RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 247.878 van 24 juni 2020
in de zaak A. 224.356/X-17.134

In zake : 1. Maria LAUWEREYS
2. Sven WOUTERS
3. Jurgen WOUTERS
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 26 januari 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Lier van 27 november 2017 houdende de goedkeuring van de wegenisaanleg bij het sociaal woonproject van de Lierse Maatschappij voor Huisvesting voor een terrein aan de Sander De Vosstraat 18 te Lier, kadastraal gekend afdeling 4, sectie B, nr. 478/n.

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.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

Met het akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een geschreven, met dit arrest eensluidend, advies neergelegd. Aansluitend is op 13 mei 2020 dit advies via elektronische weg ter kennis van de partijen gebracht, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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. Verzoekers zijn eigenaar van de panden aan de Sander De Vosstraat 8, 10, 12, 14 en 16 te Lier (hierna: verzoekers’ panden). Eerste verzoekster woont in het pand op nr. 16. Achter verzoekers’ panden bevindt zich een gemeenschappelijk garagebouw (hierna: verzoekers’ garagegebouw). De bewoners van verzoekers’ panden kunnen toegang nemen tot de garages in verzoekers’ garagegebouw via een toegangsweg (hierna: de bestaande toegangsweg) die loopt over het terrein aan de Sander De Vosstraat 18, kadastraal gekend afdeling 4, sectie B, nr. 478/n (hierna: het betrokken terrein).

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit de basiskaart van de website geopunt.be, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.

4. Op 20 juni 2017 dient de Lierse Maatschappij voor Huisvesting bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in voor een sociaal woonproject op het betrokken terrein. De huisvestingsmaatschappij wil de bestaande gebouwen afbreken en drie gebouwen met 26 wooneenheden en een gemeenschapsruimte oprichten. Het project van de huisvestingsmaatschappij voorziet verder onder meer de aanleg van een nieuwe toegangsweg (hierna: de nieuwe toegangsweg), waarin de bestaande toegangsweg wordt geïncorporeerd.

5. Van 11 augustus tot 9 september 2017 wordt over de aanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd.

6.1. Op 27 november 2017 neemt de gemeenteraad van de stad Lier twee besluiten.

6.2. Met het eerste besluit van 27 november 2017 stelt de gemeenteraad van de stad Lier het rooilijnplan van het betrokken perceel vast en verleent hij instemming met de door de Lierse Maatschappij voor Huisvesting

voorgestelde grondafstand van het binnen de rooilijnen gelegen terreingedeelte (hierna: het rooilijnbesluit). Het rooilijnbesluit wordt niet bestreden.

6.3. Met het tweede besluit van 27 november 2017 keurt de gemeenteraad van de stad Lier de voorgestelde wegenisaanleg goed. Dit is het bestreden besluit, dat onder meer het volgende stelt:

> "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 ingericht 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.
> De toegangsweg is voldoende ruim om de site te kunnen ontsluiten. Er wordt geopteerd voor een platte opbouw voor gemengd verkeer, aangezien de nieuwe wegenis enkel een ontsluiting is voor het project en geen verbindingsweg (doorrijweg) vormt met een ander project of verkaveling. Het autoverkeer wordt daarbij beperkt tot de toegangsweg. De inrit van de ondergrondse parking wordt zo ingericht dat het in- en uitrijden van de parking zo veilig mogelijk gebeurt, zonder in conflict te komen met de zwakke weggebruikers. Het verkeer op de toegangsweg blijft beperkt gezien dit geen verbindingsweg vormt doch enkel uitgeeft op de ondergrondse parking en bovengrondse parkeerplaatsen. Ook kent dit een louter residentieel gebruik, waarvoor de toegangsweg en diens breedte kan volstaan.
> De groenvoorzieningen worden hoofdzakelijk voorzien in de zone van de waterbuffering en ter hoogte van de perceelgrenzen. Er wordt gebruik gemaakt van groenstroken en parkeerplaatsen in semi-verhardingen om het groen karakter zo veel mogelijk te accentueren.
> Het komt aan de gemeenteraad toe om de voorziene publieke bestemming van de toegangsweg en vijverzone te beoordelen. In voorliggend geval is het noodzakelijk en wenselijk om de zone binnen de rooilijnen aan de stad Lier over te dragen ter opname in het openbaar domein. Dit zodat de toegang voor de hulpdiensten tot aan de woonblokken te allen tijde kan worden gewaarborgd. Ook vormt het een meerwaarde voor de buurt en omliggende woonwijk dat de aanwezige vijver voor het publiek wordt opengesteld. De vijver met omgeven zitbanken, groenbeplantingen en pleinfunctie kan een ontmoetingsplaats worden voor de bewoners van de site evenals omliggende woningen.
> […]
> Zoals hierboven aangegeven is het noodzakelijk en aangewezen om de buitenruimtes een openbaar karakter te geven. In eerste instantie wordt op die manier met zekerheid gewaarborgd dat de hulpdiensten en overige openbare diensten te allen tijde toegang kunnen nemen tot de site, in het

