7. Op 10 december 2018 verleent de landbouweconoom van de VLM een ongunstig advies, waaruit blijkt dat de inschakeling als overstromingsgebied geen invloed kan hebben op het inkomen van het bedrijf en dus ook niet op de leefbaarheid ervan.

3.8. Op 11 januari 2019 brengt de Vlaamse Milieumaatschappij een advies uit, luidend dat er voor de percelen niets verandert, aangezien deze van oudsher in een natuurlijk overstromingsgebied liggen.

3.9. Op 12 februari 2019 brengt de afdeling Vastgoedtransacties advies uit, waaruit blijkt dat de venale waarde van de goederen niet vermindert als gevolg van de afbakening van het overstromingsgebied.

3.10. Bij aangetekend schrijven van 18 februari 2019 wordt aan de verzoekende partijen meegedeeld dat het beslissingsorgaan van de VLM op 12 februari 2019 heeft beslist dat het betreffende goed niet voor verplichte aankoop in aanmerking komt. Gemeld wordt dat de beslissing, met inbegrip van de motivering waarom het goed niet voor verplichte aankoop in aanmerking komt, binnen de maand zal worden opgestuurd.

3.11. Bij navolgend schrijven van 12 maart 2019 wordt de beslissing van de VLM van 12 februari 2019 aan de verzoekende partijen overgemaakt. Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de heer Guido Bruyninx en mevrouw Arlette Hermans op 28 mei 2018 de aankoop door het Vlaamse Gewest eisen van hun eigendommen gelegen te Hasselt afd. 11 (Stevoort), gekend onder gemeentenummer (71055), gekadastraerd sectie A, nrs. 496/C, 516/B, 516/C en 516/D, samen groot 03ha 05a 05ca, gelegen in het overstromingsgebied Herk-Stevoort;

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

Overwegende dat de heer Guido Bruyninx en mevrouw Hermans de aankoop eisen 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 en de leefbaarheid van het bedrijf komt in het gedrang door de aanduiding ervan als overstromingsgebied (art. 10 § 2);

Overwegende dat bij aangetekend schrijven dd. 20/08/2018 de Vlaamse Landmaatschappij Regio Oost aan de heer Guido Bruyninx meedeelde dat hun aanvraag volledig was;

Overwegende dat de Afdeling Vastgoedtransacties van de Vlaamse Belastingdienst oordeelde dat de venale waarde van het goed door de afbakening van het overstromingsgebied niet met meer dan 20% is verminderd;

Overwegende dat de Vlaamse Milieumaatschappij oordeelde [...] dat de gronden niet voor verplichte aankoop in aanmerking komen gezien de aanleg van het GOC aan de ligging en de specifieke eigenschappen van de percelen niets verandert, noch aan het gebruik ervan.

Overwegende dat de landbouweconoom van de Vlaamse Landmaatschappij oordeelde dat de leefbaarheid van het bedrijf niet in het gedrang komt door de afbakening van het overstromingsgebied gezien de

inschakeling van het overstromingsgebied geen invloed kan hebben op het inkomen van het bedrijf en dus ook niet op de leefbaarheid;

Overwegende dat de hydroloog van de Vlaamse Landmaatschappij oordeelde dat er weinig verandert aan het overstromingsregime op de percelen ten gevolge van de afbakening.”

In het begeleidend schrijven wordt gemeld dat tegen deze beslissing bij de gewone hoven en rechtbanken beroep kan worden ingesteld.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord 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 in de zin van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet betreft.

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. De overheid kan 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 om zich over dit subjectief recht uit te spreken, zoals blijkt uit artikel 13, § 3, van het besluit financiële instrumenten. De verwerende partij verwijst naar ’s Raads arrest nr. 233.105 van 1 december 2015 waarin wordt geoordeeld dat een gelijkaardige betwisting op het vaststellen van een subjectief recht betrekking heeft.

4.2. In hun memorie van wederantwoord merken de verzoekende partijen vooreerst op dat de bestreden beslissing als een administratieve rechtshandeling moet worden beschouwd en dat de Raad van State derhalve de bevoegde beroepsinstantie is. Zij betwisten de stelling van de verwerende partij dat het werkelijk voorwerp van het geschil een subjectief recht zou betreffen. De verwerende partij beschikt immers wel degelijk over een discretionaire bevoegdheid bij het invullen en het beoordelen van de voorwaarden. In geval van een gebonden bevoegdheid zou er aan een verregaande feitelijke beoordeling geen noodzaak zijn. Wat, tot slot, de verwijzing door de verwerende partij naar artikel 13, § 3, van het besluit financiële instrumenten betreft, waaruit de bevoegdheid van de gewone rechtbanken zou blijken, antwoorden de verzoekende partijen dat deze bepaling geschillen in verband met de eigenlijke aankoopprijs betreft, nadat is vastgesteld dat aan de voorwaarden van de verplichte aankoop is voldaan.

4.3. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen nog dat de bevoegde overheid in deze zaak op een kennelijk onredelijke wijze tot haar beoordeling is gekomen. Het geschil betreft in deze dan ook niet een geschil van “louter subjectief rechtelijke aard”. De bestreden beslissing moet als kennelijk onredelijk worden beschouwd en de Raad van State is ter zake wel degelijk bevoegd.

Beoordeling

5.1. 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.

5.2. Het toentertijd geldende artikel 17, § 1, DIWB bepaalt:

“§ 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.”

5.3. De voorwaarden om aanspraak te maken op de aankoopplicht in geval van ernstige waardevermindering zijn in de voormelde bepalingen op gedetailleerde wijze vastgelegd. De overheid heeft niet de mogelijkheid om naar redelijkheid en billijkheid ervan af te wijken, haar bevoegdheid te dezen is gebonden.

5.4. De Raad van State is 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 zij niet voldoen aan de voorwaarde van een waardevermindering van het onroerend goed in kwestie met meer dan 20 % en aan de voorwaarde dat de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering door de afbakening ernstig in het gedrang komt. De betwisting hierover heeft betrekking op de vaststelling van een subjectief recht in hoofde van de verzoekende partijen, waarvoor de burgerlijke rechter bevoegd is. Die bevoegdheid van de justitiële rechter wordt in het advies 46.740/3 van 16 juni 2009 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State omtrent het ontwerp van het besluit van de Vlaamse

regering ‘tot uitvoering van de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht en de vergoedingsplicht van titel I van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003’ bevestigd. In de mate waarin de verzoekende partijen het met de bestreden beslissing niet eens zouden zijn, kunnen zij zich tot de burgerlijke rechter wenden, wat zij volgens de verwerende partij reeds effectief hebben gedaan.

5.5. Het betoog in de laatste memorie van de verzoekende partijen dat de bevoegde overheid *in casu* op een volkomen kennelijk onredelijke wijze tot haar beoordeling is gekomen, doet niets af aan de vaststelling dat te dezen een subjectiefrechtelijke betwisting aan de orde is, waarvoor enkel de burgerlijke rechter bevoegd is.

5.6. De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden elk voor een derde verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De door de verzoekers onterecht betaalde bijdrage van 40 euro wordt aan hen terugbetaald.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust