

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.522 van 16 september 2022
in de zaak A. 229.539/X-17.613**

In zake : de NV PIENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Sander Kaïret en Pieter Van Assche
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de STAD DEINZE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 8 november 2019, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de stad Deinze van
29 augustus 2019 tot definitieve vaststelling van het rooilijn- en innemingsplan
voor de doortrekking van Zwarte Baan tot aan Vaart Linkeroever te Deinze.

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 Pierrot T'Kindt heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 mei 2022.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sander Kaïret, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Pierrot T’Kindt 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 verzoekende partij is eigenaar van een perceel aan de straat Vaart Linkeroever te Deinze (hierna: verzoekers perceel).

Ten zuidwesten van verzoekers perceel ligt – in het verlengde van de straat Kouter – de doodlopende straat Zwarte Baan.

4. Bij besluit van 23 februari 2017 hecht de gemeenteraad van de verwerende partij zijn “principiële goedkeuring aan de opmaak van een rooilijn- en innemingsplan ten behoeve van de doortrekking van de Zwarte Baan tot aan de Vaart Linkeroever” en wordt het college van burgemeester en schepenen “gemachtigd een landmeter aan te stellen voor de opmaak van [dit] plan”. Dit besluit zal hierna worden aangeduid als de beslissing van 23 februari 2017 om de rooilijnprocedure op te starten.

5. Het op 28 juni 2018 door de gemeenteraad van de stad Deinze goedgekeurde mobiliteitsplan voorziet volgende ingreep:

“[...] Kouter (Zwarte Baan) [wordt] verder doorgetrokken tot aan Vaart Linkeroever. Op die manier kan verkeer naar en van Nevele verwerkt worden zonder de woonkern te moeten belasten. Deze ingreep is ook bedoeld om de klachten op te vangen in verband met fietsonveiligheid op Oude Brugsepoort. [Het departement Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaamse Gewest (hierna: MOW)] is geen voorstander van deze ingreep omwille van het risico dat er meer verkeer zal worden aangetrokken en het feit dat de weg langs een school loopt (VIBLO Leieland).”

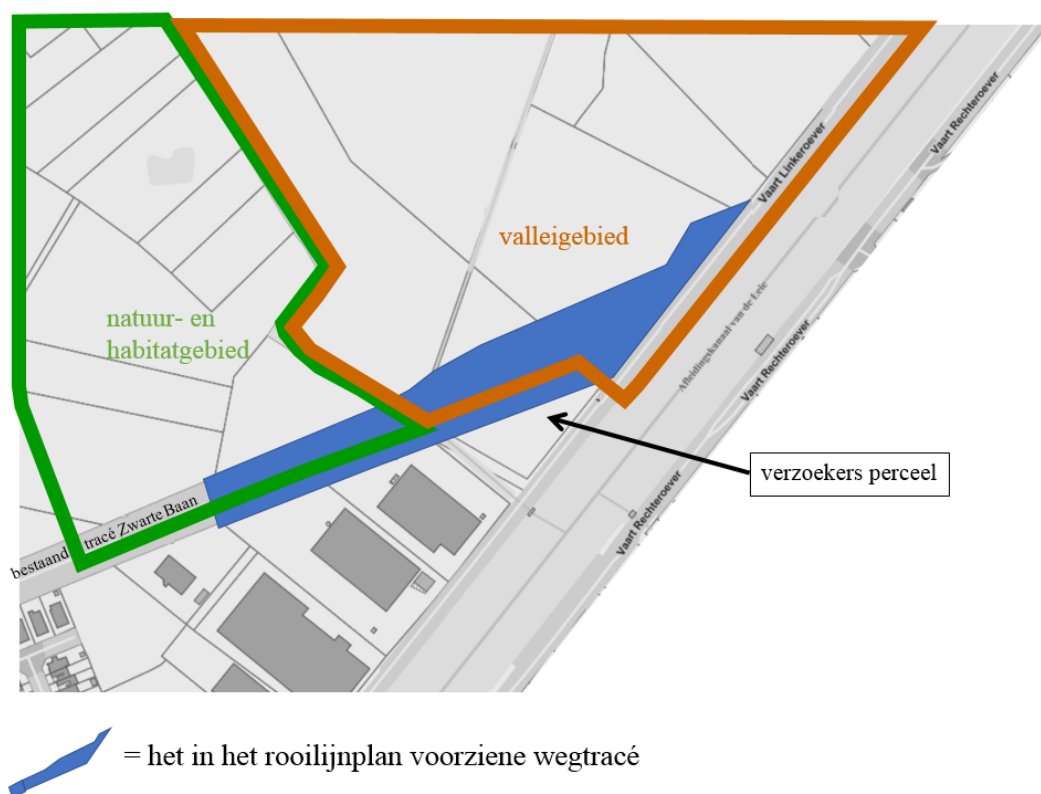
6.1. Bij besluit van 20 juni 2019 stelt de gemeenteraad van de stad Deinze het ontwerp van rooilijn- en innemingsplan met het oog op de doortrekking van de Zwarte Baan tot aan de Vaart Linkeroever voorlopig vast (hierna: het voorlopig vaststellingsbesluit van 20 juni 2019). Het nieuwe weggedeelte van de Zwarte Baan (hierna: het in het rooilijnplan voorziene wegtracé) loopt over verzoekers perceel.

