

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.128 van 5 mei 2015
in de zaak A. 199.118/X-14.670.**

In zake : 1. Ludovicus WOUTERS
 2. Maria VAN STAHEYEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Gegory Verhelst
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE ZANDHOVEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Reiner Tijs
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Nassastraat 37 - 41
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 februari 2011, strekt tot de
nietigverklaring van :
 - a. het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zandhoven van 14 oktober
2010 houdende definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “De Hoven - 2^e herziening” van de gemeente Zandhoven, en
 - b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van
16 december 2010 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “De Hoven - 2^e herziening” van de gemeente Zandhoven, bij
uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 februari 2011.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 229.207 van 18 november 2014 wordt het debat heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met een aanvullend onderzoek.

Auditeur Wouter De Cock heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 maart 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Reiner Tijs, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en Veronique Elsemans, juriste, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. Voor de uiteenzetting van de feiten kan verwezen worden naar arrest nr. 220.545 van 10 september 2012.

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4. Een tweede middel wordt afgeleid uit “de schending van art. 1.1.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, de materiële motiveringsplicht, het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, en met toepassing van art. 159 Gec. G.W.”.

Meer bepaald voeren de verzoekers in het verzoekschrift aan dat het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) zonder enige aanwijsbare reden “een gedurende 17 jaren niet gerealiseerde rooilijn” bestendigt voor de Hovenstraat, en dit “in weerwil van het advies van de Provincie en de bezwaren ingediend in het openbaar onderzoek”. De verzoekers stellen dat de Hovenstraat momenteel tussen de 3 à 6 meter breed is en dat de burgemeester reeds verklaarde dat er geen plannen bestaan om deze bestaande weg uit te breiden. Desalniettemin en ondanks een formele inherzieningstelling van het bijzonder plan van aanleg (hierna: BPA) “De Hoven”, waarbij de rooilijn van 8 meter werd vastgelegd, werd deze rooilijn opnieuw overgenomen bij de vaststelling van het thans bestreden GRUP. Nochtans had de deputatie geadviseerd om de rooilijn af te stemmen op de bestaande weg en hadden ook verschillende bezwaarindieners hierom verzocht. Ook werd herhaaldelijk door de verzoekers in hun bezwaarschriften, eerst tegen het BPA van 1993, en vervolgens tijdens het openbaar onderzoek naar aanleiding van het bestreden GRUP, opgeworpen “dat de realisatie zou overgaan tot een disproportionele inneming van de voortuinstrook van hun eigendom, en derhalve met beperking van de bebouwingsmogelijkheden bij uitbreiding”.

De omstandigheid dat de rooilijn reeds deel uitmaakt van het BPA betreft op zich geen rechtsgeldig en draagkrachtig element om de rooilijn te bestendigen. De omstandigheid dat de rooilijn nooit werd gerealiseerd, wijst integendeel op het achterhaald karakter ervan. Volgens de verzoekers kan evenmin dienstig verwezen worden naar “de zogenaamde ongeschreven algemene regel krachtens dewelke een mindere breedte naar actuele normen niet aanvaardbaar is”. Dergelijke nietszeggende overweging kan niet in redelijkheid tot de bestreden besluiten leiden. Ook de verwijzing naar de zogenaamde vrijwillige afstand van eigendom resulteert niet in de noodzaak tot bestendiging van de rooilijn. Bovendien wordt in de eerste bestreden beslissing letterlijk gesteld dat de gemeente geen enkel plan heeft tot wijziging van de wegbreedte. Er ligt dan ook geen enkele valabele reden voor om de rooilijn uit het BPA te bestendigen.

