RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 242.842 van 6 november 2018
in de zaak A. 219.565/X-16.661.

In zake : Maria LAUWEREYS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Jongbloet
kantoor houdend te 3010 Leuven
Oude Diestsesteenweg 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD LIER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 juni 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Lier van 25 april 2016 houdende goedkeuring van de wegenisaanleg in het woonproject "Withof" van de Lierse Maatschappij voor Huisvesting, op een terrein gelegen aan de Sander De Vosstraat 18 te 2500 Koningshooikt.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 oktober 2018.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Jongbloet, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Jonas De Wit, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de 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. Verzoekster woont aan de Sander De Vosstraat 16 te Koningshooikt.

4. De Lierse Maatschappij voor Huisvesting (hierna: de huisvestingsmaatschappij) is eigenaar van een terrein aan de Sander De Vosstraat 18, kadastraal gekend afdeling 4, sectie B, nr. 478/n (hierna: het betrokken terrein). De huisvestingsmaatschappij wil op het betrokken terrein een sociaal woonproject realiseren. Meer bepaald wil zij de bestaande gebouwen afbreken en drie gebouwen met 26 wooneenheden en een gemeenschapsruimte oprichten. Het project van de huisvestingsmaatschappij voorziet verder de opname in de openbare weg van de bovengrondse wegen voor motorvoertuigen, de bovengrondse parkeerplaatsen (onder meer voor mindervaliden), de wandelpaden

en de met groenaanplantingen omgeven collectieve waterbuffering (hierna: de in het project voorziene collectieve infrastructuur) op het betrokken terrein.

5. Van 30 januari 2016 tot 28 februari 2016 organiseert de stad Lier een openbaar onderzoek over de stedenbouwkundige aanvraag van de huisvestingsmaatschappij voor het betrokken terrein.

6.1. Op 25 april 2016 neemt de gemeenteraad van de stad Lier het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

> "Openbaar onderzoek
> Betreffende de zaak der wegen, werden er bezwaren geuit i.v.m. publieke ruimte.
> De bezwaren handelen om (samengevat):
> […]
> er is geen reden om het gros van het niet-bebouwde deel van de site op te nemen in het openbaar domein".

6.2. De ingediende bezwaren worden in het bestreden besluit weerlegd met onder meer volgende redengeving:

> "Argumentatie
> Het gedeelte achter en naast het voorgebouw A doet dienst als inrit naar de ondergrondse garage en het gedeelte tussen het gebouw en de perceelsgrenzen van de aanpalende tuinen is noodzakelijk als ruimte voor de hulpdiensten, parkeerruimte en als manoeuvreerruimte. De vijverpartij wordt gebruikt als collectieve waterbuffering. Deze zones openbaar maken en het voorzien van een nieuwe toegangsweg is noodzakelijk voor de toegankelijkheid, het waarborgen van de veiligheid en de waterbeheersing van de site."

7. Eveneens op 25 april 2016 stelt de gemeente voor het betrokken terrein het gemeentelijk rooilijnplan definitief vast (hierna: het rooilijnbesluit). Het rooilijnbesluit neemt de in het project voorziene collectieve infrastructuur in de openbare weg op.

In het rooilijnbesluit wordt het volgende overwogen:

“Er is grondafstand voorzien van de grond nodig voor het realiseren van de rooilijn en voor de nieuwe wegenisinfrastructuur.

[…]

Een belofte van de verkavelaar voor de grondafstand werd bijgevoegd.

[…]

De bezwaren handelen onder meer ook over de rooilijn:

[…]

Bijna het volledige onbebouwde gedeelte […] wordt opgenomen in het openbaar domein. Het is volstrekt overbodig om de site in het openbaar domein op te nemen. Door overdracht bespaart de bouwheer zich onderhoudskosten […].

[…]

Conclusie gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar

[Er] kan een gunstig advies gegeven worden onder de volgende voorwaarden:

De akte van grondafstand moet worden verleden vooraleer er met uitvoering van werken mag worden begonnen.

De gronden welke binnen de rooilijn vallen […] moeten gratis, vrij en onbelast aan de stad worden afgestaan […]”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8. In het eerste middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), evenals van het motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Verzoekster bekritiseert de afwezigheid van pertinente en draagkrachtige motieven voor wat zij noemt “de opname van nagenoeg de gehele onbebouwde oppervlakte van [het betrokken terrein] als wegenis in het openbaar domein”.

Meer bepaald voert verzoekster aan dat de opname in de wegenis van bovengrondse parkeerplaatsen niet draagkrachtig is gemotiveerd

daar het project van de huisvestingsmaatschappij “voorziet in voldoende parkeerplaatsen in de ondergrondse garage”. Er blijkt volgens verzoekster geen nood aan publieke parkeerplaatsen.

Verder stelt verzoekster dat de toegangszone naar de ondergrondse garage in geen enkel opzicht wordt verbeterd door ze op te nemen in het openbaar domein. Ook de kwaliteit van de collectieve waterbuffering kan niet worden beïnvloed door het enkele feit van de opname in het openbaar domein, minstens wordt dit in het bestreden besluit niet verklaard.