Het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde en bij besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 1999 gewijzigde gewestplan Oudenaarde toont ter plaatse een natuurgebied, dat voor het overgrote deel is opgenomen in het habitatrichtlijngebied ‘Bossen en heiden van zandig Vlaanderen: oostelijk deel’ (hierna: het natuur- en habitatgebied). Ten oosten van het natuur- en habitatgebied is op hetzelfde gewestplan een vallei- of brongebied aangeduid (hierna: het valleigebied). Krachtens het voormelde koninklijk besluit van 24 februari 1977 geldt voor het valleigebied volgend bestemmingsvoorschrift:

“De agrarische gebieden met landschappelijke waarde, die op de kaart welke de bestemmingsgebieden omschrijven overdrukt zijn met de letters V of B, hebben de bestemming van vallei- of brongebieden waarin slechts agrarische werken en handelingen mogen worden uitgevoerd die het specifiek natuurlijk milieu van planten en dieren en de landschappelijke waarde niet schaden”.

Het in het rooilijnplan voorziene wegtracé doorsnijdt het natuur- en habitatgebied en het valleigebied.

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



6.2. In het voorlopig vaststellingsbesluit van 20 juni 2019 wordt als “motivering” verwezen naar de in randnummer 5 geciteerde overweging van het mobiliteitsplan, naar het feit dat door de doortrekking van de Zwarte Baan “het kleine bedrijventerrein aan de Vaart Linkeroever ontsloten kan worden via de verlengde Zwarte Baan in plaats van via de Kromme Brug of via de Oude Brugsepoort” en naar het feit dat de “rooilijn, zoals opgemaakt [op] 11 januari 1960 door het Bestuur der Wegen (Vl. Gewest), [...] gehanteerd [kan] worden als basis om de rooilijn door te trekken richting Vaart Linkeroever”.

7. Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 26 juni tot 26 juli 2019, dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“Het is [...] onmogelijk om een rooilijn- en innemingsplan op te stellen zonder dat er ontegensprekelijke zekerheid is over de fundamenteel

onderzochte onderliggende noodzaak voor het doortrekken van de weg *an sich*.

Het gaat tegen de decretale logica in om aan de hand van een voorlopig vastgesteld rooilijnplan na te gaan of er bezwaren zijn tegen het principe tot het openen van de weg *an sich*, nu also essentiële [ruimtelijke-ordeningskeuzes], zoals uit te werken middels ruimtelijke uitvoeringsplannen [worden] ontweken.

[...]

Dit geldt *in casu* des te meer nu de rooilijn doorheen onontgonnen gebied – met hoge natuurwaarden – snijdt.