Voorts menen de verzoekers dat aldus het zorgvuldigheidsbeginsel werd geschonden, aangezien de bevestiging door de gemeenteraad dat de rooilijn niet wordt gerealiseerd, leidt tot een bedrieglijke voorstelling van zaken betreffende de ontsluiting en de ruimtelijke draagkracht. In die zin voeren ze nog aan dat ook in het kader van het onderzoek naar de plan-MER-plicht niet met een correcte en afdoende voorstelling van zaken werd geoordeeld, nu “telkens werd uitgegaan van een vergelijking tussen een niet langer bestaand planinstrument (een in herziening gesteld BPA) en het RUP waarin de fictie werd gehanteerd dat ter plaatse een weg is ingeplant met een breedte van 8 meter”.

Ten slotte voeren de verzoekers aan dat de rechtszekerheid in het gedrang komt nu alle duidelijkheid en voorspelbaarheid omtrent de rooilijn wordt weggenomen en de rechtsonderhorigen in het ongewisse worden gelaten betreffende de uitvoering van de rooilijn en de onbeschikbaarheid van hun eigendom ingevolge de publiekrechtelijke erfdienstbaarheid die dergelijke rooilijn met zich meebrengt.

Voor zover als nodig vorderen de verzoekers tevens dat het BPA “De Hoven” buiten toepassing wordt verklaard op basis van artikel 159 van de Grondwet. Anders dan in het eerste bestreden besluit wordt overwogen, werd tijdens het openbaar onderzoek met betrekking tot dit BPA wel degelijk een bezwaar ingediend. Met dit bezwaar werd destijds zonder valabele reden geen rekening gehouden.

5. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord met betrekking tot de grond van het middel op dat de vaststelling van de rooilijn in het GRUP de bestendiging vormt van wat reeds werd vastgesteld bij het BPA “De Hoven”. Deze bevestiging van de rooilijn waarborgt de vlotte afwikkeling van de mobiliteit in de Hovenstraat. De bestaande weg van ongeveer 3 meter breed is niet voldoende om een veilige en vlotte mobiliteit te garanderen. Het is duidelijk dat een rooilijn van 8 meter niet wil zeggen dat de weg ook effectief 8 meter breed dient te zijn. Ook alle aanhorigheden vallen onder het begrip “openbare weg”. Voorzieningen voor nutsleidingen en dergelijk meer dienen zodoende ook binnen die 8 meter gerealiseerd te worden. Het argument dat de gemeente niet onmiddellijk de wegbreedte zou aanpassen, is dus geen argument om te stellen dat de rooilijn van 8 meter niet noodzakelijk zou zijn. Het niet bestendigen van de rooilijn zou onverantwoord zijn, en in strijd met artikel 1.1.4 VCRO dat een duurzame ruimtelijke ontwikkeling voorschrijft. De stelling dat er geen intentie zou zijn om de rooilijn te realiseren berust op losse beweringen. Er is niets op tegen om de innemingen te doen volgen op de ontwikkelingen binnen het GRUP, en om pas de onteigeningsprocedure op te starten indien dit strikt noodzakelijk blijkt. Ten slotte is de eerste verwerende partij het ook niet eens met het verzoek om het BPA met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten omdat hun bezwaar niet in overweging zou zijn genomen. De verzoekers tonen immers niet aan dat zij een ontvankelijk bezwaarschrift hebben ingediend.

6. De tweede verwerende partij merkt in haar memorie van antwoord op dat de eerste verwerende partij heeft geantwoord op het advies van de provincie waarin wordt voorgesteld om een herziening van de bestaande

rooilijn uit te voeren. De tweede verwerende partij ziet ook geen enkele wettelijke verplichting op basis waarvan de eerste verwerende partij ertoe gehouden zou zijn de rooilijn, zoals juridisch vastgelegd, af te schaffen. Met betrekking tot de gevraagde toepassing van artikel 159 van de Grondwet merkt de tweede verwerende partij op dat de verzoekers de mogelijkheid hadden het BPA aan te vechten, maar dat blijkbaar niet hebben gedaan. De tweede verwerende partij is van oordeel dat men dan ook nu niet plotseling kan beweren dat het BPA onwettig zou zijn. Het feit dat de bestaande situatie (nog) niet in overeenstemming is met de juridisch vastgestelde rooilijn maakt het BPA evenmin onwettig.

7. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekers dat waar de eerste verwerende partij aanvoert dat de weg zich tevens uitstrekt tot alle aanhorigheden, zij in de memorie van antwoord laattijdig tracht aan te geven welke afweging van ruimtelijke opties men ingevolge artikel 1.1.4 VCRO in de overwegingen van het administratief dossier had dienen te maken. Verder betwisten de verzoekers dat zij zich zouden beperken tot “losse beweringen” wanneer zij stellen dat eerder werd verklaard dat niet zou worden overgegaan tot verbreding van de weg of tot realisatie van de rooilijn. Zij verwijzen in dat verband naar het vaststellingsbesluit van de gemeenteraad.

8. In de laatste memorie stellen de verzoekers nog dat de besluitvorming met betrekking tot de vaststelling van het bestreden GRUP “wel degelijk exhaustief gesteund [is] op de loutere verwijzing naar een reeds bestaande rooilijn zoals deze juridisch is vastgelegd met het BPA van 27 januari 1993”. Volgens de verzoekers is het duidelijk dat de plannende overheid geen eigen beoordeling heeft gemaakt van de zaak, maar zich vergenoegd heeft met een loutere verwijzing naar de bestaande rooilijn uit het BPA. Dit blijkt onder meer uit het feit dat in de besluitvorming uitdrukkelijk gesteld wordt dat het BPA nog steeds tegenstelbaar is en bovendien het toetsingskader vormt voor de vaststelling van het bestreden GRUP. Van enig eigen onderzoek van de zaak met inachtname van de bezwaren van de verzoekers, is dan ook geen sprake. Voorts herhalen de verzoekers dat “[e]en verwijzing naar een wollige overweging inzake

zogenaamd toekomstgerichte niet aanvaardbaarheid van nog kleinere rooilijnbreedten dan acht meter [...] in dit opzicht volstrekt inhoudsloos en niets betekenend [is]”. Ze wijzen er ook nogmaals op dat de provincie in haar advies had gevraagd om de rooilijn te herzien in functie van het behoud van de wegbreedte van de bestaande weg, temeer daar de gemeente geen enkel plan heeft tot effectieve wijziging van de wegbreedte. De verzoekers benadrukken dat de gemeente nooit van plan is geweest en ook niet van plan is om de wegbreedte effectief te wijzigen, zodat er “geen concrete op correcte feitelijk gegevens gesteunde noodzaak bestaat om in redelijkheid de rooilijn vast te leggen op acht meter”. Er blijkt ook uit geen enkel element van het dossier dat de breedte van de rooilijn verantwoord zou zijn vanuit enige noodzaak om nutsleidingen aan te leggen. Ten slotte halen de verzoekers aan dat zij evident belang hebben bij het toepassen van de onwettigheidsexceptie ten aanzien van het BPA uit 1993, aangezien met de gevorderde vernietiging van het bestreden GRUP eveneens de opheffing van het BPA zal komen te verdwijnen. De verzoekers herhalen dat dit BPA onwettig is omdat destijds onterecht geen rekening werd gehouden met hun bezwaar.

Beoordeling

9. Artikel 1.1.4 VCRO houdt in dat de diverse in dit artikel bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte, evenwichtig tegen mekaar moeten worden afgewogen en dat bij deze afweging rekening wordt gehouden met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. Het komt aan de bevoegde overheden en niet aan de Raad van State als wettigheidsrechter toe de nodige beleidskeuzes te maken.

10. Zoals reeds werd overwogen in het arrest nr. 229.207 van 18 november 2014, wordt het BPA “De Hoven”, waarbij de rooilijn van de Hovenstraat werd vastgesteld op 8 meter, door het bestreden GRUP volledig herzien. Bij de vaststelling van het bestreden GRUP heeft de plannende overheid ervoor geopteerd de rooilijn opnieuw vast te stellen op 8 meter. Zij was daarbij evenwel niet gebonden door de rooilijn die destijds in het BPA werd vastgesteld.