Tot slot bekritiseert verzoekster als volgt de opname in de openbare weg van zones voor toegang van de hulpdiensten tot de woongebouwen:

> “Of deze zones behoren tot het openbaar domein maakt voor hen geen enkel verschil. Er anders over oordelen zou willen zeggen dat de interne wegenissen op het gebied van grote bedrijven allen noodzakelijkerwijs in het openbaar domein zouden moeten worden opgenomen, teneinde de bereikbaarheid van de verschillende gebouwen door de hulpdiensten mogelijk te maken”.

Beoordeling

9. De beoordeling van opportuniteitskritiek behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State, die een wettigheidsrechter is. In de uitoefening van zijn wettigheidscontrole mag de Raad van State zich niet in de plaats stellen van de gemeenteraad, die voor de zaak van de wegen beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid, maar is hij enkel bevoegd na te gaan of deze overheid op grond van juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen.

10. Wat betreft de bovengrondse parkeerplaatsen, komt verzoekster niet verder dan haar door niets gestaafde bewering dat ze overbodig zouden zijn omdat er al voldoende ondergrondse parkeerplaatsen zijn. Daarmee toont zij geenszins de onwettigheid van het bestreden besluit aan.

11. Voor het overige komt het middel neer op de mening van verzoekster dat de terreingedeelten waarop zich de in het project voorziene collectieve infrastructuur bevindt – in plaats van ze op te nemen in de openbare weg – evengoed eigendom hadden kunnen blijven van de huisvestingsmaatschappij. Deze mening betreft wezenlijk opportuniteitskritiek en is hoe dan ook niet van aard de in randnummer 6.2 geciteerde overwegingen van het bestreden besluit te ontkrachten.

Overigens heeft verzoekster nagelaten om voor de Raad van State het rooilijnbesluit aan te vechten, hoewel (ook) dit besluit de meergenoemde collectieve infrastructuur opneemt in de openbare weg.

12. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. In het tweede middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 4.2.25 en 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van de artikelen 2 en 42 van het gemeentedecreet.

Verzoekster licht het middel als volgt toe:

> "blijkens de tekst van het bestreden besluit [laat de gemeenteraad] de beoordeling van de verenigbaarheid van *quasi* de gehele onbebouwde oppervlakte van […] de site in het openbaar domein met de principes van de goede ruimtelijke ordening [over] aan het College van Burgemeester en Schepenen […].
> […]
> het bestreden besluit [schendt de in het middel aangehaalde bepalingen] door enerzijds te signaleren dat er in het kader van het openbaar onderzoek over de ter vergunning voorgelegde aanvraag verschillende bezwaren werden ingediend waarin de bezwaarindieners zich verzetten tegen de opname van *quasi* het volledige onbebouwde gedeelte van de site in het openbaar domein, los van de concrete invulling ervan, en door anderzijds de beoordeling van deze bezwaren effectief over te laten aan het College

van Burgemeester en Schepenen in het kader […] van haar beoordeling van de voorliggende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning".

14. In haar memorie van wederantwoord voert verzoekster aan dat de gemeenteraad nergens vermeldt waarom de doelstellingen die hij in het bestreden besluit opsomt – meer bepaald toegankelijkheid, veiligheid en manoeuvreerruimte – niet even goed kunnen worden bereikt zonder de opname van de collectieve infrastructuur in het openbaar domein.

15. In haar laatste memorie erkent verzoekster dat het bestreden besluit "beoordelingscriteria […] met betrekking tot de verenigbaarheid van de goede ruimtelijke ordening" vermeldt, doch die overwegingen zijn "een standaardmotivering die allerminst volstaat". Verzoekster besluit dat "publiek groen […] niet groener [is] dan privaat groen".

Beoordeling

16. In zoverre het middel samenvalt met het eerste middel wordt verwezen naar de verwerping van dit middel hiervoor (randnrs. 9-12).

17. Het bezwaar dat er geen reden zou zijn "om het gros van het niet-bebouwde deel van de site op te nemen in het openbaar domein" is in de overwegingen van het bestreden besluit met een uitdrukkelijke motivering weerlegd (randnr. 6.2). De kritiek die verzoekster in haar laatste memorie op deze concrete motivering uit (randnr. 15), kan door haar algemeen karakter geenszins overtuigen.

Verzoeksters maakt het uitgangspunt van haar middel, als zou de gemeenteraad de beoordeling van het laatstgenoemde bezwaar overgelaten hebben aan het college van burgemeester en schepenen, niet aannemelijk.

18. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Het derde middel

Standpunt van de partijen

19. In het derde middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet en van het motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, alsook van artikel 4.2.25 VCRO en de artikelen 2 en 42 van het gemeentedecreet.

Verzoekster stelt dat het project van de huisvestingsmaatschappij "een weg die amper 4 m. breed is" voorziet. Zij wijst er op dat tijdens het openbaar onderzoek verschillende bezwaarindieners "opperden dat […] de ontworpen toegangsweg te smal is, mede rekening houdende met het feit dat deze toegangsweg zowel voor voetgangers als fietsers als gemotoriseerd verkeer moet dienen".

Volgens verzoekster zijn de aangehaalde rechtsregels geschonden doordat de gemeenteraad de verenigbaarheid van de ontworpen weg met de principes van de ruimtelijke ordening enkel heeft verantwoord met de "eenvoudige en nietszeggende standaardmotitvering" dat hij "voldoende ruim [is] om de site te kunnen ontsluiten".

20.1. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat de bewering dat het zou gaan om een 4 meter brede toegangsweg feitelijke grondslag mist.

20.2. Verder stelt de verwerende partij dat verzoekster in haar middel uit het oog verliest dat de wegbreedte in het bestreden besluit is verantwoord door de overweging dat "de nieuwe wegenis enkel een ontsluiting is voor het project en geen verbindingsweg (doorrijweg) is met een ander project of verkaveling".

21. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat de in het vorige randnummer geciteerde overweging van het bestreden besluit “geen motivering [is] voor de wegbreedte, maar enkel voor de horizontale opbouw”.

22. In haar laatste memorie insisteert verzoekster dat – wat betreft de wegbreedte – de enige relevante motivering in het bestreden besluit de overweging is volgens welke “de toegangsweg […] voldoende ruim [is] om de site te kunnen ontsluiten”, die evident niet volstaat.

Beoordeling

23. Vooreerst moet hetgeen in randnummer 9 is opgemerkt in herinnering worden gebracht.

24. Uit de in het administratief dossier opgenomen grafische plannen blijkt dat de toegangsweg voor het project van de huisvestingsmaatschappij aan de aansluiting met de Sander De Vosstraat een breedte van meer dan 7 meter heeft en dat deze weg dieper op het betrokken terrein opgesplitst wordt in twee aftakkingen.

25. Het is terecht dat de verwerende partij opwerpt dat verzoekster in haar verzoekschrift voorbij is gegaan aan de in het bestreden besluit opgenomen uitdrukkelijke motivering voor de breedte van de laatstgenoemde weg. Anders immers dan verzoekster in haar memorie van wederantwoord voorhoudt, is de overweging in het bestreden besluit dat “de nieuwe wegenis enkel een ontsluiting is voor het project en geen verbindingsweg (doorrijweg) is met een ander project of verkaveling” een verantwoording voor de (beperkte) breedte van de toegangsweg. Het is immers de logica zelf dat de breedte van een nieuwe weg (mede) verantwoord wordt door de functie die de weg moet hebben.

Verzoekster gaat niet in op de hiervoor geciteerde verantwoording, laat staan dat ze het ontoereikend karakter ervan aantoont.

26. Het derde middel wordt verworpen.

D. Het vierde middel

Uiteenzetting van het middel

27.1. In het vierde middel voert verzoekster de schending aan van artikel 4.2.25 VCRO en de artikelen 2 en 42 van het gemeentedecreet.

27.2. In het middel viseert verzoekster volgende overwegingen van het bestreden besluit (hierna: de geviseerde passage):

> "De gemeenteraad dient het dossier van de wegenis van het woonproject Withof goed te keuren. Deze goedkeuring is noodzakelijk voor de verdere afhandeling van de stedenbouwkundige aanvraag".

27.3. Volgens verzoekster blijkt uit de geviseerde passage een schending van de aangehaalde bepalingen omdat de gemeenteraad voorbij is gegaan aan de mogelijkheid die hij heeft om de voorgestelde wegenis af te keuren, waarna het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning zal moeten weigeren.

28. In haar memorie van wederantwoord benadrukt verzoekster dat de geviseerde passage van het bestreden besluit letterlijk vermeldt dat de gemeenteraad er zich toe gebonden voelde de voorgelegde wegenis goed te keuren.

Beoordeling

29. Verzoekster rukt de geviseerde passage volledig uit haar context. Deze passage volgt immers op twee andere elementen waarover in het bestreden besluit uitdrukkelijk gemotiveerd is, te weten het feit dat voldaan is aan de toepasselijke wettelijke voorwaarden en dat de gemeenteraad oordeelt dat alle

tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren betreffende de zaak der wegen verworpen moeten worden.

De aangevoerde rechtsregels zijn niet geschonden door het feit dat de gemeenteraad geconcludeerd heeft dat hij, gelet op de laatstgenoemde elementen, de voorgelegde wegenis “dient” goed te keuren. Hetzelfde geldt voor het feit dat hij die conclusie in de geviseerde passage aanmerkt als “deze goedkeuring”, waarbij – terecht – wordt toegelicht dat zijn besluit “noodzakelijk [is] voor de verdere afhandeling van de stedenbouwkundige aanvraag”.

30. Het vierde middel wordt verworpen.

V. Conclusie

31. De verwerping van alle aangevoerde middelen brengt mee dat het beroep hoe dan ook in zijn geheel moet worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes november 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Johan Lust**