RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 218.530 van 19 maart 2012
in de zaak A. 197.137/X-14.589.

In zake : Marie-Louise VERHOEVEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 MECHELEN
Antwerpsesteenweg 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de gemeente ZEMST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Kaat Decock
kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
Kennedypark 6/24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 juli 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 29 april 2010 van de gemeenteraad van Zemst waarbij om reden van openbaar nut het rooilijnplan van 18 januari 2010 voor de ontsluiting langs de Dynastiestraat met een breedte van 10 meter en een extra toegangsweg voor veiligheidsinterventies langs het Molenveld met een breedte van 4 meter, telkens voor de eerste 30 meter vanaf de bestaande straten, definitief wordt goedgekeurd.

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.

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

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

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

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Ryckalts, die loco advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Gilles De Wulf, die loco advocaten Steve Ronse en Kaat Decock verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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 verzoekster is vruchtgebruikster van het perceel aan de Dynastiestraat 94-96-96A, kadastraal gekend sectie D, nr. 83/g2 te Zemst (hierna: het perceel van de verzoekster).

Het voornoemde perceel sluit achteraan aan op het binnengebied tussen de Dynastiestraat, de Pater Damiaanstraat, Molenveld en Molenbeekstraat in de dorpskern van Elewijt.

Het gebied tussen de voornoemde straten is, volgens het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, gelegen in een woongebied.

4. Op 21 januari 2010 beslist de gemeenteraad van Zemst het "rooilijnplan ontsluitingsgebied Molenveld – Dynastiestraat" voorlopig goed te keuren. Op het voorlopig vastgestelde plan zijn twee "innemingen" aangeduid. De "inneming 1" betreft een strook, aansluitend aan de straat Molenveld, met een breedte van 4 m en een diepte van 30 m op het perceel nr. 77/g, dat een diepte heeft van ongeveer 69 m. De "inneming 2" betreft een strook, aansluitend aan de Dynastiestraat, met een breedte van 10 m en een diepte van tussen 28,37 en 31,44 m op het perceel van de verzoekster, dat een diepte heeft van ongeveer 80 m.

In het voornoemde gemeenteraadsbesluit wordt onder meer het volgende overwogen:

> "Overwegende dat in het ruimtelijk structuurplan van de gemeente Zemst wordt gesteld dat verdichting, inbreiding en bundeling van menselijke activiteiten in de kernen de basisvoorwaarden zijn voor een goed ruimtelijk beleid en dat kernversterkende projecten moeten worden gestimuleerd zodat het landelijk karakter, waar het nog aanwezig is, maximaal kan worden behouden;
>
> Overwegende dat het binnengebied Molenveld-Dynastiestraat in de dorpskem van Elewijt is gelegen en voldoende diep is om in de toekomst daar ook woningbouw mogelijk te maken;
>
> Overwegende dat het wenselijk is om ingevolge de voortschrijdende lintbebouwing de mogelijke ontsluiting van het binnengebied reeds vast te leggen opdat de toegang tot het binnengebied in de toekomst niet door bebouwing zou worden gehypothekeerd;
>
> Overwegende dat in een dergelijk groot binnengebied misschien meer dan twintig woongelegenheden kunnen komen en het bijgevolg noodzakelijk is, naast een gewone ontsluiting, ook nog een tweede ontsluiting te voorzien voor veiligheidsinterventies;
>
> Overwegende dat na onderzoek gebleken is dat de hoofdontsluiting best naar de Dynastiestraat kan gericht worden en de tweede beperkte ontsluiting naar het Molenveld;
>
> Aangezien in de categorisering van de gemeentewegen de Dynastiestraat van hoger belang is om het verkeer naartoe te leiden dan het Molenveld, waar immers ook de basisschool gelegen is en dus best daar het verkeer beperkt wordt;
>
> Overwegende dat er nog geen plannen zijn voor de inrichting van het binnengebied;

Overwegende dat het college uitdrukkelijk verklaart dat het niet de bedoeling is dat de gemeente zelf op korte termijn initiatief neemt om in dit binnengebied een verkaveling te realiseren en het alleen de bedoeling is de mogelijkheid voor een latere ontsluiting van het binnengebied open te houden;

Gelet op de ruimtelijke kernbeslissing nummer 5 van het gemeentelijk structuurplan d.d. 09-04-1998, waarin de binnengebieden zijn opgesomd welke op termijn niet voor bebouwing in aanmerking komen waarbij onderhavig gebied niet in de opsomming opgenomen is;

Overwegende dat het binnengebied Molenveld-Dynastiestraat in de woonzone blijft liggen en dus op lange termijn in aanmerking komt voor bebouwing;

Overwegende dat het wenselijk is de rooilijndiepte te beperken tot 30 meter vanaf de bestaande straten, zodat de mogelijkheden om het binnengebied in te richten open blijven".

5. Tijdens het omtrent het voornoemde plan gehouden openbaar onderzoek worden er 98 bezwaarschriften ingediend, waaronder één door de verzoekster.

6. Op 29 april 2010 neemt de gemeenteraad van Zemst het bestreden besluit. Op het definitief vastgestelde "rooilijnplan ontsluitingsgebied Molenveld – Dynastiestraat" worden de voornoemde "inneming 1" en "inneming 2" geel ingekleurd.

In het bestreden besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

"Aangezien de bezwaarschriften handelen over:

- de toename van het verkeer door de bijkomende bebouwing, met als gevolg meer parkeerproblemen, gevaarlijke situaties, enz ... ;
- verminderen van de kwaliteit van de omgeving door inperking van de privacy, verdwijnen van groen, meer lawaai, enz .... ;
- toename van de bouw- en verkavelingsdruk. De gemeente moet geen initiatief nemen om bijkomend te verkavelen;
- in dit gebied zal de woningdichtheid groot zijn met sociale spanningen en waardevermindering van de eigendommen in de buurt tot gevolg;

Aangezien het college vastgesteld heeft dat de juiste bedoeling van dit initiatief foutief wordt ingeschat;

Aangezien dit rooilijndossier enkel handelt over het vrijwaren van ontsluitingsmogelijkheden voor een mogelijk later te ontwikkelen binnengebied, zoals dit sinds 1976 op het gewestplan is voorzien;

Aangezien huidig initiatief zich dus niet verder uitstrekt naar andere percelen toe;

Aangezien het verkavelen van het binnengebied alleen maar kan gebeuren op initiatief van de betrokken eigenaars;

Aangezien enkel het rooilijnplan vastgesteld wordt, maar geen onteigeningsplan omdat deze percelen ook effectief pas nodig zullen zijn op het ogenblik dat de verkaveling van het binnengebied op initiatief van de eigenaars aan de orde zou zijn".

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

7. Het eerste middel wordt genomen uit de schending van de artikelen 2, 3, 5 en 6 van het decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen (hierna: het rooilijndecreet), artikel 42 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005, van de materiële motiveringsplicht en van het redelijkheidsbeginsel en uit machtsoverschrijding.

8. Volgens de verzoekster beoogt de bestreden beslissing geenszins de herinrichting van een bestaande gemeenteweg of de uitvoering van een beslissing tot het openen van een nieuwe gemeenteweg, doch enkel de vrijwaring van de toekomstige verkaveling van het binnengebied Dynastiestraat-Molenveld. Bij de opmaak en vaststelling van het bestreden plan werd enkel rekening gehouden met stedenbouwkundige overwegingen.

Nochtans blijkt uit de artikelen 2 en 3 van het rooilijndecreet dat gemeentelijke rooilijnplannen worden opgesteld voor de gemeentewegen met het oog op de vaststelling van de rooilijn die de huidige of toekomstige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen moet bepalen.

De verzoekster licht toe dat uit de in de randnummers 4 en 6 aangehaalde overwegingen alsook uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat bij het nemen van het bestreden besluit enkel rekening werd gehouden met stedenbouwkundige overwegingen, maar dat niet werd onderzocht of het rooilijnplan wel past in de doelstellingen beoogd door het rooilijndecreet, het gemeentedecreet van 15 juli 2005 en van artikel 28bis van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen.

Volgens de verzoekster blijkt ook uit het vastgestelde plan zelf dat de gemeente enkel en alleen twee stroken, op het plan "inneming" genaamd, heeft afgebakend die kennelijk als opzet "het vrijwaren van ontsluitingsmogelijkheden voor een later te ontwikkelen binnengebied zoals sinds 1976 op het Gewestplan is voorzien" hebben. Alhoewel het plan, aldus de verzoekster, ter zake geen duidelijkheid verschaft lijkt het er op dat de afbakeningslijn van de innemingen een nieuwe rooilijn betreft. Krachtens artikel 16 van het rooilijndecreet geldt er op een stuk grond dat door een rooilijn is getroffen een bouwverbod. Het bestreden besluit heeft dan ook tot gevolg dat er als het ware twee reservatiestroken worden gecreëerd die de ontwikkeling van het binnengebied moeten vrijwaren en heeft dan ook geen enkel uitstaans met de doelstellingen die beoogd worden door het rooilijndecreet.

Volgens de verzoekster blijkt uit de bepalingen van het rooilijndecreet dat een rooilijnplan een instrument is om bestaande wegen aan te passen met name te verbreden of te versmallen. Dit werd ook bevestigd in de parlementaire voorbereiding van dat decreet (Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2185/1, p. 2). Doordat het bestreden plan geen betrekking heeft op een bestaande weg werden artikel 2 en 3 van het decreet geschonden. Daarbij dient, aldus de verzoekster, te worden vastgesteld dat het rooilijnplan op zichzelf geen instrument is om nieuwe wegen te openen. In onderhavige zaak wordt evenwel geen nieuwe wegenis aangelegd nu de gemeenteraad geenszins een beslissing getroffen heeft voor het openen van een nieuwe weg, laat staan over het tracé. Het bestreden plan kadert dan ook niet in de uitvoering van een nieuwe wegenis.

9. In haar memorie van antwoord benadrukt de verwerende partij dat zoals gesteld wordt in artikel 2 van het rooilijndecreet, de rooilijn ook de toekomstige grens tussen de openbare weg en aanpalende eigendommen kan zijn. In de parlementaire voorbereiding van dat decreet (Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2185/1, p. 2) is verduidelijkt dat de rooilijn ook de toekomstige, nog te realiseren grens kan aangeven en dat zij als dusdanig een essentieel instrument is voor de wegbeheerder om de openbare wegen te kunnen aanpassen aan nieuwe behoeften en inzichten.

De verwerende partij wijst er verder op dat krachtens artikel 15 van het rooilijndecreet een besluit houdende de definitieve vaststelling van het rooilijnplan kan bepalen dat het rooilijnplan slechts kan worden uitgevoerd naarmate de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning worden ingediend. Het bestreden besluit bepaalt in dat verband:

> "Aangezien het verkavelen van het binnengebied alleen maar kan gebeuren op initiatief van de betrokken eigenaars;
> Aangezien enkel het rooilijnplan vastgesteld wordt, maar geen onteigeningsplan omdat deze percelen ook effectief pas nodig zullen zijn op het ogenblik dat de verkaveling van het binnengebied op initiatief van de eigenaars aan de orde zou zijn".

Volgens de verwerende volgt uit de samenlezing van de voornoemde bepalingen dat het ontegensprekelijk mogelijk is om een ontsluiting van een te verkavelen binnengebied naar bestaande gemeentewegen te voorzien door middel van een rooilijnplan.

Voor de goede orde merkt de verwerende partij nog op dat de voorziene ontsluitingen aansluiten op bestaande gemeentewegen.

10. De verzoekster stelt in haar memorie van wederantwoord dat de ontsluiting van een te verkavelen binnengebied via een rooilijnplan maar mogelijk is wanneer de gemeenteraad een beslissing neemt over het openen van een nieuwe wegenis.

Nu de verwerende partij geen rooilijnplan kon goedkeuren is artikel 15 van het rooilijndecreet niet van toepassing. De door de verwerende partij uit het bestreden besluit geciteerde passage is geen voldoende grond voor de toepassing van het laatstgenoemde artikel.

11. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat het rooilijndecreet nergens als voorwaarde oplegt dat het volledige tracé van een weg in één enkele rooilijnplan moet worden voorzien. Het tracé kan ook door meerdere rooilijnplannen worden vastgelegd en het kan niet worden ontkend dat in deze het tracé van de ontsluitingen gekend is waardoor aan het rooilijndecreet wordt voldaan.

Beoordeling

12. Het rooilijndecreet stelt hetgeen volgt:

> "Art. 2 De rooilijn is de huidige of de toekomstige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen. De rooilijn wordt vastgesteld in een rooilijnplan. Bij ontstentenis van een rooilijnplan, vastgesteld volgens dit decreet is de rooilijn de huidige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen.
>
> Art. 3 Er worden rooilijnplannen opgesteld op twee niveaus :
>
> 1° gewestelijke rooilijnplannen voor de gewestwegen, met uitzondering van de autosnelwegen zoals bedoeld in de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen;
>
> 2° gemeentelijke rooilijnplannen voor de gemeentewegen.
>
> (…)
>
> Art. 5 In afwijking van hoofdstuk II, kan een rooilijnplan tegelijkertijd opgesteld worden met een ruimtelijk uitvoeringsplan zoals bedoeld in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, waarvan het de uitvoering beoogt. Het wordt dan tegelijkertijd met dat ruimtelijk uitvoeringsplan onderworpen aan de procedureregels voor het opstellen van dat ruimtelijk uitvoeringsplan.
>
> (…)
>
> Art. 6 Voor wat betreft buurtwegen, zoals bedoeld in de wet op de buurtwegen van 10 april 1841, is dit decreet slechts van toepassing voor zover de buurtweg behoort tot het openbare domein. Het vaststellen van rooilijnplannen voor deze buurtwegen gebeurt op basis van de procedure voor de vaststelling van een gemeentelijk rooilijnplan zoals bepaald in afdeling 2, hoofdstuk II, van dit decreet. Op de overige buurtwegen is dit decreet niet van toepassing.
>
> (…)
>
> Art. 14 Wanneer binnen een termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de goedkeuring van het onteigeningsplan de onteigeningsprocedure niet is begonnen, kan de eigenaar van het te onteigenen onroerend goed bij aangetekende brief de onteigenende overheid verzoeken van de onteigening van zijn goed af te zien.
>
> (…)
>
> Art. 15 Het besluit van de Vlaamse Regering of de gemeente houdende de definitieve vaststelling van het rooilijnplan kan bepalen dat het rooilijnplan slechts kan worden uitgevoerd naarmate de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning worden ingediend. In dat geval is artikel 14 niet van toepassing".

13. In de toelichting bij het voorstel van decreet dat het rooilijndecreet is geworden, wordt het volgende gesteld:

"Dit voorstel wil een algemeen wettelijk kader creëren voor het vaststellen van rooilijnen.

De rooilijn wordt van oudsher gedefinieerd als de grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen. Ze strekt ertoe de openbare weg op een bepaalde breedte te handhaven of te brengen.

Anders gezegd, de rooilijn is ofwel de huidige, ofwel de toekomstige scheidingslijn. De rooilijn kan in de eerste plaats de bestaande grens tussen de openbare weg en de private eigendommen weergeven. Ze kan echter ook de toekomstige, nog te realiseren grens aangeven, i.e. de grens zoals die zal bestaan nadat de openbare weg heringericht is. Als dusdanig is de rooilijn een essentieel instrument voor de wegbeheerder om de openbare wegen te kunnen aanpassen aan nieuwe behoeften en inzichten. De voor de toekomst vastgestelde rooilijn brengt eigendomsbeperkingen met zich mee: op de private grond voor de rooilijn wordt een bouwverbod gevestigd. 1n afwachting van de onteigening mogen de getroffen eigenaars geen werken meer uitvoeren die de rooilijn overschrijden.

Omgekeerd kan het ook gebeuren dat door de realisatie van de rooilijn een grondoverschot ontstaat (het gaat dan om een stuk grond dat niet meer tot de openbare weg behoort, zoals bij het versmallen van de weg)

(…)

Artikel 2

Dit artikel definieert wat onder rooilijn moet worden verstaan.

Nadat de overgangsbepalingen zijn uitgedoofd zal het rooilijnplan, opgesteld in overeenstemming met de bepalingen van dit decreet, het enige wettelijk instrument zijn om een rooilijnplan vast te stellen of te wijzigen.

De rooilijn, aangegeven in een rooilijnplan is ofwel declaratief ofwel constitutief. Ze bevestigt de huidige grens van de openbare weg en de aangelande eigendommen of geeft de toekomstige grens aan.

Bij ontstentenis van een rooilijnplan, is de rooilijn de huidige grens van de openbare weg.