De vraag om het opheffen BPA “De Hoven” buiten toepassing te verklaren, is zonder voorwerp.

11. De bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden geuit met betrekking tot de in het GRUP vastgestelde rooilijn van de Hovenstraat, werden als volgt besproken en weerlegd in het eerste bestreden besluit:

“(1) de rooilijn van de Hovenstraat wordt verbreed: die rooilijn is reeds vastgesteld op de breedte van 8 meter in het op 27 januari 1993 goedgekeurde BPA. Daaraan wordt wat die breedte betreft niets gewijzigd (zie ook de vergelijking tussen de diverse plans). De goedgekeurde, ongewijzigde breedte van de rooilijn in een BPA is tegenstelbaar. Het bezwaar is niet gegrond.

[...]

(3) schending van het gelijkheidsbeginsel tussen wie, gezien vanuit de Vierselbaan, links dan wel rechts in het 2^{de} deel van de Hovenstraat woont en schending van het beginsel van behoorlijk bestuur: artikel 0.3.7. van de stedenbouwkundige voorschriften sluit ontsluiting uit langs achter naar de Hovenstraat voor de percelen langsheen de Ringlaan. Die percelen hebben geen enkel voordeel van de ‘Hovenstraat’. Er is geen schending van het gelijkheidsbeginsel gezien alle percelen langsheen de Hovenstraat eenzelfde rooilijnbreedte hebben van 8m.

[...]

(10) het landelijk karakter zal verdwijnen doordat de voortuinen moeten verdwijnen, de inplanting van de woningen aan de Ringlaan tast privacy in de Hovenstraat aan: de rooilijn blijft ongewijzigd. Er ligt geen wijzigend plan voor m.b.t. infrastructurele uitbouw. Aan het bestaande wooncomfort als dusdanig wijzigt derhalve niets. Ook het doodlopend karakter van de Hovenstraat blijft ongewijzigd. Er wordt een voetgangers- en fietsverbinding voorzien. De voortuinen zijn aangelegd en uitgebouwd terwijl de rooilijn gekend en tegenstelbaar was. Er is een afstand met een vrije ruimte van 11 m tussen achtergevel en voorgevel. De onmiddellijke burens wonen veel dichter. Bij het beoordelen van de situatie kan slechts rekening gehouden worden met datgene wat als vergund kan worden beschouwd. Het bezwaar wordt verworpen.

[...]

(13) het in herziening gestelde BPA De Hoven vormt geen toetsingskader voor huidig ontwerp: het is niet omdat het oude BPA in herziening is gesteld, dat geen enkel onderdeel ervan voor behoud in aanmerking komt. Wat niet gewijzigd wordt blijft een toetsingskader. Dat is in casu zo m.b.t. het bestaande deel van de Hovenstraat. De rooilijn aldaar, hoewel niet als dusdanig gerealiseerd, is er 8 m breed. Toekomstgericht is het niet aanvaardbaar nog kleinere rooilijn-breedten dan 8 m te voorzien. Het bezwaar wordt verworpen.

[...]

(16) er is disproportie tussen de rooilijnbreedte en die moet teruggebracht worden tot de bestaande toestand van de Hovenstraat en het

vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel wordt aangetast t.a.v. de publiekrechtelijke erfdienstbaarheid non aedificandi: het komt aan de overheid toe te besluiten welke rooilijnbreedte minimaal is om aanvaardbaar te zijn. Rekening houdend met de evolutie sinds het in voege treden van de eerste stedenbouwwet, is het ondenkbaar om thans nog smallere rooilijnen dan 8 m breedte goed te keuren in woonstraten. Er zijn tegenstelbare publiekrechtelijke erfdienstbaarheden non aedificandi sinds 1993. Die worden niet gewijzigd. Iedereen heeft er zich uiteraard aan gehouden. Het zou geen blijk zijn van behoorlijk bestuur daarvan thans afstand te doen. Er is geen disproportionele beperking van eigendomsrechten. Dezelfde lasten m.b.t. rooilijn worden voorzien t.o.v. de uitbreiding als degene die sinds 1993 bestaan voor het eerste deel van de Hovenstraat. Er wordt geen rechtszekerheid aangetast. Dezelfde rechtszekerheid wordt behouden. Het bezwaar wordt verworpen.”

12. Ook de deputatie van de provincieraad van Antwerpen verzocht in haar advies van 8 juli 2010 “om een herziening van de rooilijn door te voeren in functie van het behoud van de wegbreedte van de bestaande weg (Hovenstraat)”. Dienaangaande wordt in het eerste bestreden besluit het volgende gesteld:

“[...] De Provincie verzoekt een herziening van de rooilijn door te voeren i.f.v. het behoud van de wegbreedte van de bestaande weg. De gemeente merkt op dat, zoals blijkt uit de bespreking van de ingediende bezwaren, de aanpalende eigenaars die binnen de rooilijn vielen, de daarin vallende delen hebben overgedragen aan de gemeente met individuele geregistreerde overeenkomst ten einde de aanleg van de nutsvoorzieningen mogelijk te maken. Dit werd vastgesteld in een raadsbesluit van de [gemeenteraad] van 24 juni 1999. Zonder die overdracht was geen realisatie mogelijk. Bovendien die afstanden werden in juli 1998 3 akten van erfdienstbaarheden voor openbaar nut met recht van doorgang opgemaakt en ondertekend. Die noodzaak blijft bestaan. De gemeente heeft geen enkel plan tot wijziging van de wegbreedte.”

13. Anders dan de verzoekers dat zien, is de geciteerde motivering niet beperkt tot nietszeggende overwegingen en wordt niet zonder meer uitgegaan van de onder de gelding van het BPA bestaande rooilijn.

Uit de bespreking van de bezwaren kan worden afgeleid dat het “niet aanvaardbaar” wordt geacht om “nog kleinere rooilijnbreedten van 8 m te voorzien” en dat het “ondenkbaar” is om “thans nog smallere rooilijnen dan 8 m breedte goed te keuren in woonstraten”. In verband met de aangevoerde

“disproportionele beperking van eigendomsrechten” wordt overwogen dat dezelfde lasten met betrekking tot de rooilijn worden voorzien ten opzichte van de uitbreiding als degene die sinds 1993 bestaan voor het eerste deel van de Hovenstraat waardoor “[d]ezelfde rechtszekerheid wordt behouden”. Tevens wordt er op gewezen dat aldus eenzelfde rooilijnbreedte wordt vastgesteld voor alle percelen langsheen de Hovenstraat.

Bij de bespreking van het advies van de provincie wordt voorts melding gemaakt van grondafstanden van eigenaars die binnen de rooilijn vielen in functie van de aanleg van nutsvoorzieningen. Het is niet onredelijk om ter verantwoording van een rooilijnbreedte te verwijzen naar de noodzaak om nutsvoorzieningen aan te leggen. Om die reden kan de rooilijnbreedte ruimer zijn dan het eigenlijke wegdek. In het licht van deze motieven noopt de opmerking dat de gemeente verklaart de “wegbreedte” niet te zullen wijzigen niet tot de vaststelling dat het plan onwettig zou zijn.

14. De verzoekers maken niet aannemelijk dat de beslissing om de rooilijnbreedte van de Hovenstraat opnieuw vast te stellen op 8 meter, onredelijk is.

Evenmin valt in te zien op welke wijze het bestreden plan de verzoekers niet de nodige rechtszekerheid zou verschaffen, nu duidelijk blijkt dat ook ten aanzien van hun eigendom een rooilijnbreedte van 8 meter geldt.

15. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust.