

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.048 van 21 januari 2025
in de zaak A. 238.109/X-18.305**

In zake : de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bob Martens, Birgit Creemers en Fien Wuyts
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 70
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Heleen Vandermeersch
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV S.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeestersstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 januari 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 7 november 2022 tot inwilliging van het beroep tegen het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 25 april 2022 tot goedkeuring van de zaak van de wegen in het kader van de omgevingsvergunningsaanvraag van de tussenkommende partij voor het bouwen en exploiteren van drie kantoorgebouwen met ondergrondse parkeergarage aan de

Uitbreidingstraat 325-331 te Berchem (hierna: het bestreden ministerieel besluit).

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.

De nv S. heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 februari 2023. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 november 2024.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Birgit Creemers, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Heleen Vandermeersch, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste 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.

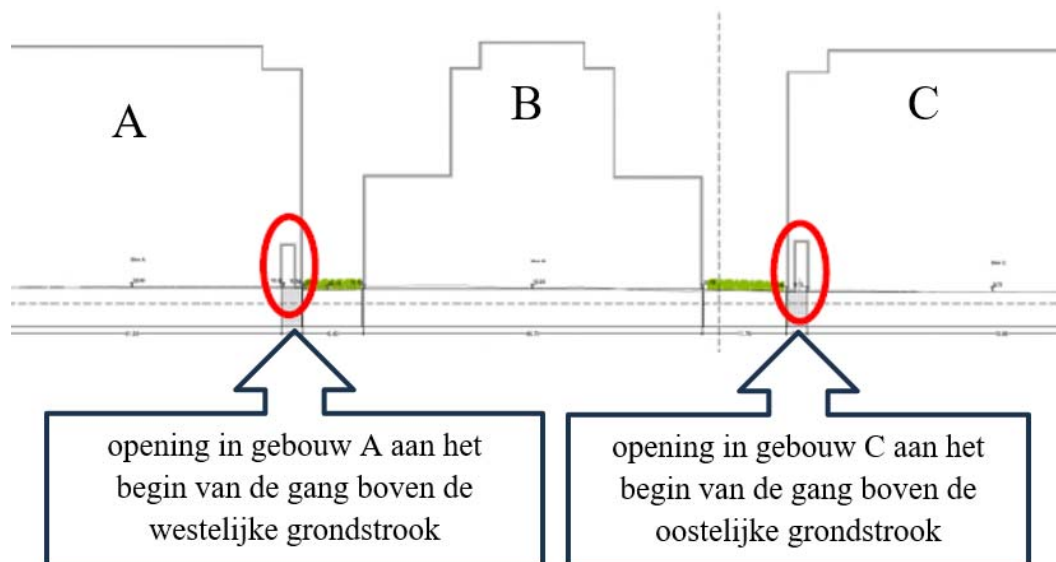
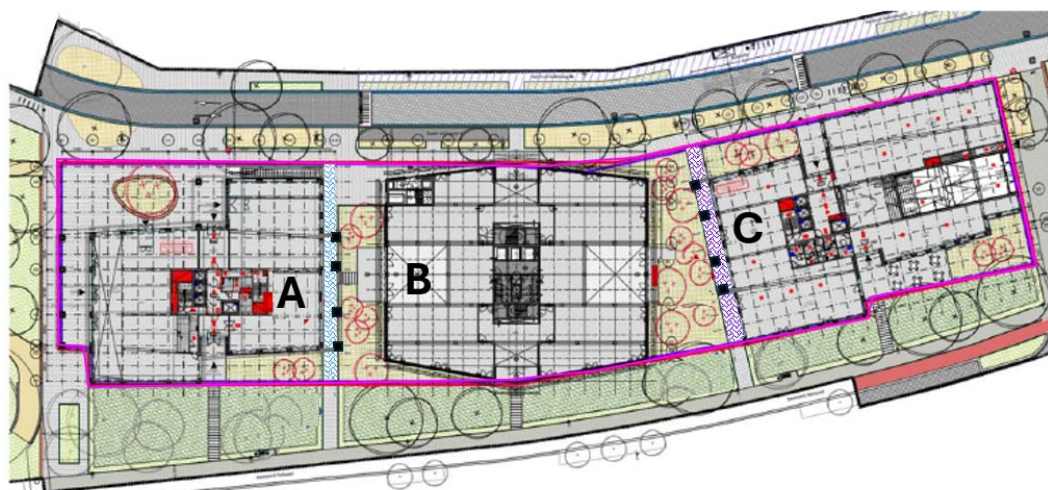
III. Feiten

3.1. Nadat zij in 2021 een omgevingsvergunning heeft gekregen voor het slopen van de gebouwen die vroeger gebruikt werden door Bpost en Belgacom, dient de tussenkommende partij een omgevingsvergunningsaanvraag in bij de stad Antwerpen voor het bouwen en exploiteren van drie gebouwen (blokken A, B en C) met ondergrondse parkeergarage aan de Uitbreidingstraat 325-331 te Berchem. De nieuwe gebouwen zijn bestemd voor kantoren, dienstverlening en vrije beroepen met restaurant/café op het gelijkvloers van blok A.

Bij de aanvraag is een rooilijnplan gevoegd waarop de rooilijnen de gezamenlijke *footprint* van de drie gebouwen volgt. Op de onbebouwde ruimte tussen blokken A en B en de onbebouwde ruimte tussen blokken B en C zijn groenzones voorzien.

Op het in het aanvraagdossier opgenomen inplantingsplan zijn binnen het private terreingedeelte een oostelijk grondstrook en een westelijke grondstrook ingetekend (hierna: de kwestieuze grondstroken) die grotendeels inpandig zijn daar zij respectievelijk onder de bovenverdiepingen van blok A en de bovenverdiepingen van blok C lopen.

Ter verduidelijking volgen hierna afbeeldingen uit het administratief dossier en de procedurestukken waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



Legende bovenstaande afbeelding:



= de door de gemeenteraad goedgekeurde rooilijn



= westelijke grondstrook



= oostelijke grondstrook



Afbeelding uit het verzoekschrift met rechts een toegevoegde fuchsia pijl die de gang boven de oostelijke grondstrook aanduidt

3.2. Met een besluit van 25 april 2022 keurt de gemeenteraad van de stad Antwerpen de zaak van de wegen, en met name het voornoemde rooilijnplan, goed (hierna: het gemeenteraadsbesluit van 25 april 2022).

In dit besluit wordt aangenomen dat de kwestieuze grondstroken toegankelijk zijn voor wandelaars.

3.3. Op 16 mei 2022 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen aan de tussenkomende partij de gevraagde omgevingsvergunning onder voorwaarden.

3.4. Tegen het gemeenteraadsbesluit van 25 april 2022 stellen buurtbewoners bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering.

3.5. Met het bestreden ministerieel besluit wordt dit bestuurlijk beroep ingewilligd.

In dit besluit wordt over de kwestieuze grondstroken het volgende overwogen:

“Uit het vergunningsbesluit blijkt dat de vergunningsaanvrager deze zachte verbindingen tussen de bouwblokken binnen de contour van de ondergrondse parkeergarage nadrukkelijk als doorwaadbare publieke paden beschouw[t]: [...]

Ook het bestreden gemeenteraadsbesluit gaat er in dezelfde zin van uit dat het publiek toegankelijke paden betreffen, doch waarvan de eigendom particulier blijft.

[...]

De vraag is of de definitie van gemeentewegen en de vereiste van ‘rechtstreeks en onmiddellijk beheer’ inderdaad tot gevolg heeft dat overheden en private partners een openbare en dus publiek toegankelijke weg kunnen uitsluiten van het gemeentelijk beheer, en alzo ook het karakter van ‘gemeenteweg’ in de zin van artikel 2[,] 6° Decreet Gemeentewegen. De Memorie van toelichting bij het Decreet Gemeentewegen bevat geen enkele rechtstreekse uitleg over de toevoeging van de woorden ‘rechtstreeks en onmiddellijk beheer’.

Ook in de algemene doctrine is men het er in feite over eens dat het volstaat dat de weg bestemd is voor een openbaar gebruik om onder het (rechtstreeks en onmiddellijk) beheer van de gemeente te vallen, tenzij het een gewestweg betreft [...].

[...]

Het (onmiddellijke en rechtstreeks) beheer van de gemeente, zoals opgenomen in artikel 2, 6° Decreet Gemeentewegen, staat in die interpretatie tegenover het beheer van het Vlaamse gewest over de gewestwegen, of het beheer van derde instanties over openbare (jaag)paden of (bos)wegen.

[B]ij nader inzien [is er] een vrij eenvoudige en eerder banale verklaring waarom de woorden ‘rechtstreeks en onmiddellijk beheer’ in de wettekst van het Decreet Gemeentewegen zijn geslopen.