Onder openbare weg wordt verstaan de weg die voor alle verkeer te land open staat, maar waarvan het gebruik wordt ingeperkt door de verkeerswetgeving.

Het gaat om de rijbaan en aanhorigheden, dat wil zeggen alles wat ten behoeve van de weg bestaat of is aangelegd en tot zijn behoud strekt" (Parl. St. Vl. Parl. 2008-2009, nr. 2185/1, blz. 2-3).

14. Het geciteerde artikel 2 definieert het begrip rooilijn in functie van het begrip openbare weg. Krachtens het geciteerde artikel 3 worden er rooilijnplannen opgesteld voor gewestwegen, met uitzondering van de autosnelwegen, en voor gemeentewegen. Uit deze decretale bepalingen blijkt dat een rooilijn onafscheidbaar is van een openbare weg. Hieruit volgt dat de in artikel 3 van het rooilijndecreet bedoelde rooilijnplannen enkel kunnen worden opgesteld wanneer er een in dat artikel bedoelde openbare weg bestaat, dan wel wanneer er een beslissing is genomen om dergelijke weg te openen.

Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat een rooilijn ook de toekomstige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen kan zijn. Het woord "toekomstige" verwijst, zoals het in randnummer 13 aangehaalde citaat uit de parlementaire voorbereiding bevestigt, naar de realisatie van de grens en niet naar een nog te nemen beslissing over de opening van een openbare weg.

15.1. Op de percelen waarop het bestreden besluit betrekking heeft bestaat er geen openbare weg.

15.2. Het bestreden plan duidt aansluitend op bestaande wegen twee "innemingen" aan. Het blijkt de verwerende partij enkel te doen om – zoals het in het bestreden besluit wordt uitgedrukt - "het vrijwaren van de ontsluitingsmogelijkheden voor een mogelijk later te ontwikkelen binnengebied", waarbij de "innemingen" "effectief pas nodig zullen zijn op het ogenblik dat de verkaveling van het binnengebied op initiatief van de eigenaars aan de orde zou zijn". Uit de overwegingen van het bestreden besluit blijkt dat de verwerende partij de opening van een openbare weg aldaar als hypothetisch en afhankelijk van het initiatief van privé-eigenaars aanziet. Het blijkt dat er geen beslissing over de opening van een in artikel 3 van het rooilijndecreet bedoelde openbare weg voorligt.

16. Aan de in randnummer 15 gedane vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door de bewering van de verwerende partij dat het bestreden besluit overeenkomstig artikel 15 van het rooilijndecreet voorziet dat het rooilijnplan slechts kan worden uitgevoerd naarmate de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning worden ingediend. Daargelaten de juistheid van die bewering gaat de verwerende partij er immers aan voorbij dat de bedoelde decretale bepaling toelaat de uitvoering van de rooilijn in de tijd te spreiden, doch geen betrekking heeft op de beslissing over de opening van een openbare weg.

Aan de in randnummer 15 gedane vaststellingen wordt evenmin afbreuk gedaan door de door de verwerende partij in haar laatste memorie aangehaalde elementen dat er voor eenzelfde weg meerdere rooilijnplannen kunnen worden vastgelegd en dat in deze het tracé van de ontsluitingen gekend is.

17. Ten overvloede kan nog worden vastgesteld dat indien een gemeentelijke overheid de ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven van een bepaald gebied wenst te vrijwaren, zij daartoe de geëigende instrumenten dient aan te wenden, met name het opstellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan als bedoeld in artikel 1.1.3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

18. De conclusie is dat, bij gebreke aan een bestaande weg in de zin van artikel 3 van het rooilijndecreet of een beslissing tot het openen van een dergelijke weg, de verwerende partij geen rooilijnplan in de zin van hetzelfde artikel vermocht vast te stellen.

19. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 29 april 2010 van de gemeenteraad van Zemst waarbij om reden van openbaar nut het rooilijnplan van 18 januari 2010 voor de ontsluiting langs de Dynastiestraat met een breedte van 10 meter en een extra toegangsweg voor veiligheidsinterventies langs het Molenveld met een breedte van 4 meter, telkens voor de eerste 30 meter vanaf de bestaande straten, definitief wordt goedgekeurd.

2. Dit arrest dient 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 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien maart 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Astrid Truyens	**Roger Stevens**