In de mate dat zou worden betoogd dat de [...] principiëbsbeslissing zou moeten blijken uit het Mobiliteitsplan zoals vastgesteld op de gemeenteraad van 28 juni 2018, kan niet uit het oog worden verloren dat dergelijk mobiliteitsplan louter een beleidsplan [...] betreft [...]. Daarenboven wordt op pg. 89 van dit mobiliteitsplan nadrukkelijk gesteld [dat] MOW [...] geen voorstander [is] van deze ingreep omwille van het risico dat er meer verkeer zal worden aangetrokken en het feit dat de weg langs een school loopt (VIBLO Leieland). Nergens wordt deze treffende visie van MOW weerlegd, zodat, in het onmogelijke geval het mobiliteitsplan wat betreft de doortrekking van de Zwarte Baan een principiëbsbeslissing zou betreffen, zij in elk geval gebrekkig is gemotiveerd. Voorts wordt ook nergens gemotiveerd waarom er i) sprake zou zijn van een ‘*quick win*’, laat staan dat ii) de weg noodzakelijk zou zijn in de ontlasting van het verkeer in de Oude Brugsepoort, waaromtrent overigens iii) nooit is bewezen dat er *überhaupt* noodzaak is aan een ontlasting van het verkeer in de Oude Brugsepoort, iv) ‘het probleem’ wordt verlegd in zoverre de talrijke bewoners van de Zwarte Baan belast zullen worden met deze zogenaamde ‘last’, en v) en daarvoor dwars door ruimtelijk kwetsbaar gebied (valleigebied) een weg zou moeten worden aangelegd.

Het is duidelijk dat er een oplossing voor een probleem wordt gesuggereerd dat er in wezen helemaal niet is. Integendeel, er zal een probleem worden gecreëerd nu een rustige wijk wordt opgeofferd, doordat er een drukke baan langs zal getrokken worden waardoor precies meer verkeer zal worden aangetrokken, hetgeen niet de bedoeling is (cfr. inzichten MOW).”

8.1. Op 29 augustus 2019 neemt de gemeenteraad van de stad Deinze het bestreden besluit. Er worden geen wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van wat in randnummer 6.1 is vermeld.

8.2. In het bestreden besluit wordt het volgende overwogen:

“De meeste bezwaren die zijn binnengekomen handelen over de doortrekking Zwarte Baan op zich. Deze procedure en het openbaar onderzoek behelst echter enkel de vaststelling van de rooilijn en de daaruitvolgende innames op basis van de vastgelegde juridische grenzen. De

vaststelling van een rooilijn- en innemingsplan geeft enkel de grenslijn aan tussen de openbare weg en de naastgelegen percelen in privé -eigendom en heeft enkel voor gevolg dat de getroffen percelen belast zijn met een wettelijke erfdienstbaarheid van openbaar nut.

[...]

[Wat betreft het] bezwaarschrift [van de verzoekende partij]:

Vooreerst werpt bezwaarindienaar ten onrechte op dat het rooilijnplan dd. 11 februari 1960 werd opgeheven. Huidige procedure behelst de vaststelling van een nieuw rooilijn- en innemingsplan waarin de bestaande rooilijn zoals vastgelegd in het rooilijnplan dd. 11 januari 1960 wordt gewijzigd zoals ook wordt gemotiveerd in de beslissing dd. 20 juni 2019. Op heden is het rooilijnplan dd. 11 februari 1960 geenszins opgeheven.

In een eerste bezwaar werpt bezwaarindienaar op dat er geen, minstens een onwettige principiële beslissing zou voorliggen omtrent de doortrekking van de Zwarte Baan alsook werpt bezwaarindienaar de ontstentenis van een RUP (ruimtelijk uitvoeringsplan) op. Puur informatief kan worden meegegeven dat zoals in de beslissing van 20 juni 2019 wordt aangehaald, het principe tot doortrekking van de Zwarte Baan tot Vaart Linkeroever werd goedgekeurd bij [de beslissing van 23 februari 2017 om de rooilijnprocedure op te starten], waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in de beslissing van 20 juni 2019. Het principe tot doortrekking van de Zwarte Baan is echter niet het voorwerp van deze procedure.

Bovendien werd dit principe bevestigd en verder onderbouwd in het goedgekeurde mobiliteitsplan van 28 juni 2018. In het besluit van 20 juni 2019 wordt de motivatie vermeld waarom de rooilijn also dient te worden vastgesteld. Het is dan ook onduidelijk op welke juridische grond het rooilijnplan ‘onwettig’ zou zijn. Het bezwaar is ongegrond.

Onderzoek naar de randvoorwaarden voor de doortrekking van de weg hebben geen betrekking op de vaststelling van de rooilijn- en innameplan. De bezwaren hierop gesteund zijn dan ook ongegrond, evenals alle bezwaren die betrekking hebben op het mobiliteitsplan en de principiële beslissing tot doortrekking van de Zwarte Baan.

Ook het bezwaar inzake de afwezigheid van een RUP is ongegrond. De vaststelling van een rooilijn- en innameplan kan tegelijkertijd met een RUP worden opgesteld doch dit is slechts facultatief voorzien in het Rooilijnendecreet. De gemeente kan perfect beslissen tot vaststelling van een rooilijn- en innameplan buiten de opmaak van een RUP.[...].”

Naar aanleiding van een ander bezwaarschrift dan dat van de verzoekende partij wordt in het bestreden besluit het volgende gesteld:

“[...] het standpunt van MOW is in deze niet van belang. De Gemeenteraad heeft volheid van bevoegdheid om over te gaan tot vaststelling van het rooilijn- en innameplan met haar eigen motivering zoals ontwikkeld in het besluit van 20 juni 2019”.

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

9.1. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

9.2. De verzoekende partij licht toe dat het bestreden besluit geen zorgvuldige en afdoende gemotiveerde beoordeling van haar bezwaren bevat, en evenmin toelaat te ontdekken waarom deze bezwaren niet werden onderzocht, noch werden meegenomen in de beoordeling. De voorschriften van een rooilijnplan hebben nochtans een reglementair karakter en bij de vaststelling ervan dient de gemeenteraad de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel te respecteren. Het recht van belanghebbenden om bezwaren te formuleren tijdens het openbaar onderzoek brengt voor de bevoegde overheid de verplichting mee om deze bezwaren te onderzoeken en te beoordelen.

Volgens de verzoekende partij is het bestreden rooilijnplan onwettig omdat haar bezwaren niet werden beantwoord. Zo wordt het pertinente argument dat een rustige wijk wordt opgeofferd, waardoor precies meer verkeer wordt aangetrokken, hetgeen ook leidde tot tegenstand vanwege MOW, genegeerd in het bestreden besluit. Alle bezwaren tegen de doortrekking van de Zwarte Baan worden ongegrond bevonden omdat ze geen betrekking zouden hebben op de vaststelling van het bestreden rooilijnplan.

10. In haar memorie van antwoord wijst de verwerende partij er op dat in het bestreden besluit verwezen wordt naar de – hiervoor (randnr. 6.2) aangehaalde – motivering in het voorlopig vaststellingsbesluit van 20 juni 2019. De verwerende partij benadrukt dat in deze motivering de doortrekking van de Zwarte Baan wordt beschouwd als een “*quick win*”, daar de woonkern niet wordt belast en de veiligheid van de fietsers in de Oude Brugsepoort wordt bevorderd. Volgens de verwerende partij maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat deze motivering foutief, onaanvaardbaar of niet afdoende zou zijn. De verwerende partij heeft op een redelijke en zorgvuldige wijze gebruik gemaakt van haar

appreciatiebevoegdheid en dit op behoorlijke en afdoende wijze gemotiveerd. Dit geldt des te meer nu de bestreden beslissing verwijst naar het uitvoerig mobiliteitsplan dat de doortrekking van de Zwarte Baan noodzakelijk acht om de nieuwe mobiliteitsdoelstellingen en -ontwikkelingen te verwezenlijken.

Vervolgens benadrukt de verwerende partij dat middels voorliggende beslissing niet de uitvoering van de rooilijn en wegzate wordt vergund, maar louter een rooilijn- en innameplan wordt vastgesteld. Onderzoek naar de concrete gevolgen op het vlak van mobiliteit kan bijgevolg pas uitgevoerd worden bij een latere omgevingsvergunningsaanvraag nodig voor de uitvoeringswerken met het oog op de realisatie van de aangepaste rooilijn. Pas dan kunnen tevens vergunningsvoorwaarden opgelegd worden om de eventuele negatieve effecten op het vlak van mobiliteit te milderen. De verwerende partij voegt er aan toe dat de vastgestelde rooilijn reeds voortkomt uit het rooilijnplan van 11 februari 1960, waarop het bestreden rooilijnplan verder bouwt.

De verwerende partij besluit dat uit het bestreden besluit duidelijk kan worden afgeleid dat de bezwaren van de verzoekende partij wel deugdelijk zijn onderzocht en beantwoord.

11. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de vorm en de breedte van het vastgestelde wegtracé verklaard wordt door de voor de verkeersremming noodzakelijke wegdeviatie en asverschuiving, door de wens van de stad Deinze om langs beide zijden van de weg twee meter brede fietspaden te voorzien en door de noodzaak om een wadi aan te leggen voor de afwatering van de wegverharding.

Beoordeling

12.1. De beslissing tot vaststelling van een gemeentelijk rooilijnplan voor de creatie van een nieuwe weg of een nieuw weggedeelte moet steunen op motieven van algemeen belang, die meer bepaald uitstaans moeten hebben met een vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening doordacht gemeentelijk wegennet. Bij het bepalen van een nieuw wegtracé dient de gemeenteraad rekening

te houden met alle relevante elementen, zoals de mobiliteitseffecten, de inpasbaarheid in de bestemmingsgebieden van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de ligging van de habitatrictlijngebieden.

12.2. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

12.3. Uit de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer ze niet worden gevolgd, om afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is. Indien een bezwaarindienaar op zijn bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, moet hij dit antwoord vinden in een stellingname die begrijpelijk op het bezwaar van toepassing is.

13. Te dezen heeft de verzoekende partij in haar tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift “de noodzaak voor het doortrekken van de weg [...] doorheen [...] gebied [...] met hoge natuurwaarden” in vraag gesteld. Meer bepaald is in dit bezwaarschrift de stelling ontwikkeld dat de doortrekking van de Zwarte Baan een negatief mobiliteitseffect heeft, met name omdat er – zoals MOW in haar ongunstig oordeel over de doortrekking heeft gesteld – meer verkeer zal worden aangetrokken.

14. Het bestreden besluit verwijst naar eerdere beslissingen waarin “het principe tot doortrekking van de Zwarte Baan” is goedgekeurd, maar bevat geen formele inhoudelijke motivering inzake de mobiliteitseffecten van deze doortrekking.

De verwijzing naar het rooilijnplan van 11 februari 1960 is geen toereikend motief dat het bestreden besluit – dat een reglementaire aard heeft – kan schragen.

Anders dan de verwerende partij voorhoudt, kan noch in de motivering van het voorlopig vaststellingsbesluit van 20 juni 2019, noch in de verantwoording die opgenomen is in het op 28 juni 2018 goedgekeurde mobiliteitsplan, een afdoende antwoord op het bezwaarschrift van de verzoekende partij worden teruggevonden. Dit bezwaarschrift bekritiseert immers precies deze motivering en deze verantwoording.

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat niet blijkt dat de gemeenteraad van de stad Deinze haar bezwaarschrift met de gepaste zorgvuldigheid heeft onderzocht.

Aan deze vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door in de laatste memorie van de verwerende partij aangehaalde elementen, die overigens geen betrekking hebben op de in randnummer 13 bedoelde bezwaren van de verzoekende partij.

15. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Deinze van 29 augustus 2019 tot definitieve vaststelling van het rooilijn- en innemingsplan voor de doortrekking van Zwarte Baan tot aan Vaart Linkeroever te Deinze.

2. Dit arrest dient bij uittreksel 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 een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien september tweeduizend tweeëntwintig, 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