bijzonder de achterin gelegen woonblokken in zone B. Hierdoor is het noodzakelijk dat brandweer en hulpdiensten hier vlot geraken. Een private binnentuin of louter publiek toegankelijke binnentuin in private mede-eigendom van de bewoners, biedt niet dezelfde garanties. Door de publieke bestemming en overdracht naar het openbaar domein, wordt de toegang maximaal verzekerd.
Het openbaar karakter is dan ook aangewezen om de toegankelijkheid van de site te verzekeren, de veiligheid te kunnen waarborgen evenals de waterhuishouding te kunnen beheersen. Van private eigenaars kan immers niet verwacht worden dat zij al deze aspecten garanderen, alsook naar de toekomst toe voorzien. Het past om deze voorzieningen aan de overheid toe te kennen.
Bovendien vormt een publieke toegankelijkheid – in het bijzonder rond de vijverpartij – een meerwaarde voor de beleving van de site. Momenteel is de vijver afgeschermd van het publiek. Door de herprofilering en heraanleg van de groene omgeving, met brugelementen, zitbanken en pleinaanleg, kan dit binnengebied een meerwaarde vormen voor de omgeving van de woonwijk en Sander De Vosstraat. De traditionele private verkaveling met private tuingedeelten is achterhaald en niet langer aangewezen.
Oorspronkelijk werd voorzien in een doorsteek van de site naar de achtergelegen woonwijk. Dit voor traag verkeer. Om tegemoet te komen aan de eerdere bezwaren van de omwonenden, werd deze doorsteek achterwege gelaten door de aanvrager.
De vrees voor een erg intensief ingevuld binnengebied onder druk van het publiek is ongegrond. De doorwaadbaarheid van het gebied wordt op vraag van de omwonenden deels ingeperkt doordat de doorsteek verdwijnt. Van een verbindingsfunctie en extra doorsteek om vanuit de woonwijk het centrum te kunnen bereiken en omgekeerd, is geen sprake meer.
[…]
Door enerzijds het publiek en het openbaar karakter te behouden, doch anderzijds de aansluiting op de achtergelegen straten weg te laten, wordt een evenwicht gevonden tussen beide bezorgdheden. De site is openbaar hetgeen een enorme meerwaarde kan betekenen voor de nabije omwonenden, doch zal geen overdreven mobiliteitsbewegingen van traag verkeer kennen. De vrees voor een overschrijding van de draagkracht van de site ten gevolge van deze publieke invulling is ongegrond.”

7.1. Op 11 december 2017 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier de gevraagde stedenbouwkundige vergunning. Tegen deze beslissing dienen, onder meer, verzoekers administratief beroep in bij de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen.

7.2. Bij beslissing van 19 april 2018 verklaart de deputatie het beroep ongegrond en verleent zij de gevraagde stedenbouwkundige vergunning. Tegen deze beslissing stellen, onder meer, verzoekers een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

7.3. Bij arrest nr. RvVb-A-1819-1293 van 13 augustus 2019 verwerpt de Raad voor Vergunningsbetwistingen het laatstgenoemde beroep.

7.4. Tegen dit arrest hebben de eerste verzoekster en derde verzoeker een cassatieberoep ingediend. Dit cassatieberoep is thans hangende bij de Raad van State (zaak A. 229.009/VII-40.622).

IV. Het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van het motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

8.2. Verzoekers bekritiseren de afwezigheid van pertinente en draagkrachtige motieven voor wat zij noemen “de opname van nagenoeg de gehele onbebouwde oppervlakte van de betrokken site als wegenis in het openbaar domein”.

Meer bepaald voeren verzoekers 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 verzoekers geen nood aan publieke parkeerplaatsen.

Verder stellen verzoekers 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 bekritiseren verzoekers 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."

9. In hun memorie van wederantwoord argumenteren verzoekers dat in toepassing van het decreet integraal waterbeleid elk bouwproject het effect ervan op de waterhuishouding zelf moet ondervangen en dat de aanvraag moet worden geweigerd indien zulks niet mogelijk blijkt.

Beoordeling

10. Met de laatstgenoemde argumentatie uit hun memorie van wederantwoord geven verzoekers een nieuwe, en bijgevolg niet-ontvankelijke, wending aan hun middel.

11. De beoordeling van opportuniteitskritiek behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State, die een wettigheidsrechter is. Het komt de Raad van State niet toe om, in de plaats van de gemeenteraad, zelf uit te maken hoe de openbare weg het best wordt ingericht en welke infrastructuur er het best wordt in opgenomen.

12. Wat betreft de bovengrondse parkeerplaatsen, komen verzoekers niet verder dan hun door niets gestaafde bewering dat ze overbodig zouden zijn omdat er al voldoende ondergrondse parkeerplaatsen zijn. Daarmee tonen zij

geenszins de onwettigheid van het bestreden besluit aan.

13. 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 6.3 geciteerde overwegingen van het bestreden besluit te ontkrachten.

Overigens hebben verzoekers 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.

14. Het eerste middel wordt verworpen.

V. Het tweede middel

Uiteenzetting van het middel

15.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 4.2.25 en 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van de artikelen 2 en 42 van het gemeentedecreet.

15.2. Verzoekers lichten het middel als volgt toe:

> "[…]
> 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".

16. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers dat niet blijkt dat de publieke bestemming van de toegangsweg en de vijverzone zou steunen op motieven die uitstaans hebben met een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening doordacht gemeentelijk wegennet.

Beoordeling

17. In zoverre het middel samenvalt met het eerste middel wordt verwezen naar de verwerping van dit middel hiervoor (randnrs. 10 tot 13).

18. Het bezwaar dat er geen reden zou zijn om "*quasi* het volledige onbebouwde gedeelte van de site" op te nemen in het openbaar domein is in de overwegingen van het bestreden besluit met een uitdrukkelijke motivering weerlegd (randnr. 6.3). Het blijkt niet dat deze motivering geen uitstaans zou hebben met een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening doordacht gemeentelijk wegennet.

Verzoekers maken het uitgangspunt van hun middel, als zou de gemeenteraad de beoordeling van het laatstgenoemde bezwaar overgelaten hebben aan het college van burgemeester en schepenen, niet aannemelijk.

19. Het tweede middel wordt verworpen.

VI. Het derde middel

Uiteenzetting van het middel

20.1. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 16 van de Grondwet, van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, alsook een gebrek aan rechtens vereiste feitelijke grondslag.

20.2. Verzoekers stellen vooreerst dat het uiteraard aangenamer is toegang tot de garages in verzoekers' garagegebouw te kunnen nemen via de – louter te hunnen behoeve bestaande – bestaande toegangsweg dan via de – voor het gebruik door eenieder bestemde – nieuwe toegangsweg.

20.3. Verder stellen verzoekers dat zij door het bestreden besluit onteigend worden, daar de incorporatie van de bestaande toegangsweg in de nieuwe toegangsweg betekent dat hun privaatrechtelijke erfdienstbaarheid van overgang "gedenatureerd [wordt] naar een publiek gebruik". De aangevoerde bepalingen zijn geschonden door de bestaande toegangsweg op te nemen in het openbaar domein, zonder verzoekers hiervoor "als titularissen van deze niet langer bestaande privaatrechtelijke erfdienstbaarheid van overgang" billijk en voorafgaandelijk te vergoeden.

21. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers dat hun middel "niet gebaseerd [is] op een geschil over het al dan niet bestaan van subjectieve rechten, nu [in] het bestreden besluit het bestaan en de draagwijdte van de erfdienstbaarheid [van verzoekers] over het betrokken terrein […] uitdrukkelijk wordt erkend".

22. In hun laatste memorie herhalen verzoekers dat hun louter privaatrechtelijke rechten waarover zij voorafgaand aan het bestreden besluit beschikten, door dit besluit "grondig worden gewijzigd, zonder dat hiervoor het geschikte instrument (onteigening) werd aangewend".

Beoordeling

23. De gemeenteraad keurt een wegtracé goed onder voorbehoud van de betrokken burgerlijke rechten. Geschillen over burgerlijke rechten, zoals privaatrechtelijke erfdienstbaarheden, behoren krachtens artikel 144 van de Grondwet bij uitsluiting tot de bevoegdheid van burgerlijke rechtbanken. Het komt dus niet toe aan de bestuurlijke overheid en evenmin aan de Raad van State om te

oordelen over het bestaan en de draagwijdte van dergelijke rechten.

Binnen de hem toegekende rechtsmacht kan de Raad van State geen uitspraak doen over hetgeen verzoekers in het middel opwerpen, meer bepaald dat hun privaatrechtelijke erfdienstbaarheid “gedenatureerd” wordt en dat zij daarvoor een voorafgaandelijke en billijke vergoeding dienden te krijgen.

De door verzoekers in de memorie van wederantwoord aangevoerde omstandigheid dat hun privaatrechtelijke erfdienstbaarheid in het bestreden besluit “uitdrukkelijk wordt erkend”, doet niets af aan hetgeen voorafgaat.

24. Gelet op hetgeen in randnummer 10 hiervoor is gesteld, kan ook het onder randnummer 20.2 weergegeven argument niet tot de vernietiging van het bestreden besluit leiden.

25. Het derde middel wordt verworpen.

VII. Conclusie

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig juni tweeduizend twintig, 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**