De memorie van toelichting heeft zich voor de algemene toelichting gesteund op de algemene principes van het wegenrecht zoals beschreven in het standaardwerk over Administratief recht van Mast, Dujardin[,] Van Damme en Vande Lanotte [...].

[...]

Uit nazicht blijkt dat in het bewuste handboek (versie 2017), op blz. 406, nr. 444 het volgende wordt gezegd: ‘Kleine wegen zijn verbindingswegen welke onder het rechtstreekse en onmiddellijk beheer van de gemeente zijn geplaatst. (...)’.

Uit dit alles blijkt dat de definitie van gemeenteweg, inclusief de woorden ‘rechtstreeks en onmiddellijk beheer’, door de decreetgever gewoon letterlijk werd overgenomen in artikel 2, 6° Decreet Gemeentewegen.

Een eigenaar kan dus, in het licht van een correcte interpretatie van het begrip ‘gemeenteweg’ in het Decreet Gemeentewegen, naar het oordeel van de Vlaamse Regering niet ontsnappen aan de kwalificatie van (openbare) gemeenteweg door dan enkel ‘te verklaren’ dat de padenstructuur niet zal worden overgedragen aan het beheer van de gemeente en in privaat beheer

resp. private eigendom zal blijven.

- De eigendom van de wegzate is niet doorslaggevend voor de kwalificatie van een gemeenteweg, zoals expliciet wordt bepaald in de definitie van het begrip ‘gemeenteweg’ in artikel 2, 6°, *in fine* Gemeentewegendecreet (‘ongeacht de eigenaar van de grond’).

[...]

Een openbare weg staat van rechtswege onder het onmiddellijke en rechtstreekse beheer van de gemeente. Gemeenten kunnen evenwel steeds met derden een beheersovereenkomst sluiten over de volledige of gedeeltelijke uitvoering van hun taken (artikel 34, § 3 Gemeentewegen-decreet). Op die manier kan de gemeente zijn (van rechtswege) onmiddellijk en rechtstreekse beheer in de praktijk toevertrouwen aan bijvoorbeeld een VME.

Het is bijgevolg naar het oordeel van de Vlaamse Regering duidelijk dat het – zoals de gemeenteraad ook erkent (zie hoger) – om publieke verbindingswegen gaat, die – zoals beroepsindieners terecht aangeven – *de jure* kwalificeren als gemeenteweg en, bijgevolg *de jure*, ook onder het beheer van de gemeente vallen, ongeacht de eigendom van de wegzate.

Het rooilijnplan, zoals goedgekeurd door het gemeenteraadsbesluit van 25 april 2022 tekent echter deze publieke paden niet in; noch vertaalt zich dit door de gemeenteraad in [...] enige inhoudelijke beoordeling over de ligging, breedte en uitrusting van deze verbindingswegen.”

IV. Ontvankelijkheidsexceptie

4. De in de memorie van antwoord aangevoerde exceptie behoeft geen beoordeling daar de verwerende partij er in haar laatste memorie afstand van doet.

V. Onderzoek van het enige middel

Stanpunt van de partijen

5.1. In haar enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2, 5° en 6°, en 8 van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: het gemeentewegendecreet), van artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’, evenals van het gelijkheids-, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het materiële motiverings-beginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5.2. De verzoekende partij voert aan dat in het bestreden ministerieel besluit een foutieve invulling is gegeven aan het begrip gemeenteweg. Anders dan in dit besluit wordt voorgehouden, heeft de gemeenteraad van de stad Antwerpen wel degelijk correct geoordeeld dat de kwestieuze grondstroken niet als gemeentewegen kunnen worden beschouwd.

De verzoekende benadrukt dat in het bestreden ministerieel besluit ten onrechte is aangenomen dat de kwestieuze grondstroken “van rechtswege” of “*de jure*” onder het onmiddellijke en rechtstreekse beheer van de stad zouden vallen.

6. In haar toelichtende memorie stelt de tussenkomende partij dat de afwezigheid van enig verweer in de memorie van antwoord van de verwerende partij moeilijk anders begrepen kan worden dan als een impliciete erkenning van de gegrondheid van het middel.

7.1. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat de zienswijze van de verzoekende partij en de tussenkomende partij ertoe leidt dat er – naast de gemeentewegen en de gewestwegen – een derde categorie van openbare wegen wordt gecreëerd, meer bepaald de privaat beheerde openbare wegen. Voor deze nieuwe categorie van openbare wegen in privaat beheer bestaat er, volgens de verwerende partij, een rechtsvacuüm, of minstens geen (duidelijke) set rechtsregels. De creatie van deze derde categorie zorgt voor rechtsonzekerheid. Zo zijn de privaat beheerde openbare wegen niet onderworpen aan de algemene voorschriften inzake het beheer van de gemeentewegen uit artikel 34 van het gemeentewegendecreet. Het belemmeren van de doorgang van een privaat beheerde openbare weg, valt evenmin onder de huidige verbodsregeling van artikel 38 van het gemeentewegendecreet. De creatie van deze derde categorie van privaat beheerde openbare wegen roept ook heel wat vraagstukken op hoe deze categorie zich dan verhoudt tot de gemeentelijke bevoegdheid tot het opmaken van aanvullende reglementen op het wegverkeer. Er lijkt immers geen gemeentelijke bevoegdheid te zijn voor aanvullende verkeersreglementen voor privaat beheerde openbare wegen en er lijkt evenmin enige bevoegdheid te bestaan voor private

personen om verkeersborden te plaatsen op de privaat beheerde openbare wegen.

7.2. De verwerende partij voegt er in haar laatste memorie aan toe dat indien het tot de gemeentelijke autonomie zou behoren om uit te maken welke wegen zij onder rechtstreeks en onmiddellijk beheer neemt en welke wegen privaat beheerd blijven, het onduidelijk is hoe die gemeentelijke beoordelingsbevoegdheid dan concreet in zijn werk zou gaan.

Beoordeling

8. Zoals de Raad van State heeft bevestigd in het arrest nr. 253.704 van 10 mei 2022, behoort het tot de gemeentelijke autonomie om, ook wanneer er verklaringen in de zin van artikel 13, § 1, van het gemeentewegendecreet voorliggen dat een grondstrook al dertig jaar door het publiek gebruikt wordt, te oordelen dat het algemeen belang er zich tegen verzet deze strook in aanmerking te nemen als gemeenteweg.

In dezelfde zin moet worden aangenomen dat wanneer in een in artikel 12, § 2, van het gemeentewegendecreet bedoeld aanvraagdossier een grondstrook is opgenomen die voor trage weggebruikers toegankelijk zal zijn, de gemeenteraad kan oordelen dat het niet in het algemeen belang zou zijn deze strook te erkennen als gemeenteweg.

9. Te dezen bestaat er geen betwisting over dat de trage weggebruikers toegang zullen hebben tot de kwestieuze grondstroken die opgenomen zijn in het in het laatstgenoemde artikel bedoelde aanvraagdossier.

De motivering van het bestreden ministerieel besluit (randnr. 3.5) kan niet anders worden begrepen dan dat de minister ervan uitgaat dat dit enkele feit in hoofde van de gemeente een verplichting creëert om de kwestieuze grondstroken te erkennen als gemeentewegen.

Die zienswijze van de minister is onjuist, daar zij er aan voorbijgaat dat de gemeenteraad bij het nemen van de bestuursrechtelijke beslissing om een grondstrook als gemeenteweg te erkennen een discretionaire bevoegdheid uitoefent, waarbij hij – zoals uitdrukkelijk bevestigd wordt door artikel 4, 1°, van het gemeentewegendecreet – het algemeen belang in acht dient te nemen en onder meer dient na te gaan of de grondstrook past in een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening doordacht wegennet.

10. De motivering van het bestreden ministerieel besluit biedt geen afdoende motivering voor de conclusie ervan als zou het gemeenteraadsbesluit van 25 april 2022 ten onrechte geoordeeld hebben om de kwestieuze grondstroken niet als gemeentewegen te erkennen. Met name blijkt niet waarom het feit dat het gaat om grotendeels inpandige galerijen geen geldige reden kan zijn om niet tot deze erkenning over te gaan.

Het gevolg van de niet-erkenning is dat de kwestieuze grondstroken geen openbare wegen zijn en dus niet – zoals de verwerende partij blijkbaar meent – dat er een nieuwe categorie van openbare wegen wordt gecreëerd.

11. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 7 november 2022 tot inwilliging van het beroep tegen het besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 25 april 2022 tot goedkeuring van de zaak van de wegen in het kader van de omgevingsvergunningsaanvraag van de nv S. voor het bouwen en exploiteren van drie kantoorgebouwen met ondergrondse parkeergarage aan de Uitbreidingstraat 325-331 te Berchem.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig januari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement